

ĐIỂM LẠI

THÁNG 7/2020

**TRẠNG THÁI BÌNH THƯỜNG
MỚI Ở VIỆT NAM
SẼ RA SAO?**

Tác động kinh tế của COVID-19



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

ĐIỂM LẠI

THÁNG 7/2020

TRẠNG THÁI BÌNH THƯỜNG MỚI Ở VIỆT NAM SẼ RA SAO?

Tác động kinh tế của COVID-19

Ngân hàng Thế giới 2020

1818 H Street NW, Washington DC 20433

Telephone: 202-473-1000, Internet: www.worldbank.org

Báo cáo là sản phẩm của đội ngũ chuyên gia Ngân hàng Thế giới và các chuyên gia tư vấn ngoài ngân hàng. Các kết quả tìm hiểu, các giải thích và kết luận đưa ra trong tập sách này không phản ánh quan điểm chính thức của Ngân hàng Thế giới, Ban Giám đốc điều hành Ngân hàng Thế giới hoặc các Chính phủ mà họ đại diện. Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác của các dữ liệu trong tập sách này. Không nội dung nào trong tài liệu này tạo nên hoặc được coi như là một sự hạn chế đối với hoặc sự từ bỏ đặc quyền và miễn trừ của Ngân hàng Thế giới đã được bảo lưu riêng. Đường biên giới, màu sắc, tên gọi và các thông tin khác biểu hiện trên các bản đồ trong báo cáo này không hàm ý bất kỳ đánh giá nào của Ngân hàng Thế giới về vị thế pháp lý của bất kỳ vùng lãnh thổ nào và cũng không thể hiện bất kỳ sự ủng hộ hay chấp nhận nào của Ngân hàng Thế giới về các đường biên giới đó.

Mọi câu hỏi về quyền và giấy phép xin gửi về Ban Xuất bản và Thông tin, Ngân hàng Thế giới, phố 1818 H. NW, Washington DC, 20433, USA, Fax: 202-522-2625; email: pubrights@worldbank.org.

Ảnh bìa: [Manan Vatsyayana/gettyimage.com](https://www.gettyimages.com)

Ảnh bên trong báo cáo: [Linh Phạm/info@linh-pham.com](mailto:info@linh-pham.com); [shutterstock.com](https://www.shutterstock.com)

MỤC LỤC

Lời cảm ơn	iv
Từ viết tắt	v
Thông điệp chính	vi
COVID-19 đã đẩy hành tinh của chúng ta vào một cuộc suy thoái sâu rộng.....	vi
Nền kinh tế Việt Nam bị tổn thương nhưng vẫn có khả năng chống chịu.....	vii
Triển vọng trước mắt và trung hạn là tích cực với nhiều bất định.....	viii
Biến khủng hoảng thành cơ hội.....	ix
Giới thiệu	12
COVID-19 trên thế giới	13
Tác động của COVID-19 đến nền kinh tế Việt Nam	16
Ai bị ảnh hưởng kinh tế nhiều nhất qua khủng hoảng COVID-19?.....	23
Cách ứng phó của Chính phủ đến nay là gì?.....	27
Cách ứng phó của chính phủ được cho là hợp lý dựa trên ước tính thống kê về giá trị cuộc sống.....	30
Viễn cảnh kinh tế trước mắt và trong trung hạn	31
Tìm kiếm động lực mới để thúc đẩy quá trình phục hồi.....	31
Kịch bản cơ sở cho năm 2020-2022.....	35
Quản lý rủi ro.....	36
Những cơ hội chính - chính sách không hối tiếc cho Việt Nam	37
Trạng thái bình thường mới ở Việt Nam sẽ ra sao?	41
Tài liệu tham khảo	43

Bảng

Bảng 1. Tăng trưởng GDP theo khu vực, 2017-2021.....	6
Bảng 2. Dòng thời gian về hành động của Việt Nam trong trận chiến chống COVID-19.....	8
Bảng 3. Danh mục các biện pháp đảm bảo xã hội.....	21
Bảng 4. Một số chỉ số kinh tế, Việt Nam 2017–2022.....	28
Bảng 5. Tổng hợp các cơ hội không hối tiếc.....	31

Hình

Hình 1. Hoạt động kinh tế của Việt Nam giảm xuống trong đại dịch COVID-19.....	19
Hình 2. ... Chủ yếu do ngành dịch vụ chững lại còn sản lượng nông nghiệp vẫn trụ được.....	19
Hình 3. Tăng trưởng khu vực kinh tế đối ngoại giảm trong khi hoạt động kinh tế trong nước phục hồi.....	19
Hình 4. ... Lạm phát giảm nhưng giá lương thực thực phẩm có xu hướng tăng.....	19
Hình 5. Tăng trưởng tín dụng đang giảm dần.....	19
Hình 6. ... trong khi thu ngân sách giảm nhanh.....	19
Hình 7. Dự trữ ngoại hối tính đến cuối tháng 3/2020.....	21
Hình 8.... trong khi tỷ giá vẫn ổn định trong những tháng gần đây (tỷ giá Đồng/Đô la Mỹ).....	21
Hình 9. Hầu hết các mặt hàng xuất khẩu suy giảm trừ máy tính và gạo (% so cùng kỳ năm trước).....	21
Hình 10. ... trong khi sức cầu nước ngoài yếu đi ngoại trừ Trung Quốc và Mỹ (% so cùng kỳ năm trước)..	21
Hình 11. Nhập khẩu giảm (% y/y).....	21
Hình 12. Dòng vốn FDI (triệu US\$, cam kết).....	21
Hình 13 : Giảm thu ở hầu hết các sắc thuế trong nửa đầu năm (% so cùng kỳ năm trước).....	22
Hình 14: Thu nhập bình quân tháng của mỗi người đều giảm trong quý hai năm 2020.....	24
Hình 15. Lý do thu nhập hộ gia đình bị giảm.....	26
Hình 16. Khác biệt giữa các lĩnh vực trong ngành công nghiệp, nửa đầu năm 2020.....	27
Hình 17. Khác biệt vùng miền về khả năng đi lại của người dân (% so với số liệu cơ sở).....	28
Hình 18. Những xu hướng gần đây về chuyến bay quốc tế và nội địa và chỉ số chặt chẽ về chính sách của Việt Nam.....	33

Hộp

Hộp 1. Nhịp đập của khủng hoảng COVID-19 qua ý kiến của các hộ gia đình ở Việt Nam:.....	16
Hộp 2. Ba ví dụ về cách thức chính phủ ứng phó với COVID-19 theo cách vừa có tầm nhìn vừa thực dụng...22	

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo do Jacques Morisset và Đinh Tuấn Việt soạn thảo với sự tham gia của các đồng nghiệp tại Ngân hàng Thế giới, bao gồm Phạm Minh Đức, Đoàn Hồng Quang, Dorsati Madani, Obert Pimhidzai, Kai Kaiser, Đỗ Việt Dũng, Alwaleed Fareed Alatabani, và Judy Yang.

Nguyễn Hồng Ngân và Lê Thị Quỳnh Anh hỗ trợ công tác truyền thông. Lê Khánh Linh trợ lý biên soạn và phát hành.

Báo cáo này là đánh giá của nhóm chuyên gia Ngân hàng Thế giới về các xu hướng kinh tế gần đây ở Việt Nam. Báo cáo dựa trên một số ấn phẩm phân tích được công bố gần đây của Ngân hàng Thế giới, bao gồm *Viễn cảnh kinh tế toàn cầu (GEP)*, trong đó trình bày quan điểm mới nhất về tình hình kinh tế thế giới (<https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>). Tại Việt Nam, các báo cáo chuyên đề theo dõi kinh tế hàng tháng và năm chuyên đề chính sách theo dõi cũng được tham khảo, nhằm nhìn lại diễn biến của khủng hoảng COVID-19 và tác động của nó đến nền kinh tế trong vài tháng qua (<http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/collection-title/COVID-19%2520Policy%2520Response%2520Notes?colT=COVID-19%2520Policy%2520Response%2520Notes>).

Nhóm xin cảm ơn sự chỉ đạo chung của Deepak Mishra (Giám đốc khối nghiệp vụ), Ousmane Dionne (nguyên Giám đốc quốc gia tại Việt Nam), và Carolyn Turk (Giám đốc quốc gia tại Việt Nam).

Tỷ giá trung tâm của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam: US\$ = 23.225 đồng
Năm tài khóa của Chính phủ: Từ 1/1 - 31/12

TỪ VIẾT TẮT

Bộ LĐTB&XH	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
CPI	Chỉ số giá tiêu dùng
EMDEs	Thị trường mới nổi và các nền kinh tế đang phát triển
EU	Liên minh Châu Âu
EVFTA	Hiệp định thương mại tự do EU-Việt Nam
FDI	Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
IMF	Quỹ Tiền tệ quốc tế
NHNN	Ngân hàng Nhà nước
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
SMEs	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
TCTK	Tổng cục Thống kê
WHO	Tổ chức y tế thế giới
y/y	so cùng kỳ năm trước



THÔNG ĐIỆP CHÍNH

Đến đầu tháng 7 năm 2020, cuộc sống ở Hà Nội dường như đã quay lại bình thường hoặc gần tương tự như trước khi có dịch COVID-19. Thủ đô lại được chứng kiến cảnh đường xá tấp nập, công trình xây dựng ồn ào, các quán trà và café trên phố đầy ắp người. Quang cảnh quen thuộc đang quay lại như cũ rõ ràng nhờ vào chính sách quyết liệt của Chính phủ giúp kiểm chế dịch vi-rút, góp phần tránh tổn thất về con người. Đến nay, hầu hết các biện pháp giãn cách xã hội đã được gỡ bỏ, khiến cho mọi người thấy rằng nhiều hoạt động trong nước đã được khôi phục.

Nhưng nếu nói trạng thái bình thường đã được khôi phục nhanh chóng thì có lẽ chưa thật khách quan. Một vài chỉ số kinh tế và tài chính vẫn chưa quay lại các mức như trước khi có khủng hoảng, chẳng hạn tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm quốc nội (GDP), ở mức 1,8% trong nửa đầu năm 2020, vẫn thấp hơn khoảng 5 điểm phần trăm so với quỹ đạo tăng trưởng trong những năm gần đây. Đại dịch cũng để lại những vết sẹo khó phai, nhất là với những người dân và doanh nghiệp thiếu chuẩn bị nhất cho cú sốc như lần này. Nhĩn kỹ lại trên đường phố Hà Nội, ta có thể thấy một vài khách sạn và cửa hàng vẫn đóng cửa, một số thì đơn thuần tự biến mất. Báo cáo này đưa ra luận điểm cho rằng Việt Nam không nên tự duy theo hướng trạng thái bình thường sẽ quay lại như cũ, mà nên xác định xem trạng thái bình thường mới sẽ ra sao, khi đại dịch làm thay đổi cách thức mọi người sinh sống, làm việc và giao tiếp trên nhiều góc độ khác nhau.

Trạng thái bình thường mới ở Việt Nam còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố nhưng chủ yếu được định hình bởi cách thức Chính phủ quản lý quá trình thoát khỏi đại dịch COVID-19. Vì sẽ phải sống và làm việc trong một thế giới có vô vàn bất định trong nước và trên thế giới trong thời gian tới, quốc gia cần có

những động lực tăng trưởng mới, bao gồm cả vai trò mới của chính sách tài khóa. Đúng là khi sớm thoát ra khỏi quỹ đạo dịch bệnh, Việt Nam có cơ hội đặc thù nhằm nâng tầm dấu ấn của mình trong nền kinh tế thế giới, đồng thời nhằm thúc đẩy nghị trình cải cách để tiến nhanh tới ước vọng trở thành một nền kinh tế thu nhập cao trong thời gian tới.

COVID-19 đã đẩy hành tinh của chúng ta vào một cuộc suy thoái sâu rộng

Nền kinh tế toàn cầu đã rơi vào cuộc suy thoái tồi tệ nhất trong vài thập kỷ qua. GDP toàn cầu dự kiến suy giảm 5,2% trong năm 2020 do đại dịch COVID-19 và do các biện pháp được tiến hành để kiểm chế dịch bệnh theo thời gian. Theo ước tính đến nay, trên nửa triệu người đã tử vong do vi-rút cô-rô-na và 10 triệu người bị lây nhiễm trên toàn cầu - các con số trên vẫn đang tăng lên hàng ngày.

Không những cả thế giới phải đối mặt với cuộc suy thoái tồi tệ nhất mà có lẽ hầu hết các quốc gia đều bị ảnh hưởng tiêu cực bởi tác động của đại dịch. Ngoại trừ khu vực Đông Á, tất cả các khu vực còn lại đều đưa ra báo cáo tăng trưởng GDP bị âm trong năm 2020. Tương tự, chỉ có 57 trên 191 quốc gia dự kiến có tăng trưởng GDP từ năm 2019 đến năm 2020, thấp hơn con số 171 cách đây một năm.

Nếu đại dịch lần này được từng bước kiểm soát, nền kinh tế thế giới sẽ lại tăng trưởng ở mức bình quân 4% vào năm 2021. Nhưng đến nay chưa ai có thể nói điều gì. Không chỉ các đợt sóng lây nhiễm mới có thể phát sinh do chưa có vắc-xin được sử dụng phổ quát và hiệu quả cho vi-rút cô-rô-na, mà những thay đổi ngoài dự kiến về kinh tế, xã hội và chính trị hoàn toàn có thể phát sinh sau một cú sốc nghiêm trọng như COVID-19. Nếu lịch sử là bài học cho tương lai, cấu trúc của thế giới trong những năm tới hầu như chắc chắn sẽ khác đi so với những gì ta thấy hiện nay.

Nền kinh tế Việt Nam bị tổn thương nhưng vẫn có khả năng chống chịu

COVID-19 là cú sốc y tế buộc chính phủ các quốc gia trên thế giới phải đưa ra lựa chọn khó khăn giữa cứu sống nhân mạng hay hạn chế hoạt động kinh tế. Trong lúc nhiều quốc gia còn do dự chưa đồng thuận nên xử lý theo hướng nào, Việt Nam đã có những phản ứng nhanh và mạnh dạn. Các biện pháp ứng phó sớm - xét nhiệm có mục tiêu, theo dõi lây nhiễm, kết hợp với các chiến dịch truyền thông sáng tạo - cho thấy hiệu quả rất cao. Mặc dù có vị trí nằm gần trung tâm nguồn gốc của đại dịch, nhưng Việt Nam đã chiến thắng số mệnh với tỷ lệ lây nhiễm trong cộng đồng bằng không kể từ giữa tháng 4 và đến nay chưa hề có ca tử vong.

Nhìn vào tốc độ tăng trưởng 1,8% trong nửa đầu năm 2020, nền kinh tế Việt Nam như vậy là đã bị tổn thương nhưng vẫn thuộc dạng năng động nhất trên thế giới. Khả năng chống chịu về kinh tế có thể được lý giải qua hai giai đoạn. Giai đoạn một từ tháng 2 đến tháng 4, khu vực doanh nghiệp nước ngoài là động lực chính với kim ngạch xuất khẩu hàng hóa (ròng) tiếp tục tăng trưởng ngoạn mục trên 10% một tháng (so cùng kỳ năm trước). Cũng trong giai đoạn một, khu vực kinh tế trong nước bị suy giảm do gia tăng giãn cách xã hội và hạn chế đi lại, đỉnh điểm là yêu cầu cách ly gần như toàn xã hội trên toàn quốc vào tháng 4. Trong giai đoạn hai từ tháng 5 đến nay, khu vực kinh tế trong nước được phục hồi khi các cấp có thẩm quyền bắt đầu nới lỏng hầu hết các biện pháp hạn chế đi lại - điển hình là sản xuất chế tạo và chế biến tăng đến trên 30% trong hai tháng vừa qua. Trong khi đó, khu vực doanh nghiệp nước ngoài bắt đầu giảm đà do sức cầu yếu hơn ở các đối tác thương mại chính của Việt Nam. Bên cạnh đó, dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và nguồn kiều hối của người Việt Nam ở nước ngoài cũng có dấu hiệu yếu đi.

Về tổng thể, mặc dù nền kinh tế tỏ ra có khả năng chống chịu, nhưng nhiều người dân và doanh nghiệp đã cảm nhận được thực tế khốc liệt của đại dịch lần này. Dựa trên một số nguồn thông tin, bao gồm của Bộ Lao động và Thương binh Xã hội, dữ liệu kinh tế ngành, khảo sát qua điện thoại, kết hợp

với sử dụng dữ liệu lớn, chúng tôi đúc rút ra bốn thông điệp như sau:

- Mặc dù nhiều doanh nghiệp và hộ gia đình bị ảnh hưởng bởi COVID-19, nhưng hầu hết tác động chỉ mang tính tạm thời và giảm dần theo thời gian.
- Doanh nghiệp gia đình (chiếm trên 90% tổng số doanh nghiệp hoạt động tại Việt Nam) bị ảnh hưởng nhiều hơn so với người làm công ăn lương nhưng lại thể hiện mức độ linh hoạt cao hơn khi họ phục hồi lại nhanh chóng trong hai tháng qua.
- Tác động trong từng ngành và giữa các ngành có sự khác biệt đáng kể, trong đó ngành dịch vụ du lịch và vận tải, các hoạt động chế tạo và chế biến xuất khẩu bị ảnh hưởng nhiều nhất, còn ngành nông nghiệp tương đối được miễn nhiễm.
- Tác động của cách ly và nới lỏng các biện pháp hạn chế có tác động khác nhau theo khu vực. Các tỉnh miền bắc bị các biện pháp giãn cách xã hội ảnh hưởng nhiều nhất, còn khu vực miền trung phục hồi nhanh hơn các vùng miền khác.

Nhận thức được khó khăn tài chính do đại dịch gây ra, Chính phủ đã nhanh chóng áp dụng các công cụ tài khóa và tiền tệ để trợ giúp những người dân và doanh nghiệp có nguy cơ dễ tổn thương nhất, trong đó giãn thuế và hỗ trợ tài chính trực tiếp được triển khai tương đối hiệu quả từ đầu tháng 4. Phản ứng chính sách của Việt Nam được cho là vừa có tầm nhìn vừa thực dụng. Nhờ tích lũy được lượng ngân quỹ dự trữ đáng kể do quản lý tài khóa cẩn trọng trước khủng hoảng, các cấp có thẩm quyền có thể ứng phó tức thì cả ở cấp trung ương và địa phương mà không phải tăng vay nợ trong nước hay nước ngoài. Tình trạng hoảng loạn không diễn ra. Để ứng phó với dự báo suy giảm thương mại toàn cầu, các cấp có thẩm quyền cũng phản ứng nhanh bằng cách chỉ đạo giảm chi phí logistics cho xuất khẩu, đồng thời cắt giảm thủ tục hành chính, giảm mức phí và hợp lý hóa thủ tục trong lĩnh vực hải quan và tại các đầu mối vận tải chủ chốt.

Có lẽ còn quá sớm để đánh giá hiệu quả chống COVID-19 của Việt Nam, nhưng lợi ích về y tế có thể được thấy rõ. Thông qua ước tính thống kê về giá trị cuộc sống, thành quả đạt được ước bằng

khoảng 15 tỷ US\$, nghĩa là cao hơn nhiều so với tổn thất về GDP phát sinh đến thời điểm này hoặc thậm chí theo dự báo cho cả năm 2020. Thành công của chiến lược đó còn được khẳng định bằng sự hài lòng ở mức độ cao của người dân Việt Nam với các hành động của Chính phủ, với trên 90% người trả lời rằng họ hài lòng trong một khảo sát gần đây.

Triển vọng trước mắt và trung hạn là tích cực với nhiều bất định

Mặc dù kinh tế Việt Nam bị ảnh hưởng bởi COVID-19 trong nửa đầu năm 2020, nhưng viễn cảnh trước mắt và trong trung hạn vẫn tích cực. Giả sử nền kinh tế thế giới được từng bước cải thiện, GDP sẽ phục hồi lại vào nửa sau của năm 2020, tăng trưởng kinh tế của quốc gia sẽ rơi vào khoảng 2,8% cho cả năm. Tốc độ tăng trưởng sẽ tiếp tục được nâng lên đến 6,8% vào năm 2021 (theo kịch bản cơ sở). Trong trường hợp tình hình bên ngoài kém thuận lợi, nền kinh tế sẽ chỉ đạt tăng trưởng lần lượt ở mức 1,5% vào năm 2020 và 4,5% vào năm 2021 (theo kịch bản xấu hơn). Cho dù theo kịch bản gì thì Việt Nam vẫn được cho là một trong những nền kinh tế tăng trưởng cao nhất trên thế giới vào năm 2020.

