

HOẠCH ĐỊNH VÀ THỰC THI CHÍNH SÁCH KÍCH CẦU HỮU HIỆU: LÝ LUẬN, KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

(Tiếp theo Tạp chí Quản lý kinh tế số 25, phát hành tháng 3+4 năm 2009)

Lê Xuân Sang*

Trong số ra kỳ trước của Tạp chí Quản lý Kinh tế, tác giả đã điểm qua các vấn đề lý luận cơ bản và thực tiễn về chính sách kích cầu, phân tích các nguyên tắc và kinh nghiệm quốc tế cơ bản trong thiết kế và thực thi có hiệu quả cao chính sách kích cầu. Trong số ra kỳ này, sau khi phân tích những nhân tố có ảnh hưởng tới hiệu quả chính sách kích cầu, tác giả sẽ đánh giá và đề xuất một số giải pháp đối với chính sách kích cầu cho Việt Nam trong một vài năm tới.

3. Một số nhân tố ảnh hưởng tới hiệu quả chính sách kích cầu

Việc thiết kế và thực thi các gói kích cầu có hiệu quả cao trên thực tế thường khó khăn do chịu ảnh hưởng của nhiều nhân tố bên trong và bên ngoài khác nhau. Nói chung, hiệu quả của chính sách kích cầu phụ thuộc vào mối quan hệ tương tác, sự phối hợp và khả năng vận dụng trên thực tế các công cụ kích cầu và thực trạng kinh tế và năng lực thể chế. Như đã phân tích, các công cụ chính sách kích cầu có những tác động khác nhau lên các thành tố tổng cầu và các biến kinh tế vĩ mô khác. Do vậy, việc phối kết hợp các công cụ chính sách là cần thiết để đạt được các mục tiêu đã định cho một thời điểm (giai đoạn) nào đó. Hơn nữa, đánh giá thực trạng nền kinh tế cũng có thể khác nhau do nhận thức, quan điểm (kinh tế, chính trị) là khác nhau giữa các nhà hoạch định chính sách, chính trị gia và giới đầu tư - kinh doanh. Điều này có thể làm sai lệch,

gây cản trở trong thiết kế, thực thi chính sách kích cầu trên thực tế.

Kinh nghiệm cho thấy, việc thực hiện chính sách kích cầu thường bị hạn chế và gặp khó khăn nhất định, do các nguyên nhân chính như:

(i) *Chính sách kích cầu, đặc biệt là chính sách tài khoá và tiền tệ thường có độ trễ trong tác động.* Chính phủ phải có một thời gian nhất định để nhận biết được mức giảm/tăng trong tổng cầu, qua đó, phê duyệt các công cụ kích cầu. Hơn nữa, các chính sách lại thường không tác động ngay tức thì và các mức độ tác động lan toả là khác nhau. Thông thường, chính sách tài khoá có tác động nhanh hơn lên tổng cầu, và do đó, có tác động đến thu nhập và sản lượng nhanh hơn (độ trễ bên ngoài ngắn hơn) so với chính sách tiền tệ. Tuy vậy, độ trễ bên trong của chính sách tài khoá lại thường kéo dài hơn so với chính sách tiền tệ.

(ii) *Kỳ vọng của dân chúng hay khu vực tư nhân, như đã nêu, có vai trò khá quan trọng đối với tác động chính sách.* Chẳng hạn, khi Chính phủ bắt đầu thực thi chính sách kích cầu, các nhà đầu tư - kinh doanh, người dân có thể kỳ vọng Chính phủ cắt giảm lãi suất thấp hơn nữa khiến họ không tiêu dùng và đầu tư ngay lúc đó. Hơn nữa,

* Lê Xuân Sang, Tiến sĩ Kinh tế, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương.

việc Chính phủ bắt đầu thực thi chính sách kích cầu chứng tỏ nền kinh tế đang trong tình trạng suy thoái, khiến họ có thể ngăn ngại đầu tư hoặc cắt giảm đầu tư và giảm tiêu dùng. Tuy nhiên, trên thực tế khó mà dự báo được kỳ vọng do không thể tổng hợp tất cả các thông tin thích hợp hình thành nên kỳ vọng vào một mô hình (như mô hình kinh tế lượng). Hơn nữa, bản thân kỳ vọng cũng chịu tác động của các biện pháp chính sách và việc khó có thể tính được tác động của chính sách đối với kỳ vọng sẽ dẫn tới dự báo sai lầm những tác động của chính sách đối với nền kinh tế.

