
TỔNG QUAN KINH TẾ VIỆT NAM NĂM 2021 VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH NĂM 2022

Tô Trung Thành
Trường Đại học Kinh tế Quốc dân
Email: thanhtt@neu.edu.vn

Mã bài: JED - 080122
Ngày nhận: 08/01/2022
Ngày nhận bản sửa: 10/01/2022
Ngày duyệt đăng: 12/01/2022

Tóm tắt

Làn sóng lây nhiễm lần thứ 4 của đại dịch COVID-19 trong năm 2021 đã khiến nền kinh tế gặp thách thức vô cùng to lớn. Tăng trưởng kinh tế cả năm chỉ đạt mức 2,58%, thấp nhất trong vòng hai thập kỷ gần đây, nguyên nhân do tốc độ tăng đầu tư công và chi tiêu suy giảm, các ngành dịch vụ giảm sâu do giãn cách xã hội. Doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn do đứt gãy chuỗi cung ứng và nguồn cung lao động, chi phí sản xuất tăng cao. Tuy nhiên, một số điểm sáng ghi nhận như lạm phát thấp, tỷ giá ổn định và cân đối vĩ mô đảm bảo. Trong năm 2022, quan điểm chính sách cần “sống chung với COVID-19”, mở rộng thêm hỗ trợ tài khóa để hồi phục nền kinh tế và tiết giảm chính sách tiền tệ trước các rủi ro lạm phát.

Từ khóa: Tăng trưởng, lạm phát, tỷ giá, lãi suất, thương mại, chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa

Mã JEL: A1, E00, E01

Overview of Vietnamese economy in 2021 and policy recommendations for 2022

Abstract

The 4th wave of infections of the COVID-19 pandemic in 2021 has caused the economy to face enormous challenges. The economic growth was only 2.58%, the lowest in the last two decades, caused by the decline in the growth rate of public investment and private expenditure, and sharp decrease in the service industry due to social distancing. Enterprises faced many difficulties due to disruptions in supply chain and labor supply, and high production costs. However, some bright spots were recorded such as low inflation, stable exchange rate and guaranteed macroeconomic balance. In 2022, the policy perspective needs to “live with COVID-19”, expanding fiscal support to recover the economy and reducing monetary policy stance against inflation risks.

Keywords: Economic growth, inflation, exchange rate, trade, monetary policy, fiscal policy

JEL Codes: A1, E00, E01

1. Dẫn nhập

Năm 2021 chứng kiến những khó khăn và thách thức chưa từng có của nền kinh tế. Đại dịch COVID-19 diễn biến phức tạp hơn với tốc độ lây lan rất nhanh do chủng mới Delta, đã và đang đe dọa nỗ lực kiểm soát dịch bệnh của nhiều quốc gia trên thế giới. Ở Việt Nam, số ca lây nhiễm và tử vong đều tăng cao và diễn biến hết sức phức tạp ở hầu hết các địa phương trong cả nước, nhiều tỉnh thành phố lớn và quan trọng phải giãn cách xã hội trong bối cảnh tỷ lệ tiêm vaccine còn thấp. Diễn biến này đã ảnh hưởng lớn đến sức khỏe và tính mạng của người dân, tác động nghiêm trọng đến nền kinh tế và mọi mặt của đời sống xã hội. Trong bối cảnh đó, kinh tế Việt Nam năm 2021 đã diễn biến như thế nào và khuyến nghị chính sách nào để hỗ trợ hồi phục kinh tế trong năm 2022? Bài viết này sẽ trả lời câu hỏi trên thông qua đánh giá diễn biến bốn khu vực chính của nền kinh tế gồm: khu vực kinh tế thực, khu vực đối ngoại, khu vực tài chính tiền tệ và khu vực tài chính ngân sách. Phần cuối bài viết sẽ đưa ra các khuyến nghị chính sách cho năm 2022 và các năm tiếp theo.

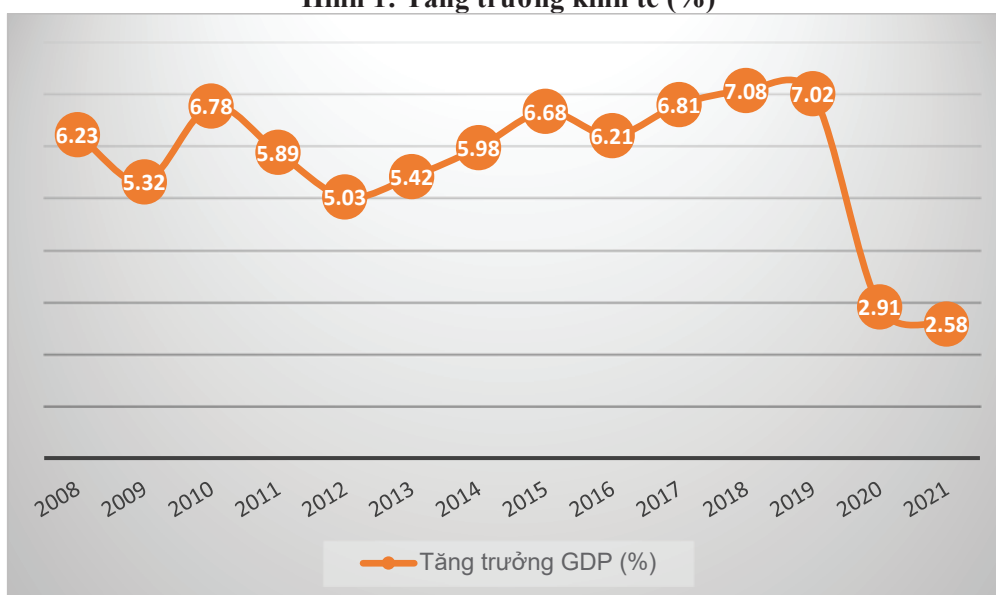
2. Tổng quan kinh tế Việt Nam năm 2021

2.1. Khu vực kinh tế thực

Tăng trưởng kinh tế

Diễn biến phức tạp của đại dịch COVID-19 đã làm sai lệch hầu hết những dự báo hồi phục mạnh mẽ của nền kinh tế Việt Nam trong năm 2021. Tăng trưởng kinh tế cả năm 2021 chỉ đạt mức 2,58%, giảm so với mức 2,91% của năm 2020 – năm đầu tiên bị tác động của đại dịch, thấp hơn rất nhiều so với thời kỳ trước đại dịch, và là mức thấp nhất trong vòng hai thập kỷ gần đây (Xem hình 1). Cụ thể, quý I GDP tăng 4,72%; quý II tăng 6,73%; quý III giảm 6,02%; quý IV tăng 5,22%, theo đó, tác động nặng nề nhất là ở quý 3, với sự xuất hiện của biến chủng Delta có khả năng lây lan nhanh chóng trong bối cảnh tỷ lệ tiêm chủng còn thấp, đã gần như vô hiệu hoá các nỗ lực ngăn chặn dịch bệnh và truy vết của Chính phủ, vốn rất thành công trong năm 2020. Nhiều khu vực kinh tế trọng điểm như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Bắc Giang, Bắc Ninh... đã bị phong toả trong thời gian dài, ảnh hưởng rất lớn đến nền kinh tế.