Thách thức chính của Việt Nam là phải tìm ra động lực mới để hỗ trợ phục hồi theo dự kiến trong ngắn và trung hạn. Trong thập kỷ qua, nền kinh tế Việt Nam chủ yếu dựa vào tăng trưởng xuất khẩu và tiêu dùng trong nước. Hai động lực nói trên chưa chắc có thể quay lại các mức như trước khủng hoảng trong tương lai gần do còn nhiều bất định tiếp diễn trong nước và quốc tế.

Để đẩy nhanh tốc độ khôi phục kinh tế trước mắt sau khủng hoảng COVID-19, Chính phủ cần bắt tay vào ba hướng hành động. Một là cân nhắc gỡ bỏ hạn chế đi lại trong nước và quốc tế, bắt đầu với các quốc gia an toàn với COVID-19. Mục tiêu là nhằm đẩy mạnh hoạt động du lịch, hiện đóng góp khoảng 10% cho GDP của Việt Nam. Đó cũng là hướng hành động quan trọng nhằm thu hút các nhà đầu tư tiềm năng và chuyên gia kỹ thuật. Tuy nhiên, hướng hành động như vậy đòi hỏi phải theo dõi thận trọng vì mở cửa nền kinh tế phải được thực hiện sao cho không gây nguy hại cho những thành quả y tế đạt được đến thời điểm này.

Hướng hành động thứ hai là đẩy nhanh việc triển khai chương trình đầu tư công. Mặc dù chi tiêu nhanh hơn và tốt hơn là phương thức hiệu quả để thúc đẩy phục hồi thông qua tác động số nhân đến việc làm và hoạt động kinh tế, nhưng yêu cầu đặt ra là phải cải thiện đáng kể về quản lý tài chính như được diễn giải trong báo cáo này. Trọng tâm nên nhằm vào các dự án hiệu quả và cả các chương trình hạ tầng công cộng được phân cấp cho địa phương được cho là hiệu quả nhằm tạo việc làm trực tiếp và gián tiếp cho những người dễ bị tổn thương ở các vùng bị ảnh hưởng.

Hướng hành động thứ ba là hỗ trợ khu vực tư nhân, đặc biệt là các doanh nghiệp tạm thời bị ảnh hưởng do khủng hoảng. Tuy nhiên, hướng này cần được thực hiện thận trọng vì không phải doanh nghiệp nào cũng bị ảnh hưởng như nhau. Nhu cầu đặt ra là phải lựa chọn đối tượng là những doanh nghiệp hoặc ngành bị ảnh hưởng nhất để tránh lãng phí nguồn lực công. Ngoài ra, trợ giúp các doanh nghiệp ít có khả năng sống sót sau khủng hoảng COVID-19 cũng không có ý nghĩa nhiều, do cơ cấu sản xuất và tiêu dùng của nền kinh tế sẽ thay đổi. Trong trường hợp đó, ta nên hỗ trợ để các doanh nhân hoặc người lao động chuyển đổi sang các hoạt động hiệu quả hơn.

Trong thời gian tới, triển vọng kinh tế của Việt Nam cũng không thể miễn nhiễm với rủi ro. Tốc độ khôi phục có thể bị ảnh hưởng bởi tình trạng y tế và kinh tế ở các nước khác trên thế giới. Khu vực doanh nghiệp nước ngoài từ trước đến nay vẫn là động lực tăng trưởng sẽ khó có thể sớm vận hành hết công suất (đặc biệt khi xuất nhập cảnh vẫn bị hạn chế). Dòng vốn đầu tư và nguồn kiều hối cũng có thể bị suy giảm nhiều hơn dự kiến trong điều kiện suy thoái. Bên cạnh đó là một số rủi ro trong nước cần được quan tâm, nhất là liên quan đến chính sách tài khóa và tiền tệ. Mặc dù Chính phủ cần hành động kiên quyết để thúc đẩy phục hồi, nhưng các gói hỗ trợ cần được thực hiện trong thời gian ngắn và đúng đối tượng để giảm rủi ro vay nợ quá mức theo thời gian.

Tương tự, chính sách tiền tệ và tín dụng nới lỏng của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) có thể dẫn đến lạm phát tăng nhanh. Khi các ngân hàng thương mại cấp tín dụng cho các doanh nghiệp gặp khó khăn, tỷ lệ nợ xấu trong danh mục của họ rất

có thể tăng lên, theo đó dẫn đến thua lỗ đáng kể. Về tổng thể, những rủi ro nêu trên đều có thể được quản lý, xét đến sức khoẻ tương đối tốt của khu vực công và khu vực tài chính ở thời điểm bắt đầu khủng hoảng, nhưng vẫn cần được các cấp có thẩm quyền theo dõi chặt chẽ.

Biến khủng hoảng thành cơ hội

Hầu hết các nền văn hóa đều thấm nhuần quan điểm cho rằng trong nguy có cơ. Ở Trung Quốc, chữ tượng hình “nguy cơ” được chiết tự thành hai chữ, gồm nguy và cơ. Ở phương tây, tính hai mặt đó được thể hiện bằng lời trích dẫn được cho là của An-be Anh x-tanh “Cơ hội lớn luôn nằm đâu đó trong mỗi cuộc khủng hoảng.”

Khủng hoảng COVID-19 đem lại cơ hội đặc thù cho Việt Nam. Quốc gia có thể tận dụng một số siêu xu hướng để củng cố dấu ấn của mình trên nền kinh tế thế giới đồng thời đẩy mạnh nghị trình cải cách chính sách của mình, nhất là cải thiện về cung cấp dịch vụ thông qua công nghệ số. Đời sống con người được quan tâm nhiều hơn cũng giúp tạo ra những thay đổi cần có về hành vi của các cá nhân và tập thể hướng tới quản lý nguồn tài nguyên của quốc gia theo hướng có trách nhiệm hơn.

Một trong những thách thức lớn nhất của Việt Nam là ngăn ngừa bất bình đẳng trở dậy vì COVID-19

dường như gây ra tác động khác nhau cho cả doanh nghiệp và người dân. Thực chất, một số ngành nghề bị các biện pháp hạn chế gây ảnh hưởng nhiều hơn, trong khi lại có những ngành nghề trở nên mạnh hơn nhờ cách ly. Mặc dù người lao động cố còn có thể làm việc ở nhà và được nhận lương đầy đủ, nhưng những người lao động trực tiếp, lương thấp, lại phải chứng kiến thu nhập của họ bị giảm và tỷ lệ thất nghiệp tăng lên.

Những tác động khác biệt nêu trên không chỉ gây ảnh hưởng trong ngắn hạn mà còn định hình cho các xu hướng trên thị trường việc làm và hoạt động của doanh nghiệp ở Việt Nam trong tương lai. Trong vài thập kỷ qua, Việt Nam đã đạt thành tựu là cơ bản xóa bỏ được tình trạng nghèo cùng cực nhờ tạo việc làm ở các ngành công nghiệp và chia sẻ thành quả chung của phát triển. Nhưng trong thời gian tới, những thành tựu đó cần được giữ gìn bằng cách đảm bảo sao cho người dân Việt Nam tiếp tục được tiếp cận việc làm đem lại của cải vật chất theo hướng nâng cấp và điều chỉnh kỹ năng cho phù hợp với nhu cầu mới của doanh nghiệp. Chính phủ cũng cần thiết kế và triển khai chính sách tái phân phối sao cho công bằng và hiệu quả, chẳng hạn thông qua cải cách hệ thống thuế, là nhu cầu ngày càng trở nên cấp thiết trong thời đại mới và hậu COVID-19.



GIỚI THIỆU

Dại dịch COVID-19 đã lây lan trên khắp hành tinh, khiến cho hàng trăm ngàn người tử vong và hàng tỷ người bị cách ly, trong khi ngành y tế vẫn đang phải vật lộn chống chọi. Nhưng đến đầu tháng 7 năm 2020, Việt Nam được vinh dự tham gia vào câu lạc bộ ít ỏi các quốc gia không có ca tử vong do đại dịch gây ra theo báo cáo. Kết quả này thậm chí còn ấn tượng hơn trong điều kiện quốc gia có vị trí nằm sát Trung Quốc (là trung tâm của đại dịch) và là một trong những nền kinh tế mở nhất trên thế giới, hàng năm đón gần 20 triệu lượt khách quốc tế. Chính phủ đã quản lý khủng hoảng y tế này một cách ngoạn mục, thông qua các biện pháp mạnh dạn và kiên quyết, kết hợp với xét nghiệm và theo dõi một cách khôn ngoan, qua đó thu hút được sự quan tâm của giới truyền thông trong nước và quốc tế.¹

Mục tiêu của ấn phẩm Điểm lại đợt này nhằm thảo luận mức độ ảnh hưởng của đại dịch COVID-19 đến nền kinh tế Việt Nam. Mặc dù có sự tương quan khá lớn giữa thành quả y tế và kinh tế, nhưng đó không phải là quan hệ tương quan đương nhiên. Chẳng hạn, một quốc gia có thể báo cáo chỉ có ít ca lây nhiễm COVID-19 nhưng lại phải đối mặt với thiệt hại nghiêm trọng về kinh tế do những biện pháp hạn chế gây ra và do phụ thuộc nhiều vào ngành du lịch hoặc kiều hối.² Tại Việt Nam, mặc dù chiến lược của Chính phủ đem lại nhiều thành quả về y tế, nhưng vẫn phải chịu phí tổn về kinh tế khi tăng trưởng GDP giảm gần 5 điểm phần trăm trong nửa đầu năm so với các dự báo trước khủng hoảng. Hơn nữa, ước tính gần đây của Chính phủ cho thấy cuộc khủng hoảng này có thể ảnh hưởng đến 30 triệu người lao động, bằng gần một nửa lực lượng lao động. Trên cơ sở đó, sau đây là những câu hỏi đặt ra để xem xét trong báo cáo này:

- Đại dịch COVID-19 gây ra tác động gì đến nền kinh tế Việt Nam trong những tháng qua?
- Khủng hoảng COVID-19 có các kênh lan truyền chính nào gây ảnh hưởng đến nền kinh tế trong nước và ai là nạn nhân chính trên góc độ tài chính?
- Chiến lược y tế được Chính phủ theo đuổi, với các biện pháp giãn cách xã hội mạnh dạn và nhanh chóng, có thể được biện minh đến đâu trên góc độ kinh tế?
- Triển vọng kinh tế Việt Nam trước mắt và trong trung hạn sẽ ra sao và những chính sách gì có thể đẩy nhanh quá trình khôi phục kinh tế thời kỳ hậu COVID-19?

1 Thành công trong kiểm soát đại dịch của Việt Nam được hầu hết báo chí quốc tế ca ngợi. Chẳng hạn CNN <https://www.google.com/amp/s/amp.cnn.com/cnn/2020/05/29/asia/coronavirus-vietnam-intl-hnk/index.html...>

2 Về sự khác biệt giữa khủng hoảng y tế và kinh tế do đại dịch COVID-19 gây ra ở cấp độ quốc tế, đề nghị tham khảo “Rủi ro kinh tế của COVID-19 tại các quốc gia đang phát triển: Lớn nhất ở đâu?” của I.Noy, Nguyễn Đoàn, B. Ferrarini và D. Park; trong ấn phẩm COVID-19 tại các nền kinh tế đang phát triển, S. Djankov, U. Panizza, ngày 22/06/2020

Chúng tôi nhận thấy rằng nền kinh tế Việt Nam thể hiện khả năng chống chịu đáng kể trong khủng hoảng COVID - tốt hơn nhiều so với hầu hết các quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, con đường phục hồi có thể vẫn còn trắc trở do vẫn còn nhiều bất định cả trong nước và trên toàn cầu. Tác động của khủng hoảng cũng không đồng đều, dẫn đến bất bình đẳng giữa các ngành nghề và các nhóm dân. Chính phủ có vai trò chính vì khủng hoảng COVID-19 đem lại cơ hội đặc thù nhằm tăng cường nghị trình cải cách chính sách để qua đó đưa Việt Nam đến với mục tiêu trở thành nền kinh tế thu nhập cao trong tương lai.

Báo cáo này được chia thành bốn phần. Phần thứ nhất xác định bối cảnh bằng cách mô tả cách thức đại dịch COVID-19 làm thay đổi nền kinh tế thế giới, dựa trên báo cáo *Viễn cảnh kinh tế toàn cầu (GEP)* tháng 6/2020 của Ngân hàng Thế giới. Phần thứ hai tập trung bàn về cách Việt Nam không những chỉ quản lý được khủng hoảng y tế một cách ngoạn mục mà còn đối phó được với những hệ quả kinh tế. Phần thứ ba bàn về viễn cảnh trước mắt và trung hạn cho nền kinh tế Việt Nam, tìm hiểu cách thức thúc đẩy và duy trì quá trình khôi phục trong môi trường toàn cầu còn yếu và nhiều bất định. Phần thứ tư và cũng là phần cuối tìm hiểu về cách thức để Việt Nam tận dụng nhiều siêu xu hướng đang nổi lên trong nền kinh tế toàn cầu, nhằm đẩy nhanh triển khai nghị trình chính sách để trở thành nền kinh tế thu nhập cao về lâu về dài.

COVID-19 TRÊN THẾ GIỚI

Vào ngày 31 tháng 12 năm 2019, các quan chức y tế Trung Quốc thông báo cho Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) về một nhóm 41 bệnh nhân mắc chứng viêm phổi bí hiểm. Hầu hết trong số đó có liên quan đến chợ bán buôn hải sản Hoa Nam, là chợ thực phẩm tươi sống ở thành phố Vũ Hán. Đó là điểm khởi đầu của cái sau này được gọi là đại dịch COVID-19. Sau bảy tháng, theo ước tính có khoảng 550.000 người bị tử vong và 10 triệu ca lây nhiễm đã được khẳng định trên 200 quốc gia trên toàn thế giới.³ Mặc dù đại dịch đến nay đã gây tử vong nhiều hơn so với cả vi-rút cô-rô-na SARS 2003 và đại dịch cúm heo 2009 và 2010 cộng lại, số ca tử vong vẫn chưa bằng số liệu báo cáo cho đại dịch cúm châu Á năm 1957-1958 và đại dịch cúm Hồng Kông với khoảng 1 triệu người tử vong mỗi trận.

COVID-19 gây tác động đặc biệt dữ dội đến nền kinh tế toàn cầu do các biện pháp y tế và phòng ngừa kết hợp được thực hiện để kiểm soát đại dịch. Các biện pháp y tế công cộng càng chặt chẽ, tác động ngắn hạn của nó đến nền kinh tế càng lớn, mặc dù lịch sử cho thấy các quốc gia có nỗ lực lớn nhất trong kiểm soát đại dịch thì càng có khả năng phục hồi nhanh chóng trong trung và dài hạn.⁴ Các biện pháp cách ly và giãn cách xã hội được quy định ở hầu hết các quốc gia thu nhập cao đã cứu sống nhiều người nhưng cũng là lý do khiến cho các nền kinh tế đó phải báo cáo suy giảm bình quân đến gần 1% ngay trong nửa đầu năm. Các quốc gia nói trên phải đối mặt với suy giảm đầu tư và tiêu dùng trong nước, bên cạnh suy giảm về sản xuất trong nước và nguồn cung lao động. Đó cũng là lý do tại sao khủng hoảng kinh tế mang tính toàn cầu. Ngay cả các quốc gia ít bị ảnh hưởng bởi khủng hoảng y tế cũng phải chịu tác động lan tỏa qua biên giới do gián đoạn các thị trường tài chính và thương phẩm thô, thương mại toàn cầu, chuỗi cung ứng, du lịch và đi lại. Thị trường tài chính trở nên biến động, phản ánh những bất định lớn khác thường và triển vọng đang ngày càng xấu đi.

Mặc dù chưa ai có thể nói gì về hệ quả cuối cùng của vi-rút corona đến nền kinh tế thế giới, nhưng triển vọng toàn cầu đã xấu đi rất nhiều trong năm 2020.⁵ Dự báo theo kịch bản cơ sở của Ngân hàng Thế giới dự kiến GDP toàn cầu năm 2020 sẽ suy giảm 5,2% - nghĩa là suy thoái sâu nhất trên toàn cầu trong tám thập kỷ qua (Bảng 1). Thu nhập theo đầu người của phần lớn các nền kinh tế đang phát triển và mới nổi dự kiến sẽ giảm đi trong năm nay. Suy thoái toàn cầu sẽ trở nên sâu hơn nếu quá trình kiểm soát đại dịch kéo dài hơn so với dự kiến hoặc nếu khó khăn tài chính gây ra tình trạng mất khả năng trả nợ liên tiếp. Ngoài tác động ngắn hạn, suy thoái sâu do đại dịch gây ra có thể còn để lại những vết sẹo lâu dài thông qua nhiều kênh khác nhau, bao gồm giảm đầu tư, suy giảm nguồn nhân lực trong số thất nghiệp, sự thoái lui của thương mại toàn cầu và các kết nối cung ứng. Những tác động trên rõ ràng sẽ làm giảm tăng trưởng tiềm năng và năng suất lao động trong dài hạn. Nếu đại dịch không dẫn đến những tổn hại lâu dài cho các hệ thống tài chính, tăng trưởng dự kiến sẽ phục hồi vào năm 2021. Với dự báo theo kịch bản cơ sở, COVID-19 sẽ đẩy 71 triệu người vào cảnh nghèo cùng cực, tính theo chuẩn nghèo quốc tế là 1,90 US\$ mỗi ngày. Theo kịch bản xấu hơn, con số này sẽ tăng lên đến 100 triệu người.⁶

3 Nguồn: Bảng thông tin tổng hợp về COVID-19 của Đại học John Hopkins, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

4 Correa, Sergio, S. Luc, E. Verner. 2020. "Đại dịch gây suy thoái nền kinh tế chứ không phải những can thiệp y tế công cộng: Bằng chứng từ đợt cúm năm 1918". Đại học MIT và Ban giám đốc Cục Dự trữ Liên bang. https://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract_id=3561560.

5 Số liệu toàn cầu trình bày ở phần này dựa trên ấn bản báo cáo Viễn cảnh kinh tế toàn cầu tháng 6/2020 của Ngân hàng Thế giới (Ngân hàng Thế giới 2020a): <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>

6 Để tìm hiểu chi tiết, đề nghị tham khảo Mahler và đồng sự (2020).

Suy giảm toàn cầu ảnh hưởng đến tất cả các quốc gia trong dự báo của Ngân hàng Thế giới. Đến đầu tháng 7, dự báo cho thấy chỉ có khoảng 57 quốc gia có tăng trưởng GDP dương trong năm 2020, giảm so với con số 171 vào năm 2019. Hầu hết các khu vực đều rơi vào vùng tăng trưởng âm với suy giảm mạnh hơn ở khu vực đồng Euro (-9,1%), tiếp theo là Mỹ (-6,9%) và các thị trường mới nổi (-2,1%). Đông Á vẫn tiếp tục tăng trưởng nhưng chỉ ở mức 0,5% - nghĩa là thấp hơn 5,5 điểm phần trăm so với năm 2019 trong khu vực này.

Hầu hết các quốc gia đều ban hành gói hỗ trợ kinh tế vĩ mô quy mô lớn để giảm nhẹ tác động kinh tế, qua đó góp phần khiến cho các thị trường tài chính gần đây được ổn định. Ngân hàng trung ương ở các nền kinh tế phát triển đã cắt giảm lãi suất chính sách và tiến hành các bước sâu rộng nhằm cung cấp thanh khoản đồng thời duy trì lòng tin của nhà đầu tư. Tại nhiều quốc gia đang phát triển, ngân hàng trung ương cũng nới lỏng chính sách tiền tệ. Hỗ trợ chính sách tài khóa theo công bố đến nay đã vượt quá con số được ban hành trong giai đoạn khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008-2009.

Các nhà hoạch định chính sách phải đối mặt với thách thức chưa từng có trên góc độ y tế, tác động xã hội và kinh tế vĩ mô do đại dịch gây ra, vì họ cần tái khẳng định cam kết đáng tin cậy với các chính sách bền vững và những cải cách cần thiết để củng cố viễn cảnh tăng trưởng dài hạn. Để hạn chế thiệt hại, điều quan trọng là cần đảm bảo các dịch vụ công cốt lõi, cứu giúp khu vực tư nhân và cấp tiền trực tiếp cho người dân. Điều này nhằm tạo điều kiện để nhanh chóng phục hồi các hoạt động doanh nghiệp và phát triển bền vững ngay sau khi đại dịch qua đi. Trong giai đoạn giảm nhẹ tác động hiện nay, các quốc gia cần tập trung hỗ trợ có mục tiêu đến các hộ gia đình cũng như các dịch vụ thiết yếu của khu vực công và tư nhân; tiếp tục thận trọng để sẵn sàng ứng phó với khả năng hệ thống tài chính bị gián đoạn. Trong giai đoạn khôi phục, các quốc gia cần hiệu chỉnh việc rút lại những hỗ trợ của nhà nước và cần quan tâm đến những thách thức chung về phát triển. Ngoài ra cũng cần phải có động lực cải cách toàn diện để giảm tác động bất lợi của đại dịch với viễn cảnh tăng trưởng dài hạn, thông qua cải thiện về quản trị nhà nước và môi trường kinh doanh, đồng thời đẩy mạnh đầu tư cho giáo dục và y tế công cộng. Để tiến hành những hành động trên, điều quan trọng là phải có sự hợp tác và phối hợp toàn cầu.

