

# Cập nhật những diễn biến mới nhất của kinh tế thế giới và tác động đến Việt Nam trong năm 2022 và các năm tiếp theo

Terence Jones

Quyền Trưởng Đại diện Thường trú của UNDP

Đại dịch Covid-19 đầu tiên và trước hết là một cuộc khủng hoảng sức khỏe mà hệ lụy của nó là nỗi đau khổ to lớn và thiệt hại mạng sống con người. Đây cũng là thách thức kinh tế nghiêm trọng nhất trong một thế hệ qua, thậm chí còn sâu rộng hơn cả cuộc Khủng hoảng Tài chính Toàn cầu diễn ra một thập kỷ trước. Sau khi sản lượng toàn cầu năm 2020 sụt giảm nghiêm trọng, thì thương mại và sản lượng thế giới đã phục hồi trong chín tháng đầu năm nay. Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng vẫn còn lâu mới đi đến hồi kết, với hơn 400.000 ca nhiễm mới được báo cáo mỗi ngày, trong đó có hơn năm mươi nghìn ca ở Đông Nam Á. Hy vọng lớn nhất của chúng ta vẫn là việc triển khai vắc-xin một cách nhanh chóng và công bằng cùng sự phối hợp hành động đa phương để duy trì đầu tư, thương mại và việc làm khi dịch bệnh được ngăn chặn và tiến trình được nối lại hướng đến đạt được những mục tiêu phát triển bền vững (SDG) trong năm 2030.

Trong bài phát biểu ngắn này, tôi muốn đưa ra hai luận điểm chính. Thứ nhất, do đợt bùng phát dịch gần đây ở Đông Nam Á, sự phục hồi của khu vực này có thể sẽ bị chậm lại trong năm 2021 và 2022. Tăng trưởng sẽ tăng tốc trong năm nay, nhưng thấp hơn so với các khu vực khác, đạt được lực kéo trong năm 2022 do du lịch, vận tải và các dịch vụ bắt đầu hoạt động đầy đủ trở lại. Thứ hai, Việt Nam có thể hỗ trợ tăng trưởng, việc làm và thu nhập bằng một chương trình hỗ trợ tiền mặt lớn hơn cho các hộ gia đình có hoàn cảnh khó khăn mà không sợ lạm phát hoặc tác động tiêu cực đến cán cân thanh toán.

Tôi sẽ bắt đầu bằng cách trao đổi ngắn gọn về các xu thế kinh tế toàn cầu, đưa ra một số nhận xét về vai trò của chính sách tài khóa và kết thúc bằng một số hàm ý đối với chính sách kinh tế ở Việt Nam

## Xu thế Kinh tế Thế giới

Theo một báo cáo gần đây của UNCTAD (Hội nghị Liên Hợp Quốc về Thương mại và Phát triển), nền kinh tế thế giới giảm 3,5% trong năm 2020 đối với các nước phát triển là những nước phụ thuộc nhiều vào dịch vụ nên bị ảnh hưởng đặc biệt nghiêm trọng (Bảng 1).<sup>1</sup> Tốc độ tăng trưởng khu vực Đông Nam Á giảm 3,9% do mất nguồn thu từ du lịch quốc tế, suy giảm đầu tư của khu vực tư nhân và giảm hoạt động trong lĩnh vực xây dựng và khai khoáng. Việt Nam, quốc gia ghi nhận mức tăng trưởng 2,9% cho năm 2020, là một nước vượt trội trong khu vực nhờ việc kiểm

---

<sup>1</sup> Báo cáo Thương mại và Phát triển năm 2021 của UNCTAD, *Từ Phục hồi đến Chống chịu: Chiều hướng phát triển*, Geneva, ngày 15 tháng 9 năm 2021.

soát dịch bệnh sớm và hiệu quả. UNCTAD dự báo tăng trưởng sản lượng thế giới là 5,3% trong năm nay khi nền kinh tế lấy lại vị thế đã mất vào năm 2020, nhưng tình hình phục hồi sẽ chậm trong năm 2022. Mặc dù tăng trưởng theo xu thế trên sẽ duy trì trong năm 2021-2022, nhưng kinh tế thế giới vào cuối năm 2022 sẽ đạt 10 nghìn tỷ USD thấp hơn nhiều so với con số đáng lẽ sẽ đạt được nếu không có đại dịch Covid-19. Sự phục hồi của Đông Nam Á sẽ bị chậm lại bởi đợt bùng phát dịch mới nhất trong khu vực, và tăng trưởng sẽ bắt đầu vào năm 2022.

Tác động kinh tế của Covid-19 lớn hơn nhiều so với cuộc Khủng hoảng Tài chính Toàn cầu, đặc biệt là ở Đông Nam Á, Nam Á và Châu Phi. Ở Đông Nam Á, các quốc gia lệ thuộc nhiều vào du lịch như Thái Lan, Malaysia và Philippines đã bị ảnh hưởng nặng nề do bị hạn chế đi lại. Các nhà sản xuất dầu mỏ, khí đốt và than đá đã phải chịu đựng thời gian giảm giá kéo dài trong năm 2020, mặc dù giá xuất khẩu khoáng sản và lương thực thực phẩm thực tế đã tăng nếu tính trên bình diện cả năm. Đầu tư tư nhân bị ảnh hưởng nặng nề, đặc biệt là trong các ngành dịch vụ và xây dựng. Một vấn đề lớn trong toàn khu vực là tiêu dùng tư nhân bị thu hẹp mạnh do chính sách tài khóa ứng phó tương đối trầm lắng (xem phần bên dưới). Tăng trưởng tiêu dùng chậm đến năm 2022 sẽ trì hoãn sự phục hồi của thị trường lao động và tăng trưởng chung.