(iii) *Một khó khăn thường thấy trong việc xác định chính xác mức chênh lệch giữa chỉ tiêu (chẳng hạn sản lượng) thực tế và tiềm năng và tác động cuối cùng của các công cụ chính sách kích cầu.* Do vậy, Chính phủ *khó có thể xác định được mức độ, dung lượng kích cầu thích hợp theo nghĩa tăng nhanh sản lượng, thu nhập và việc làm* song không gây ra lạm phát và thâm hụt ngân sách cao. Dung lượng kích cầu lại tùy thuộc vào mức độ suy thoái của nền kinh tế, trình độ phát triển của nền kinh tế và thể chế kinh tế (như cầu kích cầu) và khả năng của ngân sách và sự đồng thuận của các lực lượng chính trị có quyền phê duyệt ngân sách (khả năng đáp ứng nhu cầu kích cầu). Đối với các nước phát triển, khó xác định trạng thái thị trường tiền tệ và khả năng sa vào “bẫy thanh khoản” hay không. Khi nền kinh tế nằm trong tình trạng này, chính sách *mở rộng tiền tệ hầu như không tác động tới mức lãi suất, thu nhập, sản lượng.* Việc tranh luận gay gắt trong thời gian dài về việc nền kinh tế Nhật Bản có bị sa vào “bẫy thanh khoản” hay không khi thực hiện kích cầu trong những năm 1990 thể hiện tính phức hợp của vấn đề này.

(iv) *Việc vận dụng các công cụ chính sách kích cầu trên thực tế không đơn giản,* do hiệu quả của chúng phụ thuộc vào tình trạng của kinh tế trong nước trước và trong khi kích cầu. Thực tế cho thấy, Trung Quốc đạt hiệu quả cao hơn Nhật Bản và Thái Lan trong kích cầu (cả năm 1998 và 2008) do có điều kiện kinh tế vĩ mô tương đối tốt (như tốc độ

tăng trưởng GDP tương đối cao, đặc biệt NSNN ít bị thâm hụt, hệ thống tài chính ít bị ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính khu vực). Nhật Bản và Thái Lan, do chịu tác động của khủng hoảng nặng nề hơn, nên việc kích cầu trong điều kiện kinh tế suy thoái đã phát sinh *các dạng áp lực khác nhau* (chính trị, xã hội, các tổ chức tài chính quốc tế), đặc biệt là sức ép về ngân sách. Các áp lực này đã buộc Chính phủ 2 nước này phải bỏ dở chính sách kích cầu (ở Thái Lan), thậm chí đi ngược lại nỗ lực kích cầu (ở cả Thái Lan và Nhật Bản).

Bên cạnh đó, hiệu quả kích cầu phụ thuộc vào khả năng đáp ứng của tổng cung. Trong trường hợp tổng cung phản ứng quá chậm, tăng cầu qua chính sách mở rộng tài khoá có thể dẫn đến tăng lạm phát; đặc biệt là khi các khoản thâm hụt ngân sách được bù đắp bằng việc phát hành tiền, thay vì bằng việc vay nợ nước ngoài và/hoặc vay trong nước qua phát hành trái phiếu.

Ngoài ra, hiệu quả của việc thực thi chính sách tiền tệ có thể bị hạn chế nếu tình trạng đô la hoá quá cao¹, thói quen thanh toán bằng tiền mặt,... Điều này khiến chính sách tiền tệ, đặc biệt chính sách lãi suất bị giảm hiệu quả.

Cuối cùng, thực trạng năng lực *thể chế kinh tế, tài chính cũng ảnh hưởng tới hiệu quả thực thi chính sách kích cầu.* Tại các nước đang phát triển và chuyển đổi, *các thể chế kinh tế, đặc biệt là thể chế tài chính còn kém phát triển* có thể hạn chế tác động lan toả của chính sách kích cầu, đặc biệt là chính sách tiền tệ. Hệ thống tài chính tại nhiều nước đang phát triển và chuyển đổi thường kém phát triển và bị “đè nén”, cùng với các yếu kém trong cơ cấu kinh tế làm hạn chế hiệu quả chính sách kích cầu. Trong điều kiện đó, mặc dù Chính phủ thực thi chính sách mở rộng cung ứng tiền tệ, giảm lãi suất song *hệ thống tài chính có thể không hỗ trợ hoặc hỗ trợ quá chậm chính sách mở rộng tiền tệ.*