Bảng 1. Tăng trưởng GDP theo khu vực, 2017-2021

	2017	2018	2019e	2020f	2021f	Chênh lệch so với dự báo tháng 2-2020 (điểm %)	
						2020f	2021f
Toàn cầu	3.3	3.0	2.4	-5.2	4.2	-7.7	1.6
Các nền kinh tế phát triển	2.5	2.1	1.6	-7.0	3.9	-8.4	2.4
Mỹ	2.4	2.9	2.3	-6.1	4.0	-7.9	2.3
Khu vực Euro	2.5	1.9	1.2	-9.1	4.5	-10.1	3.2
Nhật bản	2.2	0.3	0.7	-6.1	2.5	-6.8	1.9
Thị trường mới nổi và các nền kinh tế ĐPT (EMDEs)	4.5	4.3	3.5	-2.5	4.6	-6.6	0.3
Các nước xuất khẩu nguyên vật liệu	2.2	2.1	1.5	-4.8	3.1	-7.4	0.2
Các nước EMDEs khác	6.1	5.7	4.8	-1.1	5.5	-6.2	0.3
Các nước EMDEs khác trừ Trung quốc	5.4	4.8	3.2	-3.6	3.6	-7.6	-0.8
Châu Á-Thái bình dương	6.5	6.3	5.9	0.5	6.6	-5.2	1.0
Trung Quốc	6.8	6.6	6.1	1.0	6.9	-4.9	1.1
Indonesia	5.1	5.2	5.0	0.0	4.8	-5.1	-0.4
Thái Lan	4.1	4.2	2.4	-5.0	4.1	-7.7	1.3
Châu Âu và Trung Á	4.1	3.3	2.2	-4.7	3.6	-7.3	0.7
Nga	1.8	2.5	1.3	-6.0	2.7	-7.6	0.9
Thổ Nhĩ Kỳ	7.5	2.8	0.9	-3.8	5.0	-6.8	1.0
Ba Lan	4.9	5.3	4.1	-4.2	2.8	-7.8	-0.5
Mỹ La-tinh và Caribe	1.9	1.7	0.8	-7.2	2.8	-9.0	0.4
Braxin	1.3	1.3	1.1	-8.0	2.2	-10.0	-0.3
Mê-hi-cô	2.1	2.2	-0.3	-7.5	3.0	-8.7	1.2
Ac-hen-tin-na	2.7	-2.5	-2.2	-7.3	2.1	-6.0	0.7
Trung Đông và Bắc Phi	1.1	0.9	-0.2	-4.2	2.3	-6.6	-0.4
Ả rập Xeut	-0.7	2.4	0.3	-3.8	2.5	-5.7	0.3
Iran	3.8	-4.7	-8.2	-5.3	2.1	-5.3	1.1
Ai Cập	4.2	5.3	5.6	3.0	2.1	-2.8	-3.9
Nam Á	6.5	6.5	4.7	-2.7	2.8	-8.2	-3.1
Ấn độ	7.0	6.1	4.2	-3.2	3.1	-9.0	-3.0
Pakistan	5.2	5.5	1.9	-2.6	-0.2	-5.0	-3.2
Bangladesh	7.3	7.9	8.2	1.6	1.0	-5.6	-6.3
Hạ Sahara Châu Phi	2.6	2.6	2.2	-2.8	3.1	-5.8	0.0
Nigeria	0.8	1.9	2.2	-3.2	1.7	-5.3	-0.4
Nam Phi	1.4	0.8	0.2	-7.1	2.9	-8.0	1.6
Ăng go la	-0.1	-2.0	-0.9	-4.0	3.1	-5.5	0.7
Các khoản mục ghi nhớ:							
Tăng trưởng GDP thực							
Các nước thu nhập cao	2.4	2.2	1.7	-6.8	3.8	-8.3	2.3
Các nước đang phát triển	4.8	4.4	3.7	-2.4	4.7	-6.7	0.2
Các nước thu nhập thấp	5.4	5.8	5.0	1.0	4.6	-4.4	-0.9
Khối nước BRICS	5.3	5.3	4.7	-1.7	5.3	-6.6	0.4
Toàn cầu (quyền số theo giá 2010 PPP)	3.9	3.6	2.9	-4.1	4.3	-7.3	1.0
Khối lượng thương mại thế giới	5.9	4.0	0.8	-13.4	5.3	-15.3	2.8
Giá hàng hóa							
Giá dầu	23.3	29.4	-10.2	-47.9	18.8	-42.5	16.9
Chỉ số giá hàng hóa ngoài dầu	5.5	1.8	-4.2	-5.9	3.0	-6.0	1.3

Nguồn: Viễn cảnh kinh tế toàn cầu, tháng 6/2020, Ngân hàng Thế giới

TÁC ĐỘNG CỦA COVID-19 ĐẾN NỀN KINH TẾ VIỆT NAM

Trong bối cảnh đại dịch COVID-19 toàn cầu đầy u ám, Việt Nam nổi lên như là một ngoại lệ nhờ thành công lớn trong việc kiểm soát và xử lý dịch bệnh đến thời điểm này. Thành tựu trên đã được báo chí trong nước và quốc tế cũng như nhiều tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới đề cập nhiều lần.⁷ Bảng 2 trình bày tóm lược theo dòng thời gian về các biện pháp chính được Chính phủ thực hiện kể từ khi dịch bắt đầu bùng phát vào cuối tháng 1.

Ảnh hưởng kinh tế của đại dịch COVID-19 đến nền kinh tế Việt Nam cũng được đánh giá là ít trầm trọng hơn so với nhiều quốc gia khác. Về mặt này, Việt Nam lại một lần nữa cũng làm tốt so với các quốc gia khác trên thế giới như được minh họa qua các thông điệp được đúc rút dưới đây:

- GDP tiếp tục tăng trưởng trong sáu tháng đầu năm 2020, mặc dù thấp hơn nhiều so với thời gian qua;
- Lạm phát được kiềm chế mặc dù Ngân hàng Nhà nước đã nới lỏng chính sách tiền tệ nhằm hỗ trợ tăng tín dụng của các ngân hàng thương mại cho các doanh nghiệp.
- Quốc gia đã thể hiện khả năng ứng phó với tác động của COVID-19 trên các cân đối kinh tế đối ngoại, thông qua duy trì được thặng dư thương mại và thu hút được một lượng lớn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đổ vào mặc dù xuất khẩu có bị chững lại trong những tháng gần đây.
- Mặc dù cân đối tài khóa có xấu đi do thu ngân sách giảm, nhưng Chính phủ có khả năng chịu được cú sốc nhờ có dự trữ được tích lũy và sử dụng các nguồn vốn dự phòng, hạn chế phải sử dụng vay nợ mới.

Mặc dù vậy, nền kinh tế vẫn bị ảnh hưởng đáng kể bởi khủng hoảng COVID-19 khi tốc độ tăng trưởng GDP theo báo cáo cho nửa đầu năm 2020 chỉ đạt 1,8%, là mức thấp nhất trong ba thập kỷ qua (Hình 1). Tốc độ tăng trưởng trên cũng thấp hơn 5 điểm phần trăm so với quỹ đạo tăng trưởng theo báo cáo của Việt Nam trong những năm gần đây. Nhìn cụ thể vào từng ngành, ta thấy ngành nông-lâm-ngư nghiệp có tốc độ tăng trưởng 1,2%, đóng góp được 11,9% cho tăng trưởng kinh tế tổng thể (Hình 2), ngành công nghiệp tăng trưởng 3,0% (tương đương với mức đóng góp 73,1%), còn ngành dịch vụ chỉ tăng trưởng 0,6% (tương đương với mức đóng góp 15,0%). So với các mức bình quân trong thời gian qua, ngành dịch vụ chịu tác động tiêu cực lớn hơn (với mức đóng góp giảm 6,3 điểm phần trăm so với năm trước), còn ngành nông nghiệp lại tương đối được miễn nhiễm với mức đóng góp cho tăng trưởng GDP không thay đổi theo thời gian.

⁷ Tham khảo, chẳng hạn, <https://blogs.worldbank.org/health/containing-coronavirus-covid-19-lessons-vietnam>.

Bảng 2. Dòng thời gian về hành động của Việt Nam trong trận chiến chống COVID-19

Ngày	Những diễn biến chính và hành động của Chính phủ
07/01/2020	Vi-rút mới được nhận dạng, gọi là nCoV-2019 (sau đó là COVID-19)
16/01/2020	Bộ Y tế ban hành Quyết định số 125/QĐ-BYT, ban hành hướng dẫn chuẩn đoán và điều trị chứng viêm phổi cấp do vi-rút cô-rô-na gây ra
23/01/2020	Việt Nam ghi nhận ca nhiễm đầu tiên. Khai báo y tế là yêu cầu bắt buộc với du khách nhập cảnh từ Trung Quốc sau khi khách du lịch Trung Quốc bị xét nghiệm dương tính tại thành phố Hồ Chí Minh
23/01/2020	Việt Nam hủy toàn bộ các chuyến bay đi và đến từ Vũ Hán, Trung Quốc
29/01/2020	Người Việt Nam đầu tiên bị khẳng định nhiễm COVID-19 sau khi từ Vũ Hán về Việt Nam
30/01/2020	Ban chỉ đạo phòng chống COVID-19 của Chính phủ (do Phó thủ tướng đứng đầu) được thành lập
01/02/2020	Chính phủ công bố dịch viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của vi rút Corona gây ra
02/02/2020	Áp dụng cách ly kiểm dịch 14 ngày cho toàn bộ du khách nhập cảnh từ các vùng bị nhiễm vi-rút
06/02/2020	Toàn bộ trường học hoãn mở cửa sau kỳ nghỉ Tết
07/03/2020	Khai báo y tế bắt buộc được áp dụng cho toàn bộ du khách nhập cảnh
11/03/2020	Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) công bố đại dịch COVID-19
17/03/2020	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cắt giảm lãi suất chính sách 100 điểm cơ bản
18/03/2020	Việt Nam hoãn cấp thị thực nhập cảnh cho du khách nước ngoài
21/03/2020	Áp dụng cách ly kiểm dịch 14 ngày cho mọi du khách nhập cảnh
21/03/2020	Việt Nam hoãn toàn bộ các chuyến bay quốc tế ngoại trừ các chuyến bay riêng và đặc biệt
22/03/2020	Việt Nam ghi nhận ca nhiễm thứ 100
23/03/2020	Việt Nam hoãn xuất khẩu gạo vì lý do an ninh lương thực
30/03/2020	Việt Nam ghi nhận ca nhiễm thứ 200 và đóng cửa biên giới với CHDCND Lào và Cam-pu-chia
31/03/2020	Chính phủ áp dụng giãn cách xã hội (cách ly) toàn quốc
08/04/2020	Chính phủ ban hành Nghị quyết số 41 về hoãn nộp thuế cho doanh nghiệp và cá nhân
09/04/2020	Chính phủ ban hành Nghị quyết số 42 về hỗ trợ người dân, hộ gia đình và doanh nghiệp nhỏ có nguy cơ dễ tổn thương
23/04/2020	Chính phủ nới lỏng giãn cách xã hội nhưng tiếp tục các biện pháp hạn chế nhập cảnh qua biên giới
01/05/2020	Chính phủ khôi phục việc cho phép xuất khẩu gạo
11/05/2020	Toàn bộ các trường học được mở cửa, các hoạt động kinh tế và xã hội được khôi phục trên toàn quốc
12/05/2020	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cắt giảm lãi suất chính sách thêm 50 điểm cơ bản
14/05/2020	Việt Nam ghi nhận ca nhiễm thứ 300
21/7/2020	Việt Nam ghi nhận ca nhiễm thứ 396, trong đó 360 ca đã bình phục. Toàn bộ các ca nhiễm mới trong 96 ngày qua đều là người Việt Nam hồi hương và người nước ngoài đến Việt Nam. Chưa có ca tử vong nào đến thời điểm này!

Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Khả năng chống chịu tương đối tốt của nền kinh tế Việt Nam được lý giải qua hai giai đoạn kế tiếp (Hình 3). Giai đoạn một có đặc điểm là khu vực kinh tế đối ngoại vận hành tốt. Từ tháng 1 đến giữa tháng 4, giá trị kim ngạch xuất khẩu hàng hóa tăng bình quân 13% mỗi tháng, phù hợp với xu hướng trước đó của quốc gia. Trong khi đó, các hoạt động kinh tế trong nước chịu ảnh hưởng tiêu cực do các biện pháp giãn cách xã hội và hạn chế đi lại được từng bước thực hiện, đặc biệt vào tháng 4 khi chỉ số sản xuất công nghiệp và doanh số bán lẻ đều giảm khoảng 20%. Giai đoạn hai, bắt đầu bằng việc nới lỏng giãn cách xã hội vào cuối tháng 4, chứng kiến sự phục hồi của các ngành sản xuất chế tạo và chế biến trong nước - tăng đến trên 30% từ tháng 4 đến tháng 6. Ngược lại, giá trị kim ngạch xuất khẩu hàng hóa lại giảm 9% mỗi tháng từ tháng 4 đến tháng 6. Nói cách khác, mặc dù nền kinh tế Việt Nam đã quen với việc vận hành hai cỗ máy tăng trưởng trong những năm gần đây, khu vực kinh tế trong nước và nước ngoài không vận hành đồng bộ với nhau mà chỉ giao động kế tiếp nhau, kể từ đầu khủng hoảng COVID-19.

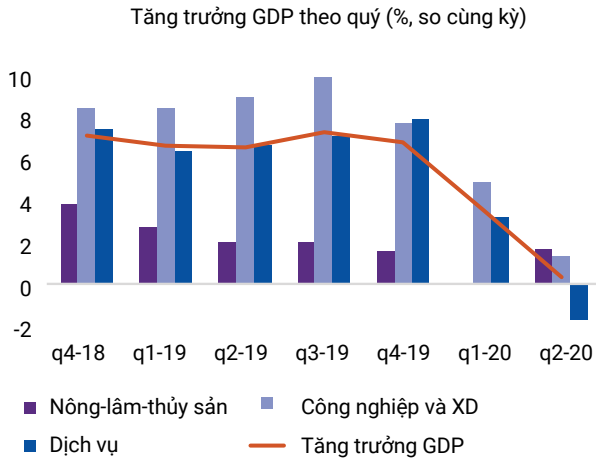
Các hoạt động kinh tế suy giảm chủ yếu do tốc độ tăng nhu cầu trong nước chững lại trong nửa đầu năm. Vào thời điểm có nhiều bất định, các doanh nghiệp và hộ gia đình phải đối mặt với hạn chế về dòng tiền, vì vậy phải giới hạn các kế hoạch đầu tư và tiêu dùng của họ lại. Tốc độ tăng tổng đầu tư theo giá hiện hành giảm còn 3,4% trong nửa đầu năm 2020 so với 10,2% trong cùng kỳ năm trước. Tăng trưởng đầu tư tư nhân giảm đi còn 4,6% so với 16,5% vì nhiều doanh nghiệp bắt đầu phải đối mặt với bất định và hạn chế về dòng tiền. Tuy nhiên, Nhà nước đã đẩy nhanh tốc độ triển khai các dự án đầu tư công, với tốc độ tăng 7,4% trong nửa đầu năm so với 2,8% trong cùng kỳ năm 2019. Chỉ số gián tiếp mô phỏng tiêu dùng của hộ gia đình - doanh số bán lẻ trong nước - giảm 2,9% mỗi tháng (so cùng kỳ năm trước) trong quý II năm 2020, sau khi chỉ tăng có 7,9% mỗi tháng trong quý đầu, so với tốc độ tăng bình quân trên 12% năm 2019.

Do tăng trưởng tổng cầu chững lại, tỷ lệ lạm phát giảm còn 3,2% trong tháng 6/2020, so với 6,4% vào tháng 1/2020 (Hình 4). Giá lương thực thực phẩm, sau khi tăng nhiều vào cuối năm 2019, không còn tăng thêm nữa, nhưng vẫn ở mức cao do thiếu hụt thịt lợn kéo dài (vì cúm heo) cũng như do giá gạo ở mức tương đối cao trên thị trường quốc tế. Giá dầu thô tăng lại trong thời gian qua cũng góp phần vào xu hướng tăng Chỉ số giá tiêu dùng theo quan sát vào tháng 5 và tháng 6.

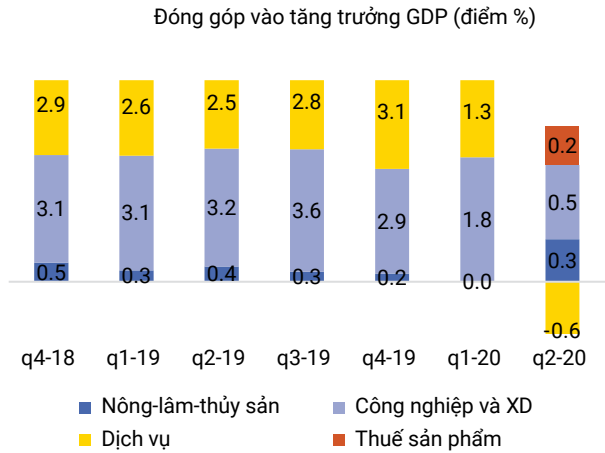
Lạm phát CPI giảm kể từ đầu năm 2020 đã tạo điều kiện cho NHNN từng bước nới lỏng chính sách tiền tệ để giảm nhẹ tác động của khủng hoảng COVID-19 (tham khảo mô tả ở phần sau). Những nỗ lực trên đã giúp tăng trưởng tín dụng được duy trì ở mức 8,3% (so cùng kỳ năm trước) trong nửa đầu năm (Hình 5). Mặc dù tốc độ tăng trưởng thấp hơn rất nhiều so với những năm qua, nhưng vẫn cao hơn gấp bốn lần so với tăng trưởng GDP. Điều đó cho thấy các ngân hàng thương mại đã đang cung ứng tín dụng cho doanh nghiệp mặc dù nền kinh tế còn nhiều bất định. Hệ thống ngân hàng vẫn ổn định và vẫn có lợi nhuận, nhưng tình trạng bất định và rủi ro mất khả năng trả nợ tăng lên có thể làm tăng áp lực cho khu vực tài chính theo thời gian. Những rủi ro đó có thể trở nên trầm trọng hơn do di sản nợ xấu và khả năng đáp ứng yêu cầu an toàn vốn ở một số ngân hàng (vào cuối tháng 5/2020, chỉ có 18 trong số 45 ngân hàng báo cáo tỷ lệ an toàn vốn phù hợp với yêu cầu của Basel II). Do nhu cầu suy giảm, các doanh nghiệp và cá nhân ngày càng gặp khó khăn trong việc thực hiện các nghĩa vụ trả nợ. NHNN ước tính khoảng 23% tổng dư nợ của toàn bộ khu vực ngân hàng có thể gặp nguy cơ rủi ro mất khả năng trả nợ do COVID-19. Để giảm nhẹ rủi ro tiềm năng, NHNN đã cho phép các ngân hàng linh hoạt về yêu cầu dự phòng cho các khoản nợ được tái cơ cấu do đại dịch, đồng thời nâng mức linh hoạt về thời hạn nợ cho người vay căn cứ vào hoàn cảnh cá nhân trong khủng hoảng.

Những xu hướng gần đây trong nền kinh tế Việt Nam

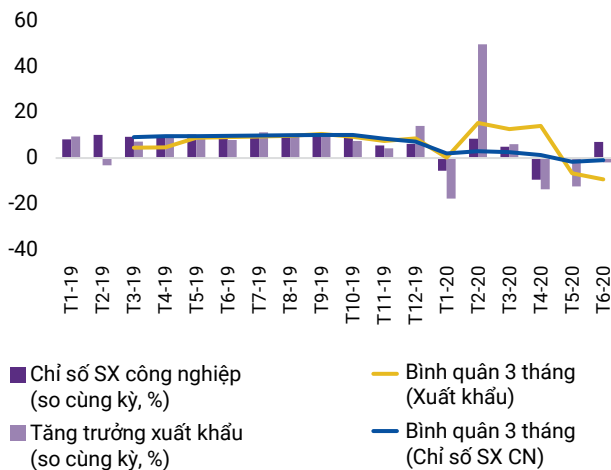
Hình 1. Hoạt động kinh tế của Việt Nam giảm xuống trong đại dịch COVID-19...