*Bảng 1. Tăng trưởng, 2019-2022*

| <b>Quốc gia hoặc khu vực</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021(dự báo)</b> | <b>2022(dự báo)</b> |
|------------------------------|-------------|-------------|---------------------|---------------------|
| <b>Thế giới</b>              | 2,5         | -3,5        | 5,3                 | 3,6                 |
| <b>Nước phát triển</b>       | 1,7         | -4,7        | 4,7                 | 2,9                 |
| <b>Nước đang phát triển</b>  | 3,7         | -1,8        | 6,2                 | 4,7                 |
| <b>Châu Á</b>                | 3,8         | -1,1        | 5,9                 | 4,7                 |
| <b>Đông Á</b>                | 4,3         | 0,3         | 6,7                 | 4,7                 |
| <b>Đông Nam Á</b>            | 4,4         | -3,9        | 3,5                 | 4,7                 |

*Nguồn: Báo cáo Thương mại và Phát triển năm 2021 của UNCTAD (Ngày 15 tháng 9 năm 2021)*

Giá hàng hóa tăng và một số nguồn cung bị đình trệ, đặc biệt là ở các ngành bán dẫn, đã gây ra lạm phát giá ở một số quốc gia, đặc biệt là Hoa Kỳ, khi đang tập trung để tăng tốc phục hồi. Thông thường chúng ta sẽ trải qua một giai đoạn lạm phát giá ngắn sau một cuộc khủng hoảng lớn: ví dụ, lạm phát tăng nhanh ngay sau cuộc Khủng hoảng Tài chính Toàn cầu năm 2009 nhưng sau đó nhanh chóng giảm xuống. Châu Âu và Nhật Bản, những quốc gia đã phải vật lộn với tình trạng giảm phát giá kể từ cuộc Khủng hoảng Tài chính Toàn cầu - và trong trường hợp của Nhật Bản, thậm chí là từ lâu hơn - xu hướng giá vẫn tiêu cực bất chấp đợt tăng gần đây. Tại Hoa Kỳ, các nhà hoạch định chính sách sẽ theo dõi giá cả để xem liệu kỳ vọng về lạm phát có bắt đầu ảnh hưởng đến tiền lương hay không. Nếu điều đó xảy ra, việc tăng lãi suất có thể được đưa ra trong năm 2022, sớm hơn so với dự báo hiện tại. Tuy nhiên, tỷ lệ việc làm trên dân số ở Hoa Kỳ vẫn còn thấp, cho thấy rằng ngay cả khi có sự phục hồi mạnh mẽ, chúng ta khó có thể nhìn thấy một giai đoạn mà áp lực tăng lương được duy trì liên tục.

Lạm phát giá tăng nhanh tại Hoa Kỳ là một tin xấu đối với các nước đang phát triển, đặc biệt là các nước dựa vào dòng vốn đầu tư để tài trợ cho thâm hụt thương mại. Nợ của các nước đang

phát triển, đặc biệt nếu tính bằng đồng nội tệ, trở nên tệ hơn khi lãi suất ở các nước phát triển tăng. Sự kiện Taper Tantrum năm 2013, khi quá kỳ vọng lãi suất sẽ tăng dẫn đến lợi suất Trái phiếu Chính phủ Hoa Kỳ tăng vọt và gây ra một dòng vốn chảy ngược ra khỏi các nước đang phát triển, là một bài học khắc nghiệt về tính dễ bị tổn thương của “các thị trường mới nổi” trước sự chuyển đổi đột ngột của dòng vốn quốc tế. Ngay cả các quốc gia phát hành nợ công bằng đồng tiền của họ cũng không an toàn, bởi vì trong những năm gần đây, các nhà giao dịch chứng khoán toàn cầu đã tham gia tích cực vào thị trường trái phiếu nội địa. Các quốc gia như Indonesia phụ thuộc vào nhà đầu tư quốc tế để bán được 40% trái phiếu nội địa, điều này khiến quốc gia này dễ bị tổn thương khi có thay đổi tâm lý đột ngột. Người nước ngoài không tham gia vào thị trường trái phiếu VND trong nước, điều này đem lại sự bảo vệ khỏi bị tác động khi dòng vốn toàn cầu đột ngột dừng lại.

Trung Quốc là quốc gia quyết định chủ yếu đến sự tăng giá của các mặt hàng nguyên liệu, điều này đã làm cho chi tiêu vào cơ sở hạ tầng trong thời kỳ đại dịch bị đội lên, tăng giá trị nhập khẩu của các kim loại như đồng và sắt. Trung Quốc cũng đã tăng giá trị nhập khẩu dầu thực vật, lúa mì và đậu tương, hỗ trợ thêm cho giá lương thực. Tình trạng khô hạn ở Nam Mỹ đã làm giảm nguồn cung ngũ cốc và các mặt hàng nguyên liệu khác. Giá nhiên liệu đã phục hồi theo thỏa thuận OPEC +, nhưng nếu giá tiếp tục tăng, các nhà sản xuất dầu khí đá phiến của Hoa Kỳ sẽ tăng lượng cung, điều này sẽ giúp bình ổn giá. Giá than đã tăng trong năm 2021, nhưng những nguyên nhân chính dẫn đến tăng giá chỉ mang tính tạm thời và hầu hết các nhà quan sát đều cho rằng giá than sẽ chỉ tăng trong một thời gian ngắn.