Tuy vậy, nên lưu ý là chính đặc thù của thể chế của Trung Quốc và một số nước

chuyển đổi khác (Đảng Cộng sản lãnh đạo toàn diện, Nhà nước nắm giữ nhiều nguồn lực tại các ngân hàng thương mại nhà nước và khả năng can thiệp sâu hơn vào nền kinh tế) trong điều kiện khủng hoảng lại có ưu thế nổi trội giúp nâng cao hiệu quả và hiệu lực chính sách kích cầu.

(v) *Hành vi tiêu dùng ở các nước đang phát triển* cũng có một số điểm đặc thù so các nước phát triển. Tại các nước đang phát triển, các nhân tố thu nhập thường bất ổn định và thu nhập của nhiều hộ gia đình vẫn ở mức quá thấp² làm *tăng động cơ tiết kiệm để dự phòng rủi ro* để tạo ra sự tiêu dùng “đồng đều” trong đời. Các bằng chứng thực nghiệm cũng cho thấy, tại nhiều nước này lãi suất có tác động không đáng kể tới tiêu dùng và tiết kiệm. Tuy nhiên, một số nghiên cứu định lượng cho thấy thu nhập thực tế và lạm phát là các nhân tố chính tác động tới nhu cầu tiền tệ ở các nước đang phát triển.

Chính vì tính phức hợp trong thiết kế, thực thi và đánh giá hiệu quả gói kích cầu nên các biện pháp chính sách tài khoá, như đã nêu, tuy phải hướng đích cụ thể song *phải đa dạng hoá các gói kích cầu ở mức độ thích hợp*.

4. Một số đánh giá và kiến nghị đối với chính sách kích cầu ở Việt Nam

Như đã đề cập ở trên, cách đây 10 năm, trong bối cảnh suy giảm tăng trưởng kinh tế và chịu tác động của khủng hoảng khu vực Đông Á, Việt Nam đã thực hiện chính sách

kích cầu đầu tư và tiêu dùng, với các biện pháp cụ thể và trên nhiều phương diện (cụ thể xem Lê Xuân Sang, 2001). Xét theo các tiêu chí đánh giá hiệu quả chính sách kích cầu, trong đó có các biến như tăng trưởng GDP, việc làm, có thể thấy rằng, Việt Nam lúc đó đã đạt được hầu hết các mục tiêu đặt ra như nâng cao mức tăng trưởng GDP, giảm tỷ lệ thất nghiệp (tuy thất nghiệp có tăng ngay năm sau kích cầu nhưng giảm dần trong ba năm sau đó) (Bảng 3).

Tuy vậy, khó có thể đánh giá, bóc tách mức đóng góp của gói kích cầu lúc đó đối với tăng trưởng sản lượng và tạo việc làm. Đặc biệt là khó bóc tách tác động của gói kích cầu và tác động của các cải cách kinh tế định hướng thị trường trong nước cũng như tác động của mở cửa, hội nhập kinh tế (đơn phương, song phương và khu vực) được thực hiện trước đó (thông qua kênh hội nhập, tác động khiến chu kỳ tăng trưởng kinh tế trong nước ngày càng trở nên kết gắn chặt chẽ hơn với chu kỳ các đối tác kinh tế lớn toàn cầu. Dẫu thế, có thể thấy tác động tích cực, rõ ràng hơn của chính sách kích cầu tiêu dùng và kích cầu đầu tư đối với 2 cấu thành chính của tổng cầu: làm tăng đáng kể tiêu dùng cuối cùng và đầu tư, ngoại trừ tiểu cầu thành “thay đổi tồn kho” ngay 3 năm sau khi thực hiện chính sách kích cầu (Bảng 3).

