

TỪ COVID-19 ĐẾN BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

*Làm thế nào để Việt Nam trở
thành quốc gia tiên phong
trong Phục hồi xanh*



ĐIỂM LẠI

THÁNG 12/2020

TỪ COVID-19 ĐẾN BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

*Làm thế nào để Việt Nam
trở thành quốc gia tiên phong
trong Phục hồi xanh*



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

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/Getty Images

Ảnh bên trong báo cáo: Quỳnh Danh/Zing News, Vietnam Airlines, Shutterstock

MỤC LỤC

LỜI CẢM ƠN	v
TỪ VIẾT TẮT	vi
THÔNG ĐIỆP CHÍNH	vii
PHẦN I: NHỮNG DIỄN BIẾN KINH TẾ GẦN ĐÂY VÀ TRIỂN VỌNG	1
I.1. Giới thiệu	1
I.2. Khả năng chống chịu trong điều kiện khủng hoảng COVID -19.....	2
Sự phục hồi nhanh chóng của khu vực kinh tế trong nước	3
Sự vững vàng của khu vực kinh tế đối ngoại.....	5
Chính sách tiền tệ chuyển hướng nhằm tháo gỡ khó khăn cho khu vực kinh tế thực	8
Biện pháp tài khóa mạnh tay đang giúp khởi động quá trình khôi phục.....	11
Nguy cơ dễ tổn thương xuất hiện trong bối cảnh bất định	15
I.3. Triển vọng kinh tế và rủi ro.....	19
Triển vọng tích cực cho ba năm tới.....	20
Quản lý những rủi ro trong nước và bên ngoài	22
I.4. Hòa hòa quá trình khôi phục hậu COVID-19 với các ưu tiên phát triển dài hạn.....	23
PHẦN II COVID-19 ĐỂ LẠI NHỮNG BÀI HỌC NÀO CÓ THỂ ÁP DỤNG CHO NHỮNG THÁCH THỨC VỀ KHÍ HẬU VÀ MÔI TRƯỜNG	25
II.1. Câu chuyện thành công về phát triển của Việt Nam với cái giá về môi trường	26
II.2. Tại sao lại tiến triển chậm đến thế trong xử lý thách thức biến đổi khí hậu?	31
II.3. Tìm hiểu về bài học triển khai thành công các biện pháp liên quan đến COVID-19	33
II.4. Những bài học gì được đúc rút qua COVID-19 để áp dụng cho những thách thức về khí hậu và môi trường?.....	37
Bài học 1: Ưu tiên hàng đầu của Việt Nam là khôi phục theo hướng xanh.....	38
Bài học 2: Chỉ có triển khai mới đem lại thành công “lời nói đi đôi với việc làm”	41
Tham khảo.....	49

Hộp

Hộp I.1. Hiệu ứng tiềm năng của chi tiêu công đến GDP	12
Hộp I.2. Cơ hội đến từ các hiệp định thương mại khu vực	21
Hộp II.1. Mưa lớn đổ vào khu vực miền trung trong tháng 10 năm 2020.....	29
Hộp II.2. Trong khi Chính phủ rất hiệu quả, các chương trình xã hội mới lại bị triển khai chậm	36
Hộp II.3. Khôi phục theo hướng xanh: những sáng kiến gần đây	39
Hộp II.4. Cơ chế định giá có thể dẫn đến hành vi mới thế nào.....	43
Hộp II.5. Thực thi hiệu lực giấy phép khai thác cát.....	44
Box II.6. Làm gương để chỉ ra cách làm: vai trò cầu DNNN trong ngành điện.....	45

Hình

Hình I.1. Việt Nam đứng đầu thế giới về tăng trưởng kinh tế trong năm 2020	2
Hình I.2. GDP và tăng trưởng ở các ngành (%).....	4
Hình I.3. Đóng góp cho tăng trưởng GDP theo ngành	4
Hình I.4. Đóng góp từ phía cầu cho tăng trưởng GDP	4
Hình I.5. Hoạt động kinh tế và các biện pháp hạn chế	4
Hình I.6. Cân đối tài khoản vãng lai (tỷ US\$)	5
Hình I.7. Cán cân thương mại hàng hóa (NSA, tỷ US\$).....	5
Hình I.8. Đóng góp cho tăng trưởng xuất khẩu theo thị trường xuất khẩu.....	6
Hình I.9. Đóng góp cho tăng trưởng xuất khẩu theo loại sản phẩm	6
Hình I.10. Thay thế thương mại giữa Việt Nam và Trung Quốc, 9 tháng 2018 - 9 tháng 2020.....	7
Hình I.11. Xuất khẩu của doanh nghiệp trong nước và FDI - cơ cấu, 9 tháng 2019 - 9 tháng 2020.....	7
Hình I.12. Dòng vốn FDI đổ vào (tỷ US\$)	7
Hình I.13. Cơ cấu dòng vốn FDI (bình quân tháng, triệu US\$).....	7
Hình I.14. Diễn biến tỷ giá.....	9
Hình I.15. Chỉ số giá tiêu dùng (so cùng kỳ năm trước, %).	9
Hình I.16. Tổng tiền gửi của khách hàng	10

Hình I.17. Tăng trưởng tín dụng và thanh khoản (% so cùng kỳ năm trước)	10
Hình I.18. Dự địa tài khóa bị thu hẹp trong những quý gần đây do các biện pháp tài khóa nhằm ứng phó COVID-19	13
Hình I.19. Thu ngân sách Nhà nước theo nguồn thu	14
Hình I.20. Số thu từ thuế theo sắc thuế	14
Hình I.21. Cơ cấu thu từ thuế (% GDP theo giá hiện hành)	14
Hình I.22. Chi tiêu ngân sách	14
Hình I.23. Người lao động và hộ gia đình ở Việt Nam nhìn chung ít bị ảnh hưởng hơn so với các quốc gia khác ở khu vực Đông Á	15
Hình I.24. Tác động của COVID-19 đến tổng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động và phân theo giới tính	16
Hình I.25. Phân bố về việc làm và mất việc làm theo ngành	16
Hình I.26. Lương tháng bình quân (ngàn đồng)	16
Hình I.27. Tác động của COVID-19 đến tổng tỷ lệ thất nghiệp và phân theo giới tính	16
Hình I.28. Thay đổi về thu nhập hộ gia đình so với tháng “trước”	18
Hình I.29. Quy mô giảm thu nhập hộ gia đình so với tháng “trước”	18
Hình I.30. Tình trạng hoạt động so với năm trước	19
Hình I.31. Thay đổi doanh số bình quân trong 30 ngày qua so với năm trước	19
Hình II.1. Tỷ lệ nghèo giảm nhanh và vốn nhân lực tăng lên là các dấu hiệu thể hiện tăng trưởng bao trùm	27
Hình II.2. Nâng cao cơ hội tiếp cận điện và phương tiện viễn thông, giao thông vận tải phát triển mạnh cho thấy môi trường kinh doanh và điều kiện sống được cải thiện	27
Hình II.3. ...Nhưng hầu hết các chỉ tiêu về vốn tự nhiên đã và đang suy giảm liên tục từ đầu thập kỷ 2000	28
Hình II.4. Các thành phố tại Việt Nam thuộc dạng ô nhiễm nhất trên thế giới	30
Hình II.5. Phí sử dụng thấp hơn giá thành cung ứng ở các lĩnh vực hạ tầng	42
Hình BII.6.1. Diễn biến tỷ trọng sản lượng của DNNN trong các ngành công nghiệp thâm tải các-bon ..	46