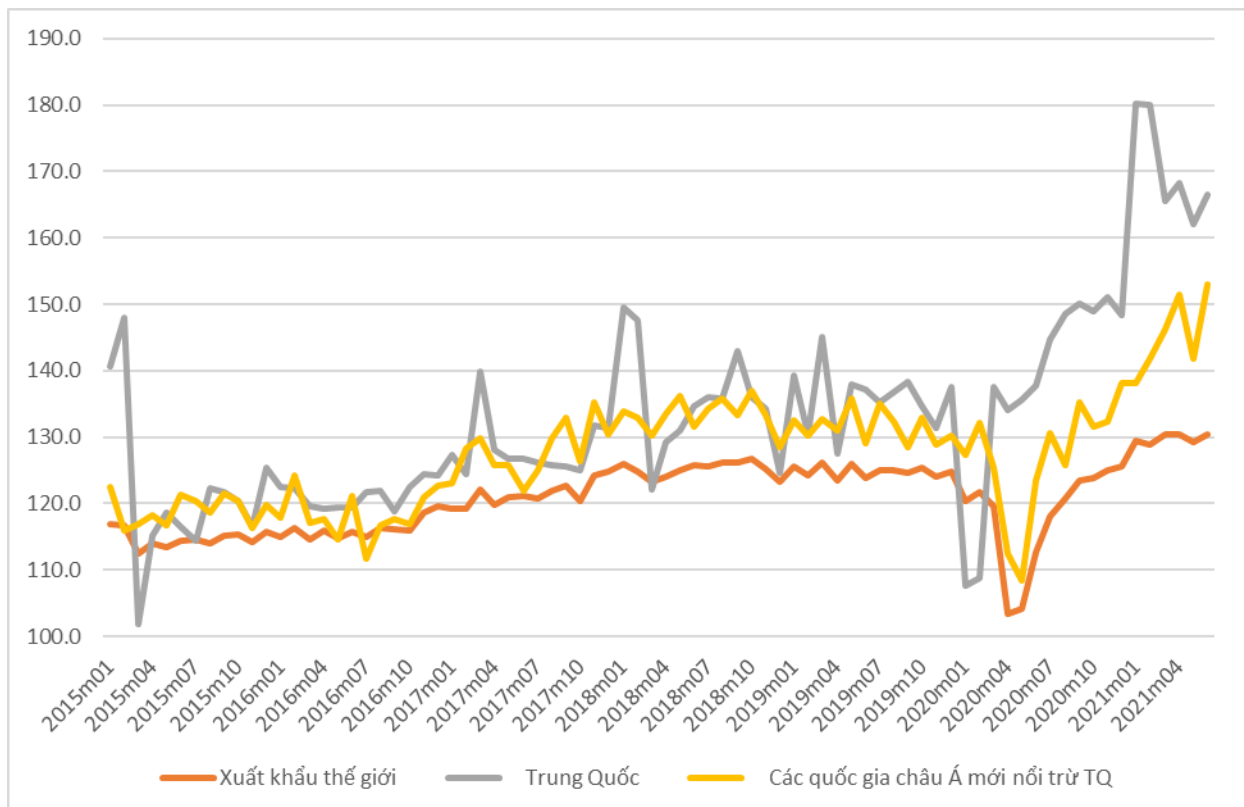
*Bảng 2. Tăng giá hàng hóa nguyên liệu*

| <b>Mặt hàng nguyên liệu</b>            | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021 dự báo</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| <b>Tất cả các mặt hàng nguyên liệu</b> | 17,4        | 16,0        | -7,4        | -15,9       | 43,5               |
| <b>Nhiên liệu</b>                      | 25,9        | 27,5        | -12,6       | -32,1       | 54,8               |
| <b>Khoáng sản, quặng và kim loại</b>   | 11,3        | 1,3         | 6,2         | 15,5        | 34,6               |
| <b>Lương thực thực phẩm</b>            | -1,3        | -6,5        | -2,0        | 6,5         | 28,1               |
| <b>Nguyên liệu thô cho nông nghiệp</b> | 5,3         | -1,8        | -3,9        | -2,0        | 16,6               |

*Nguồn: Báo cáo Thương mại và Phát triển năm 2021 của UNCTAD (Ngày 15 tháng 9 năm 2021)*

Khối lượng thương mại quốc tế giảm 5,6% năm 2020, mức giảm ít nghiêm trọng hơn so với dự đoán ban đầu. UNCTAD kỳ vọng mức tăng trưởng thực tế đạt gần 10% vào năm 2021. Trung Quốc ghi nhận mức tăng trưởng xuất khẩu nhanh nhất, nhưng các quốc gia đang phát triển ở châu Á cũng không bị tụt lại xa. Tuy nhiên, sự gia tăng mạnh mẽ về khối lượng thương mại đăng ký trong nửa đầu năm 2021 có khả năng sẽ không tiếp tục, vì điều này phản ánh sự phục hồi lại lượng hàng tồn kho đã bị cạn kiệt trong năm 2020 và sự chuyển dịch từ dịch vụ sang hàng hóa ở các nước phát triển hiện có vẻ đã được tái cân bằng. Chi phí vận chuyển cao do sự đình đốn của hạ tầng cơ sở và thiếu hụt một số cấu phần cũng sẽ góp phần làm giảm nhiệt tốc độ tăng trưởng xuất khẩu.

Du lịch, chiếm 1/4 tổng thương mại dịch vụ, vẫn còn suy thoái, với lượng khách du lịch đến vẫn thấp hơn 85% dưới mức năm 2019 đối với toàn thế giới và thấp hơn 95% ở châu Á. Tổ chức Du lịch Thế giới của Liên Hợp Quốc không kỳ vọng du lịch sẽ đạt mức năm 2019 cho đến tận năm 2024. Doanh thu từ hành khách hàng không trong quý đầu tiên của năm 2021 vẫn giảm 74% so với năm 2019, mặc dù doanh thu hàng hóa đường hàng không tăng vọt lên.



Hình 1. Khối lượng xuất khẩu của thế giới 2015-2021 (2010=100) (Nguồn: Văn phòng Phân tích Chính sách Kinh tế Hà Lan)

## Chính sách Tài khóa

Khủng hoảng Tài chính Toàn cầu năm 2008-2009 đánh dấu một bước ngoặt trong hoạch định chính sách kinh tế. Mức độ nghiêm trọng của khủng hoảng, và thực tế là khủng hoảng xuất hiện từ tâm điểm của nền tài chính toàn cầu chứ không phải từ các quốc gia ngoại vi, đã phá vỡ sự đồng tình vốn đang thịnh hành về việc ủng hộ tự do hóa tài chính và tự do luân chuyển vốn. Mặc dù các hành vi gian lận trong thị trường thế chấp của Hoa Kỳ là nguyên nhân trực tiếp gây ra khủng hoảng, nhưng có những nguyên nhân sâu xa hơn trong đó, bao gồm mức độ bất bình đẳng kinh tế ngày càng tăng, đòn bẩy quá đà, đầu tư dưới mức cần thiết cũng như tăng năng suất chậm và mất cân bằng toàn cầu.