Bảng 3: Các biến kinh tế vĩ mô và các cấu thành tổng cầu trước và sau khi kích cầu năm 1999, %

	1995	1998	1999	2000	2001	2002 (ước)
Lạm phát (CPI)	4,6	3,6	9,2	0,1	-0,6	0,8
Thất nghiệp	5,88	6,01	6,85	7,4	6,44	6,28
GDP	9,51	5,8	4,8	6,8	6,8	7,04
<i>Trong đó, theo khu vực kinh tế</i>						
Nông, lâm nghiệp và thủy sản	4,4	4,33	3,53	5,23	4,04	2,7
Công nghiệp, xây dựng	11,64	12,62	8,33	7,68	10,07	10,4
Dịch vụ	8,8	7,14	5,08	2,25	5,57	6,1

<i>Trong đó, theo cấu thành tổng cầu</i>						
Tiêu dùng cuối cùng	7,3	4,3	1,8	3,2	4,6	6,94
Tiêu dùng nhà nước	8,4	3,2	-5,7	5,0	6,6	5,4
Tiêu dùng tư nhân	7,2	4,5	2,6	3,1	4,5	7,1
Tích lũy tài sản (đầu tư)	17,1	12,6	1,2	10,1	10,7	10,6
Tài sản cố định	14,8	12,4	1,6	10,2	10,7	10,6
Thay đổi tồn kho	63,8	16,0	-4,4	9,0	11,5	10,5
Xuất khẩu ròng	6,0	15,6	-35,9	-23,3	15,9	46,24

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê.

Trong năm 2009, do suy giảm tăng trưởng kinh tế trong nước, gia tăng thất nghiệp, Chính phủ cũng đã có chủ trương kích cầu để

chống suy giảm kinh tế, tuyên bố thực hiện các gói kích cầu với giá trị 143 ngàn tỷ đồng (tương đương 8 tỷ USD) (Bảng 4).

Bảng 4: Cơ cấu, quy mô và thời gian bắt đầu thực hiện các gói kích cầu

TT	Gói kích cầu	Giá trị gói kích cầu (tỷ đồng)	Thời gian bắt đầu thực hiện
1	Hỗ trợ lãi suất vay vốn tín dụng (hỗ trợ lãi suất 4 điểm %), kể cả gói hỗ trợ lãi suất trong lĩnh vực nông nghiệp bảo đảm an sinh xã hội	17.000	1/2-31/12/2009 1/4/-31/12/2009 1/5-31/12/2009
2	Tạm hoãn thu hồi vốn đầu tư xây dựng cơ bản đã ứng trước	3.400	20/2/2009
3	Ứng trước ngân sách nhà nước để thực hiện một số dự án cấp bách (bao gồm 3 gói nhỏ là (1) ứng trước vốn cho các dự án cấp bách, có khả năng hoàn thành trong năm 2009 và 2010: 26.700 tỷ đồng, (2) ứng vốn hỗ trợ thực hiện Chương trình giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61: 1.525 tỷ đồng, và (3) ứng trước khác: 9.000 tỷ đồng)	37.200	(1) 20/2/2009 (2) 26/3/2009 (3) Không rõ
4	Chuyển nguồn vốn đầu tư kế hoạch năm 2008 sang 2009	30.200	đến hết 6/2009
5	Phát hành thêm trái phiếu Chính phủ để phát triển giao thông, thủy lợi, giáo dục, y tế, xây dựng ký túc xá cho sinh viên.	20.000	Sớm nhất từ tháng 6/2009
6	Thực hiện chính sách giảm thuế: (1) thu nhập doanh nghiệp (13.000 tỷ đồng), (2) thu nhập cá nhân 6.5000 ngàn tỷ đồng, và (3) VAT (8.600 tỷ đồng)	13.000	(1) Giảm 30% thuế trong Quý 4/2008 - giảm 70% thuế trong năm 2009 (2) 1/1-31/5/2009 (3) 16/4/2009

7	Bảo lãnh tín dụng cho doanh nghiệp	17.000	21/1/2009
8	Chi khác nhằm ngăn chặn suy giảm kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội	9.800	
	Tổng cộng	143.000 tỷ đồng ~8 tỷ USD	Không quá 2 năm

Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ Công văn số 77/CP-KTTH ngày 15/5/2009 (Báo cáo của Chính phủ gửi đại biểu Quốc hội Khoá XII).

Xét theo cơ cấu, nội dung và thời gian thực hiện 8 gói kích cầu được thể hiện một cách tóm tắt tại Bảng 4, có thể đưa ra một số đánh giá ban đầu dưới đây. Nên lưu ý là, một đánh giá tổng thể chỉ có thể được thực hiện trên cơ sở có được các thông tin đủ chi tiết về các loại dự án (theo giá trị và ngành nghề, lĩnh vực) cũng như thông tin về các doanh nghiệp và đối tượng thụ hưởng khác sự hỗ trợ từ chính sách kích cầu.