Bảng

Bảng I.1. Một số chỉ số kinh tế, Việt Nam, 2017–2022	20
Bảng II.1. Chất lượng ứng phó COVID-19 nhờ kết hợp giữa tầm nhìn, năng lực và động lực	35

Tỷ giá trung tâm của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam: 1 US\$ = 23,147 VND (03/12/2020)
Năm tài khóa của Chính phủ: Từ 1/1 đến 31/12

TỪ VIẾT TẮT

Covid-19	Dịch vi-rút Cô-rô-na năm 2019
EU	Liên minh Châu Âu
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GSO	Tổng cục Thống kê
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
MOF	Bộ Tài chính
MOLISA	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
SBV	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
SMEs	Doanh nghiệp nhỏ và vừa
SOEs	Doanh nghiệp Nhà nước
VND	Việt Nam đồng
y/y	Cùng kỳ năm trước

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này do Jacques Morisset và Dorsati Madani soạn thảo. Báo cáo nhận được sự đóng góp của Alexander Lotsch, Sunita Dubey, Marc Forni, Nguyễn Huy Dũng, Vũ Hoàng Quyên, Judy Yang, Shawn Tan, Harry Edmund Moroz, Nguyễn Thị Lệ Thu, Rahul Kitchlu, Ketut Kusuma, Phạm Minh Đức, và Nguyễn Thế Hoàng. Chúng tôi xin cảm ơn những góp ý của Dijl Chandrasekharan Behr và Richard Damiana.

Hỗ trợ biên soạn và xuất bản do Lê Thị Khánh Linh thực hiện.

Nhóm cảm ơn sự chỉ đạo chung của Deepak Mishra (Giám đốc Khối Kinh tế Vĩ mô, Thương mại và Đầu tư), Mona Sur (Giám đốc Khối Môi trường và Tài nguyên thiên nhiên), và Carolyn Turk (Giám đốc Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam).



THÔNG điệp CHÍNH

Trong những ngày đầu tháng 12 năm 2020, hầu hết người dân Việt Nam vẫn phải đeo khẩu trang. Lý do không chỉ vì sợ COVID-19 mà còn vì không khí bị ô nhiễm. Mức ô nhiễm ở các thành phố lớn trong nước cao gấp bốn lần so với mức an toàn theo khuyến nghị của các tổ chức quốc tế. Đáng tiếc là mặc dù Chính phủ đã làm rất tốt việc kiểm soát đại dịch lớn nhất trong thời gian qua, Việt Nam vẫn dễ bị tổn thương với nhiều tai ương về y tế và môi trường. Bên cạnh ô nhiễm không khí là nguyên nhân gây tử vong cho khoảng 60.000 người mỗi năm, Việt Nam còn phải hứng chịu xói lở bờ biển, hạn hán, xâm nhập mặn và sạt lở đất. Những trận bão vừa qua ở miền Trung với hơn 240 người chết và mất tích, nửa triệu ngôi nhà bị hư hỏng hoặc phá hủy cũng là một lời nhắc nhở đau lòng khác về sự mong manh dễ tổn thương đó.

Trong ấn bản Điểm lại lần này, sau khi mô tả những xu hướng gần đây của nền kinh tế Việt Nam, chúng tôi đặt ra câu hỏi tại sao Việt Nam vẫn chưa xử lý những thách thức về môi trường và khí hậu một cách hiệu quả như kiểm soát khủng hoảng COVID-19. Các vấn đề này, tuy có sự khác biệt nhưng cũng có nhiều điểm tương đồng. Bài học thành công từ kinh nghiệm triển khai các biện pháp đúng đắn vào đúng thời điểm trong khủng hoảng COVID-19 cần được quan tâm hơn nữa vì nó có thể truyền cảm hứng cho các nhà hoạch định chính sách thực hiện cam kết giải quyết những thách thức về môi trường và khí hậu. Thứ nhất, việc kiểm soát thành công đại dịch (lại một lần nữa) cho thấy cần chuẩn bị sẵn sàng, hành động sớm và mạnh dạn. Thứ hai, ngoài tầm nhìn và năng lực thì khả năng tạo cơ hội cho thử nghiệm và đổi mới sáng tạo cũng là cách hiệu quả để thay đổi hành vi của cá nhân và tập thể. Đó là yếu tố căn bản trong nỗ lực đối phó với những mối đe dọa về y tế và khí hậu.

Phần 1: Thành tích (gần như) độc nhất vô nhị của Việt Nam trong khủng hoảng COVID-19

Theo tất cả các chuẩn mực, Việt Nam đã và đang kiểm soát rất tốt khủng hoảng COVID-19. Số ca nhiễm và tử vong chỉ ở mức tối thiểu, đồng thời chỉ có một vài ca lây nhiễm mới trong cộng đồng kể từ giữa tháng 9. Cho dù phải thực hiện những biện pháp giãn cách xã hội nghiêm ngặt và đối mặt với một cuộc suy thoái kinh tế toàn cầu chưa từng có tiền lệ, nền kinh tế Việt Nam dự kiến vẫn tăng trưởng 2,8% trong năm 2020. Tuy kết quả đó thấp hơn khoảng 4,2 điểm phần trăm so với thành tích những năm gần đây, nhưng Việt Nam vẫn nằm trong vùng tăng trưởng dương trong khi nền kinh tế thế giới dự kiến suy giảm ít nhất 4%. Tại khu vực Đông Á, chỉ có hai quốc gia khác - gồm Trung Quốc và Miến Điện - dự kiến có tăng trưởng GDP dương trong năm nay.

Khả năng chống chịu của nền kinh tế Việt Nam được lý giải qua các diễn biến của hoạt động kinh tế trong nước và kinh tế đối ngoại. Sau ba tuần cách ly toàn xã hội vào tháng 4, hầu hết các hoạt động công nghiệp và dịch vụ đều được khôi phục do người tiêu dùng trong nước và các nhà đầu tư đã lấy lại được niềm tin. Không chỉ khu vực tư nhân mới phản ứng tích cực với động thái từng bước nới lỏng giãn cách xã hội mà cả Chính phủ cũng thay đổi định hướng chính sách tài khóa để hỗ trợ phục hồi kinh tế. Sau ba năm củng cố tài khóa, các cấp có thẩm quyền đã ban hành những biện pháp dứt khoát và đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn đầu tư công, với số vốn giải ngân trong giai đoạn từ tháng 1 đến tháng 9/2020 tăng khoảng 40% so với cùng kỳ năm trước. Đồng thời, NHNN cũng ban hành chính sách tiền tệ nới lỏng và các biện pháp tài chính tạm

thời của NHNN nhằm tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp và người dân bị ảnh hưởng, giống như hầu hết các ngân hàng trung ương khác.