Khi khủng hoảng bộc lộ ra và các nước phát triển phải đối mặt với khả năng thực sự rơi vào suy thoái toàn cầu, các nhà lãnh đạo thế giới đã kêu gọi một biện pháp kích thích tài khóa toàn cầu

có sự phối hợp lẫn nhau để ngăn chặn vòng xoáy đi xuống trong thương mại, việc làm và thu nhập. Hoa Kỳ đã công bố một gói kích thích tức thì có quy mô lên đến 1,6% GDP, và chương trình có quy mô tương đương 4,3% GDP của Trung Quốc trong hai năm đã xác lập giá sàn cho các hàng hóa nguyên liệu toàn cầu. Nhưng một khi cuộc khủng hoảng trước mắt qua đi, Hoa Kỳ và châu Âu, để phòng nợ công tăng lên, đã chuyển từ kích thích sang thắt lưng buộc bụng, hoàn toàn dựa vào chính sách tiền tệ để hỗ trợ tăng trưởng cầu tiêu dùng.

Kết quả của việc rút hỗ trợ tài khóa sớm là tăng trưởng chậm lại và giá tài sản tăng. Được nâng đỡ bởi tín dụng giá rẻ và sự khan hiếm các cơ hội đầu tư khả thi, các tập đoàn và hộ gia đình đã đổ tiền vào cổ phiếu và bất động sản. Tính đến tháng 9 năm 2021, giá nhà ở Hoa Kỳ đã vượt qua mức đỉnh điểm trước khủng hoảng và chỉ số S&P 500 đã giao dịch ở mức cao gấp ba lần mức năm 2007 bất chấp sự ngăn trở của đại dịch covid. Trung Quốc và các nước khác ở Đông Á tiếp tục vượt trội so với các khu vực khác với mức đầu tư cao hơn và thặng dư thương mại được tạo ra do sự chuyển dịch sản xuất toàn cầu từ Tây sang Đông. Tăng trưởng toàn cầu giảm tốc so với xu hướng trước khủng hoảng, tụt dốc do đầu tư và nhu cầu tiêu dùng tăng trưởng chậm lại (Bảng 3).

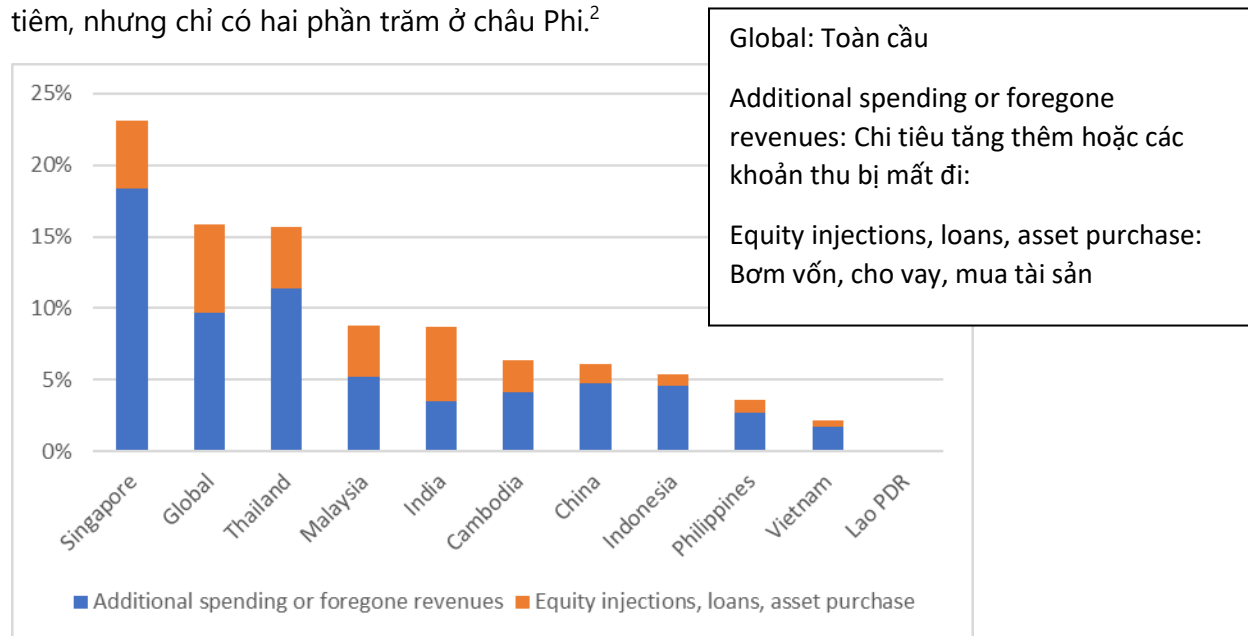
*Bảng 3. Tăng trưởng GDP bình quân và dự báo tăng trưởng, 2001-2030 (Nguồn: UNCTAD)*

|                                     | <b>2001-2007</b> | <b>2010-2019</b> | <b>2023-2030</b> |
|-------------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Thế giới</b>                     | 3,54             | 3,13             | 2,54             |
| <b>Trung Quốc</b>                   | 10,96            | 7,80             | 4,59             |
| <b>Đông Á, ngoại trừ Trung Quốc</b> | 5,15             | 4,76             | 3,15             |
| <b>Nam Á</b>                        | 6,72             | 5,89             | 3,64             |
| <b>Châu Mỹ La-tinh</b>              | 3,36             | 1,83             | 1,93             |
| <b>Châu Phi</b>                     | 5,30             | 2,70             | 2,51             |

Có một mối nguy là chúng ta đã không rút được kinh nghiệm từ Khủng hoảng Tài chính Toàn cầu. Trong giai đoạn đầu của đại dịch Covid, mối đe dọa tức thì làm suy sụp kinh tế đã thôi thúc các nước phát triển phải hành động. Chính phủ tăng chi tiêu cho y tế và an sinh xã hội, cắt giảm và giãn nộp thuế, tạo ra các cơ chế mới để thay thế tiền lương trong khu vực tư nhân và rót các khoản vay ưu đãi cho các doanh nghiệp nhỏ. Phần chi tiêu tăng thêm và phần thuế giảm đi lên tới 10% GDP thế giới, được bổ sung bởi gói kích thích tiền tệ có quy mô tương đương 6% GDP (Hình 2).

