
ĐÁNH GIÁ CÁC CHÍNH SÁCH ỨNG PHÓ VỚI COVID-19 ĐỂ HỖ TRỢ NỀN KINH TẾ VÀ CÁC KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH CHO GIAI ĐOẠN TIẾP THEO

Tô Trung Thành

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: thanhht@neu.edu.vn

Ngày nhận: 05/01/2021

Ngày nhận bản sửa: 10/01/2021

Ngày duyệt đăng: 15/01/2021

Tóm tắt:

Kinh tế Việt Nam mặc dù có tăng trưởng khả quan so với thế giới, nhưng cũng bị tác động nặng nề bởi COVID-19. Chính phủ đã có hàng loạt chính sách hỗ trợ nền kinh tế để ứng phó với đại dịch. Tuy nhiên, một số chính sách còn chưa hiệu quả, chưa bao quát hết các đối tượng bị tác động, hoặc tỷ lệ giải ngân còn thấp. Các doanh nghiệp đang kỳ vọng vào gói hỗ trợ thứ hai và mong muốn hướng nhiều hơn vào hỗ trợ chi phí sản xuất và cải thiện thủ tục nhận hỗ trợ. Do dư địa chính sách thu hẹp, các chính sách hỗ trợ tiếp theo cần đảm bảo nguyên tắc ổn định kinh tế vĩ mô. Bên cạnh các chính sách ngắn hạn, Chính phủ cần duy trì các giải pháp dài hạn để kinh tế có thể phục hồi sau đại dịch và tiếp tục phát triển bền vững.

Từ khóa: COVID-19, chính sách ứng phó, gói hỗ trợ kinh tế, Việt Nam.

JEL: A10, E60.

Assessment of anti-COVID-19 policies to support the economy and policy recommendations for the next phase

Abstract:

Although Vietnam's economy has grown positively compared to the world, also heavily affected by COVID-19. The Government has issued a series of policies to support the economy for coping with the pandemic. However, some of them are ineffective, or don't cover all the affected firms and groups of people, and the supporting package disbursement rate is low. Enterprises are looking forward to the second supporting package with more focus on supporting production costs and improving supporting procedures. Due to the narrower policy space, further supportive policies need to ensure the principle of macroeconomic stability. In addition to short-term policies, the Government needs to maintain long-term solutions so that the economy can recover from a pandemic and continue to develop sustainably.

Keywords: COVID-19, anti-COVID policies, supporting package, Vietnam.

JEL Codes: A10, E60.

1. Dẫn nhập

Đại dịch COVID-19 hiện nay đang đặt ra những thách thức chưa từng có tiền lệ và những khó khăn vô cùng to lớn đối với toàn bộ nền kinh tế. Trong thời gian qua, Chính phủ đã có những bước đi kiên quyết và đúng đắn, kiểm chế sự lây lan bùng phát của đại dịch COVID-19. Kinh tế Việt Nam dù đã có mức tăng trưởng thuộc nhóm cao nhất trên thế giới, nhưng cũng đã bị tác động nặng nề cả phía cung và phía cầu. Để có thể chiến thắng dịch bệnh trên cả hai mặt trận y tế và kinh tế trong thời gian tới, khi đại dịch diễn biến còn phức tạp, ngay từ bây giờ, bên cạnh việc hạn chế dịch bệnh, cần có những chính sách hợp lý nhằm: i) tăng cường sức đề kháng (khả năng chịu đựng) của nền kinh tế; ii) chuẩn bị đủ năng lực ứng phó khi dịch

bệnh kéo dài; iii) từ đó tăng cường tiềm lực để phục hồi kinh tế sau đại dịch và tiếp tục phát triển bền vững.

Bài viết này sẽ tập trung đánh giá kết quả của các chính sách ứng phó với COVID-19 của Chính phủ trong suốt năm 2020, được chia thành đánh giá nhóm chính sách tài khóa, nhóm chính sách tiền tệ và đánh giá chính sách từ phía các doanh nghiệp được điều tra khảo sát. Từ đó, bài viết đề xuất các khuyến nghị chính sách tài khóa và tiền tệ trong ngắn hạn, cũng như những giải pháp trong dài hạn để vượt qua khó khăn do đại dịch, hồi phục kinh tế và phát triển bền vững.

Số liệu sử dụng cho nghiên cứu là các số liệu thứ cấp được thu thập từ Tổng cục Thống kê, Bộ Kế hoạch Đầu tư, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước, Bộ Lao động Thương binh và Xã hội,... Ngoài ra, bài viết còn sử dụng số liệu sơ cấp từ việc điều tra 380 doanh nghiệp tại 3 địa phương là Thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Tỉnh Thanh Hóa, thực hiện trong tháng 9-11 năm 2020, thuộc khuôn khổ của dự án nghiên cứu giữa Trường Đại học Kinh tế quốc dân và tổ chức JICA – Nhật Bản.

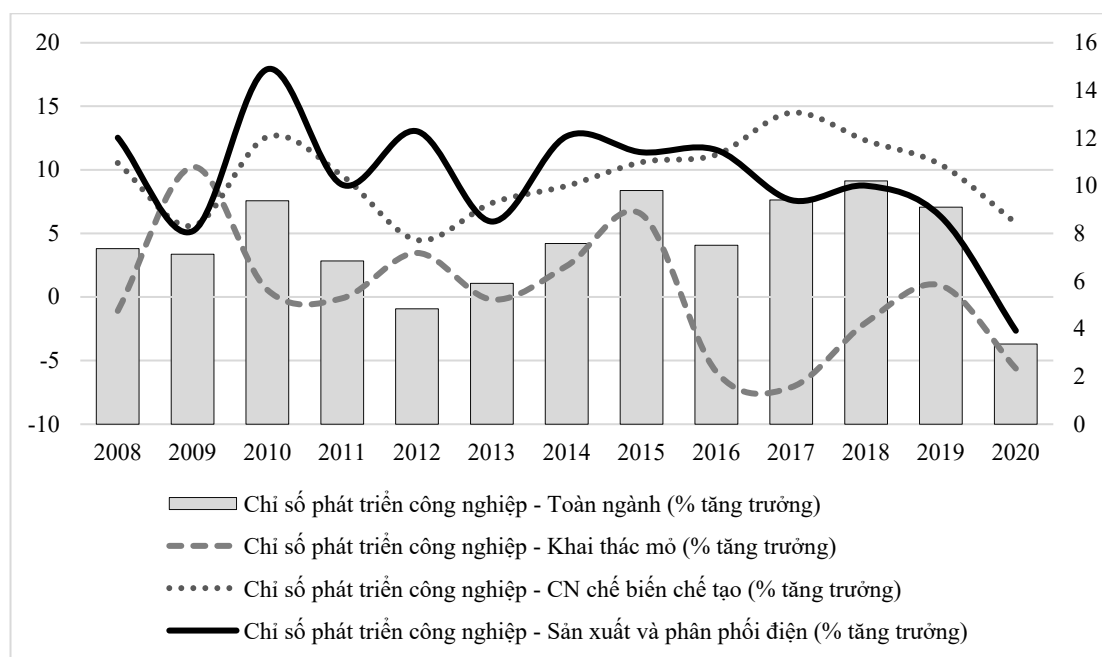
2. Kinh tế Việt Nam năm 2020 trong bối cảnh đại dịch COVID-19

Kinh tế Việt Nam hoàn thành “được mục tiêu kép” của năm 2020, được hiểu là vừa kiểm soát được dịch bệnh, vừa giảm thiểu được những tác động tiêu cực của dịch bệnh và giúp duy trì tăng trưởng kinh tế. Mức tăng trưởng GDP năm 2020 của Việt Nam chỉ đạt 2,91% - thấp nhất trong hơn 20 năm qua, nhưng vẫn thuộc nhóm nước có mức tăng trưởng cao nhất trên thế giới trong bối cảnh tăng trưởng chung của thế giới suy giảm khoảng 4%. Đồng thời, chỉ số lạm phát và tỷ giá được kiểm soát tốt. Theo đó, chỉ số giá tiêu dùng bình quân năm 2020 tăng 3,23% so với năm 2019, giúp duy trì lạm phát ở mức dưới 5% trong 5 năm gần đây. Tỷ giá cũng ổn định, về cơ bản là không biến động nhiều so với năm 2019. Kết quả này xuất phát từ một số nguyên nhân cơ bản sau.