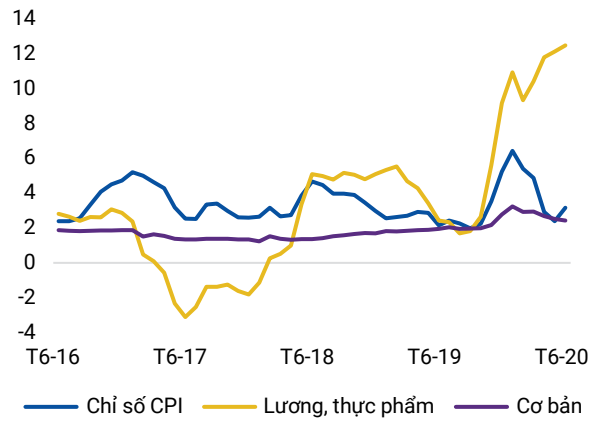
Hình 2. ... Chủ yếu do ngành dịch vụ chững lại còn sản xuất nông nghiệp vẫn được duy trì



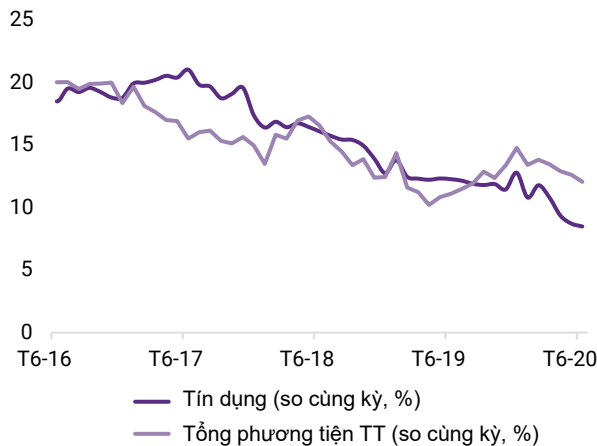
Hình 3. Tăng trưởng khu vực kinh tế đối ngoại giảm trong khi hoạt động kinh tế trong nước phục hồi



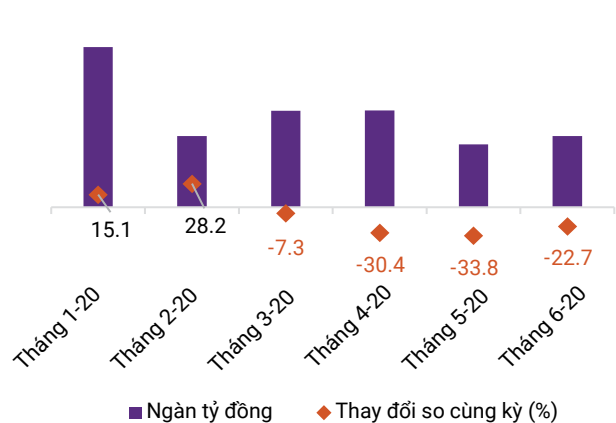
Hình 4. ... Lạm phát chung giảm nhưng giá lương thực thực phẩm có xu hướng tăng



Hình 5. Tăng trưởng tín dụng giảm dần ...



Hình 6. ... trong khi thu ngân sách giảm nhanh



Nguồn: TCTK, NHNN và Bộ Tài chính.

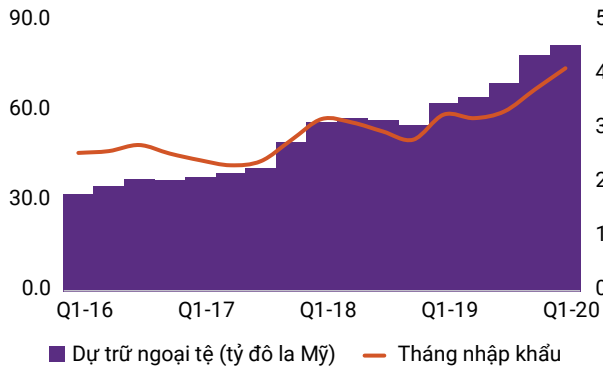
Trong lĩnh vực kinh tế đối ngoại, cán cân thanh toán sau ba năm liên tiếp được cải thiện đã yếu đi mặc dù các cấp có thẩm quyền vẫn chưa công bố dự trữ ngoại hối của NHNN từ cuối tháng 3/2020. Tuy nhiên, áp lực từ bên ngoài được cho là chỉ ở mức hạn chế vì quốc gia có khả năng cải thiện được cán cân thương mại trong những tháng gần đây (thặng dư hơn 4 tỷ US\$ theo báo cáo cho nửa đầu năm 2020). Tài khoản vốn cũng đứng vững vì dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) (giải ngân) chỉ giảm 5% trong sáu tháng qua so với cùng kỳ năm trước. Quan ngại chính đến từ cán cân dịch vụ và thu nhập, do nguồn thu từ du lịch và kiều hối thấp hơn, nhưng quy mô suy giảm hiện chưa biết chính xác. Tin vui là NHNN có dự trữ ngoại hối ở mức đáng kể vào cuối tháng 3 (trên 80 tỷ US\$) và giá trị đồng nội tệ vẫn tương đối ổn định trong những tháng qua, cho thấy dư địa đáng kể để hấp thụ cú sốc từ bên ngoài đến cán cân thanh toán (Hình 7 và 8).

Cán cân thương mại của Việt Nam được cải thiện trong nửa đầu năm do kim ngạch nhập khẩu hàng hóa giảm nhanh hơn so với kim ngạch xuất khẩu. Tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam giảm 1,1% trong sáu tháng đầu năm 2020 so với mức tăng 7,2% cùng kỳ năm trước (Hình 9). Ngoại trừ mặt hàng máy tính và linh kiện, kim ngạch xuất khẩu của toàn bộ các mặt hàng chế tạo và chế biến đều giảm trong sáu tháng đầu năm, trong đó hàng may mặc và điện thoại thông minh giảm lần lượt trên 20% và 8,4%. Kim ngạch xuất khẩu nông phẩm vẫn đứng vững do giá gạo tăng cao trên thị trường quốc tế mặc dù hải sản giảm trên 8%. Nhìn vào các thị trường đích, Việt Nam có khả năng duy trì xuất khẩu sang Mỹ (tăng 10,3%) và Trung Quốc (tăng 17%) nhưng phải đối mặt với nhu cầu yếu hơn ở Nhật Bản (giảm 2,3%), Liên minh Châu Âu (giảm 8,8%) và các quốc gia khác thuộc Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á (giảm 14,2%) (Hình 10). Đồng thời, kim ngạch nhập khẩu hàng hóa giảm 3% (so cùng kỳ năm trước) trong sáu tháng đầu năm 2020, so với mức tăng 8,9% cùng kỳ năm 2019 (Hình 11). Mức giảm trên là do giảm nhu cầu về nhiên liệu, vật tư và hàng hóa trung hạn. Giảm nhập khẩu ít nhiều có liên quan đến giảm xuất khẩu vì các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) chiếm tỷ trọng lớn về thu mua đầu vào nhập khẩu. Cuối cùng, kim ngạch nhập khẩu hàng tiêu dùng giảm gần 10% (so cùng kỳ năm trước), phản ánh suy giảm về sức cầu của các hộ gia đình.

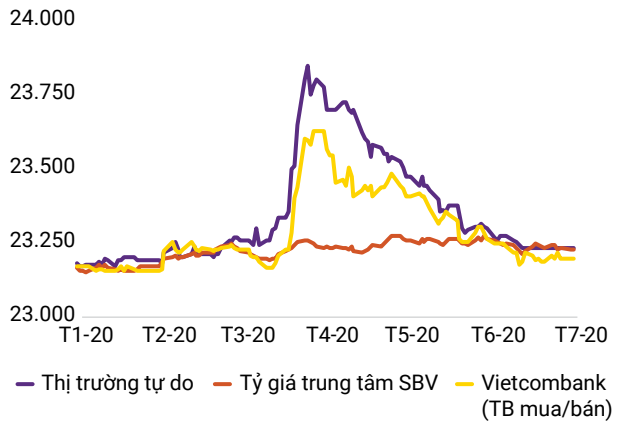
Việt Nam vẫn là điểm đến hấp dẫn của các nhà đầu tư nước ngoài khi dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) (cam kết) đạt gần 16 tỷ US\$ trong giai đoạn từ tháng 1 đến tháng 6 năm 2020 (Hình 12). Mặc dù vậy, dòng vốn đầu tư trên vẫn thấp hơn 15% so với cùng kỳ năm 2019, phù hợp với suy giảm từ 20 đến 30% về dòng vốn đầu tư toàn cầu năm 2020 theo dự báo của UNCTAD. Trong số 18 lĩnh vực tiếp nhận vốn đầu tư nước ngoài, các lĩnh vực công nghiệp chế tạo và chế biến thu hút được nhiều đầu tư nhất, đến trên 8 tỷ US\$, tương đương 51,1% tổng số, tiếp theo là sản xuất và phân phối điện (3,9 tỷ US\$, tương đương 25,2%), bán buôn (1,1 tỷ US\$), và bất động sản (gần 850 triệu US\$). Các nhà đầu tư lớn nhất đến từ Sing-ga-po (5,4 tỷ US\$, tương đương 34,7% tổng), Thái Lan (1,6 tỷ US\$, 10,1%) và Trung Quốc (1,6 tỷ US\$, 10,1%).

Những xu hướng gần đây trong lĩnh vực kinh tế đối ngoại

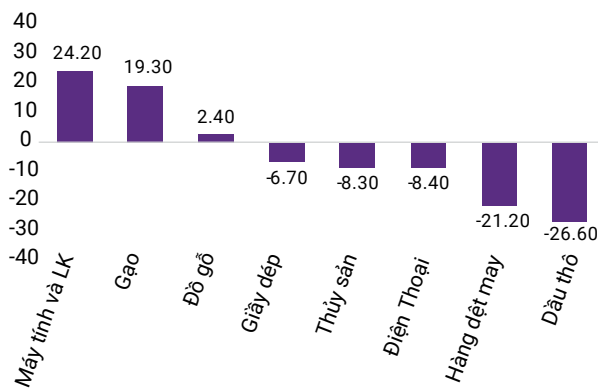
Hình 7. Dự trữ ngoại hối tính đến cuối tháng 3/2020



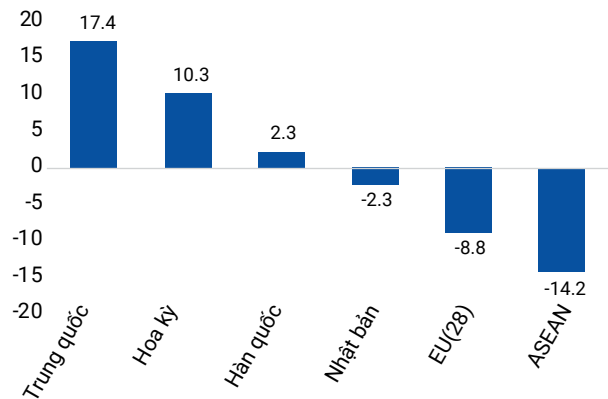
Hình 8.... trong khi tỷ giá vẫn ổn định trong những tháng gần đây (tỷ giá Đồng/Đô la Mỹ)



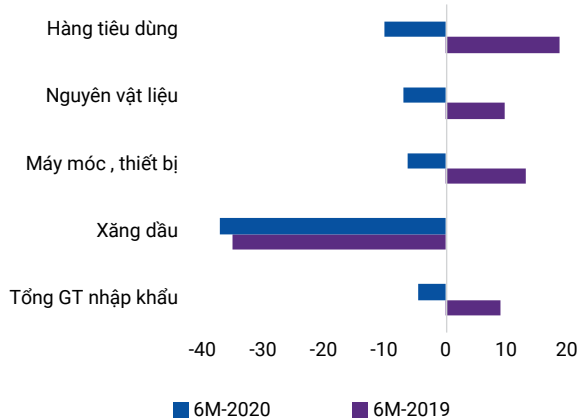
Hình 9. Hầu hết các mặt hàng xuất khẩu suy giảm trừ máy tính và gạo (% , so cùng kỳ)



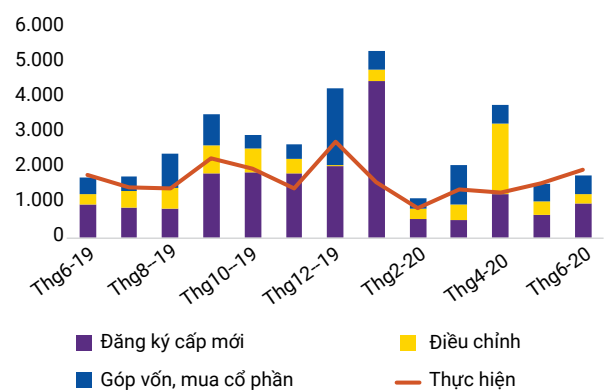
Hình 10. -- trong khi sức cầu nước ngoài yếu đi ngoại trừ Trung Quốc và Mỹ (% , so cùng kỳ)



Hình 11. Nhập khẩu giảm (% , so cùng kỳ)



Hình 12. Dòng vốn FDI (triệu US\$, cam kết)

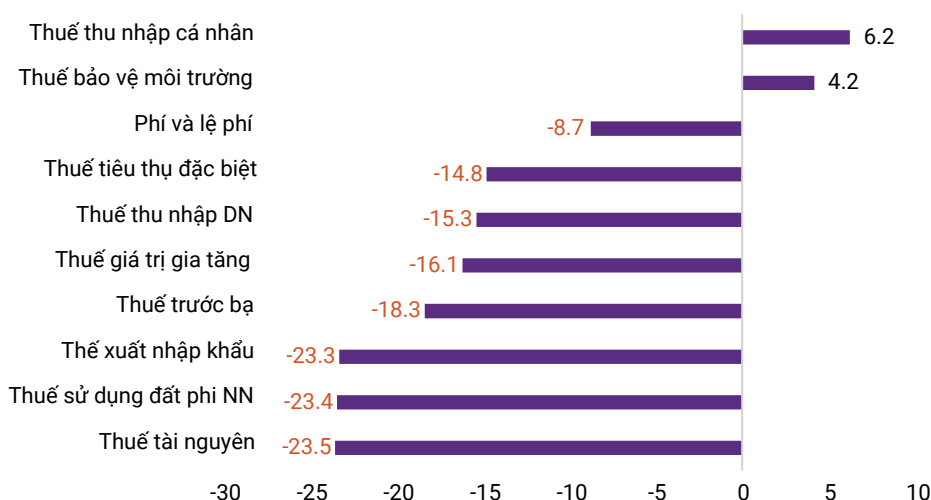


Nguồn: TCTK, NHNN và Hải quan Việt Nam.

Sau ba năm củng cố tình hình tài khóa qua đó giúp tạo được dư địa đáng kể, Chính phủ đã và đang có khả năng ứng phó với cú sốc COVID-19. Chính sách tài khóa cẩn trọng được các cấp có thẩm quyền theo đuổi trong vài năm qua đã tạo ra dư địa tài khóa với một lượng ngân quỹ đáng kể được tích lũy - cỡ khoảng 8 tỷ US\$ vào cuối năm 2019. Chính vì vậy, Chính phủ không có nhu cầu bức thiết phải vay nợ trên các thị trường trong nước hay nước ngoài trong những tháng qua, rất khác với những gì được chứng kiến ở hầu hết các quốc gia trên thế giới. Trong sáu tháng đầu năm 2020, Bộ Tài chính phát hành 96,1 ngàn tỷ đồng (khoảng 4,3 tỷ US\$) trái phiếu chính phủ với kỳ hạn bình quân 14,1 năm và lãi suất hàng năm bình quân khoảng 3%, nghĩa là thấp hơn 14% so với 2019. Chính phủ chưa phải vay trên thị trường quốc tế hoặc phải yêu cầu các đối tác truyền thống hỗ trợ cho ngân sách.

Tuy nhiên, tác động tài khóa theo hướng tiêu cực của khủng hoảng COVID-19 sẽ tăng lên trong những tháng tới do hai xu hướng kết hợp. Thứ nhất về thu ngân sách, số thu từ thuế suy giảm chung ở hầu hết các sắc thuế và mức giảm còn tăng lên ở quý hai khi Chính phủ chỉ thu được 76% số thu báo cáo cho cùng kỳ năm trước (Hình 6 và 13). Mức suy giảm đó được lý giải do suy giảm các hoạt động kinh tế và do triển khai các biện pháp giãn thuế dự kiến sẽ được tiếp tục đến cuối năm. Thuế thu nhập cá nhân tăng lên theo báo cáo chỉ tập trung ở quý đầu khi các cấp có thẩm quyền hành thu số kê khai từ năm 2019, cũng là năm rất tốt đẹp cho nhiều cá nhân. Hơn nữa, trong nỗ lực giảm nhẹ gánh nặng tài chính cho khu vực tư nhân, Chính phủ tiếp tục giảm thuế thu nhập doanh nghiệp cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ, qua đó có thể khiến cho ngân sách mất thêm 1 tỷ US\$ trong nửa còn lại của năm 2020.

Hình 13 : Giảm thu ở hầu hết các sắc thuế trong nửa đầu năm (% , so cùng kỳ)



Nguồn: Bộ Tài chính.

Thứ hai về chi ngân sách, tổng chi tiêu tăng khoảng 9,5% trong nửa đầu năm 2020 so với 2019. Mức tăng này là do chi tiêu liên quan đến COVID-19 kết hợp với nỗ lực lớn nhằm đẩy nhanh giải ngân chương trình đầu tư công.⁸ Nỗ lực đó đến nay dẫn đến kết quả là giải ngân đầu tư tăng 19% trong sáu tháng đầu năm 2020 so với cùng kỳ năm 2019 và dự kiến sẽ tiếp tục được đẩy mạnh trong những tháng tới. Số tăng chỉ phần nào được bù đắp qua tiết kiệm các khoản chi công tác phí và chi thường xuyên khác.

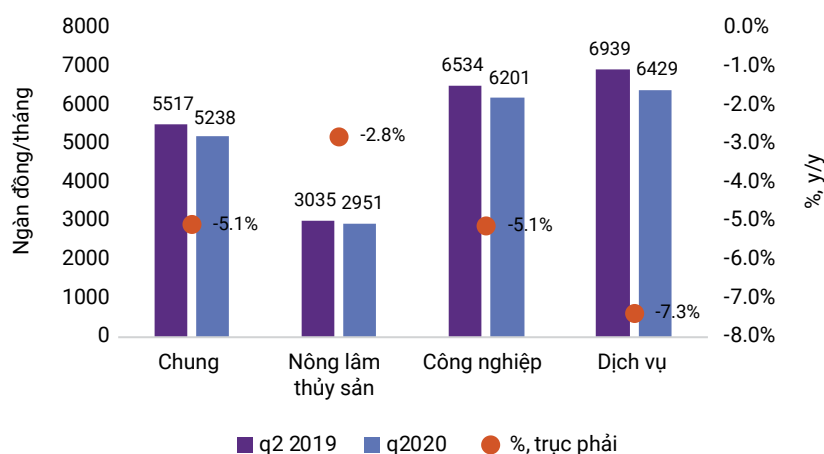
⁸ Giá trị các khoản chi liên quan đến Covid-19 ước lên đến 15,3 ngàn tỷ đồng, trong đó 4,1 ngàn tỷ đồng được chi để phòng chống đại dịch (xét nghiệm, cách ly kiểm dịch, thiết bị và dụng cụ) và 11,3 ngàn tỷ đồng được giải ngân nhằm hỗ trợ người dân, hộ gia đình, người lao động và doanh nghiệp có nguy cơ dễ tổn thương (khoảng 18% trong gói 62,1 ngàn tỷ đồng theo Nghị quyết số 42).

Ai bị ảnh hưởng kinh tế nhiều nhất qua khủng hoảng COVID-19?

Ngoài tác động về mặt kinh tế vĩ mô của COVID-19, đại dịch còn gây ảnh hưởng cho nhiều doanh nghiệp và người dân ở Việt Nam. Nếu nói rằng hầu hết mọi người đều có lúc bị ảnh hưởng thì có lẽ tác động tiêu cực chỉ mang tính tạm thời do các hoạt động kinh tế trong nước đã được khôi phục từ cuối tháng 4. Nhưng hầu hết các hộ kinh doanh cá thể - chiếm phần lớn trong số các doanh nghiệp hoạt động ở Việt Nam - bị mất mát trong giai đoạn cách ly đều có khả năng phục hồi nhanh chóng do khả năng chống chịu và độ linh hoạt của họ trong hoạt động. Tuy nhiên, tác động của COVID-19 đến các doanh nghiệp và người lao động có sự khác biệt rất lớn giữa các ngành nghề và địa bàn.