Hình 1: Tăng trưởng kinh tế (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Bảng 1: Tốc độ tăng thành tố chỉ tiêu GDP (%)

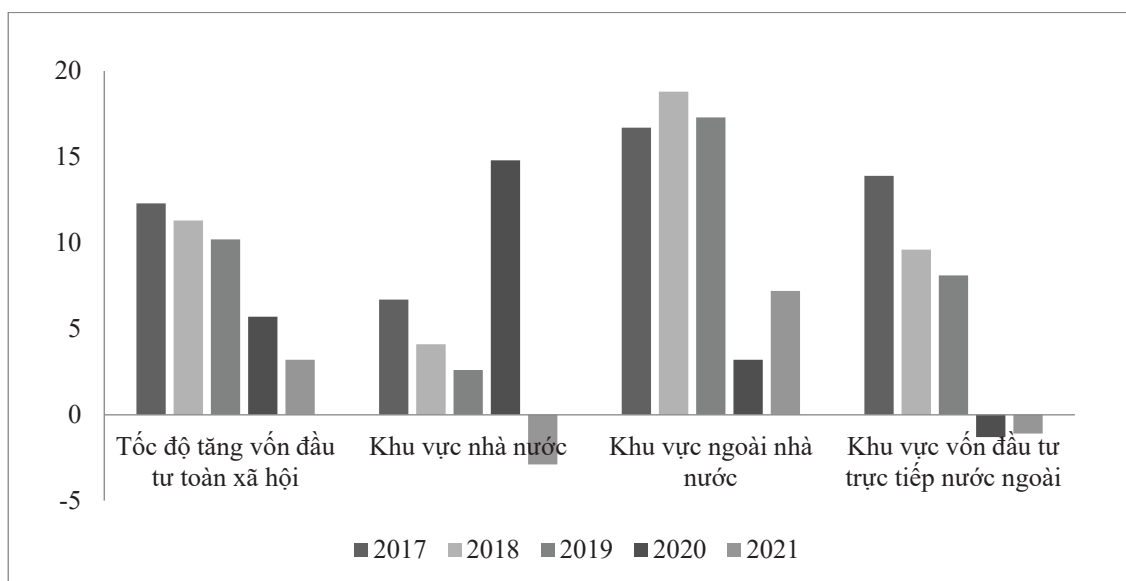
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
GDP	6,21	6,81	7,03	7,02	2,91	2,58
Tích lũy tài sản	9,72	9,80	8,22	7,91	4,12	3,96
Tiêu dùng cuối cùng	7,32	7,35	7,17	7,23	1,06	2,09

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Xét theo thành tố chỉ tiêu, Bảng 1 cho thấy tốc độ tăng của tích lũy tài sản tiếp tục đã chậm lại từ năm 2020, chỉ tăng 3,96% năm 2021, thấp hơn so với mức tăng 4,12% của năm 2020. Cụ thể, vốn đầu tư toàn xã hội năm 2021 thực hiện theo giá hiện hành đạt 2.891,9 nghìn tỷ đồng, chiếm 34,43% GDP, tăng 3,2% so với cùng kỳ năm trước, giảm so với mức tăng 4,12% của năm 2020. Trong đó, tốc độ tăng trưởng vốn đầu tư của khu vực nhà nước (chiếm tỷ trọng 24,7%) và FDI (15,8%) đều giảm so với năm ngoái (giảm tương ứng 2,9% và 1,1%). Điều này phản ánh tốc độ tăng trưởng đầu tư đã chậm lại, nguyên nhân chính là từ tốc độ giải ngân đầu tư công đã không duy trì được tốc độ nhanh như năm 2020.

Trong khi đó, tiêu dùng cuối cùng mặc dù phần nào phục hồi khi đạt được mức tăng 2,09%, cao hơn so

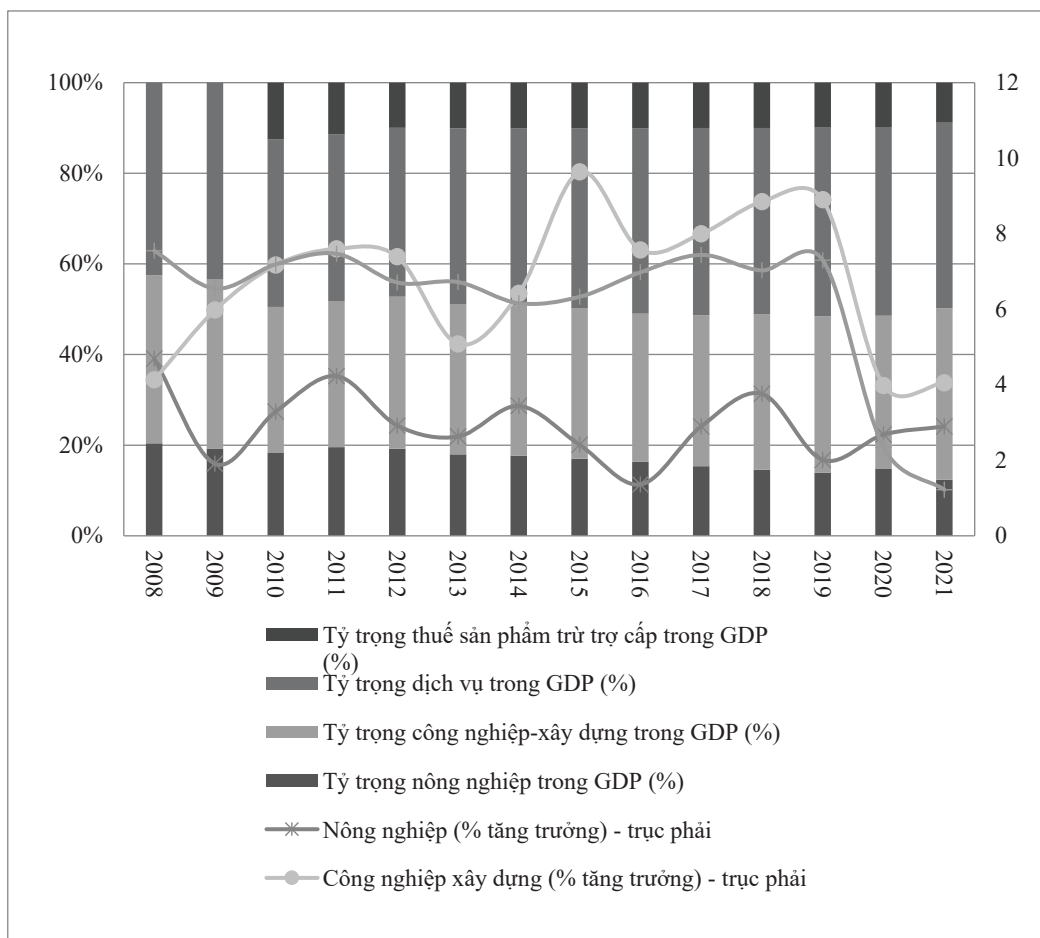
Hình 2: Mức tăng vốn đầu tư xã hội của Việt Nam (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

với mức tăng 1,06% của năm 2020, nhưng vẫn ở mức rất thấp so với trước đại dịch. Có thể thấy rõ hơn thông qua tổng mức bán lẻ hàng hoá và doanh thu dịch vụ tiêu dùng năm 2021 đạt 4,789.5 nghìn tỷ đồng, giảm 3,8% so với năm trước; nếu loại trừ yếu tố giá thì mức giảm là 6,2% (so với mức giảm 3% của năm 2020).

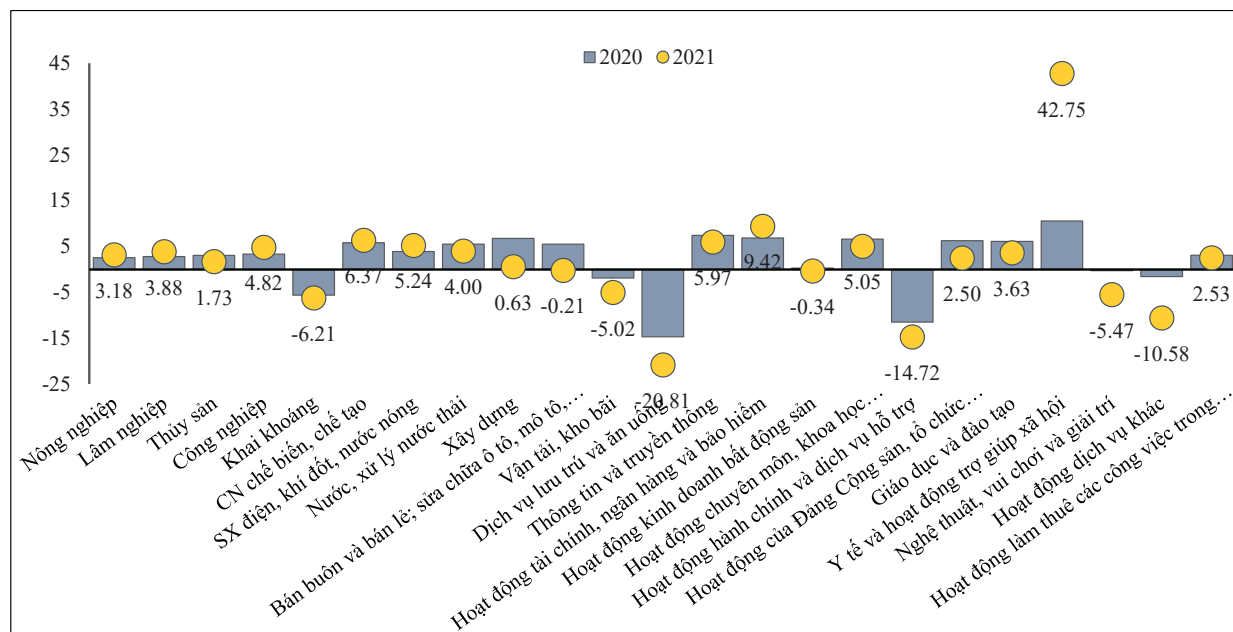
Hình 3: Tỷ trọng và tốc độ tăng trưởng các ngành sản xuất (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Theo cơ cấu ngành sản xuất, ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản năm 2021 tăng trưởng 2,9% (tăng lên đáng kể so với mức 0,61% của năm 2020) và đóng góp 13,97% vào tăng trưởng GDP. Ngành công nghiệp và xây dựng tăng trưởng 4,05%, tăng nhẹ so với mức tăng 3,98% của năm 2020, và đóng góp 63,80% vào tăng trưởng GDP. Trong khi đó, đại dịch tiếp tục tác động mạnh mẽ đến ngành dịch vụ, với mức tăng 1,22% (so với mức tăng 2,34% năm 2020), đóng góp 22,23% vào tăng trưởng GDP (Xem hình 3). Chi tiết hơn vào các ngành sản xuất, có thể thấy một số ngành vẫn tiếp tục đà giảm sâu từ năm 2020 như ngành vận tải kho bãi (giảm 5,02%), dịch vụ lưu trú và ăn uống (giảm 20,81%), hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ (giảm 14,72%). Trong khi đó, do đặc thù trong dịch bệnh, ngành y tế và hoạt động trợ giúp xã hội có mức tăng trưởng đột biến lên tới 42,75%.