Khu vực kinh tế đối ngoại - là động lực tăng trưởng chính của nền kinh tế Việt Nam trong thập kỷ qua - đạt thành tích ngoạn mục trong giai đoạn khủng hoảng COVID-19. Không chỉ trên đà ghi nhận giá trị xuất siêu hàng hóa cao nhất từ trước đến nay, Việt Nam còn tích lũy được một lượng lớn dự trữ ngoại hối. Những diễn biến tích cực đó là điều khó ai có thể ngờ tới ở giai đoạn đầu của khủng hoảng COVID-19. Tại thời điểm đó, Việt Nam được cho là có nguy cơ bị tổn thương cao trong điều kiện kinh tế toàn cầu bị suy thoái và đóng cửa biên giới. Tuy những hạn chế nhập cảnh đối với khách du lịch quốc tế làm giảm thu nhập bằng ngoại tệ của ngành du lịch, và kiều hối dự kiến giảm khoảng 7,8% trong năm 2020, nhưng các nhà đầu tư nước ngoài vẫn tiếp tục chọn Việt Nam là điểm đến đầu tư, và kim ngạch xuất khẩu hàng hóa trong 10 tháng đầu năm 2020 tăng khoảng 4,8% so với cùng kỳ năm 2019. Kiểm soát tốt khủng hoảng COVID-19 chính là công cụ quảng bá tốt nhất cho Việt Nam, là cách để khuyến khích doanh nghiệp nước ngoài chuyển hoạt động sản xuất từ các nước khác, nơi các nhà máy của họ vẫn bị đóng cửa, sang Việt Nam, qua đó góp phần đem lại kết quả xuất khẩu vững chắc.

Trong thời gian tới, triển vọng của Việt Nam được cho là khả quan, nền kinh tế được dự báo sẽ tăng trưởng 6,8% trong năm 2021, sau đó sẽ ổn định lại quanh mức 6,5%. Dự báo trên dựa trên giả định rằng khủng hoảng COVID-19 sẽ từng bước được kiểm soát, đặc biệt thông qua việc điều chế thành công vắc-xin. Trong kịch bản cơ sở nêu trên, khi sự phục hồi kinh tế được củng cố, các chính sách tài khóa và tiền tệ được ban hành nhằm ứng phó với khủng hoảng dự kiến sẽ được từng bước gỡ bỏ. Chính sách tiền tệ sẽ lại quay về với cách tiếp cận an toàn để cân bằng giữa hỗ trợ tăng trưởng kinh tế và kiểm soát lạm phát, đồng thời theo dõi chặt chẽ sức khỏe của khu vực tài chính. Tuy củng cố tài khóa là bước đi cần thiết để duy trì nợ công ở mức bền vững, nhưng các cấp có thẩm quyền vẫn cần cải thiện kết quả thu ngân sách để đảm bảo nguồn thu cho nhu cầu chi dự kiến tăng lên về cơ sở hạ tầng và các dịch

vụ xã hội có chất lượng mà đất nước sẽ cần đến trong thập kỷ tới. Bên cạnh đó, các mục tiêu tài khóa tổng thể có thể được hỗ trợ thông qua nâng cao hiệu suất chi tiêu NSNN ở cả trung ương và địa phương, và cơ chế phân cấp quản lý NSNN sửa đổi. Hợp tác công-tư cũng nên là cách giúp thu hút vốn và nâng cao chất lượng các dự án đầu tư, thông qua chuyển giao công nghệ và cải thiện khung quản trị.

Mặc dù vậy, quy mô và thời gian hoành hành của đại dịch, cũng như tác động kinh tế của nó, khó có thể dự đoán. Vì vậy, một kịch bản xấu hơn cũng được đưa ra. Trong trường hợp thế giới, và có thể cả Việt Nam, phải hứng chịu những làn sóng COVID-19 mới, sự phục hồi của nền kinh tế sẽ ở mức thấp hơn, và việc đưa nền kinh tế quay trở lại xu hướng tăng trưởng và củng cố tài khóa như trước COVID-19 cũng diễn ra chậm hơn dự kiến.

Trong tình hình bất định của đại dịch COVID-19, Việt Nam phải đối mặt với các rủi ro tài khóa, tài chính và xã hội như sau.

- Kể từ đầu cuộc khủng hoảng COVID-19, Chính phủ thu NSNN ít hơn (giảm 10,8%) nhưng chi tiêu nhiều hơn (tăng 8,1%). Nói cách khác, trung bình mỗi tháng Chính phủ mất đi khoảng 1 tỷ đô-la Mỹ trong quý hai và quý ba năm 2020. Chính sách ứng phó này, mặc dù cần thiết để kích thích hồi phục kinh tế, nhưng đến nay vẫn dựa vào lượng tồn ngân dôi dào mà Chính phủ tích lũy được trước khủng hoảng COVID-19. Tuy nhiên, nếu chính sách hỗ trợ nêu trên kéo dài hơn nữa, Chính phủ sẽ phải tìm kiếm nguồn tài chính mới, mà điều này lại đòi hỏi phải có những cải cách đáng kể trong quản lý tài chính công, thu thuế, nợ, và cả quản lý tài sản.
- Khu vực tài chính, nhất là các ngân hàng thương mại, cũng không miễn nhiễm với khủng hoảng COVID-19. Vì tác động của nó chủ yếu mang tính gián tiếp, là một hệ quả của tình trạng khu vực kinh tế thực trở nên xấu đi, nên cần có thời gian để được bộc lộ. Nguy cơ cao nhất là số khách hàng vay không có khả năng trả nợ sẽ dần tăng lên, làm tăng tỷ lệ khoản vay có vấn đề ở các ngân hàng. Vì Việt Nam là quốc gia có tỷ lệ tín dụng ngân hàng (so với GDP) thuộc hàng cao

nhất trên thế giới, rủi ro này cần được quan tâm theo dõi sát sao. Bên cạnh đó, một số ngân hàng có tiếp xúc với những ngành nghề dễ bị tổn thương nhất trong khủng hoảng lần này, trong đó bao gồm nhưng không giới hạn ở hai ngành du lịch và vận tải. Rủi ro trên cần được giảm nhẹ thông qua cải thiện chất lượng báo cáo của cơ quan tiền tệ, ổn định lợi nhuận của các ngân hàng, đồng thời khuyến khích vốn hóa ở một số ngân hàng chưa đáp ứng được các yêu cầu an toàn theo chuẩn Basel II.