Thứ nhất, cách thức chống dịch của Việt Nam được coi là có hiệu quả. Chính phủ đã có những bước đi kiên quyết, đúng đắn và kịp thời để kiểm chế sự lây lan bùng phát của đại dịch COVID-19, đi kèm với sự đồng lòng của người dân với Chính phủ. Nhờ đại dịch COVID-19 được kiểm soát tương đối tốt, Việt Nam đã giảm được đáng kể các thiệt hại về kinh tế cũng như về con người, đặc biệt là khi so sánh với các quốc gia lân cận ở trong cùng hoàn cảnh.

Thứ hai, cùng với cách thức chống dịch có hiệu quả và giảm thiểu thiệt hại, Chính phủ cũng đã có hàng loạt các giải pháp để hỗ trợ nền kinh tế như các giải pháp tài khóa và tiền tệ tháo gỡ khó khăn cho sản xuất

Hình 1. Chỉ số phát triển các ngành công nghiệp



Nguồn: Tác giả tổng hợp từ số liệu của Tổng cục Thống kê.

kinh doanh, bảo đảm an sinh xã hội, đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn đầu tư công để bù đắp suy giảm mạnh của vốn đầu tư ngoài Nhà nước. Mặc dù độ phủ của các giải pháp cũng như hiệu quả của một số giải pháp còn chưa cao, nhưng nền kinh tế cũng đã có những hỗ trợ “hồi sức” cần thiết để duy trì và thích ứng với giai đoạn mới.

Thứ ba, nền kinh tế Việt Nam chủ yếu dựa vào các doanh nghiệp quy mô nhỏ và vừa, hoặc khu vực phi chính thức có quy mô siêu nhỏ. Mặc dù đây là những khu vực chịu ảnh hưởng lớn từ đại dịch, nhưng cũng rất linh hoạt để thích ứng với tình hình mới.

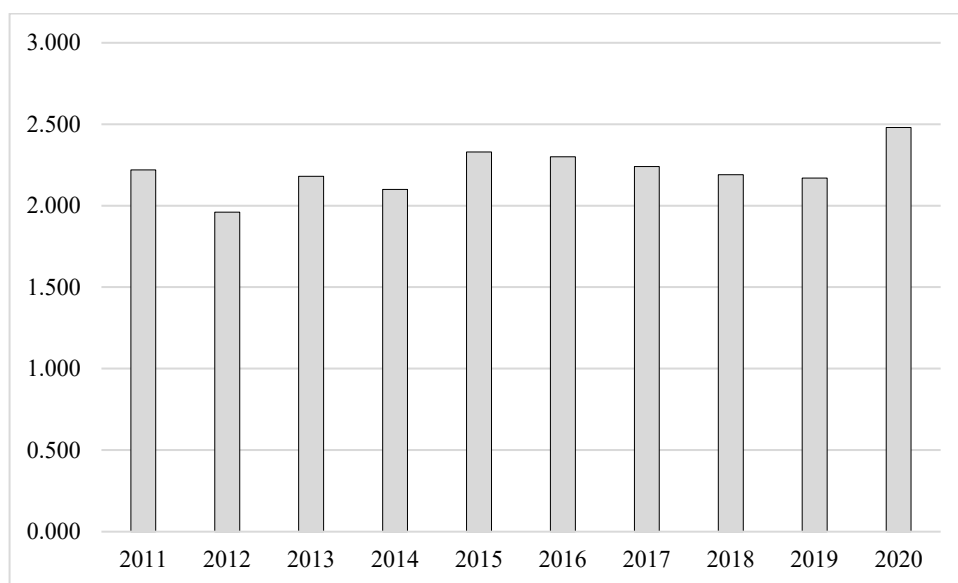
Tuy vậy, nền kinh tế cũng thiệt hại lớn do đại dịch. Hầu hết các ngành sản xuất đều có mức tăng trưởng giảm sâu so với năm 2019, thậm chí có mức tăng trưởng âm như ngành lưu trú và ăn uống (giảm 14,68%), khai khoáng (giảm 5,62%), vận tải kho bãi (giảm 1,89%). Đáng chú ý, ngành chế biến, chế tạo – vốn đóng góp lớn vào kim ngạch xuất khẩu và tăng trưởng kinh tế trong những năm gần đây – cũng bị ảnh hưởng nặng khi chỉ tăng trưởng 5,82%, giảm sâu so với mức trung bình 11% mỗi trong giai đoạn 2011-2019 và 12,2% mỗi năm trong giai đoạn 2015-2019. Đây là ngành tham gia sâu vào chuỗi giá trị toàn cầu, khi nguồn nguyên liệu đầu vào chủ yếu nhập từ Trung Quốc, Hàn Quốc, còn sản phẩm đầu ra được xuất khẩu sang Mỹ, châu Âu và Nhật Bản. Nhưng Covid-19 đã khiến chuỗi sản xuất bị đứt gãy cả thượng nguồn và hạ nguồn. Điều này cũng hàm ý ngành công nghiệp chế biến, chế tạo của Việt Nam dễ tổn thương và nhạy cảm với tình hình thế giới.

Về phía doanh nghiệp, có tới 101.700 doanh nghiệp tạm ngừng kinh doanh có thời hạn, ngừng hoạt động chờ làm thủ tục giải thể và hoàn tất thủ tục giải thể, tăng 13,9% so với năm trước. Kết quả điều tra doanh nghiệp được thực hiện bởi Trường Đại học Kinh tế Quốc dân - trong khuôn khổ nghiên cứu chung với JICA - cũng phản ánh rõ nét tác động trên. Theo đó, có 60,53% các doanh nghiệp hoạt động bình thường như thời điểm chưa diễn ra dịch Covid-19, còn gần 40% chịu tác động tiêu cực - phải cắt giảm quy mô sản xuất kinh doanh hoặc tạm dừng sản xuất, hoặc chờ giải thể phá sản.

Về phía lực lượng lao động, tỷ lệ lao động có việc làm có mức giảm mạnh nhất trong 10 năm qua. Còn tỷ lệ thất nghiệp và tỷ lệ thiếu việc làm của lực lượng lao động tăng cao nhất trong 5 năm trở lại đây. Theo Cục việc làm, có khoảng 31 triệu người từ 15 tuổi trở lên bị ảnh hưởng tiêu cực, gồm những người bị mất việc làm, nghỉ giãn việc, nghỉ luân phiên, giảm giờ làm, bị giảm thu nhập tính đến tháng 6-2020. Trong đó gần 60% tổng số người bị ảnh hưởng bị suy giảm thu nhập.

Thu nhập cá nhân sụt giảm cùng với những lo lắng, bất định từ tương lai khiến người tiêu dùng nảy sinh

Hình 2. Tỷ lệ thất nghiệp trong độ tuổi lao động (%)



Nguồn: Tác giả tổng hợp từ số liệu của Tổng cục Thống kê.

tâm lý e ngại, giảm mạnh chỉ tiêu hiện tại. Năm 2020, tổng mức bán lẻ hàng hóa và doanh thu dịch vụ tiêu dùng, nếu loại trừ yếu tố giá, đã giảm 1,2%, trong khi năm 2019 tăng tới 9,5%. Theo đó, tiêu dùng cuối cùng năm 2020 chỉ tăng 1,06%, thấp hơn rất nhiều so với mức tăng 7,23% của năm 2019. Kết quả là, mức tăng trưởng của nền kinh tế năm 2020 thấp hơn rất nhiều so với năm 2019 do tỷ trọng tiêu dùng chiếm một phần lớn trong cơ cấu GDP.