Vì khó có thể đánh giá được quy mô tác động một cách chính xác theo thời gian thực, báo cáo này sử dụng bốn nguồn thông tin bổ sung cho nhau. Nguồn thứ nhất là từ Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (LĐTB&XH), cho biết khoảng 8 triệu người lao động Việt Nam có thời điểm bị mất việc làm trong những tháng qua, ngoài ra còn có thêm 17 triệu người khác bị cắt giảm thời gian làm việc hoặc thu nhập. Tỷ lệ thất nghiệp thành thị cũng tăng vọt thêm 33%, lên đến gần 4,5% vào cuối quý hai. Số doanh nghiệp bị đóng cửa lên đến gần 30.000 trong giai đoạn từ tháng 1 đến tháng 6, cao gấp một phần ba so với báo cáo cách đây một năm.⁹ Đồng thời, Chính phủ ước tính cho thấy thu nhập tháng bình quân của người lao động trong quý hai năm 2020 giảm khoảng 5% so với cùng kỳ năm 2019, trong đó các ngành dịch vụ (-7,3%) và các ngành công nghiệp (-5,1%) chịu tác động lớn hơn đáng kể so với ngành nông nghiệp (-2,9%) (Hình 14). Mức giảm có lẽ tương quan ngược chiều với trình độ của người lao động, nghĩa là đơn vị sử dụng lao động và người lao động ở khu vực phi chính thức bị giảm nhiều hơn so với người lao động hưởng lương.¹⁰ Mặc dù các số liệu trên tương đối thấp so với quốc tế, nhưng vẫn cao bất thường trong một nền kinh tế đã quen với tình trạng toàn dụng lao động trong 25 năm qua.¹¹

Hình 14: Thu nhập bình quân tháng của mỗi người đều giảm trong quý hai năm 2020



Nguồn: TCTK.

Nguồn thứ hai là khảo sát hộ gia đình gần đây do Ngân hàng Thế giới phối hợp với Tổng cục Thống kê tiến hành trong nửa cuối tháng 6. Kết quả chính được tổng hợp trong Hộp 1 cho thấy khoảng ba phần tư các hộ gia đình cho biết có lúc bị mất thu nhập từ tháng 2, chủ yếu do mất việc làm (25%) và giảm thu nhập làm

9 Ngoài số thất nghiệp, theo ước tính có khoảng 1,2 triệu người rời bỏ thị trường lao động, trong đó tỷ lệ nữ giới vẫn lớn hơn, so với quý hai năm 2019.

10 Để tìm hiểu chi tiết, tham khảo https://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=768&ItemID=19678

11 Để so sánh, tỷ lệ người lao động dự kiến bị mất việc làm tại Châu Âu có thể lên đến 30% trong thời gian giãn cách xã hội, nghĩa là cao hơn gấp đôi so với Việt Nam. Tham khảo Bircan, Koczan và Plekhanov, 2020.

công ăn lương hoặc kinh doanh cá thể (37%) (xem Hình 15). Một phát hiện thú vị nữa là các hộ kinh doanh cá thể, mặc dù bị ảnh hưởng nhiều hơn so với người lao động làm công ăn lương, nhưng lại phục hồi nhanh trong hai tháng qua. Họ vừa có khả năng chống chịu vừa linh hoạt vì hạn chế được chi phí cố định khi phần lớn không phải trả tiền thuê địa điểm và chỉ sử dụng lao động là người nhà. Sau khi hạn chế giãn cách xã hội được gỡ bỏ, họ có khả năng khởi động lại các hoạt động gần như ngay lập tức. Các doanh nghiệp này chiếm trên 90% các doanh nghiệp hoạt động tại Việt Nam hiện nay.¹²

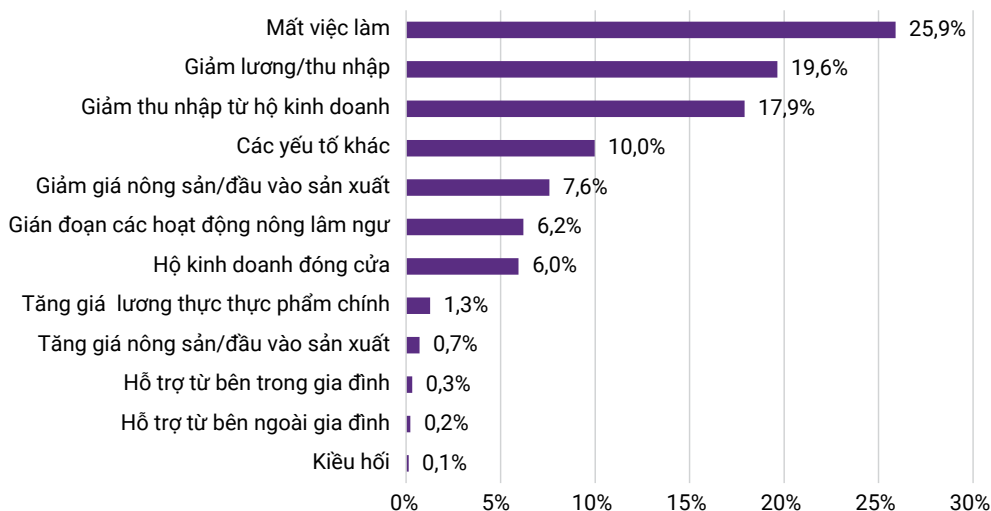
Hộp 1. Tác động của khủng hoảng COVID-19 qua ý kiến của các hộ gia đình ở Việt Nam

1. Mặc dù hầu hết các hộ gia đình đều bị ảnh hưởng bởi khủng hoảng COVID, nhưng tác động tiêu cực đã và đang giảm đi theo thời gian
 - o Khoảng 75% hộ gia đình cho biết có lúc bị giảm thu nhập kể từ tháng 2.
 - o Chỉ có 17% người trả lời cho biết bị ảnh hưởng tiêu cực bở cú sốc trong tháng vừa qua.
2. Hộ kinh doanh cá thể bị mất thu nhập nhiều hơn so với người làm công ăn lương
 - o Khoảng 32% hộ kinh doanh cá thể cho biết có thu nhập trong tháng 6 thấp hơn so với tháng 2.
 - o Chỉ có 13% chủ hộ là người làm công ăn lương có thu nhập trong tháng 6 thấp hơn so với tháng 2.
3. Nhưng tác động có lẽ chỉ mang tính tạm thời
 - o Chỉ có 2,3% chủ hộ đi làm vào tháng 2 nhưng không có việc làm trong tháng 6.
 - o Trong số những người vẫn đang có công việc hưởng lương, 92% vẫn đang làm việc bình thường và hưởng lương như bình thường vào tháng 6.
 - o Chỉ có 4,3% hộ kinh doanh cá thể phải đóng cửa tạm thời hoặc vĩnh viễn.
4. Các hoạt động nông nghiệp vẫn diễn ra bình thường
 - o 90% hộ gia đình làm nông vẫn có hoạt động sản xuất bình thường vào tháng 6.
 - o Khoảng 60% nông hộ có thể tăng giá trị doanh số lúa gạo trong những tháng gần đây.
5. Thay đổi về việc làm và dịch vụ y tế không lớn nhưng an ninh lương thực vẫn là quan ngại
 - o Chỉ có 6% chủ hộ hiện đang làm việc khác với công việc vào tháng 2.
 - o Dưới 5% đi bệnh viện trong 30 ngày qua không được tiếp cận dịch vụ điều trị y tế như họ mong muốn.
 - o Khoảng 36% các hộ gia đình ở nông thôn lo ngại về việc không có đủ lương thực thực phẩm trong vòng 30 ngày qua so với 25% các hộ gia đình ở thành thị.
6. Mặc dù hầu hết các hộ gia đình đều tuân thủ các quy tắc giãn cách xã hội nhưng
 - o Chưa đến 25% người trả lời nói rằng đã tham dự các cuộc tụ tập từ 10 người trở lên.
 - o Hầu như không có ai đi mua sắm tạp phẩm nhiều hơn một lần trong một ngày và 60% đi từ 0-2 lần một tuần.
 - o Trên 70% các hộ gia đình có kế hoạch đi du lịch từ tháng 3 phải hủy chuyến.

12 Ngân hàng Thế giới 2020b.

Nguồn thông tin thứ ba là dữ liệu kinh tế ngành, cho thấy tác động do đại dịch gây ra có sự khác biệt lớn với doanh nghiệp và thị trường lao động theo các ngành nghề khác nhau. Ngành dịch vụ dễ bị tổn thương nhất với các biện pháp đóng cửa biên giới và cách ly xã hội. Ngành du lịch bị tổn thất khoảng 1 tỷ US\$ mỗi tháng theo ước tính kể cả khi du lịch trong nước phục hồi vào tháng 5 và tháng 6 phần nào đã bù đắp cho những tổn thất trên. Ngành vận tải hàng khách cũng chịu bị ảnh hưởng về tài chính, trong đó hãng hàng không quốc gia (Việt Nam Airlines) báo cáo khoản lỗ đến 110 triệu US\$ trong quý đầu của năm. Ngược lại, một số lĩnh vực - truyền thông và y tế - lại tăng cường hoạt động kể từ đầu khủng hoảng. Một số ngành kinh doanh mới cũng xuất hiện, bao gồm thương mại điện tử vốn đang đi lên ở Việt Nam trong vài năm qua cũng được đẩy mạnh.

Hình 15. Lý do thu nhập hộ gia đình bị giảm

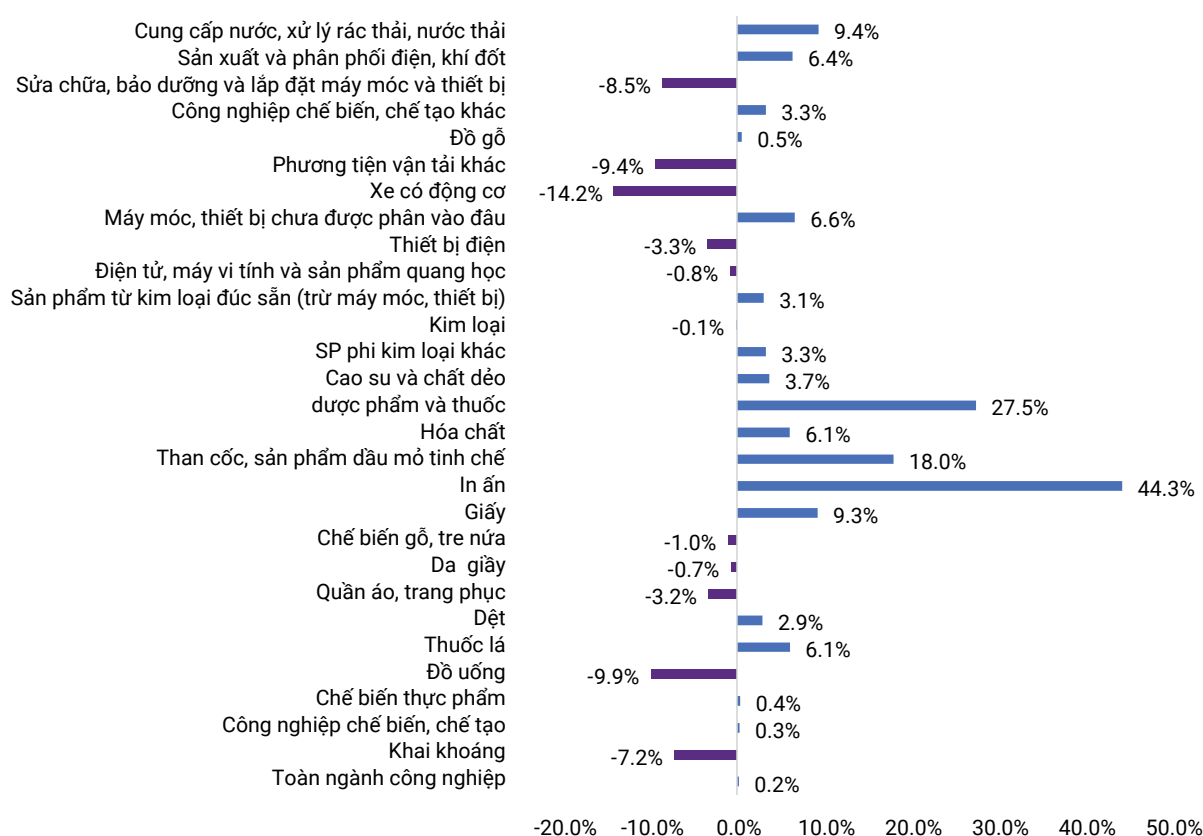


Nguồn: Khảo sát hộ gia đình qua điện thoại di động, tháng 6/2020.

Hầu hết các hoạt động nông nghiệp dường như không bị ảnh hưởng quá nhiều bởi khủng hoảng COVID-19 ở Việt Nam nếu nhìn vào giá trị sản lượng tăng lên trong nửa đầu năm (tăng gần 2% trong quý hai năm 2020). Theo khảo sát, 90% người trả lời có tham gia hoạt động nông nghiệp vẫn đang sản xuất bình thường trong vào giữa tháng 6. Hoạt động nông nghiệp ít bị các biện pháp giãn cách xã hội gây ảnh hưởng hơn so với các hoạt động phi nông nghiệp. Ngoài ra, vận tải hàng hóa trong nước và giữa các thị trường toàn cầu cũng ít bị gián đoạn. Hơn nữa - lúa gạo - là cây trồng chủ lực của quốc gia - lại được tăng giá khoảng 20% trên các thị trường quốc tế, qua đó nâng cao thu nhập cho nhiều hộ gia đình ở nông thôn. Tuy nhiên, xuất khẩu thủy sản lại bị ảnh hưởng do nhu cầu ở nước ngoài suy giảm, giảm đến 16% trong tháng năm, tiếp theo là hụt thêm 626 triệu US\$ trong tháng 6.

Trong ngành công nghiệp, tác động của đại dịch có sự khác biệt lớn giữa các lĩnh vực ngành nghề (Hình 16). Mặc dù sản lượng công nghiệp tăng trưởng bình quân 0,2% trong sáu tháng đầu năm nhưng sản lượng ngành ô-tô bị giảm 14%. Ngược lại, sản lượng ngành in và phương tiện nghe nhìn lại tăng 44%. Một số đơn vị xuất khẩu các mặt hàng chế tạo và chế biến bắt đầu báo cáo về khó khăn tài chính, mặc dù đã được Chính phủ hỗ trợ thông qua nới lỏng các điều kiện vay vốn và giãn thuế (tham khảo chi tiết ở phần sau).

Hình 16. Khác biệt giữa các lĩnh vực trong ngành công nghiệp, nửa đầu năm 2020
(so cùng kỳ)



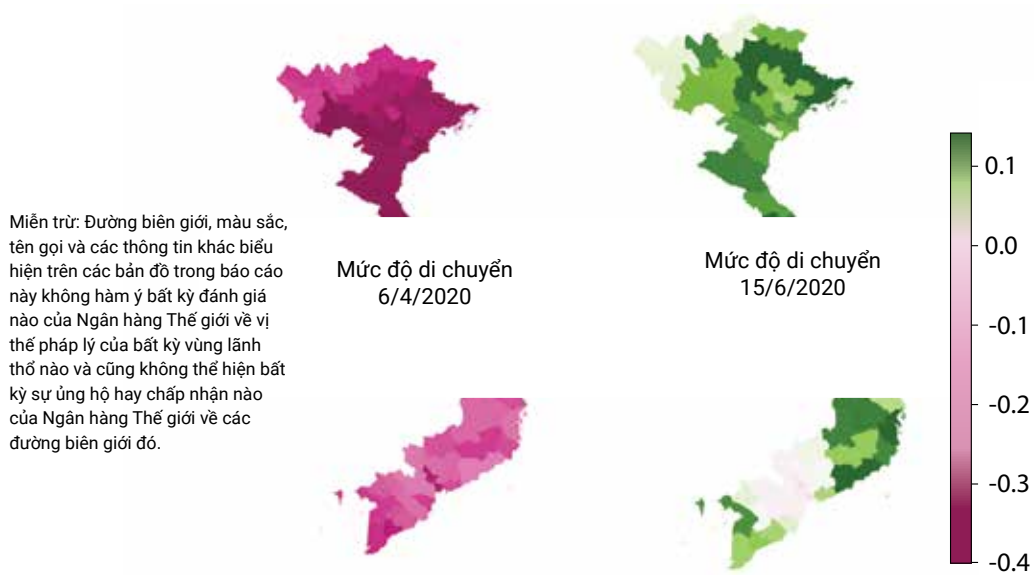
Nguồn: TCTK.

Nguồn thông tin thứ tư và cuối cùng dựa trên dữ liệu lớn về khả năng đi lại của người dân được thu thập qua cách thức sử dụng máy tính. Thông qua phân tích địa điểm người dân kết nối với truyền thông xã hội, ta có thể tìm hiểu xem các biện pháp giãn cách xã hội và hạn chế đi lại có tác động lớn nhất đến người dân ở đâu tại Việt Nam. Thông tin này hữu ích ở chỗ nó tạo điều kiện giúp chúng ta phân biệt được tác động của COVID-19 theo vùng miền, trong khi dữ liệu truyền thống như tài khoản quốc dân theo khu vực chưa có hoặc chỉ có thể có với độ trễ đáng kể. Phân tích này được thực hiện bằng cách so sánh tình hình giữa giai đoạn cách ly (mùng 6/4) và hai tháng sau đó (15/6), là thời điểm hầu hết những hạn chế trong nước đã được các cấp có thẩm quyền gỡ bỏ. Ta có thể thấy có những khác biệt lớn giữa các vùng miền khi cách ly có tác động nghiêm trọng nhất ở miền bắc, tại thành phố Hồ Chí Minh và một số nơi ở đồng bằng sông Cửu Long (vùng đỏ sẫm nhất ở phía trái Hình 17). Ngược lại quá trình phục hồi diễn ra đồng đều hơn tuy khu vực thành phố Hồ Chí Minh phục hồi vẫn yếu hơn so với các tỉnh phía bắc.

Cách ứng phó của Chính phủ đến nay là gì?

Cũng như ở hầu hết các quốc gia khác, các cấp có thẩm quyền ở Việt Nam sử dụng cả công cụ tài chính và tiền tệ để hỗ trợ cho những người dân và doanh nghiệp chịu ảnh hưởng nhiều nhất. NHNN ban hành một loạt các biện pháp nhằm khuyến khích ngân hàng cấp tín dụng cho doanh nghiệp, bao gồm liên tiếp cắt giảm các mức lãi suất chủ chốt (lãi suất chiết khấu, mua lại và tái cấp vốn) bên cạnh các chỉ thị cụ thể. Tuy nhiên, chính sách tiền tệ chỉ tác động hạn chế trong môi trường mà mức lãi suất thực vốn đã rất thấp. Tại Việt Nam, hiệu quả của nó thậm chí còn bị hạn chế hơn do chỉ có một phần nhỏ các doanh nghiệp và hộ gia đình từng tiếp cận tín dụng ngân hàng hoặc thậm chí từng mở tài khoản tại một tổ chức tài chính.

Hình 17. Khác biệt vùng miền về khả năng đi lại của người dân (% so với số liệu cơ sở)



Nguồn: Quan sát COVID-19.

Lưu ý: Khả năng đi lại của người dân được đo lường bằng số lượt gạch bing (600m x 600m) truy cập mỗi ngày, so với với số liệu cơ sở được đo lường vào khoảng 15/1. Thang đo là từ -1 đến 1.

Chính phủ đã ban hành gói hỗ trợ tài khóa đầu tiên vào ngày 08/04 để giảm nhẹ tác động của COVID-19 đến doanh nghiệp và người dân. Theo các thông lệ chuẩn trên quốc tế, gói này dựa vào hai công cụ chính: hoãn nộp thuế và bảo hiểm xã hội, trợ giúp tài chính trực tiếp cho người lao động và các hộ gia đình có nguy cơ dễ tổn thương (tham khảo Bảng 3 mô tả đầy đủ về các biện pháp đảm bảo xã hội).¹³ Đây là gói hỗ trợ tham vọng nhằm vào hầu hết các doanh nghiệp bình thường đang hoạt động tại Việt Nam theo hướng cho phép hoãn các nghĩa vụ thuế và khoảng 26 triệu người dân được hưởng các chương trình hỗ trợ tiền mặt. Về tổng thể, gói hỗ trợ này dự kiến tốn khoảng 1% GDP cho thời gian còn lại của năm, vẫn tương đối thấp theo các chuẩn mực quốc tế và khu vực nhưng phù hợp với quy mô ứng phó tài khóa quan sát được ở các quốc gia thu nhập thấp và trung bình thấp.