- Rủi ro xã hội có thể phát sinh khi người dân và doanh nghiệp hiện đang gặp căng thẳng về tài chính do khủng hoảng COVID-19 gây ra. Về tổng thể, nền kinh tế đã phản ứng tốt trước cú sốc này, với tỷ lệ thất nghiệp và số doanh nghiệp đang hoạt động hiện ở gần sát các mức trước khủng hoảng. Nhưng cũng như với các cuộc khủng hoảng khác, luôn có kẻ được và người mất. Chẳng hạn, khoảng một phần ba các hộ gia đình bị giảm thu nhập trong giai đoạn tháng 7-8, trong khi 60% cho biết không bị ảnh hưởng thu nhập và 7% cho biết thu nhập của họ tăng lên. Trong số những người bị thiệt hại, khoảng 2,5 triệu người không có thu nhập hoặc chỉ có thu nhập chưa bằng một nửa trước đây. Chính phủ cần sớm quan tâm đến những người bị thiệt hại đó, vì phần lớn trong số đó không phải là đối tượng của các chương trình xã hội hiện hành và đang có nguy cơ bị bỏ lại phía sau.

Nếu những rủi ro trên được quản trị tốt, Việt Nam có thể vươn lên mạnh mẽ hơn cả trước khi có khủng hoảng COVID-19. Kiểm soát đại dịch xuất sắc giúp Việt Nam tạo thế cạnh tranh tốt hơn so với nhiều đối thủ khác. Chẳng hạn, Việt Nam đã tạo dấu ấn trên nền kinh tế thế giới nhờ chiếm được tỷ trọng cao hơn trong thương mại toàn cầu và thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Tiến trình phát triển số cũng được đẩy nhanh, với trên một nửa số doanh nghiệp trong nước cho biết đã sử dụng các công cụ và nền tảng số nhiều hơn trong những tháng vừa qua. Số lượng dịch vụ công trực tuyến của Chính phủ trên Cổng Thông tin Quốc gia cũng tăng đến mười một lần trong giai đoạn từ tháng 3 đến tháng 11. Những động thái trên, hướng tới hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới và số hóa, hoàn toàn

phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn tới (2021–2030).

Các nhà hoạch định chính sách cũng ngày càng nhận thức được rằng tương lai của Việt Nam đòi hỏi phải quan tâm nhiều hơn đến quản lý nguồn tài nguyên thiên nhiên quốc gia, và đến quản trị rủi ro khí hậu đang gia tăng, là mối đe dọa trực tiếp đối với khát vọng trở thành nền kinh tế thu nhập cao của Việt Nam. Tuy nhiên, mặc dù đã có cam kết ở mức cao, nhưng tiến triển cụ thể đạt được vẫn mờ nhạt. Trong thời gian tới, thách thức chính của Việt Nam là phải triển khai thực hiện các cải cách, các khoản đầu tư và các chính sách giúp xử lý những thách thức về môi trường và khí hậu trên tinh thần khẩn trương hơn nữa.

Phần 2: Bài học từ COVID-19 cho nghị trình về môi trường và khí hậu.

Hiện nay, Việt Nam đang đứng trước ngã rẽ để phục hồi sau COVID-19. Quốc gia cần lựa chọn giữa lộ trình như trước đây hay lộ trình khôi phục theo hướng xanh để giúp xử lý tác động của đại dịch hoặc rủi ro thiên tai và khí hậu, và nâng cao khả năng chống chịu trong tương lai. Kinh nghiệm với COVID-19 của Việt Nam có thể truyền cảm hứng cho các quốc gia khác trong công cuộc chống lại đại dịch này, và đồng thời cũng giúp chỉ ra những bài học có thể áp dụng cho các thách thức về môi trường và khí hậu của Việt Nam. Các cú sốc về y tế và khí hậu, tuy khác nhau về tác động đến đời sống con người và cơ cấu kinh tế, nhưng cũng có nhiều điểm tương đồng. Thiệt hại phải gánh chịu sẽ còn lớn hơn nữa nếu không ai hành động, và cả hai thách thức đó đều đòi hỏi sự thay đổi đáng kể hành vi của cá nhân và tập thể.

Bài học đầu tiên từ COVID-19 là để đối phó tốt nhất với cú sốc từ bên ngoài, cần có sự chuẩn bị sẵn sàng từ trước, và phải hành động sớm và mạnh dạn. Có thể nói, Việt Nam đã sẵn sàng để đối mặt với đại dịch, dựa vào kinh nghiệm đối phó với các mối đe dọa dịch bệnh do vi-rút gây ra trước đó, vì mức độ sẵn sàng của hệ thống y tế Việt Nam vào cuối năm 2019 tốt hơn so với các quốc gia tương đồng và gần sát với hầu hết các nền kinh tế có thu nhập trung bình cao. Việt Nam cũng là một trong những quốc

gia đầu tiên đóng cửa biên giới và trường học, ngay từ cuối tháng 1. Trên cơ sở kinh nghiệm đó, Việt Nam cần hành động nhanh và chuẩn bị sẵn sàng, bằng cách trở thành quốc gia tiên phong trong phục hồi xanh sau đại dịch COVID-19.

Trở thành quốc gia tiên phong trong khôi phục xanh, Việt Nam sẽ đạt được nhiều mục tiêu. Ngoài những lợi ích rõ rệt về môi trường gắn liền với phục hồi xanh, chính sách xanh và đầu tư xanh cũng sẽ tạo thêm nhiều việc làm, thúc đẩy các hoạt động kinh tế, và giúp khôi phục dư địa tài khóa. Đây cũng là quyết định thông minh vì nhiều tập đoàn đa quốc gia mà Việt Nam muốn thu hút đang ngày càng quan tâm đến các chính sách xanh, xuất phát từ trách nhiệm của doanh nghiệp này với khách hàng của họ. Trong phần báo cáo chính, chúng tôi sẽ khuyến nghị một số chính sách và hành động, đồng thời giới thiệu những thông lệ tốt nhất, với những ví dụ cụ thể trong lĩnh vực năng lượng tái tạo, phát triển du lịch, phát triển không gian đô thị và khu công nghiệp. Đây là những lĩnh vực được kỳ vọng sẽ đóng vai trò then chốt trong sự nghiệp phát triển của Việt Nam trong tương lai.

Bài học thứ hai là về cơ chế triển khai thực hiện. Đối phó với đại dịch COVID-19, các cấp có thẩm quyền của Việt Nam phải đối mặt với những thách thức chưa từng có tiền lệ trong nhiều thập kỷ qua. Họ buộc phải ban hành và triển khai thực hiện những quyết định cần thiết dưới áp lực nặng nề, đòi hỏi phải có tầm nhìn chung, năng lực cũng như động lực để thử nghiệm và đổi mới sáng tạo. Vì vậy, ưu tiên trước mắt của Chính phủ là tiếp tục phát huy kinh nghiệm phòng, chống dịch thời gian qua và tạo thêm cơ hội cho thử nghiệm và đổi mới sáng tạo thông qua việc áp dụng bốn nguyên tắc đúc rút từ kinh nghiệm với COVID-19:

- Có ưu đãi để khuyến khích người dân, doanh nghiệp và cán bộ công chức nhà nước.
- Coi trọng tâm lý e ngại chế tài.
- Tạo lòng tin của người dân với các nhà hoạch định chính sách, cách thức và thể chế hoạch

định chính sách. Những điều này phụ thuộc vào cách hành xử của chính Chính phủ.