Thứ nhất, phần lớn các gói kích cầu đã đáp ứng được phần lớn các tiêu chí kích cầu hữu hiệu đã nêu như hướng đích (hỗ trợ nông dân - người nghèo - nông nghiệp, các doanh nghiệp nhỏ và vừa, kết cấu hạ tầng), được triển khai nhanh chóng và thực hiện trong ngắn hạn (nhiều nhất trong 2 năm). Việc triển khai thực hiện nhanh chóng các gói kích cầu thể hiện sự thiết kế chính sách một cách hợp lý (dùng gói kích cầu từ quỹ dự trữ quốc gia (không từ NSNN) để có thể triển khai được ngay, không phải chờ đợi sự phê duyệt của Quốc hội) và dựa trên điều kiện đặc thù cụ thể ở Việt Nam (các dự án hạ tầng có thể thực hiện được ngay trong năm 2009-2010 (có “dự địa” đầu tư lớn), có thể cả các dự án đã được đình hoãn thực hiện trong năm 2008 do lạm phát cao).

Theo kinh nghiệm quốc tế, một số dự án và khoản chi tiêu ngân sách được coi là sẽ có tác động nhanh đối với kích thích tiêu dùng và đầu tư đã, đang và sẽ được triển khai như hỗ trợ người nghèo chi tiêu trong dịp Tết (200.000 đồng/người); tiêu thụ máy móc thiết bị, vật tư sản xuất nông nghiệp và vật

liệu xây dựng nhà ở nông thôn được sản xuất trong nước; đầu tư kết cấu hạ tầng nông thôn; thực hiện các dự án cấp bách các dự án giảm nghèo nhanh và bền vững; hỗ trợ doanh nghiệp gặp khó khăn trả lương cho doanh nghiệp, đóng bảo hiểm xã hội; và hỗ trợ thay thế xe công nông, xe 3 bánh.

Cũng theo kinh nghiệm quốc tế, các gói kích cầu 6 và 7 sẽ có hiệu quả hạn chế trong ngắn hạn, nhất là *kích thích ngay* tiêu dùng và đầu tư của người dân và doanh nghiệp. Gói kích cầu 1 về bản chất là kích cung, có vai trò “cấp cứu, hồi sức” cho doanh nghiệp gặp khó khăn trong tiêu thụ sản phẩm và đã “lở” vay tín dụng với lãi suất rất cao trong giai đoạn lạm phát cao. Có thể nói, trong vòng 2-3 tháng sau khi triển khai gói kích cầu, doanh nghiệp sa vào khó khăn khó có thể nâng cao sản lượng (mới), tạo thu nhập cho người lao động (do quy trình giải ngân, bảo lãnh phải mất thời gian, sau đó doanh nghiệp phải lo trang trải chi phí sản xuất, lo tiêu thụ sản phẩm xong rồi cuối cùng mới có thể tái đầu tư - sản xuất). Gói kích cầu 7 có thể thậm chí có hiệu quả trong ngắn hạn còn thấp hơn so với gói 1 do có bản chất tương tự và cơ chế bảo lãnh và thủ tục bảo lãnh khó có thể có hiệu quả và hiệu lực cao³. Gói kích cầu 4 có lẽ cũng khó có tác dụng tức thời đối với tiêu dùng - đầu tư do công tác giải ngân vốn ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ trong năm 2009 là rất thấp (theo Tổng cục thống kê, trong 5 tháng đầu năm 2009, vốn xây dựng cơ bản chỉ đạt 33,2% kế hoạch 2009). Ngoài ra, việc các gói kích cầu đã chú trọng quá mức trong hỗ trợ doanh nghiệp

tiếp cận tới nguồn vốn tín dụng, trong khi thiếu các nhóm kích cầu “đa tác dụng” (như các dự án kích thích tiêu dùng - đầu tư song tính đến bảo vệ môi trường, phát triển công nghệ) trong dài hạn, tăng cường giám sát, xử lý nợ xấu và cải cách hệ thống tài chính như một số nước khác đã làm.