3. Đánh giá các chính sách ứng phó với COVID-19 của Chính phủ

Để đánh giá các chính sách ứng phó với COVID-19, bài viết chia thành nhóm chính sách tài khóa và nhóm chính sách tiền tệ. Đồng thời sử dụng điều tra doanh nghiệp để tìm hiểu những đánh giá chính sách từ phía các doanh nghiệp.

3.1. Chính sách tài khóa ứng phó với COVID-19

3.1.1. Chính sách tài khóa hỗ trợ cho doanh nghiệp

Gia hạn nộp thuế và tiền thuê đất cho đối tượng chịu ảnh hưởng bởi dịch COVID-19 (Chính phủ, 2020a): Theo chính sách này, khoảng 740 nghìn doanh nghiệp đang hoạt động (chiếm 98% tổng số doanh nghiệp) và hầu hết các hộ kinh doanh cá thể ngừng kinh doanh đều thuộc diện được gia hạn thuế và tiền thuê đất với tổng mức dự kiến là 180 nghìn tỷ VND. Đến ngày 31 tháng 8 năm 2020, cơ quan thuế đã tiếp nhận 184.906 giấy đề nghị gia hạn tiền thuế và tiền thuê đất với số tiền đã gia hạn là 66.392,9 tỷ VND. Trước đó, tính đến ngày 28 tháng 7, số giấy đề nghị gia hạn của doanh nghiệp là 119.119 giấy đề nghị (chỉ chiếm xấp xỉ 17% so với 700.000 doanh nghiệp hoạt động). Như vậy, số doanh nghiệp thụ hưởng chính sách này không đáng kể.

Các lý do dẫn đến chính sách này chưa lan tỏa đến các đối tượng chịu ảnh hưởng bao gồm: (i) Do thời hạn giãn, hoãn thuế, phí, tiền thuê đất cho doanh nghiệp quá ngắn nên các doanh nghiệp không được hưởng lợi nhiều; (ii) Do ảnh hưởng của dịch COVID-19, việc sản xuất kinh doanh không triển khai được nên nhiều doanh nghiệp không có phát sinh thuế, đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ; (iii) Nhiều doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ đã hoàn thành việc nộp thuế cho năm 2019 trong quý I/2020, vì thế doanh nghiệp không làm giấy đề nghị gia hạn. Với tiền thuê đất, nhiều doanh nghiệp đã nộp một lần do đó doanh nghiệp không xin gia hạn.

Giảm 30% thuế thu nhập doanh nghiệp năm 2020 cho các doanh nghiệp, hợp tác xã và tổ chức khác có tổng doanh thu không quá 200 tỷ VND (Quốc hội, 2020; Chính phủ, 2020b): Đối tượng thụ hưởng của chính sách miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp là những doanh nghiệp có lợi nhuận, là các doanh nghiệp hưởng lợi hoặc ít chịu tác động chứ không phải những doanh nghiệp đang gặp khó khăn do đại dịch COVID-19. Do vậy, việc ưu đãi thuế thu nhập chưa thực sự hướng đến các doanh nghiệp bị tác động tiêu cực. Theo đó, phương thức hỗ trợ còn chưa phù hợp, lãng phí nguồn lực đang rất hạn hẹp hiện nay, tạo ra môi trường bất bình đẳng trong khu vực doanh nghiệp.

3.1.2. Chính sách tăng cường vốn đầu tư công

Thúc đẩy giải ngân vốn đầu tư công là một giải pháp quan trọng của Chính phủ nhằm bù đắp cho những suy giảm mạnh mức tăng trưởng của khu vực ngoài Nhà nước và FDI, từ đó hỗ trợ tăng trưởng năm 2020. Tổng vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước được phép thực hiện trong năm 2020 là gần 700 nghìn tỷ VND, gấp 2,2 lần số vốn giải ngân trong năm 2019 (312 nghìn tỷ VND), bao gồm 470,6 nghìn tỷ VND trong dự toán ngân sách nhà nước năm 2020 và 225,2 tỷ VND vốn năm 2019 chuyển sang. Kết quả đạt được là tốc độ tăng vốn thực hiện từ nguồn ngân sách Nhà nước năm 2020 lên đến 34,5% - mức cao nhất trong 10 năm gần đây, giúp tốc độ tăng tổng vốn đầu tư toàn xã hội không giảm xuống quá sâu, đóng góp lớn đến tăng trưởng trong khung khổ mô hình tăng trưởng vẫn chủ yếu dựa vào đầu tư như ở Việt Nam hiện nay.

Tuy nhiên, vẫn còn những điểm nghẽn của quá trình giải ngân vốn đầu tư như sau:

Thứ nhất, công tác đền bù giải phóng mặt bằng còn gặp khó khăn về đơn giá, phương án đền bù, nhiều dự án còn thiếu minh bạch, chưa nhận được sự đồng thuận của người dân dẫn đến khiếu kiện kéo dài. Điều này khiến cho việc triển khai các dự án đầu tư công bị đình trệ.

Thứ hai, với các dự án sử dụng vốn vay ODA, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, do việc triển khai dự án đều phụ thuộc vào nước ngoài, việc nhập khẩu công nghệ máy móc thiết bị khó khăn hay các chuyên gia nước ngoài không thể nhập cảnh do tác động của đại dịch. Bên cạnh nguyên nhân đại dịch,

nguyên nhân khác khiến các dự án ODA chậm tiến độ là do thủ tục hành chính, luật pháp và các quy định của Việt Nam. Ví dụ, yêu cầu tài sản thế chấp 120% mức vốn vay đối với bên thực hiện dự án theo quy định của Chính phủ (2018a) có thể là gánh nặng cho bên thực hiện và gây trở ngại cho việc triển khai dự án vay vốn.

Thứ ba, cả chủ đầu tư và các nhà thầu trong các dự án đầu tư công có tâm lý ngại giải ngân nhiều lần, ngại làm thủ tục thanh quyết toán vốn nhiều lần, theo đó, thường dồn đến cuối năm để giải ngân vốn. Bên cạnh đó, các dự án mua sắm trang thiết bị cũng thường được giải ngân vào cuối năm.

Thứ tư, thể chế pháp luật về đầu tư công chưa thực sự đồng bộ, thống nhất, và hoàn thiện; dẫn đến tình trạng khó khăn và vướng mắc trong quá trình triển khai và giải ngân vốn đầu tư công, đặc biệt là về đất đai, thủ tục hành chính.

3.1.3. Chính sách hỗ trợ an sinh xã hội

Chính sách hỗ trợ an sinh xã hội (Chính phủ, 2020c; Thủ tướng Chính phủ, 2020a): Sẽ có khoảng 62 nghìn tỷ VND được giải ngân cho khoảng 20 triệu người lao động bị giãn, hoãn hoặc mất việc do ảnh hưởng của đại dịch. Tuy nhiên, tính đến giữa tháng 8/2020, khoảng 16 triệu người thuộc các nhóm đối tượng lao động nhận được hỗ trợ, với tổng số tiền giải ngân chỉ đạt hơn 17 nghìn tỷ VND (xấp xỉ 19%), với nhóm người được hỗ trợ đa số lao động có bảo hiểm, các hộ nghèo. Trong khi đó, lao động chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của đại dịch là những lao động tự do, lao động thuộc khu vực phi chính thức còn khó tiếp cận được với hỗ trợ này. Một số nguyên nhân có thể kể đến như:

Thứ nhất, Chính phủ (2020c) và Thủ tướng Chính phủ (2020a) - nhằm đảm bảo hỗ trợ đúng các đối tượng bị ảnh hưởng, tránh hỗ trợ tràn lan, trực lợi chính sách - đã đưa ra các tiêu chí và điều kiện còn chặt chẽ, đặc biệt là vấn đề nêu cao trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp.