- Thông tin, truyền thông rõ ràng, minh bạch và sâu rộng, không chỉ về hành động mà cả về kết quả để người dân thấy rằng tất cả là vì lợi ích chung.

Những ví dụ cụ thể về cách thức áp dụng các nguyên tắc trên trong nghị trình về môi trường và khí hậu của Việt Nam sẽ được trình bày trong phần chính của báo cáo, trong đó có các cải cách, từ chính sách giá cho đến doanh nghiệp nhà nước, và cơ chế chia sẻ thông tin minh bạch giúp xác định và theo dõi các cơ sở gây ô nhiễm chính và các cơ sở vi phạm quy tắc.

Cuối cùng, đối phó với thách thức về y tế hay môi trường đòi hỏi phải thay đổi hành vi. Cách thức tối ưu và có lẽ đơn giản nhất để Việt Nam thông tin, tuyên truyền về tính cấp thiết của những thách thức về khí hậu và môi trường là cân nhắc lại việc sử dụng tổng sản phẩm quốc nội (GDP) làm chỉ số đo lường hiệu quả hoạt động kinh tế, hoặc đưa thêm vốn tự nhiên vào khái niệm GDP theo khuyến nghị của Ngân hàng Thế giới. Do không tính đến những tổn hại và suy thoái môi trường, các chỉ tiêu truyền thống đang vẽ ra bức tranh quá màu hồng về nền kinh tế. Joseph Stiglitz, cựu chuyên gia kinh tế trưởng của Ngân hàng Thế giới và là người đoạt giải Nobel Kinh tế từng nói: “Tìm ra được chỉ số đúng - hay ít nhất phải tốt hơn nhiều - là điều hết sức quan trọng, đặc biệt trong xã hội được định hướng theo chỉ số và kết quả đầu ra của chúng ta. Nếu chúng ta chọn sai chỉ số để đo lường, chúng ta sẽ đưa ra quyết định sai. Nếu các chỉ số cho chúng ta thấy mọi thứ đều ổn, khi thực tế không phải như vậy, chúng ta sẽ trở nên tự bằng lòng với những gì đã đạt được.”¹

Không còn thời gian để tự bằng lòng với những gì đã đạt được ở Việt Nam.

¹ Stiglitz 2019.



PHẦN I

NHỮNG DIỄN BIẾN KINH TẾ GẦN ĐÂY
VÀ TRIỂN VỌNG

I.1. GIỚI THIỆU

Đại dịch COVID-19 vẫn đang tiếp tục tàn phá y tế toàn cầu và các nền kinh tế mà chưa có dấu hiệu dừng lại. Đến cuối tháng 11/2020, có gần 60 triệu ca nhiễm COVID-19 và gần 1,4 triệu ca tử vong do đại dịch gây ra trên toàn cầu. Phần lớn các quốc gia phát triển, các thị trường mới nổi và nền kinh tế đang phát triển đang phải vật lộn với làn sóng lây nhiễm thứ hai, với mức độ thành công khác nhau. Đại dịch đã và đang tác động nghiêm trọng đến nền kinh tế toàn cầu, với dự kiến suy giảm khoảng 4,4% trong năm 2020, trong đó GDP của Mỹ và EU sẽ giảm lần lượt 4,3% và 8,3%.² Tỷ lệ nghèo trên toàn cầu lại một lần nữa tăng lên, với khoảng 88 triệu đến 115 triệu người dự kiến sẽ lại rơi vào cảnh nghèo cùng cực trong năm 2020, xóa bỏ đi kết quả phát triển trong hàng thập kỷ.³

Kết quả Việt Nam đạt được trái ngược hoàn toàn với những diễn biến y tế và kinh tế ảm đạm nêu trên. Việt Nam là một trong số ít các nền kinh tế trên thế giới đã thể hiện được năng lực kiểm soát bệnh dịch lây lan, đồng thời duy trì được khả năng chống chịu đáng chú ý của nền kinh tế với cú sốc COVID-19. Trong lĩnh vực y tế, sự chuẩn bị sẵn sàng, cùng với những quyết sách sớm và mạnh dạn ngay từ khi đại dịch bùng phát vào cuối tháng 1, kết hợp với các biện pháp khoanh vùng và xét nghiệm hiệu quả, đã giúp Việt Nam không những dập tắt sự lây lan dịch bệnh trong cộng đồng mà còn duy trì số ca mắc và tử vong ở mức rất thấp. Cách tiếp cận tương tự cũng được áp dụng thành công để ngăn chặn đợt lây nhiễm thứ hai ở khu vực Đà Nẵng vào cuối tháng 7 và tháng 8. Nhờ đó, tỷ lệ lây nhiễm vi-rút cô-rô-na vào thời điểm thực hiện báo cáo này chỉ ở mức 9,7 trên một triệu người, tương đương 1.306 ca nhiễm, trong đó chỉ có 35 ca tử vong kể từ đầu đại dịch.

Đợt cách ly toàn xã hội vào tháng 4 đã có những ảnh hưởng kinh tế-xã hội ngay tức thì, nhưng nền kinh tế đã hồi phục. Tăng trưởng trong quý hai sụt giảm còn 0,4% nhưng việc từng bước nới lỏng các biện pháp giãn cách xã hội và hạn chế đi lại đã giúp nền kinh tế sớm được phục hồi. Xuất khẩu cũng thể hiện kết quả vững chắc ngoài kỳ vọng. Trong chín tháng đầu năm, nền kinh tế tăng trưởng 2,1% và dự kiến tăng trưởng GDP sẽ đạt 2,8% cho cả năm, giúp Việt Nam trở thành một trong những nền kinh tế tăng trưởng nhanh nhất trong năm 2020.

Trong phần này của báo cáo Điểm lại, chúng ta cùng tìm hiểu thêm về những kết quả kinh tế gần đây của Việt Nam và bàn về triển vọng trong ngắn hạn cũng như dài hạn của nền kinh tế. Trên cơ sở đó, những câu hỏi sau sẽ được xem xét trong báo cáo:

- Đại dịch COVID-19 đã và đang gây ra tác động gì đến nền kinh tế Việt Nam trong những tháng vừa qua, và đâu là những yếu tố chính đem lại khả năng chống chịu của khu vực kinh tế trong nước và kinh tế đối ngoại?
- Các chính sách tài khóa và tiền tệ gì đã được ban hành để hỗ trợ những ngành bị ảnh hưởng nhiều nhất và kích thích phục hồi kinh tế?
- Những người dân và doanh nghiệp nào bị ảnh hưởng nặng nề nhất từ khủng hoảng COVID-19?
- Triển vọng kinh tế trong ngắn và trung hạn của Việt Nam là gì, có những rủi ro tiềm ẩn gì phát sinh trong thời kỳ hậu COVID-19?