Thứ hai, với lập luận trên, có thể dự đoán là tác động của gói kích cầu đối với nền kinh tế đến thời điểm tháng 4-5/2009 là chưa nhiều. Đánh giá này là khác cơ bản với không ít ý kiến cho rằng chính sách kích cầu đã có tác động mạnh/đáng kể đối với mức tăng trưởng 3,1% tại thời điểm này. Ngoài lý do về mức tác động còn hạn chế đối với tăng trưởng kinh tế (sản lượng) thông qua 2 kênh tiêu dùng và đầu tư của các gói 1, 7, 6, các yếu tố khác khiến mức tác động còn chưa lớn là các gói kích cầu tuy được coi là có hiệu quả (theo kinh nghiệm quốc tế) song lại được thực hiện với dung lượng “nhỏ giọt” (ví dụ hỗ trợ tiêu Tết 200.000 đồng) hoặc chỉ bắt đầu được triển khai trong vòng 1-2 tháng, hoặc thậm chí chưa được triển khai (chi tiết xem Bảng 4). Gói kích cầu 2 (tạm hoãn thu hồi vốn đầu tư xây dựng cơ bản đã ứng trước) với dung lượng 3.400 tỷ đồng được triển khai từ 20/2/2009 khó có thể đảo ngược được tình thế trong tăng trưởng GDP của lĩnh vực xây dựng (chuyển từ mức tăng trưởng âm 0,4% năm 2008 lên 6,9% trong quý 1/2009). Mức tăng trưởng trong khu vực nông - lâm - thủy sản chủ yếu nhờ thời tiết thuận lợi, được mùa và giá nông sản tăng; riêng xuất khẩu các sản phẩm này có phần quan trọng do các thị trường xuất khẩu như Nga và Brazil đã mở trở lại và giá xuất khẩu tăng. Khu vực dịch vụ có mức tăng trưởng cao chắc chắn không phải nhờ tác động của kích cầu. Lý do là các gói kích cầu trực tiếp tiêu dùng dịch vụ khu vực này ít có và chưa có tác dụng tới thời điểm tháng 4/2009 (các biện pháp giảm thuế được coi là ít tác dụng trong kích thích nhanh chóng tiêu dùng đối với người có thu nhập khá trở lên).

Tóm lại, các gói kích cầu tuy có tác dụng ban đầu nhất định tới mức tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm song không đóng vai trò chủ chốt cho các thành tựu về tăng trưởng GDP trong những tháng 4-5/2009. Nguyên nhân chính của mức tăng trưởng cần được phân tích một cách cẩn trọng hơn, với đầy đủ thông tin cập nhật, chi tiết và tin cậy. Các nhân tố quan trọng giúp Việt Nam cùng 11 nước khác đạt được mức tăng trưởng dương trong năm 2009, cùng với đã tăng trưởng trước đó, có thể là những tác động của các cải cách định hướng thị trường và gia nhập WTO; mức tác động tương đối hạn chế, với độ trễ nhất định của khủng hoảng tài chính toàn cầu đối với kinh tế Việt Nam do nước ta hầu như không có liên quan đến các khoản cho vay dưới chuẩn (vay chất lượng thấp), độ mở cán cân vốn hạn chế cũng như tính phi chính thức còn cao của các giao dịch kinh tế. Ngoài ra, việc tình hình suy thoái ở Hoa Kỳ và các nước phát triển khác không xấu như dự báo, tăng trưởng kinh tế của Trung Quốc có nhiều dấu hiệu sớm phục hồi có thể làm tăng kỳ vọng của giới đầu tư - kinh doanh ở Việt Nam về mức tăng trưởng kinh tế trong nước khá hơn, qua đó kích thích họ đầu tư - sản xuất thay vì gần như “án binh bất động” như ở nhiều nước khác.

Đối với thực thi các gói kích cầu tiếp theo, ngoài việc tham khảo ở mức thích hợp các kinh nghiệm quốc tế đã nêu trên, Việt Nam cần lưu ý các vấn đề cơ bản sau:

Một là, Chính phủ cần ưu tiên thực hiện nhanh, mạnh hơn các biện pháp kích cầu trực tiếp tiêu dùng và đầu tư (các gói 2,3,4 và 5), giảm dần (có thể giảm dung lượng chi ngân sách) các biện pháp kích cầu gián tiếp. Nói cách khác, cần chuyển trọng tâm từ chống suy giảm kinh tế sang kích cầu đầu tư - tiêu dùng. Thực hiện triệt để các nguyên tắc căn bản của kích cầu là tạo tác động ngay tới các cầu thành tổng cầu (đối tượng thụ hưởng chi tiêu/đầu tư ngay thay vì tiết kiệm), hướng đích cụ thể và thực hiện trong ngắn hạn.