Thứ hai, khi lập hồ sơ đề nghị hỗ trợ, các doanh nghiệp phải chứng minh tài chính bị ảnh hưởng nên các doanh nghiệp còn ngại, chưa chủ động trong việc lập hồ sơ đề nghị hỗ trợ cho người lao động. Ngoài ra, nhiều mẫu **báo cáo tài chính** còn phức tạp nên công tác thẩm định, xét duyệt của các cơ quan nhà nước vẫn còn gặp khó khăn, chưa thống nhất trong tổ chức thực hiện.

Thứ ba, nhiều doanh nghiệp không thể chứng minh về việc không có doanh thu hoặc không có nguồn tài chính để trả lương vì trên thực tế mặc dù gặp khó khăn về đơn hàng hoặc nguyên vật liệu nhưng doanh nghiệp vẫn duy trì hoạt động sản xuất kinh doanh mặc dù với số lượng lao động giảm sút mạnh.

Thứ tư, nhiều lao động tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động, nghỉ việc không hưởng lương không được hỗ trợ do không thuộc đối tượng hoặc không đủ điều kiện hỗ trợ. **Đối với** hộ kinh doanh cá thể, do các hộ tạm dừng kinh doanh trong khoảng thời gian ngắn, các cấp chính quyền địa phương còn xét duyệt tương đối chặt chẽ, nên cũng làm giảm đáng kể độ bao phủ của gói hỗ trợ này.

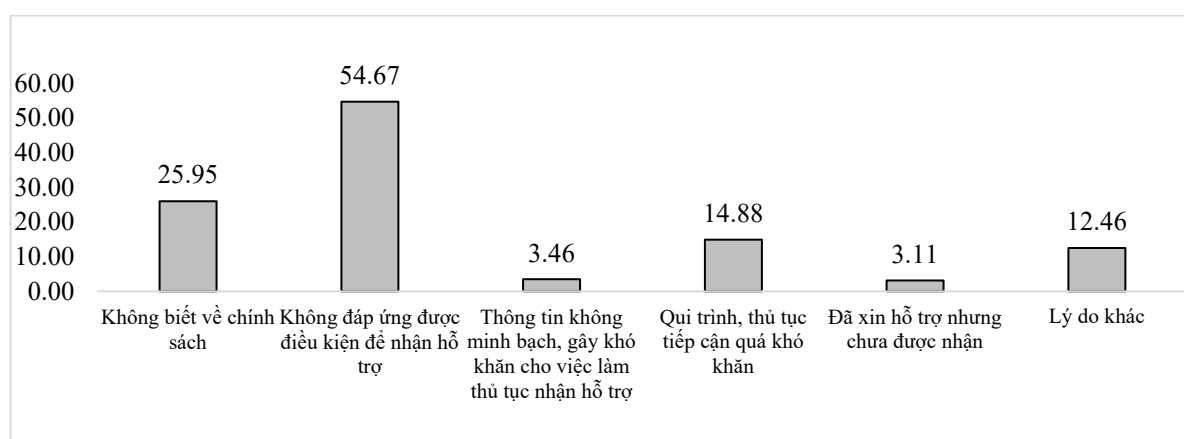
3.2. Chính sách tiền tệ ứng phó với COVID-19

3.2.1. Chính sách lãi suất

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã ba lần tiến hành điều chỉnh giảm lãi suất trong năm 2020 khiến lãi suất huy động và cho vay giảm xuống khá sâu, thanh khoản hệ thống ngân hàng gia tăng. Lãi suất tái chiết khấu ở thời điểm cuối năm ở mức 2,5%/năm, lãi suất tái cấp vốn là 4,0%/năm. Lãi suất đối với tiền gửi có kỳ hạn từ 1 tháng đến dưới 6 tháng cũng giảm còn dưới 4%/năm. Lãi suất cho vay ngắn hạn tối đa đối với một số ngành, lĩnh vực phổ biến ở mức 5,0%/năm. Ngân hàng Nhà nước cũng áp dụng một số chính sách gồm Thông tư 01/2020/TT-NHNN, Thông tư 08/2020/TT-NHNN kèm theo hướng nới lỏng một số quy định về an toàn hệ thống.

Tổng phương tiện thanh toán tăng 12,56% tính đến 21-12-2020, trong khi cùng giai đoạn của năm 2019 chỉ tăng 12,1%. Nhưng tín dụng của toàn hệ thống chỉ tăng trưởng 10,14%, trong khi cùng giai đoạn của năm 2019 tăng tới 12,14%. Còn tăng trưởng kinh tế chỉ ở mức, 2,91%, trong khi năm 2019 là 7,02%. Những con số trên cho thấy tác động của việc cắt giảm lãi suất và nới lỏng tiền tệ còn hạn chế, chưa thực sự đưa được nhiều tín dụng vào nền kinh tế cho quá trình sản xuất - kinh doanh do khả năng hấp thụ vốn vay của nền kinh tế còn yếu. Vì vậy, một phần dòng vốn có thể đã chuyển sang trú ẩn ở khu vực công – thị trường trái phiếu Chính phủ và hướng đến thị trường tài sản - thị trường chứng khoán, bất động sản. Cụ thể, Kho bạc Nhà nước đã huy động được 260.116 tỷ VND trái phiếu chính phủ trong 10 tháng đầu năm 2020, tăng

Hình 3. Các lý do không nhận được hỗ trợ từ Chính phủ (%)



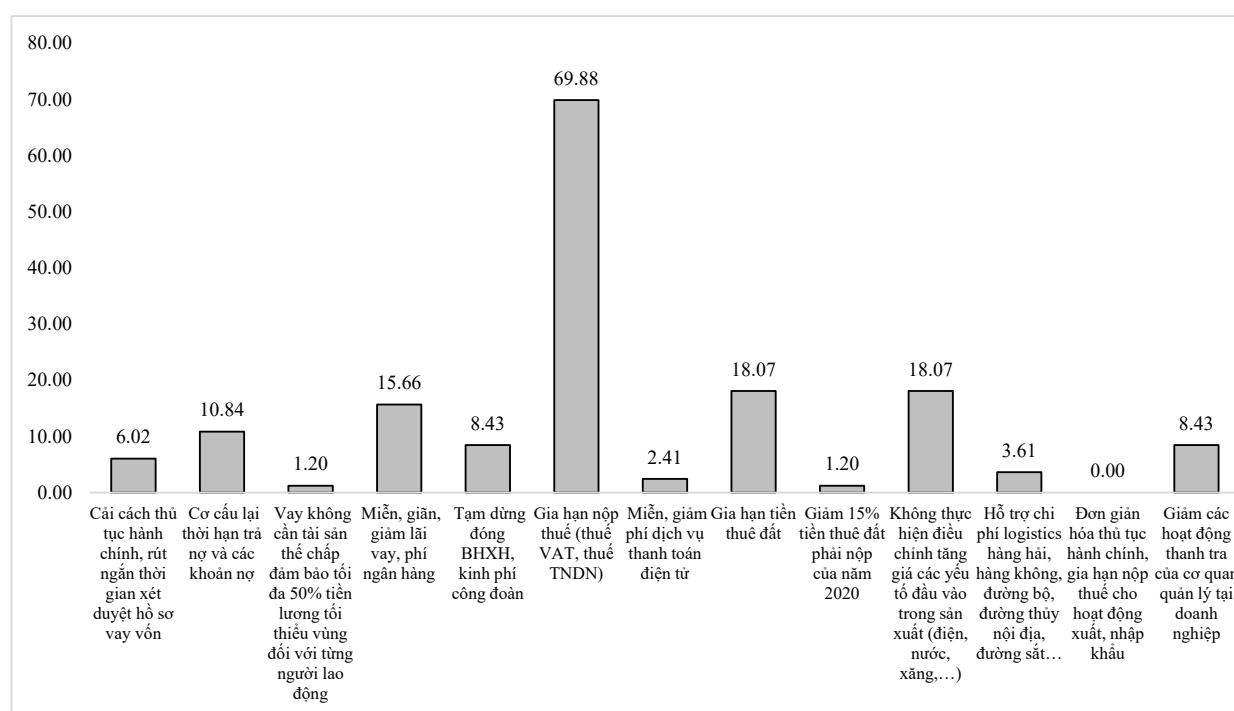
Nguồn: Kết quả điều tra của NEU-JICA (2020).