Biện pháp ứng phó về tài khóa đã giúp ngăn chặn kịch bản xấu nhất về sự sụp đổ chung của thương mại, việc làm và thu nhập. Tuy nhiên, như trường hợp của cuộc Khủng hoảng Tài chính Toàn cầu, biện pháp ứng phó lại không đồng đều và không phù hợp với quy mô của những thách thức mà nền kinh tế quốc tế phải đối mặt. Bất chấp những lời hứa đi hứa lại là sẽ "tái thiết hiệu quả hơn", các nước phát triển đã chống lại những lời kêu gọi về một kế hoạch phục hồi toàn cầu có sự phối hợp lẫn nhau, biện pháp giảm nợ thiết thực cho các quốc gia vay nợ cao và

cải cách cấu trúc tài chính quốc tế để ngăn chặn đầu cơ và rót nguồn lực cho các khoản đầu tư hiệu quả về mặt xã hội, đặc biệt là các hệ thống năng lượng tái tạo cũng như giảm nhẹ và thích ứng với biến đổi khí hậu. Việc sản xuất và phân phối vắc-xin covid vẫn còn rất không đồng đều: tính đến giữa tháng 9, 5,6 tỷ liều vắc-xin đã được tiêm, nhưng chỉ có hai phần trăm ở châu Phi.<sup>2</sup>



Hình 2. Ứng phó về tài khóa đối với covid-19 tính theo phần trăm GDP, 2020-2021 (dữ liệu tại thời điểm ngày 5 tháng 6 năm 2021) (Nguồn: IMF)

Việc thiếu vắng các chính sách tài khóa phối hợp sẽ làm tăng khả năng quay trở lại xu hướng tăng trưởng thấp sau đại dịch mà trước đây đã từng thấy sau cuộc Khủng hoảng Tài chính Toàn cầu. Các dự báo do Mô hình Chính sách Toàn cầu của Liên hợp quốc đưa ra cho thời gian từ năm 2023 đến năm 2030 giả định hoạt động tài khóa sau năm 2022 sẽ giảm, mức độ bất bình đẳng cao trong nước và sự lệ thuộc vào chính sách tiền tệ nới lỏng vẫn còn đeo đẳng (Bảng 3). Những dự báo này chỉ ra rằng sự kết hợp giữa chính sách tài chính hóa, tài khóa thắt chặt và bất bình đẳng sẽ tiếp tục ảnh hưởng xấu đến tăng trưởng trong thời kỳ hậu đại dịch. Trong trường hợp không có một gói kích thích tài khóa lớn nào khác ở Trung Quốc, thì tốc độ giảm tăng trưởng ở Đông Á (ngoại trừ Trung Quốc) sẽ đặc biệt nghiêm trọng, được đánh dấu bởi tỷ lệ đầu tư giảm và ở các quốc gia có thâm hụt cán cân vãng lai kéo dài là sự lệ thuộc ngày càng cao vào các nguồn vốn đầu tư chảy vào đầy rủi ro.

### Hàm ý đối với Việt Nam

Các nước đang phát triển chủ yếu để cho các công cụ của riêng mình quản lý tác động của đại dịch đến kinh tế, và các nước này đã thay đổi đáng kể năng lực của mình trong việc đưa ra các chính sách ứng phó về tài khóa có thể so sánh được với các nước phát triển. Ngay cả tại khu vực

<sup>2</sup> Bài phát biểu của Tổng Thư ký Liên hợp quốc Antonio Guterres khai mạc Tuần lễ Cấp cao Đại Hội đồng, ngày 20 tháng 9 năm 2021 (<https://unsdg.un.org/latest/stories/world-leaders-bts-join-guterres-call-get-sdgs-back-track>).

Đông Nam Á, chi tiêu bổ sung cho y tế và an sinh xã hội dao động từ mức cao là 18% GDP ở Singapore đến 0% ở CHDCND Lào (Hình 3). Theo IMF (Quỹ tiền tệ Quốc tế), Việt Nam đã tăng chi tiêu cho y tế và an sinh xã hội lên 2% GDP từ tháng 1 năm 2020 đến tháng 6 năm 2021.<sup>3</sup>

Việt Nam đã áp dụng hai biện pháp tài khóa kể từ đầu đại dịch. Nghị quyết 42/NQ-CP về hỗ trợ người dân bị ảnh hưởng bởi Covid-19 được ban hành vào tháng 4 năm 2020 và bao gồm trong đó là gói hỗ trợ 62 nghìn tỷ đồng để hỗ trợ 20 triệu công nhân bị mất việc làm do đại dịch. Một gói hỗ trợ mới trị giá 26 nghìn tỷ đồng đã được công bố vào ngày 1 tháng 7 năm 2021 để giúp những người lao động bị ảnh hưởng bởi phong tỏa và giãn cách xã hội trong đợt bùng phát dịch gần nhất (Nghị quyết 68/NQ-CP). Chính phủ đã có những hành động kịp thời nhằm giảm bớt khó khăn cho các hộ gia đình không có thu nhập do mất việc làm hoặc mất thu nhập từ công việc tự do.

Tuy nhiên, có bằng chứng cho thấy gói hỗ trợ vừa không đủ lớn vừa không đủ rộng về phạm vi để bảo vệ các hộ gia đình có hoàn cảnh khó khăn khỏi bị mất thu nhập do phong tỏa và giãn cách xã hội. Một nghiên cứu mới đây do Trung tâm Phân tích và Dự báo - Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam thực hiện cho thấy tỷ lệ nghèo về thu nhập tạm thời đã tăng từ mức 10% trước đại dịch lên 33,4% vào tháng 08 năm 2021 (dựa trên chuẩn nghèo 2021-2025 do Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội ban hành). Theo báo cáo này, chín mươi phần trăm số người được hỏi đã không nhận được hỗ trợ kể từ khi gói tháng 7 năm 2021 được phê duyệt và lao động di cư, lao động tự do và người vô gia cư không đủ điều kiện được nhận trợ cấp. Hàng ngàn hộ gia đình buộc phải cắt giảm chi tiêu, thậm chí cắt giảm cả tiền sữa cho trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ.