² IMF 2020.

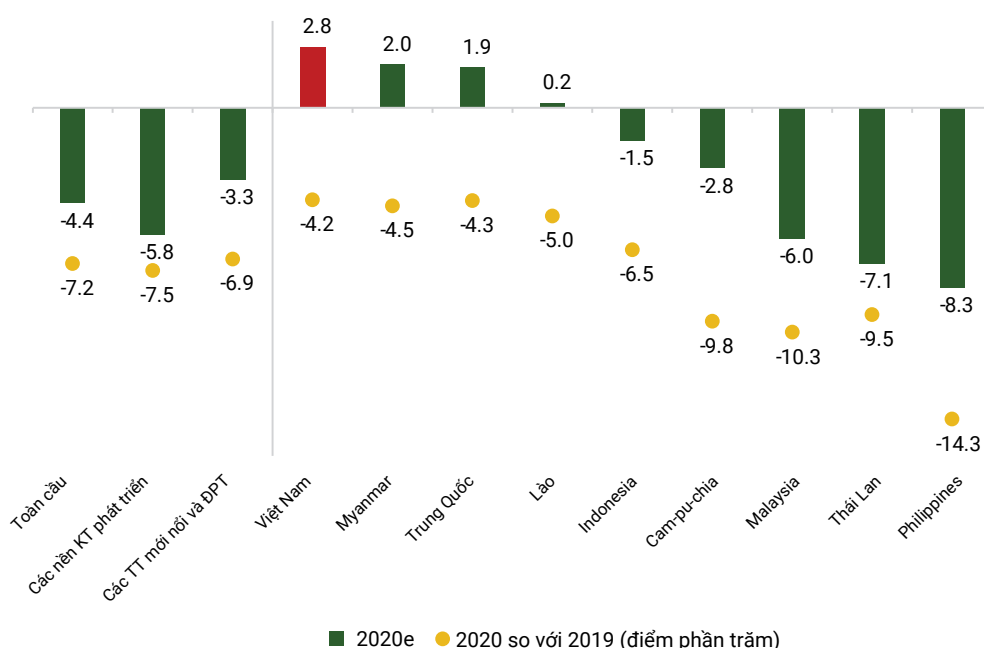
³ <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity6.3>.

Phần này được bố cục thành bốn tiểu phần nhằm trả lời từng câu hỏi nêu trên. Phần này kết luận bằng việc nhấn mạnh rằng sự thành công trong kiểm soát khủng hoảng COVID-19, một phần lớn, được xác định bởi quá trình khôi phục dự kiến ảnh hưởng như thế nào đến quỹ đạo tăng trưởng dài hạn của đất nước cũng như điều kiện sống của người dân, bao gồm nhưng không chỉ có năng lực bảo tồn môi trường, và ứng phó với thiên tai và biến đổi khí hậu.

I.2. KHẢ NĂNG CHỐNG CHỊU TRONG ĐIỀU KIỆN KHỦNG HOẢNG COVID-19

Nền kinh tế Việt Nam đã đạt được kết quả vững chắc, trái ngược hoàn toàn với những diễn biến kinh tế ảm đạm đang ảnh hưởng đến thế giới. Sau khi bị giảm sâu trong quý hai, khi tăng trưởng GDP chỉ đạt 0,4% (so cùng kỳ năm trước), tốc độ tăng trưởng đã quay lại mức ổn định 2,6% (so cùng kỳ năm trước) trong quý ba và nền kinh tế dự kiến tăng trưởng 2,8% cho cả năm. Tuy mức tăng trưởng vẫn thấp hơn khoảng 4,2% so với quy đạo lịch sử mà Việt Nam đạt được trước khủng hoảng COVID-19, nhưng lại khá cao so với kết quả báo cáo của hầu hết các nền kinh tế trên thế giới, bao gồm cả ở khu vực Đông Á (Hình I.1).

Hình I.1. Việt Nam đứng đầu thế giới về tăng trưởng kinh tế trong năm 2020



Nguồn: IMF, trừ Ngân hàng Thế giới, cho Việt Nam.

Ghi chú: KT = kinh tế; TT = thị trường; DPT = đang phát triển

Mặc dù vậy, kết quả đáng ghi nhận của Việt Nam có thể che lấp sự khác biệt giữa các ngành và lĩnh vực (Hình I.2). Các ngành đều ghi nhận tỷ lệ tăng trưởng thấp hơn trong giai đoạn đại dịch so với giai đoạn trước COVID, trong đó ngành công nghiệp tăng 3,08% trong ba quý đầu năm 2020, tiếp theo là ngành nông nghiệp (1,84%) và ngành dịch vụ (1,37%). Bên cạnh đó là những biến động lớn trong từng ngành và theo thời gian, chẳng hạn doanh số bán lẻ hàng hóa tăng 5,4% trong 10 tháng đầu năm 2020 so với cùng kỳ năm trước. Đặc biệt, lương thực thực phẩm tăng 9,4%; dụng cụ, đồ dùng và thiết bị gia dụng tăng 6,3%. Ngược lại, vận tải hành khách nội địa và quốc tế giảm lần lượt 30% và 80% trong 10 tháng đầu năm 2020 so với cùng kỳ năm 2019, do những hạn chế đi lại cần thực hiện (Hình I.3).

Từ phía cầu, động lực tăng trưởng được kỳ vọng sẽ chuyển dịch từ khu vực tư nhân sang khu vực công, trong khi đóng góp của xuất khẩu sẽ thấp hơn so với những năm gần đây (Hình I.4). Tuy vẫn tăng, nhưng đầu tư và tiêu dùng tư nhân đã và đang bị ảnh hưởng bởi các biện pháp kiểm soát dịch bệnh, cho dù đã phục

hồi trong nửa cuối của năm. Bối cảnh bất định cả trong nước và trên toàn cầu khiến nhiều nhà đầu tư phải tạm hoãn hoặc thậm chí hủy bỏ kế hoạch đầu tư để dự phòng. Đóng góp của xuất khẩu tuy giảm nhưng vẫn tích cực trong môi trường thương mại toàn cầu bị đình trệ, trong khi nhập khẩu giảm lần đầu tiên trong những năm gần đây. Chính phủ đã bù đắp sự suy giảm từ những động lực tăng trưởng truyền thống trên bằng cách đẩy nhanh tiến độ triển khai thực hiện dự án đầu tư công - với mức tăng gần 1,7 điểm phần trăm GDP trong ba quý đầu năm 2020 (Hộp I.1).

Phần dưới đây đi sâu vào những yếu tố tạo nên khả năng chống chịu của nền kinh tế Việt Nam. Đó là phản ứng của khu vực kinh tế trong nước khi các biện pháp giãn cách xã hội và hạn chế đi lại được nới lỏng, sự vững mạnh hiếm thấy của khu vực kinh tế đối ngoại trong môi trường suy thoái trên toàn cầu, kết hợp với những chính sách ứng phó khéo léo của Chính phủ giúp giảm bớt khó khăn và tạo kênh chuyển vốn vào nền kinh tế.