17,8% so với cả năm 2019, và hoàn thành 100% kế hoạch năm. Còn thị trường chứng khoán và bất động sản đều chứng kiến mức giá tăng cao bất thường trong năm 2020, dù nền kinh tế thực đang rất khó khăn. Những chỉ dấu này phản ánh những rủi ro có thể gia tăng khi tiếp tục nới lỏng mạnh hơn chính sách tiền tệ, có thể gây bất ổn kinh tế vĩ mô.

3.2.2. Chính sách hỗ trợ tín dụng từ ngành ngân hàng

Ngân hàng Nhà nước đã ban hành các văn bản (Thông báo số 35/TB-NHNN ngày 7 tháng 2 năm 2020, Văn bản 479/NHNN-VP ngày 3 tháng 1 năm 2020, 541/NHNN-TD ngày 4 tháng 2 năm 2020, 1117/NHNN-TD ngày 24 tháng 2 năm 2020, 1425/NHNN-TĐCNKT ngày 6 tháng 3 năm 2020) chỉ đạo các ngân hàng tự cân đối nguồn vốn, tiết kiệm chi phí hoạt động để vừa thực hiện cơ cấu lại nợ, miễn/giảm lãi vay, phí thanh toán vừa xem xét cho vay mới phục vụ sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp và người dân; thường xuyên theo dõi, đánh giá tình hình của khách hàng vay vốn để triển khai kịp thời và hiệu quả các biện pháp

Hình 4. Thực trạng nhận hỗ trợ từ Chính phủ theo các loại chính sách (%)



Nguồn: Kết quả điều tra của NEU-JICA (2020).

hỗ trợ; ổn định mặt bằng lãi suất huy động và cho vay; đáp ứng kịp thời nhu cầu thanh toán của người dân.

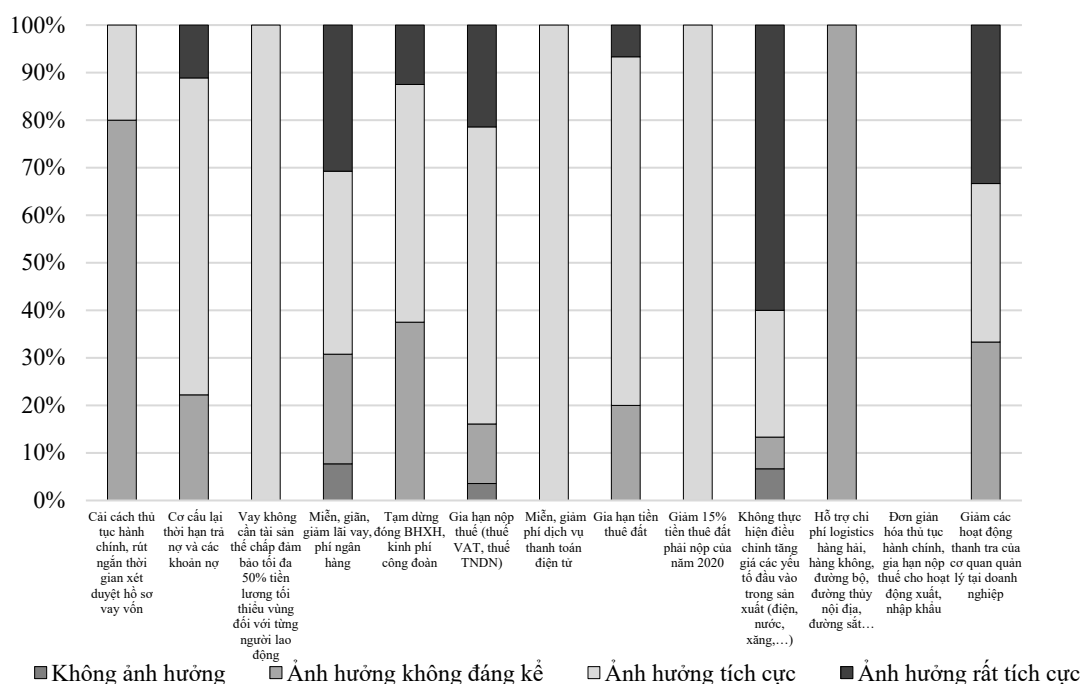
Gói hỗ trợ tín dụng của các ngân hàng thương mại, trị giá 250.000 nghìn tỷ VND, theo đó, các ngân hàng cam kết triển khai gói hỗ trợ tín dụng với lãi suất thấp hơn 2%/năm so với thời điểm trước dịch. Đến tháng 10/2020, số lượng vốn mà các ngân hàng cam kết tham gia gói hỗ trợ tín dụng này đã lên tới hơn 600.000 tỷ VND, cao hơn nhiều con số 250.000 tỷ VND Thủ tướng Chính phủ (2020b) đưa ra. Đến 14 tháng 9 năm 2020, tất cả các ngân hàng đã: i) Cơ cấu lại thời hạn trả nợ cho hơn 272 nghìn khách hàng với dư nợ hơn 321 nghìn tỷ VND; ii) Miễn, giảm, hạ lãi suất cho gần 485.000 khách hàng với dư nợ 1,18 triệu tỷ VND; iii) Cho vay mới lãi suất ưu đãi với doanh số lũy kế từ 23 tháng 1 năm 2020 đạt 1,6 triệu tỷ VND cho hơn 310.000 khách hàng, lãi suất thấp hơn phổ biến từ 0,5-2,5%/năm so với trước dịch.

Chính sách hỗ trợ tín dụng cho doanh nghiệp chịu ảnh hưởng của COVID-19 hiện đang cho thấy nhiều bất cập ở khâu thực thi khi doanh nghiệp muốn tiếp cận nguồn hỗ trợ này phải đáp ứng các thủ tục phức tạp với chi phí lớn, gồm: lập báo cáo kiểm toán, đánh giá thiệt hại, tự chứng minh thanh khoản và khả năng trả nợ sau khi được cơ cấu lại nợ. Với các thủ tục này, nhóm doanh nghiệp vừa và nhỏ - nhóm cần hỗ trợ nhất, có thể lại là nhóm khó tiếp cận chính sách nhất. Sự sợ trách nhiệm của bộ phận triển khai cũng có thể khiến tiến độ hỗ trợ bị chậm trễ.