Một báo cáo đánh giá tình hình triển khai Nghị quyết 68 do Viện Khoa học Lao động và Xã hội (Bộ Lao động Thương binh và Xã hội) thực hiện khẳng định rằng tỷ lệ bao phủ của các chương trình hỗ trợ tiền mặt còn thấp do thiết kế chương trình loại trừ các nhóm đối tượng có hoàn cảnh khó khăn như lao động di cư không đăng ký và lao động tự do trong khu vực phi chính thức. Báo cáo cũng chỉ ra rằng độ bao phủ giữa các tỉnh là khác nhau vì chương trình dựa vào chính quyền địa phương để huy động nguồn kinh phí. Các quy định rườm rà cho người nhận trợ cấp và người sử dụng lao động cũng đã làm giảm tỷ lệ bao phủ và tỷ lệ giải ngân.

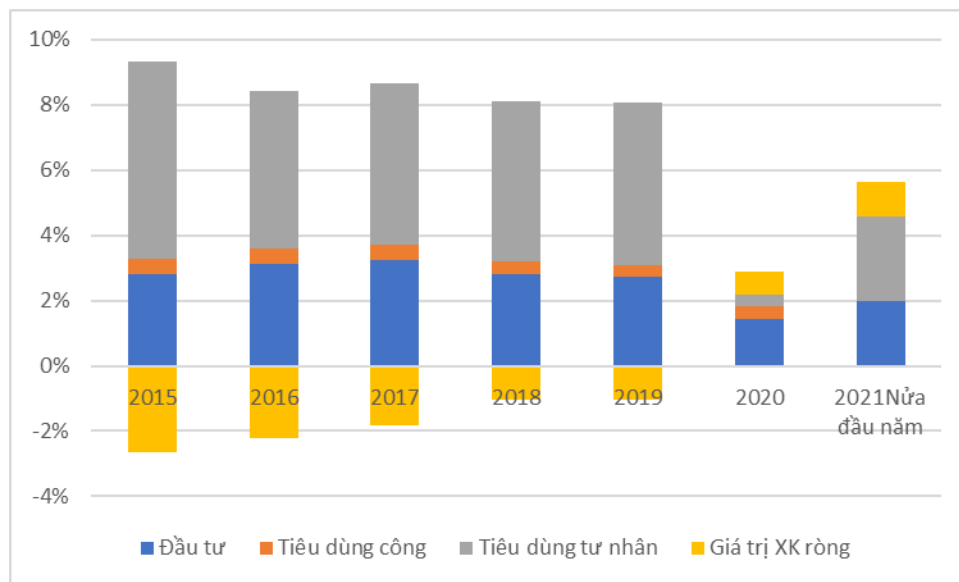
Như thể hiện trong Hình 2, khoản ứng phó tài khóa của Việt Nam đối với cuộc khủng hoảng là nhỏ so với các nước láng giềng. Lý do cho các nỗ lực tài khóa hạn chế là cần phải kiềm chế bội chi ngân sách của chính phủ để ngăn tỷ lệ nợ trên GDP tăng lên có khả năng gây ra lạm phát và thâm hụt cán cân thanh toán. Mặc dù logic này có giá trị trong những giai đoạn bình thường, nhưng cần phải thừa nhận rằng giãn cách xã hội và phong tỏa là một tình huống rất bất thường đòi hỏi phải có các biện pháp đặc biệt. Mặc dù trong hầu hết các năm, tăng trưởng tiêu dùng tư nhân chiếm từ 60 đến 70% tổng tăng trưởng kinh tế, nhưng trong thời gian đóng cửa, tiêu dùng bị kìm hãm bởi các biện pháp hạn chế đi lại và đóng cửa các nhà hàng và cửa hàng bán lẻ. Tiêu

---

<sup>3</sup> Vui lòng xem <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.



dùng đóng góp tương đối ít vào tăng trưởng sản lượng trong năm 2020 do các hộ gia đình buộc phải kiềm chế chi tiêu trong thời kỳ đại dịch (Hình 3). Tiêu dùng đã phục hồi trong nửa đầu năm 2021, nhưng chúng ta có thể dự đoán rằng chi tiêu sẽ giảm mạnh trong nửa cuối năm vì các hộ gia đình phải đối mặt với các lệnh hạn chế nhằm kiểm soát sự lây lan của đợt bùng phát dịch mới nhất.



Hình 3. Đóng góp vào tăng trưởng sản lượng thực tế của nền kinh tế (Nguồn: Tổng cục Thống kê)