Hình 4: Tăng trưởng sản xuất của các ngành (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Tình hình hoạt động của doanh nghiệp

Năm 2021, có 116,8 nghìn doanh nghiệp đăng ký thành lập mới với tổng số lao động gần 854 nghìn và tổng số vốn đăng ký là 1.611,1 nghìn tỷ đồng, giảm 13,4% về số lượng doanh nghiệp, giảm 18,1% về số lao động và giảm 27,9% về lượng vốn đăng ký so với năm 2020. Trong năm này, có đến gần 55 nghìn doanh nghiệp phải tạm dừng kinh doanh có thời hạn (tăng 18% so với năm 2020); 48,1 nghìn doanh nghiệp ngừng hoạt động chờ làm thủ tục giải thể (tăng 27,8%); và 119,8 nghìn doanh nghiệp rút lui khỏi thị trường (tăng 17,8%). Những kết quả trên đã phản ánh những khó khăn rất lớn của khu vực doanh nghiệp, được thể hiện ở một số điểm sau:

Thứ nhất là đứt gãy chuỗi cung ứng. Do việc áp dụng một cách cứng nhắc Chỉ thị 16, giãn cách chặt chẽ và không thống nhất ở các địa phương trong giai đoạn mới bùng phát đợt dịch lần thứ 4 đã dẫn đến các hệ quả là: (i) gián đoạn nguồn cung nguyên vật liệu, đầu vào, hàng hóa khi việc vận chuyển lưu thông bị cản trở qua các địa phương; (ii) nhiều doanh nghiệp trong chuỗi sản xuất của ngành phải đóng cửa sản xuất khi không đáp ứng được những yêu cầu phòng chống dịch tại địa phương. Không những đứt gãy chuỗi cung ứng trong nước, nhiều doanh nghiệp nằm trong chuỗi sản xuất toàn cầu, khu trú chủ yếu ở các tỉnh bị ảnh hưởng nặng nề bởi COVID-19 như Bắc Giang, Bắc Ninh, Hải Dương, Bình Dương, Thành phố Hồ Chí Minh..., phải tạm ngừng hoạt động hoặc thu hẹp sản xuất, dẫn đến đứt gãy cả chuỗi cung ứng quốc tế.

Thứ hai là chi phí sản xuất gia tăng mạnh. Để đảm bảo điều kiện an toàn và tiếp tục sản xuất, các doanh nghiệp phải trả thêm những chi phí như: chi phí hỗ trợ lương nghỉ dịch; chi phí xét nghiệm cho người lao động và lái xe; chi phí nhiên liệu do thay đổi cung đường, di chuyển lao động và hàng hóa; trợ cấp tiền lương, bữa ăn và vật dụng sinh hoạt... để khuyến khích lao động ở lại sản xuất trong mô hình “ba tại chỗ”,

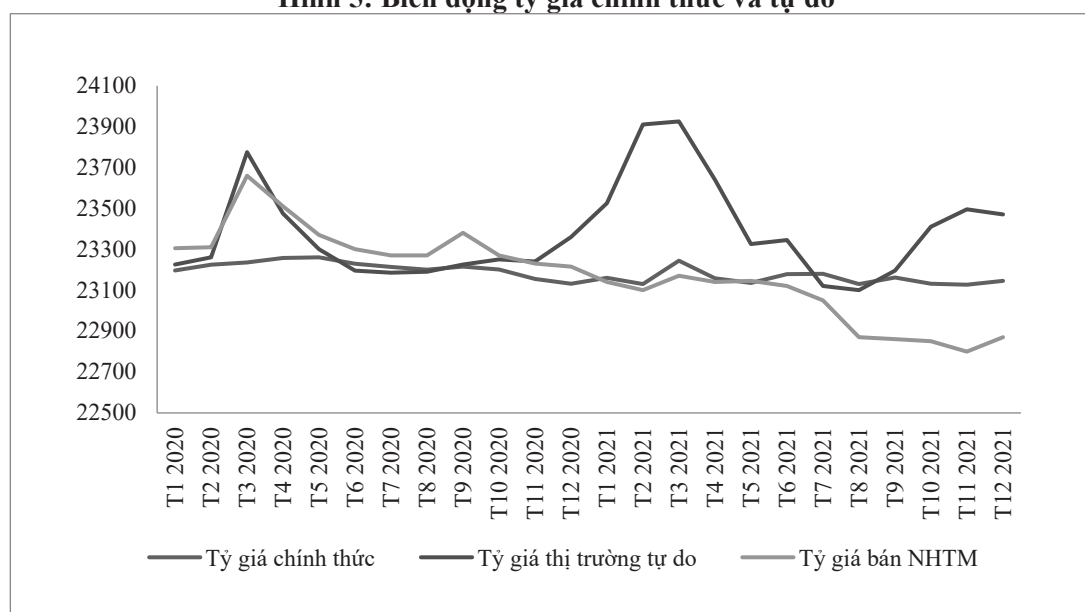
“một cung đường, hai điểm đến”. Các chi phí liên quan đến người lao động như bảo hiểm xã hội, chi phí công đoàn,... vẫn không được miễn giảm, mặc dù các doanh nghiệp sản xuất cầm chừng hoặc suy giảm sản lượng. Một số cuộc điều tra cho thấy các chi phí của các doanh nghiệp đã tăng khoảng 20-30%, tạo ra gánh nặng rất lớn với các doanh nghiệp vốn đã kiệt sức do dịch bệnh kéo dài.

Thứ ba là đứt gãy nguồn cung lao động, đặc biệt là ở quý 3 với sự bùng phát của làn sóng dịch lần thứ 4. Với “mô hình ba tại chỗ”, “một cung đường hai điểm đến”, người lao động phải làm việc trong điều kiện khó khăn, đối mặt với nhiều vấn đề về sức khỏe, thể chất, tinh thần. Nhiều người bỏ việc vì tình trạng sống và làm việc “ba tại chỗ” kéo dài quá lâu. Trong thời gian thực hiện giãn cách, nhiều doanh nghiệp phải tạm ngừng hoạt động hoặc thu hẹp sản xuất, thậm chí giải thể, hàng trăm ngàn công nhân, người lao động phải nghỉ việc, giãn việc, làm việc luân phiên do doanh nghiệp ngừng hoạt động, bị nhiễm COVID-19 nên phải cách ly và điều trị, sống trong khu bị phong tỏa.... Tuy nhiên, người lao động một khi đã bỏ về quê để tránh dịch thì không quay lại ngay doanh nghiệp khi hết giãn cách xã hội do phải tính toán về nhà ở, học tập của con cái... Ngoài ra, những quy định chống dịch ở các địa phương không thống nhất đã cản trở sự quay trở lại làm việc của người lao động.