3.3. Đánh giá các chính sách hỗ trợ từ phía doanh nghiệp

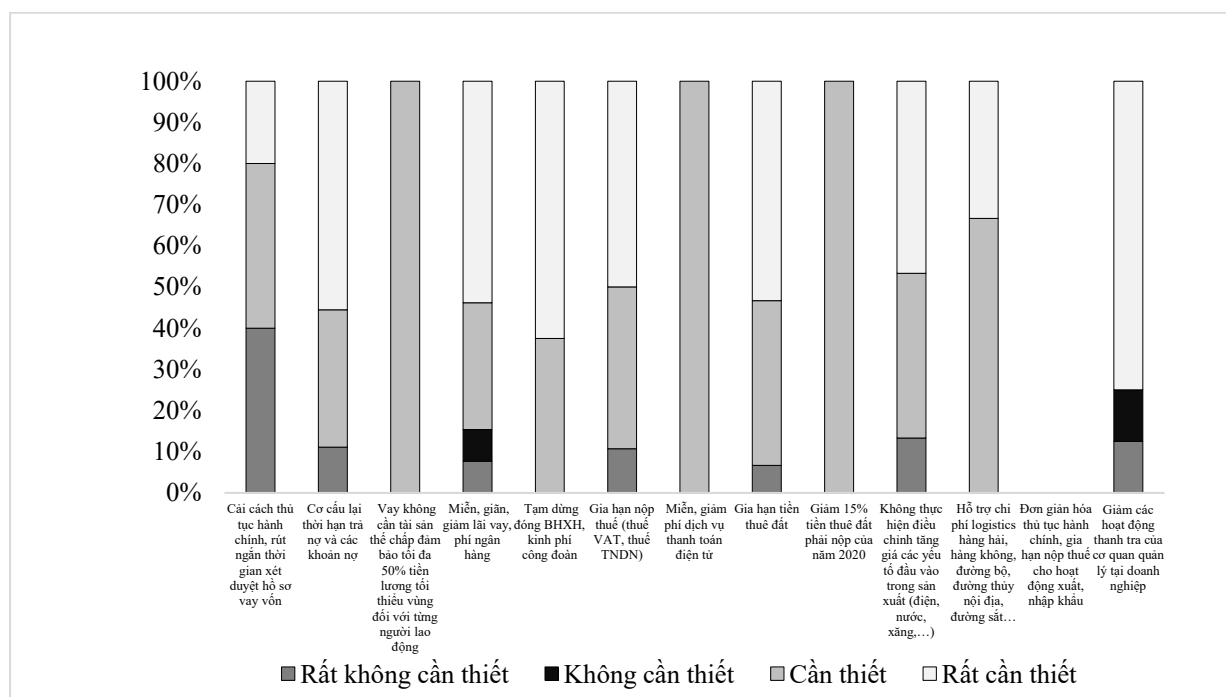
Để đánh giá hiệu quả của các chính sách hỗ trợ khu vực doanh nghiệp, bài viết sử dụng điều tra 380 doanh nghiệp tại Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Thanh Hóa, thuộc sáu ngành sản xuất là Logistic; Du lịch, lưu trú, ăn uống; Dệt may; Bất động sản; Tài chính, ngân hàng, bảo hiểm và Công nghệ thông tin. Các ngành được lựa chọn thuộc các nhóm ngành bị tác động bởi đại dịch theo các mức độ khác nhau. Ngành bị tác động nặng nề nhất là logistic và du lịch, lưu trú, ăn uống. Ngành bị tác động vừa phải là dệt may và bất động sản. Ngành có cơ hội từ đại dịch là tài chính, ngân hàng, bảo hiểm và công nghệ thông tin. Theo địa bàn, số lượng các doanh nghiệp trả lời chiếm 40,53%, tiếp đến là Hà Nội chiếm 31,58% và Thành phố Hồ Chí Minh chiếm 27,89%. Theo khu vực sở hữu, doanh nghiệp thuộc doanh nghiệp ngoài nhà nước chiếm

Hình 5. Đánh giá của các doanh nghiệp về tác động của các gói chính sách hỗ trợ (%)



Nguồn: Kết quả điều tra của NEU-JICA, 2020.

Hình 6. Kỳ vọng của các doanh nghiệp về các gói chính sách hỗ trợ lần 2 (%)



Nguồn: Kết quả điều tra của NEU-JICA (2020).

88,42%), doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Theo quy mô, doanh nghiệp có quy mô nhỏ và siêu nhỏ - có dưới 50 lao động (Chính phủ, 2018b) chiếm 73,69%; doanh nghiệp quy mô vừa (từ 50 đến dưới 200 lao động) chiếm 13,25% và doanh nghiệp lớn (từ 200 lớn trở lên) chiếm 12,37%.

Kết quả điều tra cho thấy, khoảng 40% doanh nghiệp chịu tác động tiêu cực ở các mức độ khác nhau do tác động của đại dịch COVID-19, tuy nhiên, chỉ có 22,25% các doanh nghiệp nhận được hỗ trợ từ Chính phủ. Có tới 54,67% các doanh nghiệp không nhận được các hỗ trợ cho rằng lý do là các doanh nghiệp không đáp ứng được điều kiện nhận hỗ trợ; 25,95% doanh nghiệp không biết đến các chính sách hỗ trợ, và 14,88% doanh nghiệp cho rằng quy trình, thủ tục hỗ trợ còn quá phức tạp nên các doanh nghiệp không muốn tiếp cận các hỗ trợ (xem Hình 3).

Phần lớn các doanh nghiệp nhận hỗ trợ từ giải pháp gia hạn nộp thuế (thuế VAT, thuế thu nhập doanh nghiệp) (chiếm đến 69,88% tổng số doanh nghiệp được nhận hỗ trợ), tiếp đến là gia hạn tiền thuê đất và chính sách không thực hiện điều chỉnh tăng giá các yếu tố đầu vào trong sản xuất, (đều chiếm 18,07% số doanh nghiệp). Trong khi đó, các nhóm giải pháp liên quan đến đơn giản hóa thủ tục hành chính, cải cách thủ tục hành chính... có tỷ lệ doanh nghiệp được hưởng lợi là không đáng kể (Xem Hình 4).

Hình 5 cho thấy, về cơ bản các doanh nghiệp cũng cho rằng các chính sách hỗ trợ có tác động tích cực đến doanh nghiệp. Tuy nhiên, một số chính sách không có tác động đáng kể như các chính sách Hỗ trợ chi phí logistics; Cải cách thủ tục hành chính, rút ngắn thời gian xét duyệt hồ sơ vay vốn,...

Theo đó, đa số các doanh nghiệp cho rằng cần thiết có gói hỗ trợ thứ 2 của Chính phủ, đặc biệt là các chính sách như: Vay không cần tài sản thế chấp đảm bảo tối đa 50% tiền lương tối thiểu vùng đối với từng người lao động; Miễn, giảm phí dịch vụ thanh toán điện tử; Giảm 15% tiền thuê đất phải nộp của năm 2020; Tạm dừng đóng bảo hiểm xã hội, kinh phí công đoàn; Hỗ trợ chi phí logistics hàng hải, hàng không, đường bộ, đường thủy nội địa, đường sắt... (Hình 6).

4. Khuyến nghị chính sách

4.1. Khuyến nghị chính sách ngắn hạn

4.1.1. Dư địa chính sách

Việt Nam sẽ đối diện với nhiều thách thức mới nếu xuất hiện làn sóng lây nhiễm dịch bệnh mới, bởi sức

chịu đựng của nền kinh tế phụ thuộc rất lớn vào dư địa của các chính sách hỗ trợ của Chính phủ.

Về tài khoá, tổng thu ngân sách nhà nước ước đạt 1.507,1 nghìn tỷ VND trong năm 2020 - bằng 98% dự toán, theo Bộ Tài chính. Đây là điểm tích cực trong bối cảnh đại dịch khi hoạt động của doanh nghiệp và thu nhập của người dân suy giảm mạnh. Còn chi ngân sách ước khoảng 1.781,4 nghìn tỷ VND. Theo đó, bội chi ngân sách năm 2020 tương đương khoảng 4% GDP ước thực hiện, cao hơn mức dự toán là 3,44% GDP. Đáng chú ý, Việt Nam luôn có tỷ lệ thâm hụt ngân sách Nhà nước cao hơn trung bình các nước trong khu vực và các nước có thu nhập trung bình thấp trên thế giới trong 5 năm gần đây. Bên cạnh đó, mức nợ chính phủ của Việt Nam hiện cũng đang cao hơn quy mô trung bình của nhóm các nước này. Nhưng điểm tích cực là tỷ lệ nợ công/GDP đang có xu hướng giảm. Theo đó, tỷ lệ này dự báo chỉ bằng 50% GDP vào năm 2021. Các chỉ số về nợ công của Việt Nam hiện vẫn ở trong ngưỡng được coi là an toàn và chỉ số nợ công của Việt Nam được xếp loại ở mức trung bình so với các nước đang phát triển có cùng hệ số tín nhiệm. Tuy nhiên, nợ công của Việt Nam vẫn có một số vấn đề lưu ý.