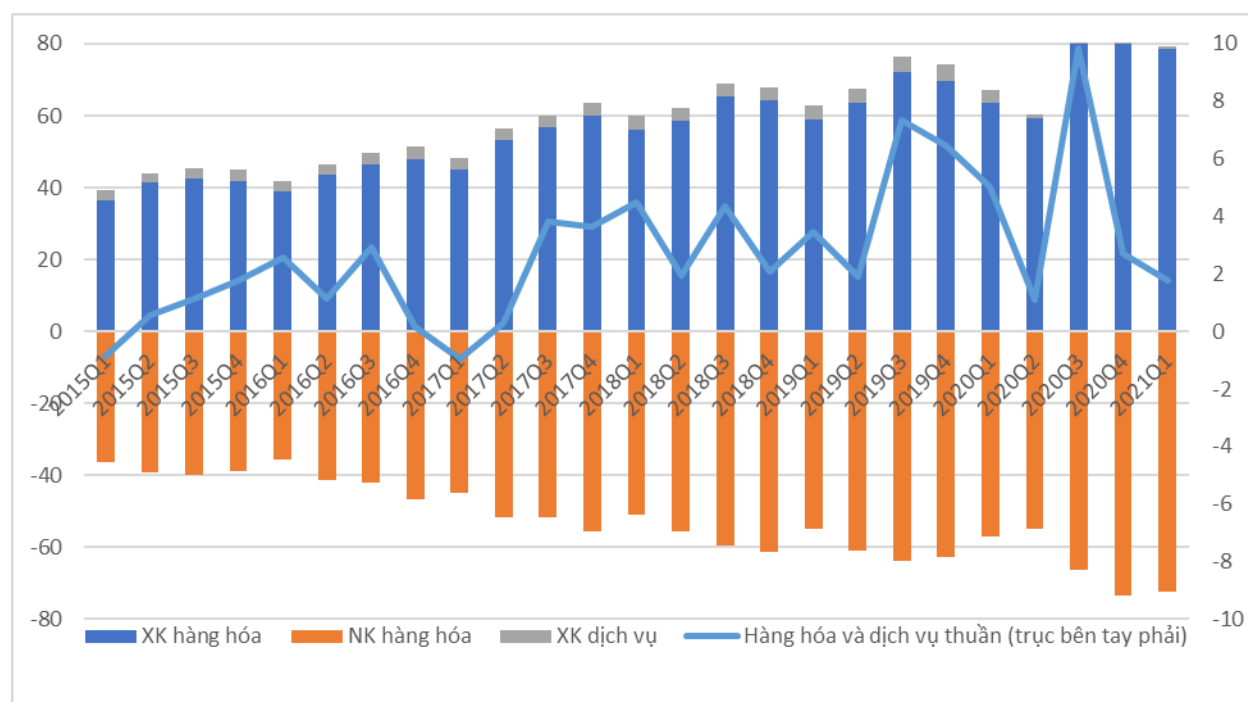
Việc cắt giảm chi tiêu do lệnh phong tỏa giãn cách xã hội dẫn đến tiết kiệm bắt buộc hoặc tiết kiệm ngoài kế hoạch, vì không thể tiêu dùng được theo kế hoạch. Do phần lớn hàng hóa và dịch vụ tiêu dùng của các hộ gia đình thường được sản xuất trong nước, nên các khoản tiết kiệm bắt buộc này thể hiện sự mất đi thu nhập đối với các công ty trong nước sản xuất, vận chuyển và bán những hàng hóa và dịch vụ đó. Tác động của chi tiêu thấp hơn được khuếch đại lên khi việc giảm chi tiêu trong vòng đầu có tác động gián tiếp đến các vòng tiếp theo. Ví dụ, khi một hộ gia đình cắt giảm chi tiêu cho các bữa ăn được phục vụ sẵn thì chủ quán ăn sẽ mua ít thịt và bún mì phở hơn, đồng thời giảm tiền công cho đầu bếp và nhân viên dọn dẹp. Điều này làm giảm thu nhập của các cơ sở sản xuất thịt và bún mì phở, giảm tiền lương trả cho nhân công của họ và giảm thu nhập của các cơ sở bán hàng hóa và dịch vụ cho những nhân công này. Mỗi vòng giảm chi tiêu sẽ khuếch đại tác động của vòng giảm chi tiêu ban đầu. Đây là hiệu ứng cấp số nhân, quy mô của hiệu ứng đó phụ thuộc vào tỷ lệ thu nhập mà các hộ gia đình thường chi tiêu cho hàng hóa và dịch vụ sản xuất trong nước. Hệ số nhân lớn hơn 1, nghĩa là mức đóng góp cuối cùng vào tổng sức cầu của các vòng chi tiêu sau sẽ lớn hơn mức gia tăng chi tiêu ban đầu.

Các doanh nghiệp đóng thuế trên thu nhập mình kiếm được, do đó việc giảm chi tiêu cũng làm giảm thu ngân sách. Các gói kích thích làm tăng chi tiêu trong nước sẽ chi trả một phần cho chính phủ vì chúng làm tăng hoạt động kinh tế trong nước và do đó tạo ra nguồn thu thuế.



Một ý nghĩa quan trọng khác của tiết kiệm bắt buộc là một số khoản chi tiêu bị giảm đi sẽ tích lũy thành dư tiền mặt và hàng tồn kho. Những số dư này là một sự tiêu hao của tổng cầu trừ khi số tiền đó được huy động từ việc bán nợ công, số tiền thu về được chi tiêu theo những cách làm tăng tiêu dùng và đầu tư trong nước. Nợ công tăng thêm không tạo ra lạm phát giá bởi vì những khoản tiền mặt này là nhàn rỗi, nói cách khác, chính phủ không phải cạnh tranh với những người đi vay khác để sử dụng số tiền này. Chi tiêu chính phủ tăng thêm cũng sẽ không tạo ra tình trạng thiếu hụt lao động, đầu tư hay hàng hóa tiêu dùng, bởi vì nền kinh tế đang hoạt động dưới mức tiềm năng của mình. Do đó, rủi ro lạm phát giá là nhỏ.

Một lập luận khác đối với việc thực hiện chương trình hỗ trợ tiền mặt lớn là một phần chi tiêu bổ sung sẽ được sử dụng để mua hàng nhập khẩu, điều này có thể có tác động tiêu cực đến cán cân thanh toán. Tuy nhiên, như thể hiện trong Hình 4, cán cân thương mại của Việt Nam vẫn duy trì thặng dư trong suốt đại dịch mặc dù bị mất đi thu nhập từ du lịch, bởi vì xuất khẩu phục hồi nhanh chóng từ mức thấp trong quý II năm ngoái. Mặc dù nhập khẩu phục hồi trong nửa đầu năm 2021, nhưng điều này khó có thể xảy ra trong nửa cuối năm do tiêu dùng bị kìm hãm từ tháng 7. Hơn nữa, tỷ lệ tiền mặt nhận được từ hỗ trợ để tiêu dùng hàng nhập khẩu có thể không nhiều khi các khoản hỗ trợ này được chuyển trực tiếp cho các hộ gia đình có thu nhập thấp và trung bình, là các hộ chi tiêu phần lớn thu nhập của họ cho hàng hóa và dịch vụ sản xuất trong nước như lương thực thực phẩm, điện nước, nhà ở và các dịch vụ thiết yếu như giáo dục và chăm sóc sức khỏe.



Hình 4. Thương mại hàng hóa và dịch vụ, tỷ USD (IMF)

Do tiết kiệm bắt buộc, Chính phủ có thể tăng đáng kể quy mô của chương trình hỗ trợ tiền mặt mà không vấp phải nguy cơ tăng lạm phát hoặc tăng lãi suất. Một gói trợ cấp tiền mặt với quy

mô tương đương 5% GDP quý được giải ngân trong những tháng cuối năm 2021 (khoảng 77 nghìn tỷ đồng) là tương đương mức hỗ trợ của các quốc gia khác trong khu vực. Như đã đề cập trên đây, hiệu ứng hệ số nhân của việc gia tăng tiêu dùng lớn hơn 1 - điều này có nghĩa là gói trợ cấp 77 nghìn tỷ đồng sẽ có tác động lớn hơn nhiều đến tổng tiêu dùng tư nhân và tổng sản lượng kinh tế.