2.2. Khu vực kinh tế đối ngoại

Tỷ giá hối đoái có một năm ổn định trên cả thị trường chính thức và thị trường tự do. Sự mất giá của đồng USD trên thị trường quốc tế (do FED hạ lãi suất để hỗ trợ việc làm và tăng trưởng); thặng dư thương mại lớn (khoảng 4 tỷ USD), dòng vốn đầu tư nước ngoài ổn định (giải ngân 19,74 tỷ USD), dự trữ ngoại hối đạt mức cao kỷ lục hơn 110 tỷ USD; và thay đổi trong chính sách can thiệp thị trường ngoại hối của Ngân hàng Nhà nước (hạn chế mua vào ngoại tệ như một phản ứng trước động thái Mỹ cáo buộc Việt Nam thao túng tiền tệ) là những nguyên nhân chính khiến thị trường ngoại hối ổn định. Kết thúc năm 2021, tỷ giá đạt mức 23,145 VND/USD, giảm nhẹ 0,065% so với đầu năm.

Hình 5: Biến động tỷ giá chính thức và tự do

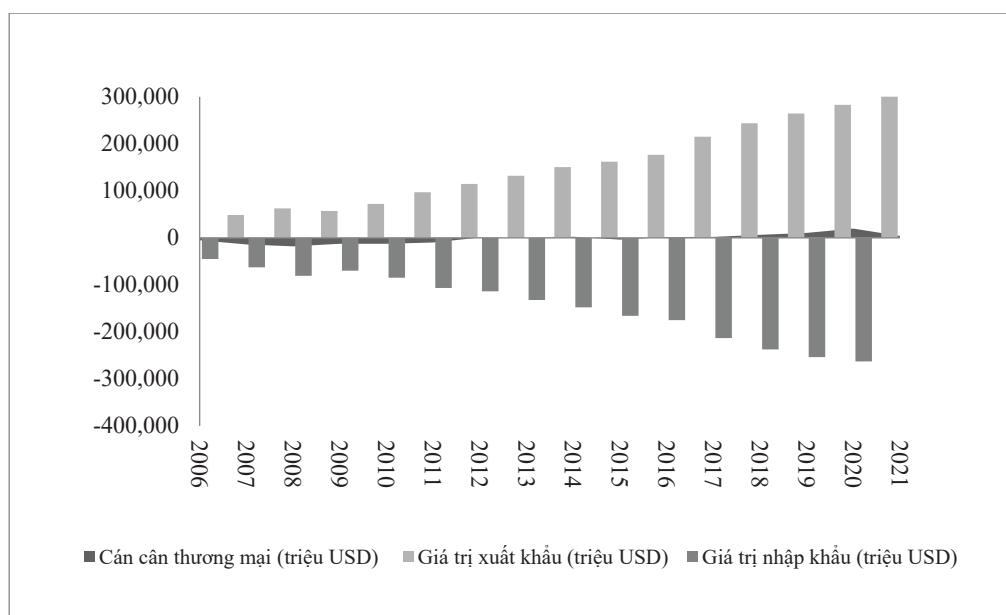


Nguồn: Ngân hàng Nhà nước, Ngân hàng Vietcombank.

Tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hoá năm 2021 ước đạt 336,25 tỷ USD, tăng 19,4% so với năm 2020 (so với mức tăng 6,5% của năm 2020). Tổng kim ngạch nhập khẩu hàng hoá năm 2021 ước đạt 332,25 tỷ USD, tăng 16% so với năm 2020 (so với mức tăng 3,6% của năm 2020). Theo đó, tổng kim ngạch xuất nhập khẩu cả năm 2021 đạt 668,5 tỷ USD, tăng 22,6% so với năm trước. Cán cân thương mại hàng hoá ước tính xuất siêu 4 tỷ USD (thấp hơn so với mức xuất siêu kỷ lục 19,94 tỷ USD của năm 2020).

Cơ cấu hàng hoá xuất nhập khẩu hầu như không thay đổi đáng kể so với những năm gần đây. Việt Nam có 8 mặt hàng xuất khẩu chủ lực với kim ngạch xuất khẩu trên 10 tỷ USD, chiếm 69,7% tổng kim ngạch xuất

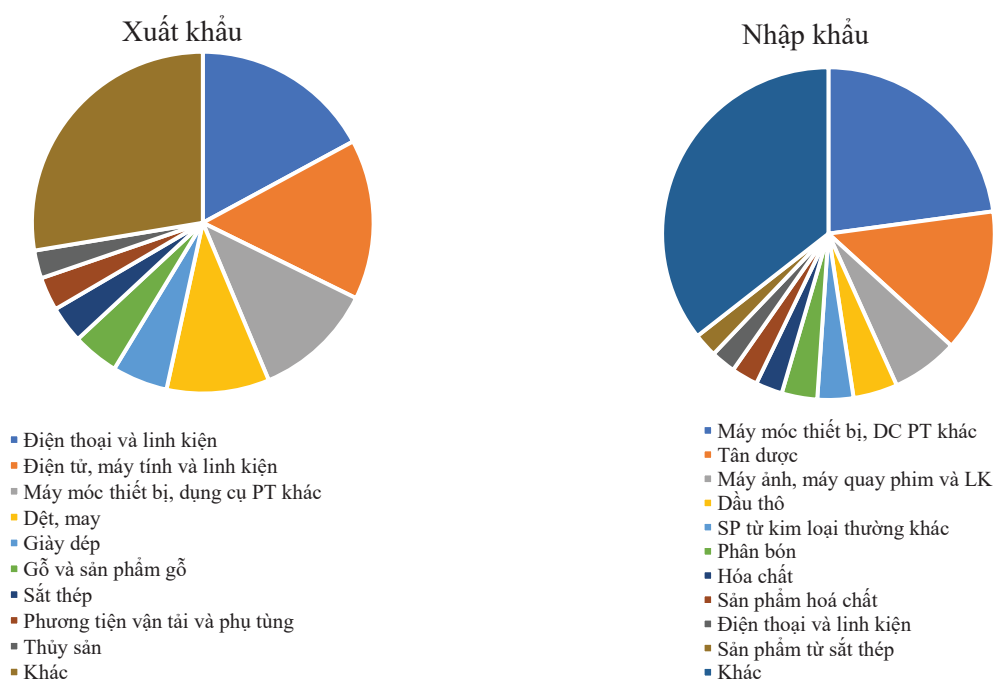
Hình 6: Xuất, nhập khẩu và cán cân thương mại



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

khẩu, bao gồm: điện thoại và linh kiện (57,5 tỷ USD); điện tử, máy tính và linh kiện (51 tỷ USD); máy móc, thiết bị, dụng cụ, phụ tùng khác (38,3 tỷ USD); dệt, may (32,7 tỷ USD); giày dép (17,6 tỷ USD); gỗ và sản phẩm gỗ (14,8 tỷ USD); sắt thép (11,7 tỷ USD) và phương tiện vận tải và phụ tùng (10,7 tỷ USD). Khu vực FDI vẫn đóng góp phần lớn vào xuất khẩu các mặt hàng công nghiệp chế biến và chế tạo với 99,3% xuất khẩu điện thoại và linh kiện; 98,1% điện tử, máy tính và linh kiện; 93% máy móc, thiết bị, dụng cụ phụ tùng; 61,7% dệt may và 79,3% giày dép. Trong khi đó, trong cơ cấu hàng hóa nhập khẩu, nhóm hàng tư liệu sản xuất vẫn chiếm tỷ trọng cao lên tới 93,5% tổng kim ngạch, trong khi, nhóm vật phẩm tiêu dùng chỉ chiếm 6,5% tổng kim ngạch.