Gói hỗ trợ tài khóa đã được đưa vào triển khai nhưng với tốc độ chưa đồng đều. Một mặt, Chính phủ đã nhanh chóng ban hành giãn thuế và bổ sung cho các chương trình đảm bảo xã hội hiện có. Đến cuối tháng 6, cơ quan thuế đã xử lý được gần 150.000 đơn xin giãn hoãn tiền thuế và tiền thuê đất với tổng số tiền đề nghị gia hạn khoảng 43 ngàn tỷ đồng (1,85 tỷ US\$) cho các doanh nghiệp và hộ kinh doanh. Đến cuối tháng 6, Bộ Tài chính cho biết đã chi được khoảng 18% trong số 62,2 ngàn tỷ đồng của gói đảm bảo xã hội, đặc biệt qua bổ sung cho các chương trình hiện hành (bốn hành động đầu tiên ở Bảng 3).

Mặt khác, Chính phủ gặp thách thức trong việc tiếp cận khu vực phi chính thức do nhu cầu phải xác định được đối tượng thụ hưởng và cung cấp tiền hỗ trợ thêm cho họ trong khi hầu hết số đó không có tài khoản ngân hàng. Trong vài tháng qua, Chính phủ dù sao cũng đã đẩy mạnh triển khai ở cả hai mặt trận. Chính phủ vừa yêu cầu chính quyền địa phương thu thập thông tin về các nhóm có nguy cơ tổn thương tiềm năng, để tổng hợp thông tin vào cơ sở dữ liệu quốc gia, vừa đẩy mạnh chương trình hỗ trợ tiền bằng cách ban hành quy định mới về phát triển hệ thống thanh toán điện tử mới, bao gồm thông qua các tổ chức phi ngân

13 Để tìm hiểu thêm chi tiết về gói hỗ trợ tài khóa, tham khảo Ngân hàng Thế giới (2020b).

hàng. Theo Khảo sát hộ gia đình qua điện thoại di động vào tháng 6/2020 của Ngân hàng Thế giới nêu trên, khoảng 6,5 triệu hộ gia đình đã nhận được hỗ trợ tài chính của Chính phủ cho COVID-19 vào giữa tháng 6, tương đương khoảng 22 triệu cá nhân thụ hưởng.

Bảng 3. Danh mục các biện pháp đảm bảo xã hội

	Số người thụ hưởng	Mức độ hỗ trợ mỗi người thụ hưởng trong 3 tháng	Chi phí (tỷ đồng)	
Hỗ trợ thu nhập cho các nhóm dễ bị tổn thương				
1	Hộ nghèo	984,000	3,000,000	2,952
2	Hộ cận nghèo	1,260,000	1,500,000	1,890
3	Đối tượng trợ giúp xã hội	4,315,000	1,500,000	6,473
4	Người có công với cách mạng	1,135,000	1,500,000	1,703
5	Người lao động ở khu vực phi chính thức bị ảnh hưởng	5,000,000	3,000,000	15,000
6	Hộ kinh doanh cá thể có đăng ký thuế có doanh thu < 100 triệu đồng một năm tạm đóng cửa	760,000	3,000,000	2,280
Hỗ trợ doanh nghiệp để giữ chân người lao động				
7	Người lao động theo hợp đồng bị chấm dứt hợp đồng hoặc nghỉ không lương do tác động trực tiếp của COVID-19, nhưng không hưởng trợ cấp thất nghiệp	1,000,000	5,400,000	5,400
8	Hoãn nộp đóng góp bảo hiểm xã hội cho doanh nghiệp có 50% người lao động nghỉ tạm thời			6,500
9	Hỗ trợ đào tạo bằng quỹ bảo hiểm thất nghiệp (số người)	1,000,000	3,000,000	3,000
10	Cho vay doanh nghiệp với lãi suất bằng 0% để chi trả giữ chân người lao động (50% lương tối thiểu x 3 tháng) (số người)	3,000,000	5,400,000	16,200
Tổng			61,397	
Tỷ lệ % GDP			0.982	

Nguồn: Bộ LĐ,TB&XH.

Phản ứng chính sách của Chính phủ Việt Nam với COVID-19 được cho là vừa có tầm nhìn vừa thực dụng.

Điều này có thể được minh họa qua ba ví dụ mô tả ở Hộp 2, cho thấy Chính phủ có thể dựa vào nguồn lực tài chính đầy đủ để thiết kế ra gói hỗ trợ tài khóa thỏa đáng đồng thời thúc đẩy cải cách để giảm nhẹ tác động đối với cá doanh nghiệp xuất khẩu và đẩy mạnh phát triển nền kinh tế số.

Hộp 2. Ba ví dụ về cách thức Chính phủ ứng phó với COVID-19 theo cách vừa có tầm nhìn vừa thực dụng

1. *Quản lý tài khóa*: Chính phủ sẵn sàng đối mặt với COVID-19 vì đã tích lũy được một lượng ngân quỹ dự trữ dồi dào, nhờ quản lý tài khóa cẩn trọng trước khi xảy ra khủng hoảng. Ngoài ra, theo các quy định chuẩn về quản lý tài khóa tự đặt ra, quốc gia dành ra 5% của ngân sách năm 2020 làm ngân sách dự phòng để sử dụng trong trường hợp thảm họa. Chính vì vậy, Chính phủ có khả năng ứng phó tức thì với khủng hoảng ở cả cấp trung ương và địa phương, mà không cần phải tăng vay nợ trong nước và nước ngoài. Tình trạng hoảng loạn không hề diễn ra.
2. *Thương mại và logistics*: Thương mại toàn cầu suy giảm khoảng 15% đến 30% năm 2020 theo dự báo của Tổ chức Thương mại Thế giới cũng là điều đáng quan ngại với Việt Nam. Hiện là một trong những nền kinh tế mở nhất trên thế giới, các cấp có thẩm quyền đã phản ứng nhanh nhằm giảm chi phí logistics cho các đơn vị xuất khẩu, đồng thời chỉ đạo cắt giảm thủ tục hành chính, giảm phí, và hợp lý hóa thủ tục ở lĩnh vực hải quan cũng như tại các đầu mối vận tải chủ chốt.
3. *Ứng phó bằng công nghệ số*: Mặc dù Việt Nam được biết đến trong lĩnh vực xuất khẩu năng động, nhưng phát triển về kỹ thuật số lại chưa bắt kịp. Để ứng phó với khủng hoảng COVID-19, các cấp có thẩm quyền lúc này bắt tay vào hàng loạt cải cách, bao gồm đẩy mạnh sử dụng công cụ số hóa để phòng chống đại dịch. Như đã nêu trên, các cấp có thẩm quyền hiện đang cân nhắc áp dụng tiền kỹ thuật số thông qua hệ thống thanh toán điện tử mới để tiếp cận hai phần ba dân số hiện vẫn chưa được tiếp cận tài khoản ngân hàng, đồng thời đẩy nhanh nỗ lực để trở thành Chính phủ số. Trong vài tháng qua, tỷ lệ sử dụng các thủ tục hành chính điện tử đã tăng vọt. Đến cuối tháng 6, Cổng thông tin dịch vụ công quốc gia đã cung cấp được 725 dịch vụ, nghĩa là tăng đến 90 lần kể từ buổi ra mắt vào tháng 12/2019, và tăng đến 4,5 lần kể từ tháng 3/2020. So với quý đầu năm, số tài khoản trên cổng thông tin đã tăng hơn gấp đôi đạt trên 179.600, còn số lượt truy cập cũng tăng gấp đôi đến trên 46,6 lượt, tương đương khoảng 7,7 triệu lượt truy cập mỗi tháng.

Cách ứng phó của Chính phủ được cho là hợp lý dựa trên ước tính thống kê về giá trị cuộc sống

Áp giá cho mạng sống sẽ làm cho một số người đọc cảm thấy không thoải mái và thậm chí còn gây khó chịu. Tuy nhiên, so sánh giữa số mạng sống được cứu và tổn thất kinh tế là trung điểm của vấn đề chính sách mà hầu hết chính phủ các nước trên thế giới phải đối mặt khi ứng phó với cú sốc COVID-19. Chẳng hạn, nếu đáng chi vài tỷ đô-la cho mỗi người để tránh họ bị mất mạng, nhiều chính phủ sẽ hết sạch tiền chỉ trong một ngày.

Số liệu ước tính sơ bộ, kể cả cho Việt Nam, có thể được đưa ra dựa trên khái niệm ước tính thống kê về giá trị cuộc sống, nhằm đo lường cá nhân hay xã hội sẵn lòng chi luôn bao nhiêu tiền để giảm thiểu rủi ro tử vong. Đo lường giá trị này không phải dễ, nhưng gần đây người ta ước ra con số đó rơi vào khoảng 400.000 US\$ cho Việt Nam.¹⁴ Mặc dù việc dự báo số tử vong có thể xảy ra nếu không được can thiệp cũng khó không kém, nhưng đại học Imperial College đã sử dụng mô hình để ước tính tỷ suất tử vong thô liên quan đến COVID-19 nếu không có sự can thiệp của chính phủ ở mức khoảng 0,04%.¹⁵ Áp dụng số liệu trên cho Việt Nam cho phép chúng ta ngoại suy rằng chương trình của Chính phủ đã cứu mạng cho khoảng 40.000 người, tương đương 15 tỷ US\$. Thành quả này dường như cao hơn so với tổn thất kinh tế theo báo cáo đến thời điểm này, rơi vào khoảng 6 tỷ US\$ (tính gián tiếp dựa trên chênh lệch giữa tốc độ tăng trưởng hiện nay và trước khủng hoảng theo báo cáo cho nửa đầu năm).¹⁶

14 Để tìm hiểu chi tiết, đề nghị tham khảo Viscusi và Masterman (2017.)

15 Tham khảo Imperial College (2020). Trong nghiên cứu này, dân số gặp rủi ro bị ảnh hưởng nếu không có sự can thiệp nào được ước tính rơi vào khoảng bình quân 4%, với tỷ lệ tử vong sau đó là khoảng 1%. Qua đó ta tính được tỷ suất tử vong thô là 0,04%.

16 Trong thực tế, tổn thất kinh tế ít quan trọng hơn vì tăng trưởng GDP cũng có thể giảm theo kịch bản không có can thiệp.

So sánh trên tuy chỉ mang tính gợi ý, nhưng nên được diễn giải một cách thận trọng, vì giá trị của tỷ suất tử vong thô và ước tính thống kê về giá trị cuộc sống có thể khác biệt lớn giữa các quốc gia và theo thời gian. Nó cũng chỉ thể hiện được tác động trước mắt do đại dịch gây ra và các biện pháp được áp dụng để kiềm chế dịch. Nhưng so sánh đó lại được hỗ trợ bằng hai phát hiện bổ sung.¹⁷ Một là một số nghiên cứu thực chứng cho thấy quốc gia áp dụng các biện pháp can thiệp sớm sẽ dễ hồi phục và quay lại quỹ đạo tăng trưởng dài hạn hơn. Nói một cách đơn giản, về lâu về dài thì sự đánh đổi giữa mạng sống được cứu và tổn thất kinh tế không tồn tại. Thứ hai, kết quả này chắc chắn nhận được sự ủng hộ của người dân Việt Nam, khi phần lớn ủng hộ cách thức Chính phủ ứng phó với đại dịch.¹⁸

17 Những tính toán này chỉ mang tính gợi mở vì không xét đến vô số hiệu ứng trực tiếp và gián tiếp. Để tìm hiểu chi tiết, đề nghị tham khảo Eichenbaum, Rebelo, và Trabandt (2020).

18 Một khảo sát được tiến hành cuối tháng 5 cho thấy 88% người dân Việt Nam cho rằng tình hình COVID-19 đã có sự cải thiện và 97% tin tưởng cách Chính phủ xử lý đại dịch. (<https://www.google.com/amp/s/amp.vnexpress.net/news/news/vietnamese-have-great-confidence-in-covid-19-recovery-survey-4103560.html>).

VIỄN CẢNH KINH TẾ TRƯỚC MẮT VÀ TRONG TRUNG HẠN

V viễn cảnh kinh tế trước mắt và trong trung hạn của Việt Nam phụ thuộc vào tốc độ phục hồi của kinh tế trong nước không kém gì so với diễn biến của đại dịch ở các nước khác trên thế giới. Như được bàn dưới đây, tăng trưởng GDP có thể đạt 2,8% năm 2020 và 6,7% năm 2020 nếu tình hình trong nước và quốc tế thuận lợi. Tuy nhiên, những dự báo trên còn chịu nhiều bất định và rất có khả năng đòi hỏi Chính phủ phải thay đổi cách thức điều hành chính sách tài khóa để hỗ trợ hiệu quả cho quá trình khôi phục kinh tế.

Tìm kiếm động lực mới để thúc đẩy quá trình phục hồi

Trước đầu năm 2020, tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam dựa vào cả nhu cầu của nước ngoài và tiêu dùng trong nước. Hai động lực trên đóng góp đến trên 75% tăng trưởng GDP trong giai đoạn 2016-2019 trên cơ sở tăng trưởng cao về xuất khẩu và tiêu dùng tư nhân.¹⁹ Trong thời gian tới, hai động lực trên khó có thể ngay lập tức quay lại các mức trước khủng hoảng. Nhu cầu của nước ngoài vẫn còn yếu vì nhiều quốc gia trên thế giới vẫn bị ảnh hưởng bởi đại dịch COVID-19, khiến cho tốc độ tăng trưởng xuất khẩu hàng hóa và hoạt động du lịch sẽ chững lại. Đồng thời, tiến trình phục hồi trong nước có thể thấy được ngay sau khi gỡ bỏ hầu hết các biện pháp giãn cách xã hội được cho là không kéo dài. Phần lớn doanh nghiệp và hộ gia đình trong nước có lẽ còn áp dụng các kế hoạch đầu tư và tiêu dùng thận trọng. Hành vi tránh rủi ro như vậy là đương nhiên trong bối cảnh còn nhiều bất định trong nước và trên toàn cầu.

Vì quá trình quay lại quỹ đạo tăng trưởng như trước COVID-19 có thể mất thời gian, Chính phủ lúc này cần tìm mọi cách để kích thích kinh tế trong vài tháng tới sao cho không gây hại về bền vững tài khóa và bền vững nợ về lâu dài. Đó không phải là lời khuyên riêng cho Việt Nam mà là khuyến nghị của một số chuyên gia kinh tế xuất chúng trên thế giới, bao gồm cựu chuyên gia kinh tế trưởng của Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Oliver Blanchard, gần đây có nói rằng “khi gỡ bỏ cách ly, chính phủ các nước cần chuyển hướng chính sách nhằm hỗ trợ phục hồi và thiết kế ra các biện pháp nhằm hạn chế khó khăn khi điều chỉnh đồng thời bảo tồn được việc làm và các doanh nghiệp hiệu quả.”²⁰

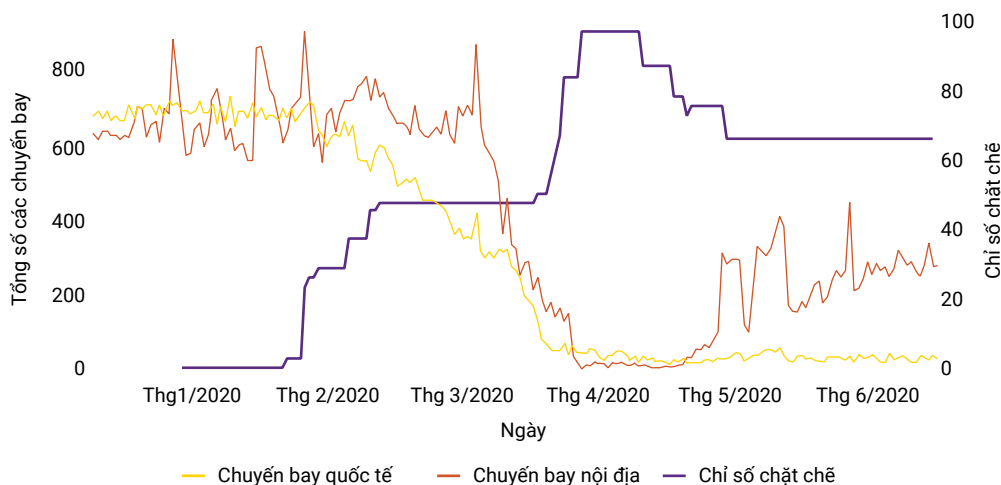
Với tầm nhìn như vậy, các nhà hoạch định chính sách ở Việt Nam cần cân nhắc ba hướng hành động. Một là phải tiếp tục từng bước nới lỏng các biện pháp giãn cách xã hội và hạn chế đi lại. Chỉ số chặt chẽ (đo lường mức độ nghiêm ngặt của các biện pháp trên) đã được hạ xuống ở Việt Nam khiến cho các chuyến bay nội địa tăng vọt trong thời gian gần đây (tham khảo Hình 18). Thách thức tiếp theo là từng bước mở cửa quốc

19 Để tìm hiểu chi tiết, tham khảo Ngân hàng Thế giới (2020a).

20 Blanchard, Philippon, và Pisani-Ferry 2020.

gia để đón khách quốc tế đồng thời tìm ra giải pháp tốt nhất cho nhu cầu kinh tế và y tế. Mở cửa biên giới sẽ giúp đẩy mạnh ngành du lịch, hiện đóng góp đến gần 10% GDP của Việt Nam, cho phép khách doanh nghiệp nhập cảnh khi quốc gia đặt mục tiêu thu hút thêm vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Chính phủ có thể cân nhắc chủ động thỏa thuận với các quốc gia “an toàn” để thống nhất về cơ chế đi lại chung và/hoặc cân nhắc kế hoạch cho phép và thu hút khách du lịch cao cấp có thể chi trả cho các chuyến bay thuê bao/thương mại đắt tiền và toàn bộ chi phí liên quan đến kiểm dịch và/hoặc biện pháp y tế dự phòng sau khi nhập cảnh Việt Nam.²¹

Hình 18. Những xu hướng gần đây về chuyến bay quốc tế và nội địa và chỉ số chặt chẽ về chính sách của Việt Nam



Nguồn: Quan sát COVID-19.

Hướng hành động thứ hai là tập trung vào chính sách tài khóa, là công cụ truyền thống để kích thích khôi phục kinh tế trong thời gian tới. Đối với Việt Nam, chính sách đó không nhất thiết có nghĩa là phải chi nhiều hơn mà nên đẩy nhanh tốc độ triển khai ngân sách đầu tư đã phê duyệt. Để minh họa, nếu Chính phủ có khả năng nâng cao tốc độ triển khai ngân sách được phê duyệt cho năm 2020 từ 65 lên 75%, tỷ lệ đầu tư công trên GDP sẽ tăng thêm 1,5 điểm phần trăm GDP, qua đó trực tiếp bơm khoảng 4 tỷ US\$ vào nền kinh tế trong nước.²² Điều này dù sao cũng đòi hỏi Chính phủ có hành động cụ thể nhằm cải thiện về quản lý chương trình đầu tư công.

Như đã mô tả chi tiết trong một chuyên đề chính sách gần đây của Ngân hàng Thế giới, các cấp có thẩm quyền có thể thực hiện nhiều biện pháp để cải thiện hiệu suất đầu tư công, kể cả trong ngắn hạn.²³ Các cấp có thẩm quyền có thể đẩy nhanh phân bổ ngân sách đầu tư cho các bộ ngành và địa phương, hiện đang trong tình trạng chậm trễ đáng kể. Việc này có thể thực hiện qua (i) xác định chỉ tiêu và yêu cầu các cấp lãnh đạo phải có trách nhiệm giải trình; (ii) nhanh chóng rà soát tất cả các danh mục ở các cấp để tìm ra các dự án giải ngân nhanh, sau đó tạo động lực để các dự án đó được giải ngân nhiều hơn; và (iii) quan tâm đầy đủ đến các dự án hạ tầng lớn bằng cách xử lý giải phóng mặt bằng/tái định cư và đấu thầu, bao gồm cả ứng vốn để chuẩn bị đấu thầu và các kế hoạch đảm bảo. Công tác giải ngân viện trợ phát triển chính thức (ODA),

21 Các cấp có thẩm quyền có thể tham khảo bảng thông tin tổng hợp với ba dữ liệu lớn để giúp theo dõi tình hình gần như theo thời gian thực và lựa chọn nhóm các quốc gia tối ưu, tập trung vào các quốc gia cũng tương đối an toàn với COVID-19. Để tìm hiểu chi tiết, đề nghị tham khảo Kaiser, Krishnan, và Morisset (2020).

22 Đẩy nhanh tốc độ triển khai chương trình đầu tư không chỉ liên quan đến ngân sách hiện nay mà còn liên quan đến các dự án tồn đọng trong vài năm qua. Mặc dù vốn chưa chi hết được dành riêng cho các hoạt động đầu tư cụ thể, nhưng vốn gì thì cũng là vốn chung và có thể được dùng để thay thế cho vay nợ mới của Chính phủ.

23 Tham khảo Ngân hàng Thế giới 2020c.

vốn đã bị chậm trễ kéo dài trong những năm gần đây, cần được quan tâm đặc biệt. Quan trọng không kém là phải khuyến khích đẩy mạnh các chương trình hạ tầng công cộng được phân cấp cho địa phương, không chỉ để kích cầu ở địa phương mà còn nhằm tạo việc làm cho các nhóm dễ bị tổn thương ở các lĩnh vực và địa bàn mục tiêu.