Để đạt được đồng thời mục tiêu kép là hỗ trợ các hộ gia đình có hoàn cảnh khó khăn và kích thích tăng trưởng kinh tế thì cần phải triển khai chương trình hỗ trợ tiền mặt càng nhanh càng tốt. Cách nhanh nhất để triển khai là áp dụng ngay gói trợ cấp cho trẻ em cho (i) mọi trẻ từ sơ sinh đến 6 tuổi (khoảng 11 triệu trẻ), với điều kiện xuất trình được giấy khai sinh chứng minh độ tuổi, (ii) phụ nữ mang thai; (iii) người cao tuổi từ đủ 60 (có khoảng 11,5 triệu người), bao gồm cả người cao tuổi từ 80 tuổi trở lên – thuộc đối tượng bảo trợ xã hội thường xuyên với điều kiện họ không có lương hưu; (iv) người khuyết tật. Bên cạnh đó, cần giảm thiểu yêu cầu về thủ tục hành chính và áp dụng việc đăng ký trực tuyến cho những người thuộc diện hỗ trợ. Tiền hỗ trợ sẽ được chi trả hàng tháng hay một lần, áp dụng cho ba tháng cuối năm 2021. Mức hỗ trợ có thể được xác định căn cứ trên mức tối thiểu để duy trì cuộc sống theo quy định tại Nghị định số 20/2021/NĐ-CP (thay thế Nghị định 136/2013/NĐ-CP).

Một trong những bài học quan trọng rút ra từ sự lây lan với tốc độ chóng mặt của biến thể Delta là chúng ta không chỉ phải đối mặt với những bước lùi, mà thậm chí là chúng ta cần phải dự kiến trước những bước lùi đó. Do đó, một mặt cần triển khai gói hỗ trợ tạm thời ngay lập tức; mặt khác, cần chuẩn bị xây dựng các chương trình bổ sung nhằm duy trì tăng trưởng và tiêu dùng tư nhân trong trường hợp cần thiết. Các chương trình bổ sung cần giải quyết các vấn đề mà các chương trình ngắn hạn chưa giải quyết được. Ví dụ như:

- Đẩy nhanh quá trình chuyển đổi sang đăng ký điện tử cho các đối tượng thụ hưởng trợ cấp xã hội dựa trên mã số định danh duy nhất thay vì dựa trên đăng ký cư trú.
- Triển khai chương trình hỗ trợ tiền thuê trọ nhằm đảm bảo người lao động thu nhập thấp không bị đuổi khỏi nơi thuê trọ trong thời gian giãn cách do mất thu nhập dẫn đến không trả được tiền trọ.
- Triển khai chương trình hỗ trợ máy tính bảng giá phải chăng sản xuất trong nước cho mọi trẻ trong độ tuổi đến trường cần thiết bị để học online tại nhà trong thời gian giãn cách xã hội.
- Phát phiếu mua hàng miễn phí hoặc giảm giá đối với các nhu yếu phẩm sản xuất trong nước, bao gồm gạo, rau củ quả, dầu ăn, quần áo, sách vở, dụng cụ học tập.

Mục tiêu của các chính sách, chương trình đề xuất trên đây là để hỗ trợ cho các đối tượng có hoàn cảnh khó khăn trong trường hợp kéo dài thời gian giãn cách xã hội và đồng thời để duy trì mức tiêu dùng trong nước. Cần tập trung vào các mặt hàng nhu yếu phẩm sản xuất trong nước để góp phần thúc đẩy sản xuất, tạo việc làm và tăng thu ngân sách.

## Kết luận

Sự phục hồi của nền kinh tế toàn cầu sau đại dịch Covid-19 đã bắt đầu tập trung tăng tốc, nhưng các điều kiện vẫn còn xa so với bình thường. Số ca mắc mới vẫn ở mức cao, bao gồm cả ở Đông Nam Á và Việt Nam, và không thể loại trừ sự xuất hiện của các biến thể mới của vi rút. Các rủi ro khác cũng đe dọa sự phục hồi. Tăng lạm phát ở Hoa Kỳ có thể dẫn đến lãi suất cao hơn và sự đảo ngược dòng vốn từ các nước đang phát triển sang các nước phát triển. Thiếu một kế hoạch phục hồi toàn cầu có sự phối hợp lẫn nhau sẽ làm tăng khả năng các gói kích thích tài khóa — vốn là công cụ cho sự phục hồi của thương mại toàn cầu — sẽ bị rút lại quá sớm. Có vẻ vẫn chưa thể phục hồi được du lịch và đi lại trước năm 2024, và thậm chí mốc thời gian đó có thể vẫn là lạc quan nếu xuất hiện một đợt bùng phát dịch mới. Sản xuất và phân phối vắc xin diễn ra chậm chạp và không đồng đều, sẽ làm cản trở sự phục hồi của các nước đang phát triển, nhiều nước trong số này hiện đang phải gánh chịu số ca nhiễm cao nhất.

Tiêu dùng tư nhân sẽ bị kìm hãm trong nửa cuối năm nay ở Việt Nam, điều này sẽ làm giảm thu nhập, việc làm và số thu từ thuế. Để chống lại những tác động của tiết kiệm bắt buộc, UNDP đã đề xuất một chương trình hỗ trợ tiền mặt với quy mô khoảng 5% GDP quý, triển khai ngay từ thời điểm này và trong các tháng còn lại của năm 2021. Cần chú trọng giải ngân nhanh, đặc biệt là đối với những người dân đang sống trong hoàn cảnh đặc biệt khó khăn do đại dịch. Có thể xem xét áp dụng trợ cấp tiền mặt cho tất cả người cao tuổi và trẻ nhỏ theo hướng phổ quát. Bên cạnh đó, cần xây dựng chính sách hỗ trợ trong trung hạn và bắt đầu chuẩn bị cho công tác triển khai ngay từ bây giờ để ứng phó với trường hợp bị phong tỏa và giãn cách kéo dài.