Thứ nhất, các khoản nợ công của Việt Nam vẫn chưa tính đủ các gánh nặng nợ tiềm tàng từ hoạt động của khu vực ngoài ngân sách như hoạt động của bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, khu vực ngân hàng và đặc biệt là khu vực doanh nghiệp Nhà nước. Vì vậy nền kinh tế có thể gặp bất ổn khi tổng số nợ quá cao, dù nợ công không rơi xuống ngưỡng nguy hiểm.

Thứ hai, nghĩa vụ trả nợ trực tiếp của Chính phủ đã chạm mức trần là 25% tính trên tổng thu ngân sách Nhà nước năm 2020. Tỷ lệ này dự kiến sẽ ở mức cao hơn trong thời gian tới.

Thứ ba, nghĩa vụ nợ dự phòng – và có lẽ quan trọng hơn là nghĩa vụ nợ dự phòng tiềm ẩn – nếu hiện thực hóa, có thể làm cho Việt Nam càng thêm dễ tổn thương với lộ trình nợ như hiện nay, ngay cả khi cân đối ngân sách cơ bản của Việt Nam vẫn được quản lý cẩn trọng.

Như vậy, quy mô chi tiêu ngân sách có thể gia tăng nếu đại dịch tái bùng phát và kéo dài, trong khi thu ngân sách trở nên khó khăn hơn do nền rơi vào kinh tế vòng xoáy suy giảm - khiến tình trạng mất cân bằng ngân sách sẽ kéo dài và duy trì ở mức cao. Theo đó, thâm hụt ngân sách và nợ công sẽ trở nên căng thẳng hơn khiến dư địa tác động của chính sách tài khóa sẽ bị thu hẹp lại. Bên cạnh đó, như đã phân tích ở trên, dư địa chính sách tiền tệ cũng bị thu hẹp, do lãi suất thấp và tăng cường tín dụng không thực sự tác động mạnh đến kinh tế thực, rủi ro thị trường tài sản đang gia tăng.

4.1.2. Định hướng chính sách tiền tệ và tài khóa

Việt Nam vẫn cần thực thi các chính sách nới lỏng hỗ trợ để gia tăng khả năng chống chịu với đại dịch có thể kéo dài, nhưng cũng phải rất thận trọng do các dư địa không nhiều. Theo đó, nguyên tắc cần được giữ vững khi đưa ra các chính sách là phải ổn định kinh tế vĩ mô.

Với chính sách tiền tệ, lãi suất hiện đã ở mức thấp nhưng các doanh nghiệp bị ảnh hưởng nặng nề do đại dịch thì lãi suất lại không hẳn là yếu tố quyết định đầu tư và sản xuất - kinh doanh do nhu cầu thị trường suy giảm hoặc không còn. Vì vậy, chính sách hỗ trợ tín dụng nên hướng đến cả các doanh nghiệp ít bị ảnh hưởng do đại dịch nhưng có độ lan tỏa lớn, có tác động tích cực đến các ngành, các lĩnh vực khác để thúc đẩy sản xuất của cả thị trường. Cần hướng dòng tiền vào khu vực sản xuất thực, kiểm soát chặt chẽ tăng trưởng “nóng” của các thị trường tài sản.

Không nên phát hành trái phiếu Chính phủ quá nhiều để khu vực tư nhân có thể tiếp cận vốn dễ dàng hơn. Ngoài ra, cần giữ lạm phát và lãi suất ở mức thấp, tỷ giá ổn định, hệ thống tài chính tiền tệ an toàn thì nền kinh tế mới có thể hồi phục nhanh chóng sau đại dịch. Đây cũng là cơ hội để Việt Nam cải cách tài khóa theo hướng bền vững và hỗ trợ tăng trưởng. Cụ thể, cần cải cách hệ thống thuế nhằm giảm bớt gánh nặng thuế khóa, tạo nguồn thu ngân sách ổn định và cân bằng phải được coi là quan điểm chủ đạo. Đồng thời, cơ cấu lại chi ngân sách nhà nước theo hướng ổn định và gia tăng hiệu quả đầu tư phát triển - chỉ bố trí vốn ngân sách cho những công trình thật sự cần thiết, có hiệu quả cao và kiểm soát chặt chẽ đầu tư công nhằm tránh đầu tư dàn trải gây lãng phí, thất thoát, tham nhũng. Việc quản lý nợ công cũng phải bảo đảm nguyên tắc công khai, minh bạch, kỷ luật, giám sát chặt chẽ, sử dụng hiệu quả và đánh giá theo kết quả đầu ra, phù hợp với thông lệ và chuẩn mực quốc tế.

Trong quá trình thực thi chính sách, các chính sách hỗ trợ cần rõ ràng và minh bạch về thủ tục cũng như đối tượng được hưởng các gói chính sách. Cần giảm thiểu những phiền hà về thủ tục và quy trình tiếp cận

các gói hỗ trợ, đặc biệt là thủ tục chứng minh về tài chính. Ngoài ra, cần lưu ý một số rủi ro sau. Thứ nhất, rủi ro thể chế làm chậm tiến độ kích thích tiêu dùng và đầu tư. Thứ hai, rủi ro tham nhũng và sợ trách nhiệm làm giảm hiệu lực và hiệu quả của gói kích thích. Thứ ba, rủi ro chệch mục tiêu, không hướng vào đúng và trúng đối tượng.

Bên cạnh đó, những giải pháp mang tính dài hạn để chuyển đổi căn bản mô hình tăng trưởng, gia tăng chất lượng tăng trưởng cần được kiên quyết thực hiện với quyết tâm chính trị cao nhất. Theo đó, nền kinh tế mới có thể duy trì sản xuất trong đại dịch, hồi phục nhanh chóng sau đại dịch và tiến tới phát triển bền vững.

4.1.3. Tăng cường các giải pháp hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa

Những giải pháp cho nhóm yếu thế này cần phải được ưu tiên hàng đầu về nguồn lực và thực hiện nhanh chóng, đặc biệt là nếu bệnh dịch tái bùng phát trong nước. Các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ và vừa, cần tiếp tục được thực hiện theo hướng tập trung hơn, đúng đối tượng và thực chất hơn, theo sát với nhu cầu của doanh nghiệp hơn. Cần có chọn lọc, phân loại ngành nghề để hỗ trợ, trên cơ sở đánh giá, khảo sát nhanh tác động của dịch Covid-19 đến ngành, nghề cụ thể và có các điều kiện, tiêu chí. Về điều kiện/tiêu chí doanh nghiệp nhận hỗ trợ; Chính phủ có thể căn cứ vào một số tiêu chí chủ yếu gồm: tính lan tỏa - tác động tích cực tới các ngành, lĩnh vực khác; lao động - tạo nhiều công ăn việc làm; có khả năng phục hồi sau đại dịch. Đặc biệt cần tránh hiện tượng trục lợi chính sách hỗ trợ và rủi ro đạo đức.

Bên cạnh đó, cần giảm thiểu các thủ tục đối với các doanh nghiệp khi lập hồ sơ đề nghị hỗ trợ, điển hình là yêu cầu phải chứng minh tài chính chi tiết, chứng minh về việc không có doanh thu hoặc không có nguồn tài chính để trả lương. Thực tế, rất nhiều doanh nghiệp vừa và nhỏ bị tác động nặng nề bởi Covid-19 nhưng vẫn duy trì hoạt động sản xuất kinh doanh với số lao động giảm mạnh nên không thể tiếp cận được gói hỗ trợ.