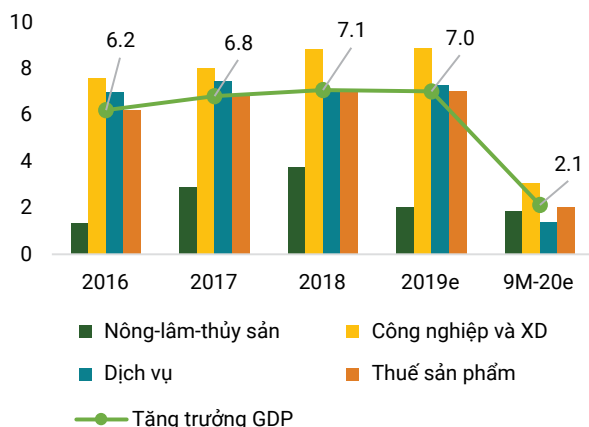
Sự phục hồi nhanh chóng của khu vực kinh tế trong nước

Khu vực tư nhân trong nước bị ảnh hưởng nghiêm trọng trong đợt cách ly gần như toàn quốc vào tháng 4 nhưng đã bật dậy nhanh chóng sau khi các biện pháp hạn chế từng bước được nới lỏng trong những tháng tiếp theo. Cái gọi là phục hồi theo hình chữ V có thể được thể hiện qua diễn biến của sản xuất công nghiệp và doanh số bán lẻ, lần lượt giảm khoảng 15% và 21% (so tháng trước) trong tháng 4 và bật tăng trở lại từ tháng 5 trở đi. Đợt dịch bùng phát tại Đà Nẵng làm tăng tính bất định trong thời gian ngắn cho các thành phần kinh tế vào tháng 8, nhưng biện pháp ứng phó nhanh chóng và có mục tiêu của Chính phủ đã làm dịu đi tâm lý quan ngại. Đó cũng chính là lý do lý giải thích tại sao đợt dịch thứ hai chỉ có tác động ở mức tối thiểu đến các hoạt động kinh tế trong nước. Đến tháng 10 - theo dữ liệu có được vào thời điểm viết báo cáo này - quá trình phục hồi trong nước đã được củng cố, khi cả hai chỉ số đều đạt tốc độ tăng cao nhất (so cùng kỳ năm trước) kể từ khi COVID-19 bùng phát vào tháng 2, lần lượt ở mức 6,6% và 6,7% (so cùng kỳ năm trước). Tốc độ tăng trưởng như vậy gần bằng các mức quan sát được trước khi có khủng hoảng COVID-19.

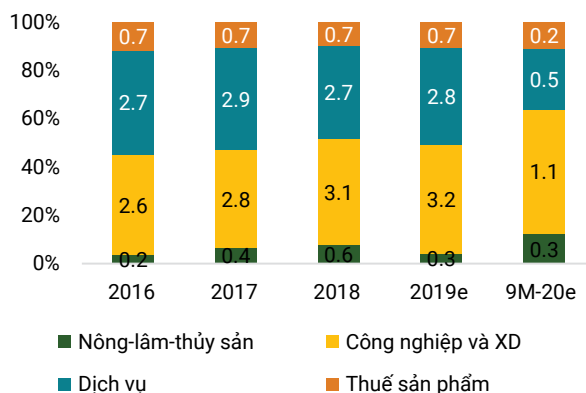
Phản ứng của khu vực kinh tế trong nước chủ yếu nhờ việc kiểm soát dịch bệnh thành công, qua đó tạo điều kiện cho chính quyền từng bước gỡ bỏ những biện pháp hạn chế đi lại. Mối quan hệ chặt chẽ giữa hoạt động kinh tế và các chỉ số về đi lại được minh họa ở Hình I.5. Các hoạt động chế biến chế tạo giảm 13,4% (so cùng kỳ năm trước) trong giai đoạn cách ly toàn xã hội vào tháng 4, là thời điểm chỉ số nghiêm ngặt tăng đột ngột. Sau đó, các biện pháp hạn chế dần được nới lỏng khiến cho các hoạt động kinh tế và đi lại tăng dần theo thời gian.

Nhìn chung, mối quan hệ chặt chẽ, thuận chiều giữa hoạt động kinh tế và đi lại diễn ra ở Việt Nam cũng giống như ở hầu hết các nền kinh tế trên thế giới.⁴ Việt Nam là ngoại lệ, không phải trong mối quan hệ trên mà về khả năng gỡ bỏ các biện pháp hạn chế trong thời gian dài hơn, kể cả trong đợt dịch bùng phát lần hai vào tháng 8. Thành công đó chắc chắn đã nâng cao lòng tin của người tiêu dùng và nhà đầu tư, qua đó dần đẩy mạnh nhu cầu trong nước, dẫn đến sản lượng sản xuất và doanh số bán lẻ tăng lên.

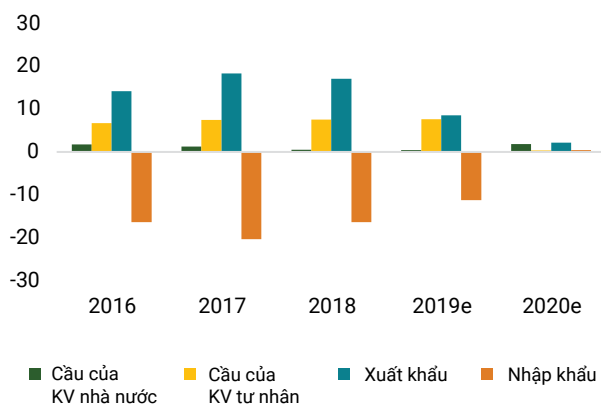
4 Trong một nghiên cứu gần đây, Pradhan và đồng sự 2020 (IMF) tìm hiểu về tác động của các biện pháp kiểm soát dịch đến các hoạt động kinh tế ở nhiều nền kinh tế chịu ảnh hưởng bởi COVID-19. Kết quả cho thấy các biện pháp kiểm soát dịch nhìn chung có tác động lớn đến hoạt động kinh tế - tương đương với tổn thất ở mức khoảng 15% sản lượng công nghiệp trong giai đoạn 30 ngày sau khi triển khai. Con số ước tính đó cũng khá phù hợp với Việt Nam.

Hình I.2. GDP và tăng trưởng ở các ngành (%)

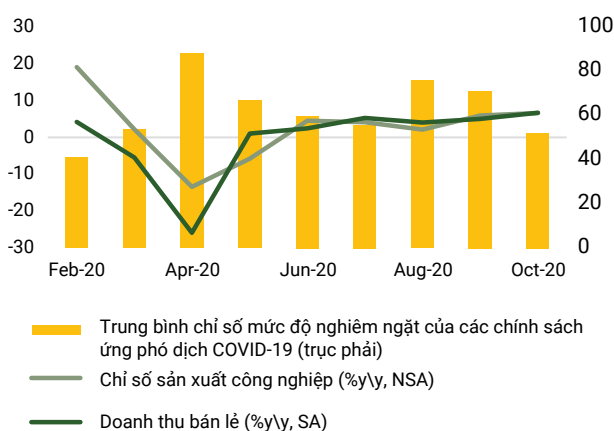
Nguồn: TCTK và ước tính của Ngân hàng Thế giới.