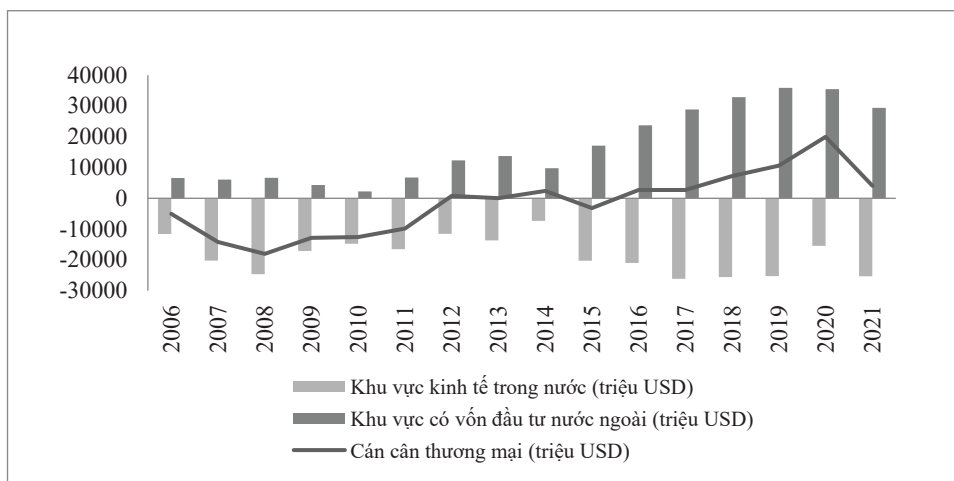
Hình 7: Cơ cấu hàng hóa xuất, nhập khẩu năm 2021



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Ngoài ra, tỷ trọng đóng góp của khu vực FDI là lớn nhất trong cấu trúc thương mại quốc tế của Việt Nam. Trong năm 2021, khu vực này đóng góp 73,6% tổng kim ngạch xuất khẩu (tăng 21,1% so với năm trước); 65,7% tổng kim ngạch nhập khẩu (tăng 29,1% so với năm trước); xuất siêu 29,36 tỷ USD so với khu vực trong nước nhập siêu 25,36 tỷ USD. Điều này tiếp tục phản ánh vai trò quan trọng của khu vực FDI đối với tăng trưởng của nền kinh tế.

Hình 8: Cán cân thương mại của các khu vực kinh tế của Việt Nam



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

2.3. Khu vực tài chính tiền tệ

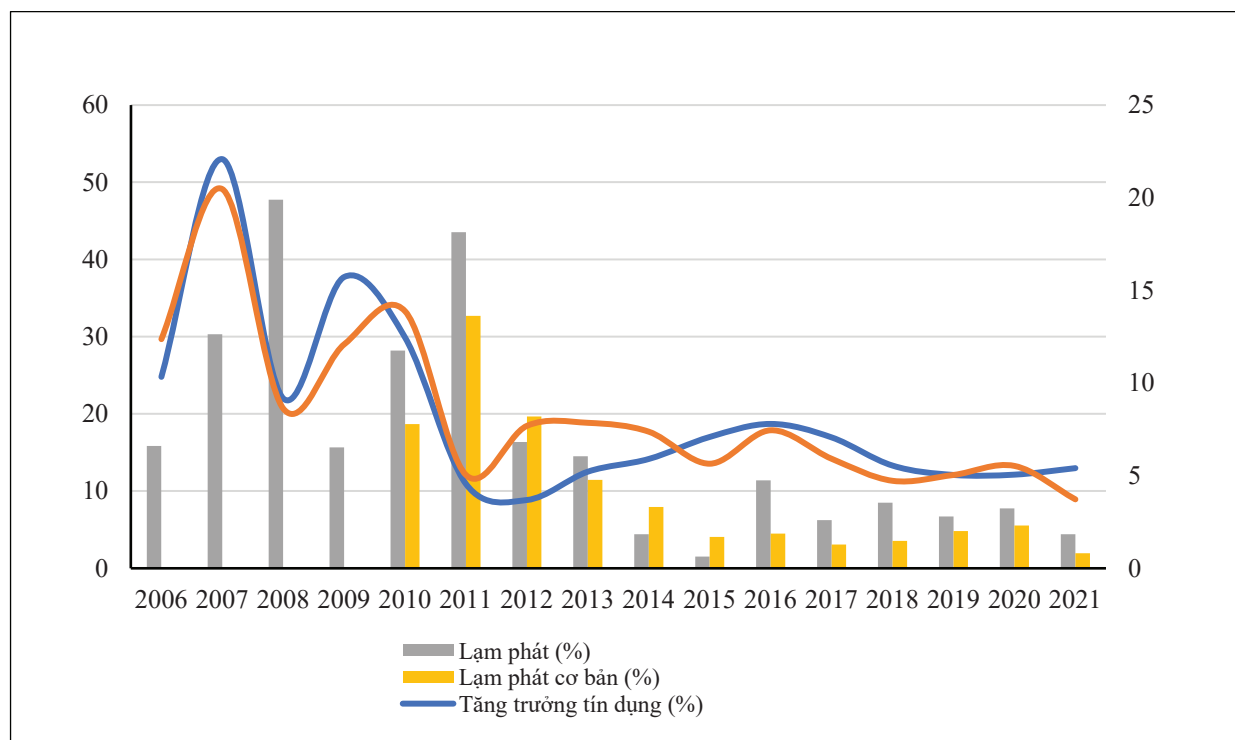
CPI năm 2021 tăng 1,84% so với năm 2020, thấp hơn nhiều so với mức tăng 3,23% của năm 2020. Trong đó, nhóm các hàng hoá tăng giá gồm xăng dầu, gạo, vật liệu bảo dưỡng nhà ở, dịch vụ giáo dục. Ngược lại, nhóm các yếu tố giúp kiềm chế lạm phát như giá thực phẩm giảm, giá điện giảm do các chương trình hỗ trợ của EVN, giá vé máy bay, giá du lịch giảm do nhu cầu suy giảm. Lạm phát cơ bản bình quân của năm 2021 chỉ tăng 0,81% so với bình quân của năm 2020, cùng với mức tăng tổng phương tiện thanh toán là 8,93% (giảm so với mức tăng 13,26% của năm 2020). Kinh tế khó khăn, nhu cầu tiêu dùng không tăng nhiều cũng là nguyên nhân khiến lạm phát giữ ở mức thấp. Tuy nhiên mức tăng tín dụng 12,97% (cao hơn so với tăng 12,13% của năm 2020), trong khi tăng trưởng kinh tế suy giảm, phản ánh nền kinh tế đang ở giai đoạn hấp thụ tín dụng khó khăn, dòng vốn khó đi vào khu vực sản xuất, và chuyển hướng dần với các thị trường tài sản, có thể gây những rủi ro lạm phát và bất ổn trong những năm tiếp theo.

Nếu như năm 2020, Ngân hàng Nhà nước đã nhiều lần điều chỉnh giảm các mức lãi suất điều hành, thì năm 2021 các mức lãi suất chính sách được giữ ổn định. Điều này phản ánh quan điểm điều chỉnh giảm lãi suất nhằm kích thích tổng cầu không còn nhiều dư địa để thực hiện. Thay vào đó, các chính sách tiền tệ hỗ trợ nền kinh tế tập trung vào các mảng chính sau:

Thứ nhất là chính sách cơ cấu lại nợ, miễn giảm lãi, giữ nguyên nhóm nợ. Ngân hàng Nhà nước đã ban hành Thông tư 03/2021/TT-NHNN ngày 02/4/2021 và Thông tư 14/2021/TT-NHNN ngày 07/9/2021 sửa đổi thông tư 01/2020/TT-NHNN về việc cơ cấu lại thời hạn trả nợ, miễn giảm phí, giữ nguyên nhóm nợ. Theo chính sách này, các khách hàng sẽ được cơ cấu lại nợ mà không bị chuyển sang nhóm nợ cao hơn; các ngân hàng thương mại có thể cho vay mới để khách hàng phục hồi sản xuất kinh doanh, và thực hiện trả nợ theo thời hạn mới. Kết quả đến cuối tháng 9 năm 2021, các ngân hàng thương mại đã cơ cấu lại thời hạn trả nợ cho 278.000 khách hàng với dư nợ 238.000 tỷ đồng. Tính lũy kế giá trị nợ đã cơ cấu lại thời hạn trả nợ, giữ nguyên nhóm nợ từ đầu năm 2020 lên đến khoảng 531.000 tỷ đồng. Tuy vậy, do tác động của COVID-19, tỷ lệ nợ xấu đang có xu hướng tăng dần, tỷ lệ nợ xấu nội bảng năm 2021 đã tăng lên 1,9% (so với mức 1,69% cuối năm 2020). Nếu tính cả các khoản nợ xấu đã bán cho VAMC nhưng chưa xử lý và nợ xấu tiềm ẩn thì nợ xấu có thể lên tới khoảng 3,79%.¹