Hướng hành động thứ ba là hỗ trợ khu vực tư nhân phục hồi, nhưng các cấp có thẩm quyền nên thực hiện theo cách có lựa chọn chứ không nên dùng nguồn lực để hỗ trợ cho mọi doanh nghiệp. Như đã nêu trên, không phải doanh nghiệp nào cũng bị khủng hoảng COVID-19 gây ảnh hưởng như nhau. Một số ít bị ảnh hưởng bởi các biện pháp giãn cách xã hội, chẳng hạn tại khu vực nông thôn. Nhiều doanh nghiệp có khả năng phục hồi tương đối nhanh ngay sau khi Chính phủ gỡ bỏ hầu hết các biện pháp hạn chế đi lại trong nước vào cuối tháng 4. Điều này đặc biệt đúng với các doanh nghiệp nhỏ ở khu vực phi chính thức có khả năng linh hoạt để tái mở cửa và đáp ứng được nhu cầu trong nước tăng lên; doanh số bán lẻ tăng đến 10% vào tháng 5 và tháng 6. Các doanh nghiệp khác, chủ yếu là doanh nghiệp lớn ở khu vực chính thức, được hưởng lợi từ vốn vay linh hoạt của ngân hàng và các biện pháp giãn thuế được triển khai trong gói hỗ trợ tài khóa được ban hành đầu tháng 4. Chính vì vậy Chính phủ nên quan tâm nhiều hơn về đối tượng hỗ trợ tài chính, nếu không rủi ro sẽ là lãng phí nguồn lực công khan hiếm và gửi tín hiệu sai cho thị trường.

Sau khi xác định được những doanh nghiệp phải đối mặt với khó khăn kéo dài do khủng hoảng COVID-19 gây ra, Chính phủ cần cân nhắc giúp những đối tượng dự kiến có thể tiếp tục tồn tại và phục hồi nhanh chóng. Lý do can thiệp của nhà nước là giữ chân để họ đóng góp cho khôi phục kinh tế bằng cách đảm bảo họ có đủ nguồn tài lực và nhân lực để đáp ứng nhu cầu trong nước tăng lên. Để tránh tác động tiêu cực kéo dài cho nền kinh tế và người lao động, điều hết sức quan trọng là các doanh nghiệp có thể đứng vững không được thoái lui và các tổ chức tài chính phải tiếp tục tạo điều kiện tiếp cận tín dụng và vốn lưu động cho doanh nghiệp theo cách bền vững.²⁴ Tại Việt Nam, Chính phủ phải nghĩ cách sao cho hỗ trợ các doanh nghiệp tốt nhất ít nhất ở hai ngành sau:

- **Ngành du lịch:** Ngành du lịch đóng góp đến 7,9% GDP và sử dụng trực tiếp 750.000 người lao động trong năm 2017. Lệnh cấm du khách quốc tế (lên đến 18 triệu người năm 2019) và hạn chế vận tải hành khách trong nước từ tháng 3-4 gây tác động mạnh cho ngành. Mặc dù các biện pháp hạn chế trong nước được nói lỏng dẫn đến du lịch trong nước phần nào được phục hồi trong tháng 5 và tháng 6, nhưng chưa thể bù đắp được cho những tổn thất của ngành. Đến nay, hầu hết các doanh nghiệp trong ngành vẫn gặp khó khăn về tài chính.
- **Ngành chế tạo chế biến hàng xuất khẩu:** Mặc dù ngành này nhìn chung đã phục hồi trong hai tháng qua, nhưng các ngành công nghiệp xuất khẩu có nguy cơ dễ tổn thương do sức cầu nước ngoài đang yếu đi. Thực chất, ngoại trừ các mặt hàng máy tính và linh kiện, kim ngạch xuất khẩu của toàn bộ các mặt hàng đều bị suy giảm trong sáu tháng qua, và xu hướng đi xuống tiếp tục tăng tốc theo thời gian.²⁵

Chính phủ có nhiều loại công cụ để hỗ trợ doanh nghiệp. Chính phủ có thể áp dụng các giải pháp tài khóa như giãn và hoãn thuế tạm thời, trợ cấp và giảm phí, hoặc hỗ trợ tiền trực tiếp một cách hợp lệ cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNN) có lịch sử tín dụng tốt và có khả năng hoàn trả; trợ cấp một lần cho các doanh nghiệp có quy mô ở khu vực phi chính thức đang muốn chuyển sang khu vực chính thức; cơ cấu cứu trợ đặc biệt nhằm cho vay vốn lưu động cho doanh nghiệp vừa và nhỏ theo trần lãi suất hàng năm trong một giai đoạn hạn chế; quỹ đoàn kết ngành du lịch nhằm quảng bá các điểm đến đặc biệt của hội đồng ngành

24 Cắt giảm việc làm trong đại dịch là phi hiệu quả do sự tương tác của hai yếu tố. Để tìm hiểu thêm, đề nghị tham khảo Cespedes, Chang, và Velasco (2020).

25 Chẳng hạn, doanh nghiệp giày da Đài Loan (Pouyuen Việt Nam), là đơn vị sử dụng lao động lớn nhất ở thành phố Hồ Chí Minh, phải cho 2.786 lao động nghỉ việc do đại dịch COVID-19 ảnh hưởng đến đơn hàng mới. Một công ty khác của thành phố Giày da Phương Huệ phải cắt giảm một nửa lực lượng lao động 4.600 người. Woodworth Wooden Industries Việt Nam cũng phải cho nghỉ việc 2.000 lao động.

du lịch; thẻ chiết khấu du lịch qua phối hợp với hàng không, khu nghỉ dưỡng, khách sạn; miễn giảm thuế thu nhập cho các cá nhân có phát sinh chi tiêu cho du lịch trong nước. Việt Nam đến nay đã có những động thái theo hướng này, cụ thể thông qua hàng loạt các biện pháp của Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước nhằm nới lỏng điều kiện tín dụng và áp lực thanh khoản bằng các gói hỗ trợ tài khóa do Chính phủ công bố đầu tháng 4. Nhưng có ý kiến cho rằng cần phải làm nhiều hơn nữa.

Để hỗ trợ khu vực tư nhân, Chính phủ cũng cần khuyến khích quá trình tái phân bổ nguồn lực từ các doanh nghiệp dự kiến khó có thể phục hồi nhanh chóng sang các hoạt động đem lại lợi nhuận cao hơn. Chẳng hạn tại Sing-ga-po, tài xế lái taxi được khuyến khích chuyển sang giao hàng hoặc đặt hàng trực tuyến, khối lượng đã tăng nhanh chóng trong đại dịch. Tương tự, các nền tảng số an toàn cần được khuyến khích phát triển để lĩnh vực khám chữa bệnh từ xa được phát triển, các cửa hàng có thể mở ra kinh doanh trực tuyến. Về kinh tế đối ngoại, Chính phủ có thể giúp các doanh nghiệp mong muốn chuyển sang hoạt động ở các thị trường dự kiến sẽ mở cửa nhanh hơn, tạo ra cơ hội và sự cộng hưởng. Việt Nam nên cân nhắc các cuộc “thử nghiệm miễn nhiễm cô-rô-na” để khôi phục đi lại và du lịch với các quốc gia như Hàn Quốc, Úc-xtrây-lia và Niu Di-lân.

Kịch bản cơ sở cho năm 2020-2022

Trên cơ sở ba hướng hành động chính sách nêu trên, Việt Nam có thể phục hồi tương đối nhanh chóng như trước khi có COVID-19. Dự báo theo kịch bản cơ sở - nghĩa là không có làn sóng lây nhiễm vi-rút cô-rô-na thứ hai ở Việt Nam và đại dịch trên toàn cầu được từng bước kiểm soát - cho thấy tăng trưởng GDP sẽ đạt 28% trong năm 2020 (Bảng 4). Tốc độ tăng trưởng trên dựa trên giả định rằng tăng trưởng kinh tế sẽ bật tăng lại ở mức 3,5% trong nửa cuối năm sau khi chỉ đạt 1,8% trong sáu tháng đầu năm. Tăng trưởng quay lại nhờ vào cả nhu cầu trong nước của khu vực công và khu vực tư nhân, nhờ vào chính sách tài khóa ứng phó với biến động chu kỳ được Chính phủ theo đuổi dự kiến sẽ được đẩy mạnh trong vài tháng tới. Mặc dù tốc độ tăng trưởng 2,8% theo dự báo là mức thấp nhất của Việt Nam trong 35 năm qua, nhưng chắc chắn Việt Nam vẫn là một trong những nền kinh tế tăng trưởng cao nhất trên thế giới - theo xếp hạng tại dự báo mới nhất của báo cáo *Viễn cảnh kinh tế toàn cầu*, chỉ đứng sau một nhóm nhỏ các quốc gia châu Phi. Trong giai đoạn 2021-2022, nền kinh tế Việt Nam dự kiến sẽ quay lại tốc độ tăng trưởng GDP trước đây ở mức khoảng từ 6-7% mỗi năm, khi nhu cầu của nước ngoài tăng lên tại các quốc gia công nghiệp chính. Trong vài năm tới, Việt Nam dự kiến tiếp tục hưởng lợi do chuyển hướng đầu tư và thương mại nhờ tham gia nhiều hiệp định khu vực và toàn cầu, bao gồm cả Hiệp định thương mại tự do EU-Việt Nam (EVFTA) tháng 6/2020.

Hầu hết các tham số tài chính vẫn trong vòng kiểm soát trong năm 2020, cụ thể là tốc độ lạm phát, dự kiến vẫn ở mức dưới 4% trong giai đoạn 2020-2022. Ngân hàng Nhà nước cần điều chỉnh tăng cung tiền theo tốc độ tăng trưởng dự kiến của nền kinh tế nhằm kiềm chế áp lực đối với giá cả trong nước theo thời gian. Giá lương thực thực phẩm và năng lượng - hai thành tố chính trong Chỉ số giá tiêu dùng (CPI) - không nên tăng quá cao nếu không phải vì lý do bị gián đoạn về chuỗi cung ứng hoặc do điều kiện khí hậu xấu đi.

Về kinh tế đối ngoại, cân đối tài khoản vãng lai có thể tạm xấu đi do nguồn thu từ du lịch và kiều hối giảm xuống trong năm 2020. Tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam cũng sẽ giảm đáng kể nhưng cần được nhìn nhận kết hợp với mức giảm tương tự (hoặc mạnh hơn về nhập khẩu), vì cả hai tham số trên đều tương quan chặt chẽ ở Việt Nam. Dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) được dự báo sẽ giảm trong năm 2020 do những bất định trong nền kinh tế thế giới, nhưng sau đó sẽ quay lại các mức như thời gian qua, một phần do sự quan tâm ngày càng tăng của các nhà đầu tư nước ngoài với thị trường trong nước cũng như họ mong muốn đa dạng hóa các hoạt động để rút dần khỏi Trung Quốc.

Bảng 4. Một số chỉ số kinh tế, Việt Nam 2017–2022

	2017	2018	Ước 2019	Dự báo 2020	Dự báo 2021	Dự báo 2022
Tăng trưởng GDP (%)	6,8	7,1	7,0	2,8	6,8	6,5
Chỉ số giá tiêu dùng (bình quân, %)	3,5	3,5	2,0	3,9	3,7	3,6
Cân đối tài khoản vãng lai (% GDP)	-0,7	2,3	8,9	0,1	1,0	1,2
Cân đối tài khóa (% GDP)	-4,7	-4,4	-4,0	-6,0	-4,8	-4,0
Nợ công (% GDP)	58,2	55,7	54,1	56,1	55,4	54,1

Nguồn: TCTK, IMF, Bộ Tài chính, NHNN và Ngân hàng Thế giới.

Bội chi ngân sách dự kiến sẽ tạm thời xấu đi do kinh tế suy giảm và do Chính phủ phải ứng phó chính sách với khủng hoảng COVID-19. Bội chi dự kiến rơi vào khoảng 6% GDP trong năm 2020 trước khi quay lại mức từ 4 đến 5% trong các năm tiếp theo khi các cấp có thẩm quyền có khả năng quay lại cam kết về chính sách tài khóa cẩn trọng và bền vững. Bội chi chỉ xấu đi tạm thời vì thu ngân sách sẽ tăng trở lại khi nền kinh tế từng bước phục hồi trong vài năm tới. Chi tiêu kích thích kinh tế cũng sẽ giảm dần khi nền kinh tế dự kiến phục hồi vào năm 2021 và 2022.

Nếu bội chi ngân sách trong ngắn hạn theo dự kiến bị xấu đi, nợ công sẽ tăng từ 54,1 lên 56,1% GDP từ năm 2019 đến năm 2020. Mức tăng trên là tương đối thấp vì Chính phủ có khả năng dựa vào dự trữ được tích lũy để bù đắp cho số thu giảm xuống và đảm bảo cho chi tiêu tăng thêm. Tiếp theo, Chính phủ cần quay lại với nỗ lực củng cố tình hình tài khóa nhằm đưa tỷ lệ nợ công trên GDP về khoảng 55% trong các năm 2021 - 2022. Tương tự như các năm qua, Chính phủ nên kết hợp vay nợ cả trong nước và nước ngoài để quản lý rủi ro liên quan đến lãi suất và tỷ giá.

Quản lý rủi ro

Tuy nhiên, dự báo theo kịch bản cơ sở còn phụ thuộc vào những rủi ro ngoại sinh và nội sinh. Nền kinh tế Việt Nam - do có độ mở cao với thế giới - rất dễ nhạy cảm với các sự kiện trên toàn cầu. Để phản ánh sự bất định đó, kịch bản theo hướng xấu hơn được hình thành theo hướng tốc độ phục hồi trên toàn cầu diễn ra chậm hơn so với giả định ở trên. Theo kịch bản như vậy, tăng trưởng GDP của Việt Nam được dự báo chỉ đạt 1,5% trong năm 2020. Dĩ nhiên, tốc độ tăng trưởng dự báo rất nhạy cảm với các giả định và cần được nhìn nhận là minh họa về khả năng Việt Nam chịu ảnh hưởng của nền kinh tế toàn cầu. Trong kịch bản xấu hơn, cán cân thanh toán cũng suy giảm nhiều hơn do dòng vốn đầu tư và xuất khẩu (ròng) sẽ giảm mạnh hơn so với dự báo theo kịch bản cơ sở.

Có một số rủi ro nội sinh cần được các cấp có thẩm quyền theo dõi chặt chẽ. COVID-19 vẫn còn đó, với dẫn chứng là sự trở dậy về số ca nhiễm ở Ốt-xtrây-li-a, Trung Quốc và Đức, đều là các quốc gia chống chọi khá hiệu quả với làn sóng đại dịch đầu tiên. Rủi ro tăng thêm chủ yếu liên quan đến các chính sách được Chính phủ theo đuổi trong thời gian tới. Một là mặc dù cần có chính sách khôn ngoan và mang tính ứng phó với biến động chu kỳ, nhưng phải được tiến hành thận trọng. Chính phủ có thể bù đắp cho bội chi ngân sách tạm thời tăng lên như đã nêu ở trên, nhưng vẫn phải có dự trữ tài khóa để đảm bảo bền vững nợ và bền vững tài khóa theo thời gian. Trong trường hợp quá trình phục hồi kéo dài hơn dự kiến, các nhà hoạch định chính sách có thể muốn phải chi tiêu thật mạnh tay, đặc biệt trong những tháng trước khi diễn ra Đại hội Đảng sắp tới vào đầu năm 2021, qua đó gây ảnh hưởng đến bền vững nợ và bền vững tài khóa về lâu dài.

Thứ hai, chính sách tiền tệ của NHNN có thể dẫn đến những hệ quả ngoài dự kiến trong trung hạn. Theo lý thuyết về vận tốc của tiền tệ, khối lượng cung tiền và giá cả có sự tương quan trong dài hạn. Nếu NHNN phải tiếp tục chính sách tiền tệ nới lỏng trong thời gian tới, điều đó có thể khiến cho giá cả tăng đáng kể. Tuy nhiên tác động đến lạm phát trong ngắn hạn chỉ ở mức hạn chế do tốc độ giao dịch bị suy giảm vào những thời điểm khủng hoảng.²⁶ Một hiệu ứng nữa khi nới lỏng cho vay là một số ngân hàng có thể thấy kết quả kinh doanh của họ kém đi, do tỷ lệ nợ xấu trong danh mục tăng lên. Dữ liệu theo thời gian thực khó có thể có được, nhưng những ước tính gần đây cho thấy chất lượng tài sản có ở một số ngân hàng đang gặp nguy cơ trong điều kiện lợi nhuận của các doanh nghiệp giảm xuống trong vài tháng qua. Đến giữa năm 2020, một phần tư danh mục vốn vay của quốc gia đã bị ảnh hưởng bởi COVID-19 theo báo cáo, một số có khả năng trở thành nợ xấu. Mặc dù rủi ro hệ thống về khủng hoảng tài chính có lẽ tương đối nhỏ, nhưng một số ngân hàng có thể dễ bị tổn thương, nhất là những ngân hàng từng cho vay các ngành, lĩnh vực gặp khó khăn, bị giảm thu nhập và thiếu vốn.

26 Để tìm hiểu chi tiết, đề nghị tham khảo Anderson, Bordo, và Duca (2017).

NHỮNG CƠ HỘI CHÍNH - CHÍNH SÁCH KHÔNG HỐI TIẾC CHO VIỆT NAM²⁷

Nhờ sớm thoát ra khỏi đường cong dịch bệnh trong cuộc chiến chống COVID-19 và nhờ vào ưu thế so sánh và tự nhiên, Việt Nam không những có thể vững bước phục hồi mà còn có thể đẩy mạnh nghị trình cải cách cơ cấu dài hạn của mình. Việt Nam có cơ hội đặc thù để tận dụng khủng hoảng COVID-19. Mặc dù không ai đoán trước được tương lai, nhưng hầu hết đều cho rằng thế giới sẽ trở nên rất khác so với thời kỳ trước khi có vi-rút cô-rô-na.

Một trong những thay đổi theo dự báo là toàn cầu hóa thương mại. Ngay cả trước khi có đại dịch, cán cân vẫn nghiêng theo hướng chủ nghĩa bảo hộ và COVID-19 rõ ràng càng củng cố quan điểm này khi gây ra suy giảm tột tệ nhất về thương mại toàn cầu trong thời hậu thế chiến. Nhìn bề ngoài, tất cả những nguy cơ dễ tổn thương hiện nay dường như có nguồn gốc do toàn cầu hóa: bệnh tật lây lan và sự phụ thuộc về kinh tế vượt qua biên giới quốc gia. Vì lẽ đó, sự hồi sinh của chủ nghĩa bảo hộ có thể làm thay đổi cách thức các chính phủ và các tập đoàn đa quốc gia vận hành trong những năm tới thông qua tái định hình các chuỗi giá trị toàn cầu. Nhiều chính phủ đã trở nên quan ngại do thiếu hụt các sản phẩm thiết yếu được cung ứng từ các nguồn ở nước ngoài. Tuy nhiên, tác động của đại dịch đến toàn cầu hóa có thể không trực quan như có thể thấy qua lời kêu gọi đẩy mạnh chủ nghĩa bảo hộ nêu trên. Vấn đề này lại được đối trọng bằng công nghệ với khả năng tiếp tục thu hẹp khoảng cách địa lý và hỗ trợ phi địa phương hóa các hoạt động sản xuất. Hơn nữa, nỗ lực nâng cao năng lực trong nước để sản xuất ra các mặt hàng đáp ứng nhu cầu có thể trở nên bất khả do quá tốn kém, ít nhất trong ngắn hạn. Chính vì vậy, phản ứng phù hợp của nhiều doanh nghiệp có thể là nâng cao sự đa dạng về địa bàn địa lý của các nguồn cung đồng thời hợp tác với các đối tác đáng tin cậy, với kỳ vọng rằng các thành viên có thể tiếp cận bất kỳ những gì được sản xuất hàng loạt. Xu hướng mới nổi lên như vậy có thể là cơ hội đặc thù cho Việt Nam.