Hai là, xác định rõ thứ tự ưu tiên các nhóm giải pháp và các tiêu chí lựa chọn dự án đầu tư và các đối tượng thụ hưởng. Cần chuyển dần trọng tâm kích cầu sang bằng chính sách tài khoá, trong khi có thể giảm dần các biện pháp tiền tệ (hỗ trợ lãi suất). Các gói kích cầu đầu tư cần triển khai ngay là các dự án có khả năng thực thi ngay trong năm 2008-2009 (thực hiện tái đầu tư, duy tu bảo dưỡng, mở rộng các công trình kết cấu hạ tầng, kể cả các dự án bị đình hoãn,...) trên cơ sở rà soát tính hiệu quả⁴, tính lan toả và cấp thiết của từng công trình. Điều đáng lưu ý là cần chuẩn bị phương án đầu tư các công trình, kể cả đầu tư mới để khi thấy cần thiết tiếp tục kích cầu có thể triển khai thực hiện nhanh chóng hoặc ngừng nếu thấy gói kích cầu đã “đủ liều” hay hiệu quả thấp và gây lạm phát cao. Trong khi chờ các quy định về bảo hiểm thất nghiệp có hiệu lực, cần mở rộng diện doanh nghiệp cho vay để trả lương cho công nhân và tái đào tạo ngành nghề.

Ngoài ra cần:

- Mở rộng các chương trình kích cầu tiêu dùng đối với hàng hóa sản xuất trong nước; mở rộng diện đối tượng được hỗ trợ, cho không, đối đối với việc tiêu dùng hàng hoá và lương - thực phẩm sản xuất ở Việt Nam (với các cơ chế, “tiểu xảo” thích hợp để tránh bị trả đũa).

- Đẩy nhanh triển khai một cách đồng bộ các chương trình xúc tiến đầu tư, thương mại, du lịch và tiêu thụ hàng hoá ở cả trong nước lẫn ở nước ngoài; thiết kế, nghiên cứu triển khai các dự án kích cầu đối với các dự án môi trường và công nghệ cao, công nghệ thích hợp nhằm tạo tác động lan toả cao và tích cực đối với tăng trưởng kinh tế - xã hội trong dài hạn. Phương châm chính ở đây là số lượng các nhóm dự án không quá ít cũng không quá nhiều, tránh chi dàn trải.

- Tránh thực hiện các giải pháp có tác động ngược lại với chính sách kích cầu. Ví dụ, việc tăng giá điện (được Chính phủ coi là

không tăng nhiều) chắc chắn có tác động không nhỏ đối với tiêu dùng của nông dân, người nghèo (do làm giảm mạnh thiên hướng tiêu dùng biên của họ).

- Tiếp tục thực hiện các giải pháp tăng cường tính lành mạnh của thị trường tài chính, nhất là các thể chế giám sát tài chính, xử lý có hiệu quả các khoản nợ xấu, tái cơ cấu vốn các ngân hàng.

Ba là, về nguồn tài lực cho thực hiện kích cầu: chấp nhận mức thâm hụt NSNN cao hơn các năm trước (7,5-8% GDP) để đảm bảo kích cầu có hiệu quả. Cần nỗ lực hơn nữa trong phát hành, giải ngân trái phiếu để tạo các nguồn ngân sách bổ sung, lưu ý tới khả năng khó huy động vốn hơn do TTCK đang có xu thế phục hồi mạnh; nỗ lực cải cách và thực thi có hiệu quả các đạo luật thuế mới ban hành để tăng nguồn thu NSNN trong thời gian tới. Cần tiếp tục phương châm “Nhà nước và nhân dân cùng làm” trong thực thi các dự án kết cấu hạ tầng (dân góp sức, hoặc thậm chí được trả tiền thích đáng). Có cơ chế khuyến khích các địa phương đóng góp, huy động các nguồn lực bổ sung cho các gói kích cầu.