Thứ hai là chính sách hỗ trợ tín dụng từ hệ thống ngân hàng thương mại. Ngân hàng Nhà nước đã ban hành các văn bản chỉ đạo các ngân hàng tự cân đối nguồn vốn, tiết kiệm chi phí hoạt động để vừa

Hình 9: Tăng trưởng tín dụng, tổng phương tiện thanh toán và lạm phát



Nguồn: Ngân hàng Nhà nước, Tổng cục Thống kê.

thực hiện cơ cấu lại nợ, miễn/giảm lãi vay, vừa xem xét cho vay mới phục vụ sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp và người dân. Tính đến cuối tháng 9/2021, các ngân hàng thương mại đã cho vay với lãi suất thấp tính từ ngày 23/01/2020 khoảng 5,2 triệu tỷ đồng cho 800.000 khách hàng. Các ngân hàng thương mại cũng đã miễn, giảm, hạ lãi suất cho khoảng 1,7 triệu khách hàng bị ảnh hưởng bởi đại dịch với dư nợ khoảng 2,5 triệu tỷ đồng và tổng số tiền lãi đã hỗ trợ khoảng 27.000 tỷ đồng.

Thứ ba là chính sách miễn, giảm phí dịch vụ thanh toán. Ngân hàng Nhà nước đã ban hành Thông tư 13/2021/TT-NHNN ngày 23/08/2021 để điều chỉnh giảm 50% các mức phí giao dịch thanh toán qua hệ thống thanh toán điện tử liên ngân hàng đến 30/6/2022. Các ngân hàng thương mại cũng thực hiện giảm các phí giao dịch thanh toán cho khách hàng. Theo đó, tổng số tiền phí mà các ngân hàng thương mại miễn, giảm cho khách hàng trong năm 2021 là khoảng 1.108 tỷ đồng.

Tuy nhiên, một số chính sách hỗ trợ còn bất cập ở quá trình thực thi khi các doanh nghiệp muốn tiếp cận các chính sách hỗ trợ phải đáp ứng các thủ tục hành chính phức tạp, thiếu minh bạch, đặc biệt là các minh chứng về tài chính và tài sản bảo đảm. Theo đó, những doanh nghiệp khó khăn nhất lại là nhóm khó tiếp cận chính sách hỗ trợ nhất.

2.4. Khu vực tài chính ngân sách

Trong năm 2021, các chính sách tài khóa hỗ trợ nền kinh tế tiếp tục được thực thi, tiếp nối các gói hỗ trợ được thiết kế từ năm 2020, bao gồm: (i) các chính sách tài khóa hỗ trợ doanh nghiệp, như tiếp tục giãn, hoãn nộp thuế và tiền thuê đất cho các đối tượng bị tác động bởi COVID-19, giảm thuế thu nhập, giảm phí;... (ii) các chính sách tài khóa đảm bảo an sinh xã hội như giảm mức đóng bảo hiểm tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp; hỗ trợ tạm dừng đóng vào quỹ hưu trí và tử tuất; hỗ trợ người sử dụng lao động đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm cho người lao động; hỗ trợ người lao động tạm hoãn thực hiện hợp đồng lao động, nghỉ việc không hưởng lương tới cuối năm 2021; hỗ trợ người lao động ngừng việc; hỗ trợ người lao động chấm dứt hợp đồng lao động nhưng không đủ điều kiện hưởng trợ cấp thất nghiệp...

Chi ngân sách gia tăng trong năm 2021. Khoản chi lớn nhất trong chi ngân sách nhà nước là chi thường

xuân, ở mức gần 70% trong cơ cấu chi ngân sách. Trong chi thường xuân, chi cho cải cách tiền lương chiếm tỷ trọng thấp nhất, chi trả nợ lãi tăng lên và sẽ thành xu hướng của những năm tới đây. Năm 2011 chi trả nợ lãi chỉ chiếm 4,22% trong tổng chi, đã tăng lên 6,18% năm 2019 và 6,19% năm 2021. Chi cho đầu tư phát triển năm 2021 chỉ chiếm 28,66% tổng chi ngân sách (so với mức 30,76% năm 2020), phản ánh giải ngân vốn đầu tư công gặp khó khăn hơn trong năm 2021.

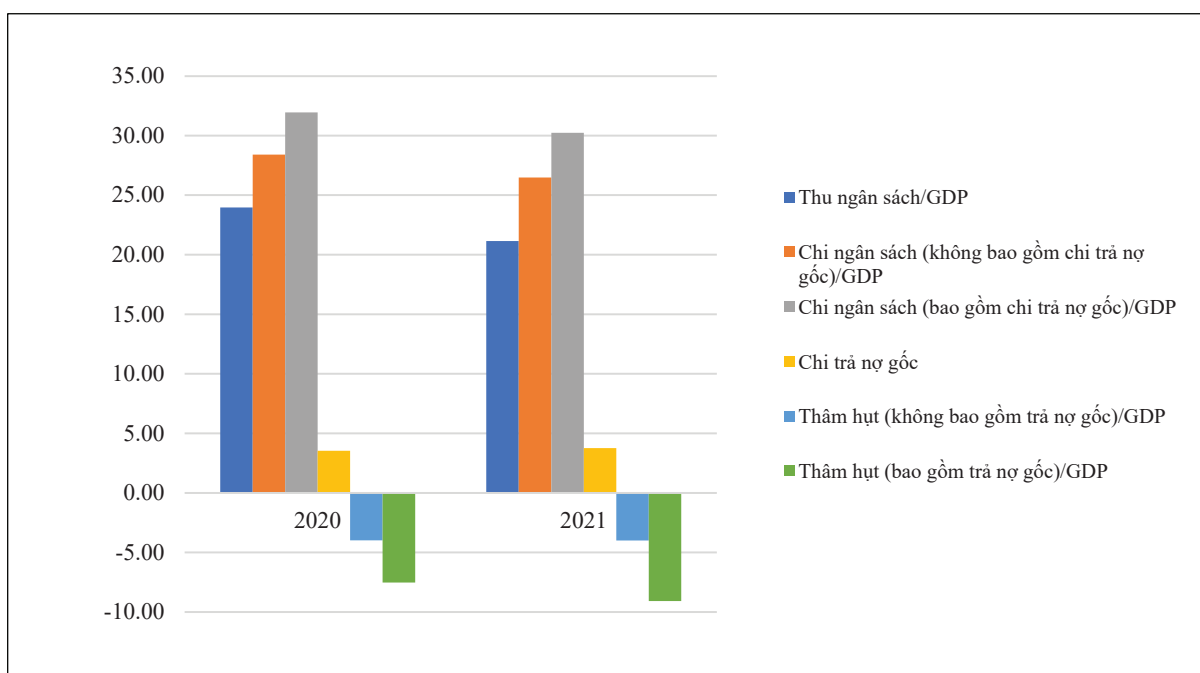
Bảng 2: Cơ cấu trong chi ngân sách nhà nước (%)

	Chi đầu tư phát triển	Chi thường xuân			
		Tổng	Chi trả nợ lãi	Chi hoạt động thường xuân	Chi cải cách tiền lương
2020	30.76	69,24	6,00	60,14	3,09
2021	28,66	69,98	6,19	63,65	1,49

Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ tài chính (nhiều năm), năm 2020 là ước thực hiện lần 2, 2021 là ước thực hiện tháng 12/2021.

Trong khi đó, những chính sách hỗ trợ nền kinh tế cũng ảnh hưởng tiêu cực đến nguồn thu. Năm 2021, theo ước tính thu ngân sách giảm 9,44% so với năm 2020. Hầu hết các nguồn thu trong năm 2021 đều bị giảm xuống so với năm trước, ngoại trừ thu trên hàng hóa xuất nhập khẩu (tăng 11,5 nghìn tỷ), thu thuế thu nhập doanh nghiệp (tăng 13,6 nghìn tỷ) và thu viện trợ (tăng 3,3 nghìn tỷ). Trong cơ cấu thu ngân sách, các khoản thu từ nội địa là cao nhất và có xu hướng ngày càng tăng. Tỷ trọng thu nội địa (không bao gồm dầu thô) tăng từ mức 83,59% trong năm 2020 và vượt mức 84% trong năm 2021. Với xu hướng này, những khó khăn của nền kinh tế sẽ khiến thu ngân sách bị ảnh hưởng mạnh mẽ hơn.