Thay đổi dự báo thứ hai là sự phát triển của các dịch vụ không đòi hỏi tiếp xúc trực tiếp và thương mại điện tử. Ngày nay, thậm chí từ trước khi có COVID-19, ta hoàn toàn có thể mừng tượng ra thế giới kinh doanh, trong đó nhu cầu tiếp xúc trực tiếp của con người được giảm thiểu, từ nhà máy đến từng người tiêu dùng. Xu thế về một xã hội không đòi hỏi tiếp xúc trực tiếp không phải làm mới nhưng đã và đang được đẩy nhanh do các chính sách giãn cách xã hội kết hợp với sự phát triển của công nghệ số trong giai đoạn đại dịch. Thương mại điện tử vốn đã ăn vào doanh số của các cửa hàng vật lý một cách rõ rệt và có ý nghĩa, nhưng trong những tháng vừa qua lại càng phát triển mạnh mẽ, trên toàn thế giới và ở Việt Nam. Giãn cách xã hội và đóng cửa trường học cũng khuyến khích hướng đến học tập qua mạng, theo đó việc dạy học được thực hiện từ xa và thực hiện trên các nền tảng số hóa.²⁸ Số liệu về khám chữa bệnh từ xa và chăm sóc y tế ảo

27 Phần này được viết dựa trên Ngân hàng Thế giới (2020d).

28 Ngay cả trước khi có COVID-19, công nghệ giáo dục cũng đã được áp dụng và tăng trưởng cao, với mức đầu tư toàn cầu lên đến 18,66 tỷ US\$ trong năm 2019 và tổng thị trường giáo dục trực tuyến được dự báo lên tới 350 tỷ US\$ vào năm 2025.

cũng đáng chú ý không kém. Sau khi chuyển dịch đột ngột ra khỏi lớp học và phòng khám, các hoạt động học tập trực tuyến và khám chữa bệnh từ xa chắc chắn sẽ tiếp tục diễn ra trong thời kỳ hậu đại dịch. Đại dịch đã buộc các cơ quan, tổ chức phải tham gia một cuộc thí nghiệm xã hội có lẽ lớn chưa từng có về tương lai của việc làm bằng cách đẩy mạnh làm việc tại gia ở mức chưa từng có và chưa ai từng nghĩ đến. Sự chuyển dịch đó có lẽ tác động sâu sắc hơn nhiều so với suy nghĩ rằng đó chỉ là thay đổi nơi làm việc của mọi người vì nó làm thay đổi căn bản loại hình và cách thức thực hiện công việc.

Thay đổi cuối cùng là tầm quan trọng và giá trị của con người. Trong những thời điểm có nhiều bất định (chiến tranh, thiên tai, đại dịch), giá trị con người (của các thể hệ hiện tại và tương lai) tăng lên, làm chính phủ, người dân và doanh nghiệp phải tái cân đối những ưu tiên của họ khi phải lồng ghép khả năng chống chịu trong quy trình ra quyết định của họ. Với khủng hoảng COVID-19, con người đã chứng tỏ được khả năng ứng phó khi phải đối mặt với kẻ thù chung, có thể đó là con vi-rút mới hay hiện tượng vật lý được xác định rõ về biến đổi khí hậu.

Quá trình chuyển đổi đang diễn ra trong nền kinh tế toàn cầu nêu trên tạo cơ hội để Việt Nam tiến hành những hành động chính sách quan trọng và tiến nhanh hơn đến mục tiêu trở thành nền kinh tế thu nhập cao. Để xác định được những hành động chính sách “không hối tiếc”, các cấp có thẩm quyền có thể tìm hiểu ba siêu xu hướng để cân nhắc lồng ghép vào những ưu tiên chính của Chính phủ. Những ưu tiên đó là: (i) đẩy nhanh chuyển đổi cơ cấu kinh tế của quốc gia bằng cách nâng cấp cơ cấu sản xuất thông qua đa dạng hóa, tạo giá trị gia tăng và đổi mới sáng tạo; và (ii) đáp ứng nhu cầu trong nước đang thay đổi của tầng lớp trung lưu mới nổi và cơ cấu dân số già hóa đang tìm kiếm những sản phẩm và dịch vụ mới và tiên tiến như chăm sóc y tế, giáo dục có chất lượng sau phổ thông, và nhà ở tốt hơn. Theo khuôn khổ đó, sau đây là một loạt các cơ hội được trình bày ở Bảng 5.

Bảng 5. Tổng hợp các cơ hội không hối tiếc

	Chuyển đổi cơ cấu	Nhu cầu mới đang xuất hiện
Đánh giá toàn cầu hóa	<ul style="list-style-type: none"> Tái định hình các chuỗi giá trị toàn cầu (trong nước/toàn cầu) Xây dựng quan hệ đối tác chiến lược với các quốc gia có rủi ro COVID thấp Đẩy mạnh xuất khẩu các sản phẩm có nhu cầu cao hơn (gạo, thiết bị y tế) 	<ul style="list-style-type: none"> Tăng cường sản xuất trong nước các mặt hàng rau quả nhập khẩu giá trị cao (v.d. 2 tỷ US\$ trái cây phải nhập khẩu hàng năm) Khuyến khích dòng vốn FDI đổ vào thị trường trong nước (dịch vụ, hàng tiêu dùng)
Nền kinh tế không đòi hỏi tiếp xúc trực tiếp	<ul style="list-style-type: none"> Khuyến khích các doanh nghiệp nhỏ tham gia khu vực kinh tế chính thức thông qua chương trình định danh để phát triển (ID4D) Phát triển thanh toán công nghệ số (cụ thể là thương mại điện tử và giao dịch từ chính phủ đến người dân [G2P]) 	<ul style="list-style-type: none"> Cải thiện tiếp cận giáo dục qua học trực tuyến Cung cấp chăm sóc y tế thông qua phát triển khám chữa bệnh từ xa
Giá trị cuộc sống	<ul style="list-style-type: none"> Xanh hóa sản xuất (v.d. giao dịch khí thải trong nước, thuế các-bon) Xanh hóa đầu tư cho năng lượng và giao thông 	<ul style="list-style-type: none"> Cải thiện các hành vi có trách nhiệm bằng cách chia sẻ thông tin qua các công cụ công nghệ số Phát triển các công cụ chia sẻ rủi ro (bảo hiểm) để đối phó các cú sốc

Việt Nam có thể khai thác các siêu xu hướng mới nổi trên toàn cầu để đẩy mạnh nghị trình trong nước của mình. Dĩ nhiên, danh mục trên chưa phải đã khép kín và chỉ mang tính minh họa cho vô số khả năng. Khuôn khổ đề xuất trên nhấn mạnh vào mối quan hệ giữa các siêu xu hướng và nghị trình trong nước, nhưng chưa

tính đến khả năng cộng hưởng giữa các cơ hội. Ví dụ, khuyến khích các doanh nghiệp nhỏ tham gia khu vực kinh tế chính thức có thể giúp phát triển kết nối với các doanh nghiệp lớn và qua đó giúp họ hội nhập vào các chuỗi giá trị toàn cầu. Tương tự, cải thiện học tập trực tuyến, cụ thể trong các chương trình nâng cấp và chuyển hướng kỹ năng, sẽ nâng cao khả năng cung ứng những kỹ năng cần thiết để duy trì bền vững quá trình chuyển đổi sang đề xuất về xanh hóa năng lực sản xuất. Sự cộng hưởng nêu trên khiến cho những cơ hội đề xuất trên càng trở nên có giá trị. Chúng tôi tin rằng lựa chọn ưu tiên nêu trên là đủ trực quan vì nó dựa trên lợi thế hiện tại của quốc gia cũng như những thay đổi gần đây do khủng hoảng COVID-19 gây ra.

Để thật hữu ích, ta cần cụ thể hóa hơn nữa để các khuyến nghị có thể được triển khai nhanh chóng. Với tầm nhìn nêu trên, có năm lĩnh vực tập trung lựa chọn trong số những ưu tiên được xác định ở trên được Ngân hàng Thế giới phân tích chi tiết hơn.²⁹ Sau đây là những phát hiện chính:

- 1. Tiếp cận hệ thống thương mại toàn cầu mới:** Việt Nam có thể củng cố dấu ấn hiện nay của mình trong nền kinh tế thế giới bằng cách hình thành các liên minh chiến lược với các quốc gia khác an toàn với COVID-19 để đẩy mạnh lưu chuyển hàng hóa và hành khách song phương. Quốc gia cũng có thể nhằm vào những ngành nghề đang cân nhắc đa dạng hóa chuỗi giá trị của họ khỏi các quốc gia láng giềng bằng cách tập trung vào các nỗ lực xúc tiến.
- 2. Xúc tiến thanh toán công nghệ số cho các mô hình kinh doanh mới:** COVID-19 đã thúc đẩy quá trình chuyển đổi từ giao dịch bằng tiền mặt sang hệ thống thanh toán điện tử. Động thái đó có thể được đẩy nhanh bằng cách cho phép các nhà cung cấp dịch vụ khác nhau gia nhập thị trường dịch vụ tài chính công nghệ số. Đồng thời, các quy định mới cần được ban hành để quản lý việc mở tài khoản và cung cấp các tài khoản giao dịch giá trị thấp, cũng như đảm bảo vai trò đã thay đổi cho các nhà cung cấp dịch vụ thanh toán bên thứ ba để họ tương tác với các hệ thống thanh toán và nâng cao hiệu suất chung trong giao thương hàng hóa và dịch vụ.
- 3. Xúc tiến khám chữa bệnh từ xa** (và các dịch vụ không đòi hỏi tiếp xúc trực tiếp khác về giáo dục). Với động lực hiện hành và với sự hỗ trợ của lãnh đạo cấp cao nhất, khám chữa bệnh từ xa có thể được từng bước trở thành chủ đạo trong hệ thống cung cấp dịch vụ y tế. Vì khám chữa bệnh từ xa không nhất thiết đòi hỏi “kỹ thuật cao”. Trước mắt ta nên ưu tiên cho những công nghệ đơn giản và không tốn kém, chẳng hạn thăm khám bằng điện thoại, là cách hiệu quả kinh tế để kết nối chuyên gia y tế với bệnh nhân.
- 4. Đẩy mạnh chia sẻ thông tin để tăng cường khả năng chống chịu:** Khủng hoảng COVID-19 đã chứng tỏ nó làm thay đổi luật chơi về sử dụng dữ liệu và chia sẻ thông tin ở Việt Nam. Các quy định chung mới được ban hành về chia sẻ dữ liệu số và dữ liệu mở nên được kế thừa bởi các quy định và biện pháp cụ thể cho từng ngành, lĩnh vực. Mục tiêu đặt ra là hình thành các hành vi có trách nhiệm hơn và hiệu quả hơn về sức khoẻ, đất đai, môi trường, tài nguyên thiên nhiên, thương mại và tài chính công.
- 5. Đặt mục tiêu về một nền kinh tế giảm thải các-bon:** Sự gián đoạn về cung cầu năng lượng toàn cầu tạo ra cơ hội đặc thù để triển khai các chính sách và đầu tư khôn ngoan với khí hậu, không chỉ tốt cho môi trường mà còn thúc đẩy an ninh năng lượng và khả thi về tài chính. Ưu tiên triển khai là điều hòa nhu cầu và đa dạng nguồn cung, đồng thời xúc tiến đầu tư cho xả thải các-bon thấp.

Năm cơ hội nêu trên rất đáng theo đuổi vì chúng đem lại những lợi ích đáng kể cho Việt Nam, cho dù quá trình phục hồi kinh tế toàn cầu diễn ra theo kịch bản nào. Những hành động chính sách đó nên được theo đuổi nhanh chóng vì cơ hội dành cho Việt Nam không kéo dài khi các quốc gia khác sẽ thoát khỏi khủng hoảng COVID-19 trong những tháng tới.

29 Tham khảo Ngân hàng Thế giới 2020d.-

TRẠNG THÁI BÌNH THƯỜNG MỚI Ở VIỆT NAM SẼ RA SAO?

Cách đây vài tuần, tờ Thời báo tài chính (*Financial Times*) có viết rằng: kể cả khi các quốc gia dự kiến bắt đầu thoát khỏi cách ly do COVID-19, cuộc sống sẽ không thể quay lại như trước khi có khủng hoảng nếu chưa có vắc-xin. Các tổ chức và các cá nhân cần thích ứng với trạng thái 'bình thường mới.'³⁰ Đối với Việt Nam, trạng thái bình thường mới có thể đến sớm hơn một chút so với các quốc gia khác do đã thoát khỏi khủng hoảng nhanh chóng hơn sau khi kiểm soát được đại dịch. Mặc dù tương lai còn khó đoán định, nhưng doanh nghiệp và người dân dự kiến vẫn bị hạn chế đi lại phần nào, đặc biệt là xuất nhập cảnh. Nhu cầu của nước ngoài đối với các sản phẩm của Việt Nam, bao gồm dịch vụ du lịch, khó có thể quay lại như trước khi có khủng hoảng do vẫn còn nhiều bất định. Nỗi sợ đại dịch lại trở dậy dĩ nhiên cũng ảnh hưởng đến nhu cầu trong nước khi nhiều doanh nghiệp tư nhân và người dân phải co lại các kế hoạch đầu tư và tiêu dùng của họ để giữ mình nhằm ứng phó với cú sốc tương lai. Trong trạng thái cân bằng mới, hai cỗ máy tăng trưởng truyền thống của Việt Nam có thể vận hành toàn công suất, Nhà nước sẽ phải đứng ra xúc tác tăng trưởng và quan tâm hơn nữa đến khả năng xuất hiện tình trạng bất bình đẳng mới.

Nhà nước cần chủ động nỗ lực hỗ trợ nền kinh tế phục hồi. Trên hết và trước hết, điều đó có nghĩa là phải chi tiêu tốt hơn và có lẽ phải tạm thời sử dụng dự trữ tài khóa đã gây dựng được trong ba năm qua. Các cấp có thẩm quyền cần đẩy nhanh triển khai chương trình đầu tư, không chỉ bằng cách gỡ bỏ những trở ngại hành chính lớn liên quan đến một số dự án lớn mà còn phải khuyến khích triển khai hạ tầng công cộng ở cấp địa phương. Chính phủ cũng nên hỗ trợ một cách khôn ngoan cho khu vực tư nhân, đặc biệt là những doanh nghiệp đang hoạt động ở các ngành nghề gặp khó khăn như vận tải và du lịch. Nhà nước cũng cần đẩy nhanh triển khai nghị trình cải cách vì sự xuất hiện của các siêu xu hướng trong nền kinh tế toàn cầu đang tạo cơ hội đặc thù để Việt Nam tiến nhanh hơn đến mục tiêu trở thành nền kinh tế thu nhập cao. Quốc gia có thể tăng cường dấu ấn của mình trên nền kinh tế toàn cầu và đẩy mạnh cung cấp dịch vụ với chất lượng tốt hơn thông qua áp dụng công nghệ số và cung cấp dịch vụ không đòi hỏi tiếp xúc trực tiếp. Sự chuyển dịch về sử dụng thông tin cũng tạo ra những thay đổi cần có về hành vi cả cá nhân và tập thể nhằm hướng tới quản lý thận trọng hơn nguồn tài nguyên và cảnh đẹp của quốc gia cho các thế hệ tương lai.

Trong trạng thái bình thường mới, Chính phủ cần quan tâm sát sao đến tình trạng bất bình đẳng tăng lên. Thực chất, COVID-19 không hề chơi đẹp vì nó để lại tác động rất khác nhau cho doanh nghiệp và người dân, hình thành và củng cố thêm tình trạng bất bình đẳng sẵn có. Kết quả những khảo sát gần đây và dữ liệu theo ngành cho thấy một số ngành nghề có thể phục hồi nhanh hơn các ngành nghề khác trong khủng hoảng này, các công việc thiết yếu và ngoài trời như nông nghiệp và xây dựng quay trở lại đầu tiên, trong khi nhiều

30 <https://www.ft.com/content/e90fa942-809f-11ea-82f6-150830b3b99a>.

khách sạn và khu nghỉ dưỡng du lịch vẫn phải hoạt động với công suất thấp. Trên thị trường việc làm, trong khi người lao động cố còn có công việc có thể làm tại nhà và vẫn được trả lương, nhiều người khác đang bị mất hết số tiền tích góp lâu nay. Tác động khác biệt như vậy không chỉ gây ảnh hưởng trong ngắn hạn mà còn định hình tương lai của thị trường lao động và cách thức hoạt động của doanh nghiệp. Trong vài thập kỷ qua, Việt Nam đã làm tốt việc giảm nghèo cùng cực bằng cách tạo ra hàng triệu công việc đem lại của cải vật chất, chủ yếu trong các lĩnh vực chế tạo, chế biến, cũng như chia sẻ thành quả chung của phát triển. Trong thời gian tới, những thành quả trên cần được bảo tồn bằng cách điều chỉnh kỹ năng của lực lượng lao động cho thích ứng với nhu cầu mới của các doanh nghiệp. Nhà nước có thể cần tư duy lại về chính sách đảm bảo xã hội, nhất là thông qua cải cách hệ thống thuế hiện hành, sao cho có thể đảm bảo việc làm và thu nhập cho các nhóm dễ bị tổn thương nhất, đồng thời quản lý được sự xuất hiện của tình trạng bất bình đẳng trong tương lai. Những cải cách đó phải có vị trí trung tâm trong nghị trình chính sách của Việt Nam để Việt Nam tiếp tục là một trong những nền kinh tế bao trùm và năng động nhất trên thế giới.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Anderson, R., M. Bordo, and J. Duca. 2017. "Money and Velocity during Financial Crisis: From the Great Depression to the Great recession." *Journal of Economic Dynamics and Control* 81 (C) (32–49).
- Bircan, Çagatay, Zsoka Koczan, and Alexander Plekhanov. 2020. "Jobs at risk: Early policy responses to COVID-19 in emerging markets." In *COVID-19 in Developing Economies*, edited by S. Djankov and U. Panizza. London: CEPR Press, June. file:///C:/Users/Owner/Downloads/COVID-19_in_developing_economies.pdf.
- Blanchard, Olivier, Thomas Philippon, and Jean Pisani-Ferry. 2020. "A new policy toolkit is needed as countries exit COVID-19 lockdowns." Policy Briefv20-8, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, June.
- Cespedes, J. L., R. Chang, and A. Velasco. 2020. "Macroeconomic policy responses to a pandemic." London School of Economics, London, June. <http://www.lse.ac.uk/school-of-public-policy/assets/Documents/Social-Sciences-Response-to-Covid/Macroeconomic-Policy-Responses-to-a-Pandemic.pdf>.
- Correa, Sergio, Stephan Luc, and Emil Verner. 2020. "Pandemics Depress the Economy, Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 Flu." Massachusetts Institute of Technology (MIT) and the Federal Reserve Board. https://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract_id=3561560.
- Eichenbaum, Martin S., Sergio Rebelo, and Mathias Trabandt. 2020. "Macroeconomics of Epidemics." NBER Working Paper 26882, National Bureau Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- General Statistical Office. *Vietnam Statistical Yearbook* (various years). General Statistical Office, Hanoi.
- Imperial College. 2020. "The global impact of COVID-19 and strategies for mitigation and suppression." March 26, 2020. Imperial College, London.
- Kaiser, Kai, Parvathy Krishnan, and Jacques Morisset. 2020. "Re-opening International Flights in the COVID-19 Context – A new real-time big data dashboard applied to Vietnam." Draft. World Bank, July.
- Mahler, Daniel Gerszon, Christoph Lakner, R. Andres Castaneda Aguilar, and Haoyu Wu. 2020. "Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty." World Bank Blogs, June 08. <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty>.
- Noy, I., Nguyen Doan, B. Ferrarini, and D. Park. 2020. "The economic risk of COVID-19 in developing countries: Where is it highest?" In *COVID-19 in Developing Economies*, edited by S. Djankov and U. Panizza. London: CEPR Press, June. file:///C:/Users/Owner/Downloads/COVID-19_in_developing_economies.pdf.

Viscusi, W. Kip, and Clayton J. Masterman. 2017. "Income Elasticities and Global Value of a Statistical Life." *Journal of Benefit-Cost Analysis* 8 (2) (July): 226–250. <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-benefit-cost-analysis/article/income-elasticities-and-global-values-of-a-statistical-life/5AE299883F668DCC265C41A377E1E063/core-reader>.

World Bank. 2019. *Weathering Growing Risks: East Asia and Pacific Economic Update (October)*. Washington, DC: World Bank.

———. 2020. "COVID-19 Policy Note # 3." World Bank, Washington, DC, April 2020.

———. 2020. *COVID-19 Policy Response Notes for Vietnam (June)*. World Bank, Hanoi.

———. 2020. *East Asia and Pacific in the time of COVID-19: East Asia and Pacific Economic Update (April)*. Washington, DC: World Bank.

———. 2020a. *Global Economic Prospects (June 2020)*. Washington, DC: World Bank.

———. 2020b. "Vibrant Vietnam: forging the foundations for a high-income economy." Washington, DC: World Bank, May.

———. 2020c. "COVID-19 Policy Note # 4, How to jump-start the recovery." World Bank, Washington, DC, May.

———. 2020d. "COVID-19 Policy Note # 5. Don't let a crisis go to waste – reshaping the economy through 'no-regret' policies." World Bank, Washington, DC, June.







63 Lý Thái Tổ, Hà Nội

Tel.: (84-24) 3934 6600

Fax: (84-24) 3935 0752

Website: www.worldbank.org.vn