Với chính sách thuế, tác động của các gói hỗ trợ gia hạn nộp thuế và tiền thuế đất hiện nay còn nhỏ. Vì vậy, nên kéo dài thời gian giãn, hoãn thuế, tiền thuê đất và bổ sung bổ sung đối tượng được gia hạn ít nhất là đến giữa năm 2021. Chính phủ cũng nên cân nhắc hỗ trợ doanh nghiệp bằng cách giảm thuế giá trị gia tăng do đây là loại thuế mà diện điều tiết rộng, không cần có lợi nhuận mới phải nộp như thuế thu nhập doanh nghiệp. Như vậy độ bao phủ với các đối tượng bị ảnh hưởng tiêu cực từ Covid-19 sẽ rộng hơn.

Trước đó, chính sách giảm thuế thu nhập doanh nghiệp đã được thực thi nhưng rất ít doanh nghiệp có thể tiếp cận được gói hỗ trợ này vì phần lớn các doanh nghiệp gặp khó khăn, thu hẹp sản xuất và thua lỗ. Ngoài ra, các giải pháp hỗ trợ về chi phí cho doanh nghiệp cần được tiếp tục đẩy mạnh, đặc biệt là những giải pháp như vay không cần tài sản thế chấp đảm bảo tối đa 50% tiền lương tối thiểu; miễn, giảm phí dịch vụ thanh toán điện tử; giảm tiền thuê đất; tạm dừng đóng bảo hiểm xã hội, kinh phí công đoàn; hỗ trợ chi phí logistics hàng hải, hàng không, đường bộ, đường thủy nội địa, đường sắt. Đối với các giải pháp này, cần đơn giản hóa thủ tục hồ sơ xin hỗ trợ, rút ngắn thời gian hỗ trợ, và tăng cường tính minh bạch.

4.2. Khuyến nghị giải pháp dài hạn

Bên cạnh những giải pháp ngắn hạn mang tính ứng phó với Covid-19, Chính phủ cũng cần thực hiện các giải pháp mang tính dài hạn để chuẩn bị những điều kiện cơ bản cho phát triển bền vững sau đại dịch.

Thứ nhất, yêu cầu cấp thiết hiện nay là phải tìm kiếm động lực tăng trưởng mới trong bối cảnh những động lực cho tăng trưởng trước đây đang dần cạn kiệt. Đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng dựa vào nền tảng công nghệ và đổi mới sáng tạo. Phát triển kinh tế số là một trong những giải pháp căn bản trong giai đoạn phát triển sắp tới của nền kinh tế.

Thứ hai, hoàn thiện thể chế kinh tế theo hướng: xây dựng nhà nước kiến tạo, phát triển, liêm chính và hành động; tôn trọng và bảo vệ sự bình đẳng giữa các thành phần kinh tế; thực hiện phân cấp quản lý với phân cấp ngân sách; tinh giản và kiện toàn bộ máy.

Thứ ba, phát triển khu vực tư nhân đổi mới, năng động, sáng tạo. Đảm bảo thể chế kinh doanh bình đẳng cho các doanh nghiệp tư nhân và bảo vệ lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, tạo môi trường đầu tư và cơ hội bỏ vốn. Cần có chiến lược nâng cao năng lực của các doanh nghiệp trong nước để các doanh nghiệp đủ năng lực học hỏi công nghệ mới hoặc đủ năng lực cung cấp đầu vào cho doanh nghiệp FDI. Chiến lược này cần gắn kết chặt chẽ với chính sách phát triển khoa học công nghệ, chính sách giáo dục và đào tạo, và chính sách thúc đẩy tinh thần khởi nghiệp và nuôi dưỡng doanh nghiệp tư nhân trong nước để các doanh nghiệp lớn

dần và sớm đạt quy mô phù hợp.

Thứ tư, cần cụ thể hóa những chính sách thu hút đầu tư FDI “chất lượng”, hạn chế các dòng vốn đầu tư FDI công nghệ thấp vào Việt Nam chỉ để tận dụng nhân công rẻ hay “rửa xuất xứ” để gia công. Cần phải giảm dần việc áp dụng hình thức ưu đãi về thời gian miễn thuế, giảm thuế một cách tràn lan và “xé rào” ở các địa phương; cũng như rà soát lại toàn bộ các quy định pháp lý về ưu đãi thuế đối với các dòng vốn FDI “kém chất lượng”. Đồng thời chỉ tiếp nhận và tạo ưu đãi đột phá đối với các dòng vốn đầu tư sử dụng công nghệ cao, thân thiện với môi trường, tạo giá trị gia tăng cao, kết nối với các doanh nghiệp trong nước, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu công nghiệp, đưa Việt Nam lên vị trí cao hơn trong chuỗi giá trị khu vực, đóng góp vào tăng trưởng bền vững.

Thứ năm, phát triển nguồn nhân lực có chất lượng cao thông qua cải cách toàn diện hệ thống giáo dục, đổi mới chương trình đào tạo theo hướng tăng thực hành; phát triển năng lực theo hướng đa kỹ năng; tăng cường kết nối giữa cơ sở đào tạo và thị trường. Bên cạnh đó, cần khuyến khích các doanh nghiệp lớn đầu tư vào giáo dục thông qua hệ đối tác công tư.

Thứ sáu, phát triển bền vững về môi trường qua các giải pháp gồm: phát triển công nghệ xanh, năng lượng sạch; phục hồi, duy trì và sử dụng có hiệu quả các nguồn tài nguyên; kiểm soát hoạt động gây ô nhiễm và suy thoái môi trường; tăng cường khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu.

Lời thừa nhận/ Cảm ơn: Sản phẩm này thuộc đề tài cơ sở trọng điểm, mã số KTQD.2020.01TĐ

Tài liệu tham khảo

- Chính phủ (2018a), *Nghị định số 97/2018/NĐ-CP của Chính phủ: Về cho vay lại vốn vay ODA, vay ưu đãi nước ngoài của Chính phủ*, ban hành ngày 30 tháng 6 năm 2018.
- Chính phủ (2018b), *Nghị định số 39/2018/NĐ-CP, quy định chi tiết một số điều của luật hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa*, ban hành ngày 11 tháng 3 năm 2018.
- Chính phủ (2020a), *Nghị định số 41/2020/NĐ-CP, về gia hạn thời hạn nộp thuế và tiền thuê đất*, ban hành ngày 8 tháng 4 năm 2020.
- Chính phủ (2020b), *Nghị định số 114/2020/NĐ-CP, quy định chi tiết thi hành nghị quyết số 116/2020/QH14 của Quốc hội về giảm thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp của năm 2020 đối với doanh nghiệp, hợp tác xã, đơn vị sự nghiệp và tổ chức khác*, ban hành ngày 25 tháng 9 năm 2020.
- Chính phủ (2020c), *Nghị quyết số 42/NQ-CP về các biện pháp hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch Covid-19*, ban hành, ngày 9 tháng 4 năm 2020.
- NEU-JICA (2020), *Đánh giá các chính sách ứng phó với COVID-19 và các khuyến nghị*, Báo cáo nghiên cứu, Hà Nội.
- Quốc hội (2020), *Nghị quyết 116/2020/QH14, về giảm thuế thu nhập doanh nghiệp phải nộp của năm 2020 đối với doanh nghiệp, hợp tác xã, đơn vị sự nghiệp và tổ chức khác*, ban hành ngày 19 tháng 6 năm 2020.
- Thủ tướng Chính phủ (2020a), *Quyết định số 15/2020/QĐ-TTg, quy định về việc thực hiện các chính sách hỗ trợ người dân gặp khó khăn do đại dịch Covid-19*, ban hành ngày 24 tháng 4 năm 2020.
- Thủ tướng Chính phủ (2020b), *Chỉ thị số 11/CT-TTg, về các nhiệm vụ, giải pháp cấp bách tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, đảm bảo an sinh xã hội ứng phó với dịch Covid-19*, ban hành, ngày 4 tháng 3 năm 2020.