Hình 10: Quy mô thu chi và thâm hụt ngân sách (%)



Nguồn: Tính toán từ số liệu Bộ tài chính (nhiều năm), năm 2020 là ước thực hiện lần 2, 2021 là ước thực hiện tháng 12/2021.

Trong bối cảnh nguồn thu ngân sách nhà nước bị giới hạn bởi tình hình kinh tế khó khăn và các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp; trong khi quy mô chi ngân sách nhà nước có xu hướng tăng lên để ứng phó với đại dịch COVID-19, việc đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước là một thách thức lớn. Bội chi ngân sách (không bao gồm chi trả nợ gốc) năm 2021 ước tính khoảng 4% GDP và tăng 36,73% về quy mô so với năm 2020.

Mặc dù các chính sách tài khóa hỗ trợ nền kinh tế ứng phó với COVID-19 đã có những kết quả nhất định,

nhưng vẫn còn một số điểm đáng chú ý: (i) quy mô các gói hỗ trợ còn hạn chế, đối tượng được nhận hỗ trợ chưa tập trung, mang tính bình quân giữa các địa phương, ngành nghề... khiến các chính sách hỗ trợ còn dàn trải, chưa thực sự có những hỗ trợ đột phá mang tính lan tỏa; (ii) thủ tục để nhận hỗ trợ chính sách còn nhiều điểm nghẽn về thủ tục hành chính, khả năng tiếp cận các gói hỗ trợ còn chưa cao, thực thi chính sách tập trung vào việc sàng lọc đối tượng thụ hưởng chính sách ngay từ đầu nên mất nhiều thời gian và thủ tục trong quá trình thực hiện.

3. Kiến nghị chính sách năm 2022

Trong năm 2022, việc Chính phủ và Ngân hàng trung ương của các quốc gia lớn, đặc biệt là Mỹ, có động thái thắt chặt tiền tệ do lo ngại lạm phát, có thể tác động đến kinh tế, tài chính thế giới nói chung và Việt Nam nói riêng. Đối với Việt Nam, dư địa các chính sách tài khóa và tiền tệ để hỗ trợ hồi phục kinh tế sẽ bị thu hẹp hơn. Lãi suất đồng USD tăng có thể làm gia tăng nghĩa vụ trả nợ nước ngoài (khi tỷ lệ nợ nước ngoài bằng đồng USD vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng nợ nước ngoài), nợ công gia tăng sẽ thu hẹp hơn không gian tài khóa, mặc dù tác động không quá lớn khi cơ cấu nợ công trong những năm gần đây đã giảm dần tỷ trọng vay nợ nước ngoài (hiện chỉ còn chiếm 1/3 tổng dư nợ công trong nước). Trong khi đó, không gian tiền tệ bị tác động mạnh hơn do một số tác động sau: (i) lãi suất USD có xu hướng tăng khiến ngân hàng trung ương các nước, bao gồm Việt Nam có xu hướng tăng lãi suất, hoặc chí ít cũng khó có thể giảm sâu được lãi suất, điều này khiến quá trình tiếp tục giảm lãi suất để hỗ trợ kinh tế khó khăn hơn; (ii) tỷ giá USD có xu hướng tăng có thể ảnh hưởng đến lạm phát trong nước (nhập khẩu lạm phát), theo đó, chính sách nới lỏng tiền tệ trong nước phải cẩn trọng hơn để ổn định vĩ mô. Như vậy, trong thời gian tới, để hỗ trợ kinh tế trong nước hồi phục, trong bối cảnh thế giới thu hẹp các giải pháp nới lỏng tiền tệ, Việt Nam cũng cần dựa chủ yếu vào chính sách tài khóa và tiết giảm dần hỗ trợ thông qua chính sách tiền tệ.

Trong tình hình hiện nay, để đạt được các mục tiêu vừa hồi phục kinh tế, vừa ổn định vĩ mô và kiểm soát lạm phát, Chính phủ cần quán triệt ba quan điểm cơ bản sau khi đưa ra các chính sách:

Thứ nhất, các chính sách cần tập trung hướng đến làm thế nào để hồi phục và phát triển nền kinh tế một cách bền vững trong bối cảnh “sống chung với COVID-19”, thay vì tập trung theo hướng “ứng phó với COVID-19” và chỉ tập trung tháo gỡ khó khăn do tác động của đại dịch. Điều này phù hợp với chiến lược mới của Chính phủ là “Thích ứng an toàn, linh hoạt, kiểm soát hiệu quả dịch COVID-19” thay vì chiến lược “Không COVID-19”.

Thứ hai, do dư địa chính sách dần thu hẹp, các chính sách tài khóa và tiền tệ cần hướng các giải pháp cũng như nguồn lực ưu tiên đến khu vực doanh nghiệp, tạo điều kiện cho khu vực doanh nghiệp phục hồi và phát triển trong đại dịch; đặc biệt là những doanh nghiệp có ảnh hưởng lan tỏa lớn đến các doanh nghiệp, các khu vực khác của nền kinh tế; các doanh nghiệp hạt nhân của các chuỗi cung ứng. Điều này cũng tạo điều kiện để tạo cầu lao động, hỗ trợ an sinh xã hội (thông qua doanh nghiệp), đảm bảo ổn định cuộc sống cho người lao động.

Thứ ba, cần bám sát mục tiêu 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 và phát triển một cách bền vững.

Từ tác động của thế giới và với những nguyên tắc trên, một số khuyến nghị cụ thể cho các chính sách như sau:

Chính sách tài khóa hỗ trợ doanh nghiệp

Chính sách tài khóa phải được coi là chính sách hỗ trợ quan trọng nhất. Quy mô hỗ trợ tài khóa hiện nay của Việt Nam còn khá thấp so với thế giới, chỉ chiếm khoảng 3% GDP so với tỷ lệ các nước mới nổi là hơn 5% GDP hay các nước phát triển là hơn 10% GDP. Trong khi đó, tác động của thế giới đến không gian tài khóa không đáng kể, các cân đối lớn của nền kinh tế đang ở trong ngưỡng an toàn, vì vậy, Chính phủ có thể gia tăng hỗ trợ tài khóa mạnh mẽ hơn (lên khoảng 5-6% GDP) trong bối cảnh đặc biệt hiện nay để hỗ trợ nền kinh tế trong ít nhất 2-3 năm tới đây.

Mở rộng hỗ trợ tài khóa cần hướng đến khu vực doanh nghiệp mạnh mẽ hơn, tập trung vào hai khó khăn lớn nhất với cộng đồng doanh nghiệp hiện nay là đứt gãy chuỗi cung ứng và chi phí sản xuất gia tăng. Vì vậy, cần thay thế các loại thuế dựa trên thu nhập (như miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp...) và ưu tiên

sử dụng các công cụ tài khóa để giảm chi phí cho doanh nghiệp, như giảm thuế GTGT ở mức cao hơn và bao phủ nhiều đối tượng hơn; kéo dài thời gian giãn, hoãn thuế; giảm tiền thuê đất và bổ sung đối tượng được gia hạn; tạm dừng hoặc giảm đóng bảo hiểm xã hội; tạm dừng hoặc giảm kinh phí công đoàn; cho phép doanh nghiệp sử dụng nguồn kinh phí này để hỗ trợ trực tiếp cho người lao động; giảm cước và chi phí logistics hàng hải, hàng không, đường bộ, đường thủy nội địa, đường sắt; giảm giá và giảm tiền điện, nước, viễn thông, miễn phí dịch vụ thanh toán điện tử... 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. Cần giảm thiểu những phiền hà về thủ tục và quy trình tiếp cận các hỗ trợ.