Bốn là, cần nâng cao vai trò và hiệu quả quản lý nhà nước đối với kích cầu. Trên cơ sở bám sát tình hình kinh tế vĩ mô trong và ngoài nước, nghiên cứu, thiết kế và công bố các gói kích cầu với các kịch bản thực hiện khác nhau; đánh giá tác động của kích cầu và thay đổi trong tình hình kinh tế vĩ mô (đặc biệt là lạm phát, cân đối NSNN) để điều chỉnh, bổ sung một cách thích hợp hoặc hoãn các gói kích cầu lúc cần. Cần tăng cường giám sát thực thi các dự án kích cầu nhằm tránh tham nhũng lớn, thất thoát, chi tiêu sai hay các dạng trục lợi bất chính đối với các khoản chi kích cầu; thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình đối với các giá trị các gói kích cầu, đối tượng và tiêu chuẩn thụ hưởng các gói kích cầu. Cần theo dõi, đánh giá tình hình phát sinh và xu hướng tích tụ nợ xấu từ các ngân hàng thương mại để có đối sách phù hợp.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Antonio Spilimbergo, Steve Symansky, Olivier Blanchard, and Carlo Cottarelli (2008), "Fiscal Policy for the Crisis", IMF staff position note, December 29, 2008.
- Chad Stone and Kris Cox (2008), "Economic policy in a weakening economy: Principles for Fiscal Stimulus", Center on Budget and Policies Priorities, Washington, January 17, 2008.
- Công văn số 77/CP-KTTH ngày 15/5/2009 (Báo cáo của Chính phủ gửi đại biểu quốc hội Khóa XII).
- Lawrence Mishel, Ross Eisenbrey and John Irons (2008), "Strategy for economic rebound: Smart stimulus to counteract the economic slowdown", EPI Briefing Paper 210, Economic Policy Institute.
- Lê Xuân Sang (chủ nhiệm đề tài), Võ Trí Thành, Đinh Hiền Minh và Đinh Trọng Thắng (2001), *Chính sách kích cầu: Lý luận, kinh nghiệm quốc tế và bài học chính sách cho Việt Nam*, Đề tài khoa học cấp Bộ (Bộ Kế hoạch và Đầu tư), Hà Nội.
- Nguyễn Đình Cung (2009), Báo cáo Kinh tế Việt Nam quý I/2009: Thực trạng và kiến nghị một số giải pháp, bài trình bày tại Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương.
- Paul Krugman (1999), "*Thinking about Liquidity Trap*". Truy cập tại <http://web.mit.edu/krugman/www/trioshrt.html>
- Yarbrough, B.V. and R.M. Yarbrough (2001), *The World Economy: Trade and Finance*, Fifth edition.

- 1 Đô la hoá được hiểu tình trạng đồng Đô la Mỹ thực hiện các chức năng tích trữ, tính toán và trao đổi. Đô la được dân chúng nắm giữ ở các nước đang phát triển dưới các hình thức là tiền gửi ngoại tệ với tỷ lệ khá cao trong tổng tiền gửi (theo Quỹ Tiền tệ quốc tế trên 30%) trong hệ thống ngân hàng trong nước và tiền gửi tại các ngân hàng nước ngoài.
- 2 Lý do chủ yếu là ở các nước đang phát triển thu nhập từ nông nghiệp chiếm tỷ trọng lớn hơn (nên thường chịu nhiều tác động của đột biến thương mại hơn) và những bất ổn định về kinh tế vĩ mô lớn hơn.
- 3 Chẳng hạn, trên thực tế, việc chứng minh hai điều kiện "không có nợ quá hạn" và "không nợ đọng thuế" là điều không dễ (khó có thể sử dụng chứng minh doanh nghiệp không có nợ quá hạn, không nợ đọng thuế, cơ quan nào xác nhận thực trạng nói trên? nếu có, dựa vào căn cứ nào để họ xác nhận, hình thức và nội dung xác nhận? (Nguyễn Đình Cung (2009), Báo cáo Kinh tế Việt Nam quý I/2009: Thực trạng và kiến nghị một số giải pháp, bài trình bày tại Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương).
- 4 Bản tin Tài chính của Đài Truyền hình Việt Nam ngày 19/4/2009 đã chỉ ra một điển hình về dự án kích cầu thiếu hiệu quả: một công trình kích cầu nông thôn (cống thoát nước) ở Hải Dương được xây dựng từ đợt kích cầu cách đây 10 năm (1999) và được "đắp chiếu" từ đó đến nay.