Ngoài ra, trong bối cảnh khu vực tư nhân còn khó khăn như hiện nay, thì đầu tư công được coi là một động lực tăng trưởng quan trọng, đồng thời là “vốn mồi” để lan tỏa đến khu vực doanh nghiệp. Vì vậy, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần cập nhật, tổng hợp phương án cắt giảm vốn của các bộ, ngành có tỷ lệ giải ngân thấp so với kế hoạch để điều chuyển cho các dự án quan trọng; cần đẩy mạnh giải ngân đầu tư công thông qua tháo gỡ các nút thắt thể chế và tạo cơ chế đặc thù để tập trung vào các dự án lớn, các công trình trọng điểm quốc gia, có tính kết nối cao, liên kết vùng, có tính lan tỏa cao... như các dự án giao thông, năng lượng, ứng phó biến đổi khí hậu, viễn thông, chuyển đổi số,... Đi kèm với thúc đẩy đầu tư công, cũng cần xây dựng cơ chế đặc biệt để giám sát việc thực hiện giải ngân vốn đầu tư công trong giai đoạn hiện nay, để đảm bảo việc giải ngân nhanh chóng nhưng phải có hiệu quả cao, tránh lãng phí, thất thoát, tham nhũng.

Ngoài ra, đây cũng là cơ hội để Việt Nam cải cách tài khóa theo hướng bền vững và hỗ trợ tăng trưởng. Cụ thể, 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. 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.

Chính sách tiền tệ hỗ trợ doanh nghiệp

Trong bối cảnh hiện nay, dự địa chính sách tiền tệ bị thu hẹp mạnh hơn (sức hấp thụ vốn thấp, áp lực lạm phát đang gia tăng, các nước trên thế giới cũng đã thu hẹp nói nòng tiền tệ), các công cụ lãi suất nói riêng và chính sách tiền tệ nói chung ít có tác dụng trong khi lại dẫn đến rủi ro lạm phát và bất ổn vĩ mô. Vì vậy, quy mô và công cụ hỗ trợ tiền tệ trong thời gian tới có thể giữ như hiện nay, nhưng cần tập trung vào một số vấn đề sau:

- Chú trọng vào việc hướng chuyển các dòng vốn tín dụng vào các khu vực sản xuất, và kiểm soát chặt chẽ tăng trưởng “nóng” ở các thị trường tài sản.

- Tập trung cải thiện về thể chế, giảm thiểu các thủ tục,... để gia tăng mạnh mẽ khả năng tiếp cận vốn của các doanh nghiệp.

- Cần kiểm soát chặt chẽ cung tiền nhưng cần cho phép nới lỏng chỉ tiêu tín dụng ở các ngân hàng có chỉ tiêu an toàn cao (ví dụ đáp ứng được các tiêu chí của Basel II và có tỷ lệ nợ xấu thấp) để gia tăng các dòng vốn tín dụng có chất lượng đến nền kinh tế.

- Xem xét điều chỉnh lùi thời hạn tạm thời các quy định về các tỷ lệ an toàn của hệ thống ngân hàng, các quy định về cơ cấu lại nhóm nợ... để các ngân hàng có thể mở rộng hỗ trợ cho nền kinh tế, đến khi đại dịch được kiểm soát và tiềm lực của doanh nghiệp, ngân hàng đã vững hơn.

- Tập trung xử lý nợ xấu đang có xu hướng gia tăng. Nghị quyết số 42/2017/QH14 ngày 21/6/2017 về thí điểm xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng sắp hết hiệu lực sau 5 năm thực thi, theo đó, cơ chế xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng sẽ không được ưu tiên áp dụng cơ chế hiện nay. Áp lực xử lý nợ xấu của hệ thống sẽ rất lớn, đặc biệt trong bối cảnh nền kinh tế vẫn còn rất khó khăn. Vì vậy, về mặt thể chế, cần cho phép kéo dài hiệu lực thi hành Nghị quyết 42 hoặc ban hành luật mới về xử lý nợ xấu, tạo khung pháp lý hiệu quả hơn để xử lý nợ xấu. Cần nhắc việc mở cửa thị trường nợ xấu, thành lập sàn giao dịch nợ; hoàn thiện thể chế và quy định về hoạt động mua bán và giao dịch nợ; tạo cơ chế thanh lý nợ xấu hiệu quả. Đi kèm là cần thành lập các tổ chức quản lý thị trường để giám sát thị trường hoạt động minh bạch, công khai, hiệu quả, chặt chẽ. Cần xem xét lùi thời hạn tạm thời về cơ cấu lại nhóm nợ để các tổ chức tín dụng và doanh nghiệp vượt

qua giai đoạn khó khăn hiện nay. Tuy nhiên, khi hết thời hạn cơ cấu lại nợ, các khoản nợ xấu thực chất có thể sẽ bộc lộ, vì vậy, tổ chức tín dụng cũng cần chủ động đánh giá lại rủi ro có thể phát sinh và trích lập dự phòng đầy đủ. Ngoài ra, các tổ chức tín dụng cũng cần tập trung tín dụng vào khu vực sản xuất có khả năng hồi phục tốt, kiểm soát chặt chẽ tín dụng vào các khu vực có rủi ro cao như bất động sản hay chứng khoán.

Chính sách giải quyết dứt gãy cung lao động

- Các chính sách chống dịch cần nhất quán giữa các địa phương, để đoán, có những kịch bản cụ thể và hướng dẫn chi tiết cho người lao động khi quay lại làm lại làm việc, tạo tâm lý yên tâm cho người lao động quay trở lại làm việc và dự đoán được các tình huống xảy ra.

- Đẩy nhanh tốc độ tiêm vắc xin để đạt được miễn dịch cộng đồng, đặc biệt ưu tiên cho các lao động tuyến đầu, lao động tại các khu công nghiệp, khu chế xuất để duy trì sản xuất.

- Cho phép sử dụng lao động an toàn, doanh nghiệp được quyền thuê lao động đảm bảo hoạt động trở lại khi đủ điều kiện. Cải thiện quy trình kiểm soát dịch đối với lao động di chuyển từ nơi ở tới nơi làm việc để tránh những phí tổn (như xét nghiệm...) không cần thiết. Sử dụng phần mềm, công nghệ thông tin để kê khai di chuyển đơn giản. Hỗ trợ các doanh nghiệp hoặc phương án với các đơn vị vận tải để tổ chức đón lao động giữa các địa phương.

- Đào tạo lại và chuyển đổi nghề nghiệp cho lao động: Người ở lại cần được hỗ trợ đào tạo lại nghề để tìm được việc làm mới hoặc các công việc phù hợp với kỹ năng, kiến thức. Bổ sung kinh phí hay cơ chế cho các Trung tâm dịch vụ việc làm tại các địa phương. Hỗ trợ chuyển đổi, nâng cao kỹ năng và dịch vụ kết nối việc làm thúc đẩy tái phân bổ người lao động sang những lĩnh vực ít bị ảnh hưởng.

- Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin kết nối cung cầu lao động: Thông tin thị trường lao động hiện nay hầu như chỉ được thu thập và phổ biến cục bộ theo địa phương, chưa có sự liên thông, đồng bộ và thống nhất trên toàn quốc. Cơ sở dữ liệu quốc gia lao động - việc làm hiện nay ứng dụng công nghệ thông tin trong việc kết nối cung - cầu lao động còn rất hạn chế.

- Hỗ trợ chi phí di chuyển cũng như xét nghiệm an toàn tại các địa bàn có nhu cầu lao động lớn để đảm bảo lao động có thể di chuyển thuận lợi đến nơi làm việc

- Chính quyền các địa phương cần phối hợp với các doanh nghiệp để tạo điều kiện và hỗ trợ các vấn đề liên quan tới gia đình người lao động, như nhà ở, trường học, lớp học... khi quay trở lại tỉnh, thành phố đã làm việc hoặc ngay tại quê nhà mà họ đã hồi hương.

Chú thích:

1. <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/no-xau-cuoi-2021-la-19-nhung-tinh-ca-no-xau-tiem-an-la-379-98131.html>

Lời thừa nhận: Đây là sản phẩm của đề tài KTQD2021.01TD, với sự hỗ trợ về số liệu và tính toán của ThS. Phạm Xuân Nam.

Tài liệu tham khảo

IMF (2021), *World Economic Outlook*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>

NEU & JICA (2022), *Đánh giá các chính sách ứng phó với COVID-19 và các khuyến nghị*, Nghiên cứu hợp tác giữa NEU-JICA.

Phạm Hồng Chương, Bùi Đức Thọ, Tô Trung Thành, Phạm Thế Anh (2021), *Đánh giá Kinh tế Việt Nam thường niên 2020: Ứng phó và vượt qua đại dịch COVID-19, hướng tới phục hồi và phát triển*, NXB Đại học Kinh tế Quốc dân.