Hình I.3. Đóng góp cho tăng trưởng GDP theo ngành

Nguồn: TCTK và ước tính của Ngân hàng Thế giới.

Hình I.4. Đóng góp từ phía cầu cho tăng trưởng GDP (điểm phần trăm)

Nguồn: TCTK và ước tính của Ngân hàng Thế giới.

Hình I.5. Hoạt động kinh tế và các biện pháp hạn chế

Nguồn: TCTK/dữ liệu của Haver Analytics và Our World in Data. Cột minh họa chỉ số chặt chẽ (trục phải) càng cao, các biện pháp giãn cách xã hội càng chặt chẽ.

Sự vững vàng của khu vực kinh tế đối ngoại

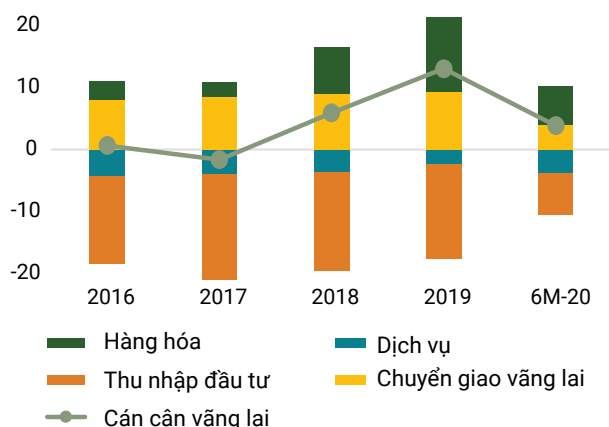
Nếu phản ứng của khu vực kinh tế trong nước với các biện pháp nới lỏng được cho là tương đồng với kinh nghiệm quốc tế, sự vững vàng của khu vực kinh tế đối ngoại ở Việt Nam nằm ngoài kỳ vọng. Vào đầu giai đoạn khủng hoảng, khu vực kinh tế đối ngoại được dự báo sẽ bị ảnh hưởng nặng nề bởi suy thoái toàn cầu, đóng cửa biên giới giữa các quốc gia, và sự cải tổ lại các chuỗi giá trị toàn cầu vốn có vẻ quá tập trung ở Trung Quốc, bao gồm cả với những sản phẩm thuốc và dược phẩm chính yếu.⁵ Xét cho cùng, Việt Nam là một trong những nền kinh tế mở nhất trên thế giới, với tỷ lệ thương mại hàng hóa trên GDP lên đến gần 200%, và mối quan hệ thương mại và tài chính song phương đã có từ lâu với Trung Quốc.

Điều không ngờ là Việt Nam dự kiến đạt thặng dư tài khoản vãng lai trong năm 2020. Việt Nam đang ghi nhận kỷ lục về thặng dư thương mại hàng hóa (Hình 1.7) và tích lũy được gần 100 tỷ đô-la Mỹ dự trữ ngoại

5 McKinsey 2020.

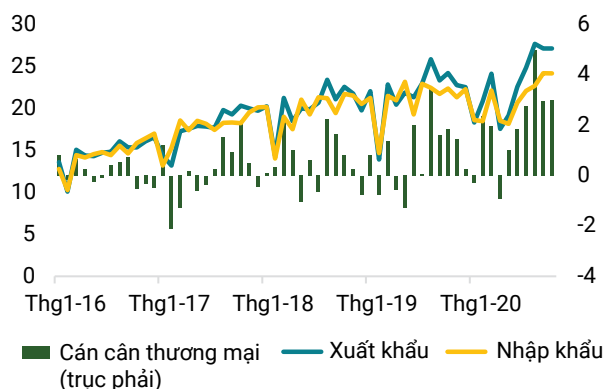
hối (Hình I.9). Tài khoản vãng lai đạt thặng dư ngay cả khi ngành du lịch bị ảnh hưởng nặng nề do hạn chế nhập cảnh với du khách nước ngoài, và kiều hối của người Việt Nam ở nước ngoài dự kiến giảm khoảng 7,8% trong năm 2020 so với năm trước.⁶

Hình I.6. Cân đối tài khoản vãng lai (tỷ US\$)



Nguồn: NHNN.

Hình I.7. Cán cân thương mại hàng hóa (NSA, tỷ US\$)



Nguồn: Hải quan Việt Nam, TCTK.

Ghi chú: NSA = chưa điều chỉnh yếu tố mùa vụ.

Có lẽ kết quả ấn tượng nhất là xuất khẩu trong 10 tháng đầu năm 2020 tăng trưởng khoảng 4,8% so với cùng kỳ năm 2019. Mặc dù kết quả trên vẫn thấp hơn so với kết quả mà Việt Nam ghi nhận trong những năm gần đây, nhưng lại đạt được trong bối cảnh dòng lưu chuyển thương mại toàn cầu dự kiến giảm khoảng 10%, theo ước tính mới nhất của Tổ chức Thương mại Thế giới. Nói cách khác, Việt Nam đã và đang có khả năng tăng thị phần thương mại toàn cầu trong khi các nước khác đang gặp khó khăn. Diễn biến tích cực trên có được một phần nhờ khả năng kiểm soát tốt khủng hoảng y tế. Nhờ mở lại các nhà máy sớm hơn so với các quốc gia khác, Việt Nam khuyến khích các nhà xuất khẩu dịch chuyển một phần hoạt động sản xuất của họ ra khỏi các đối thủ cạnh tranh như Ấn Độ và Pa-kít-xtan.

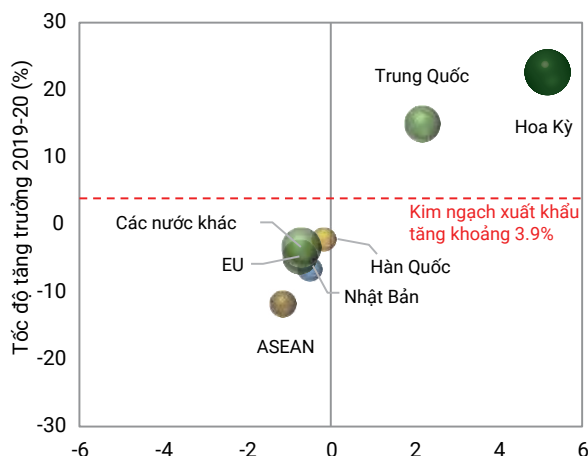
Kết quả tổng thể về xuất khẩu có được nhờ những yếu tố sau:

- Một là kim ngạch thương mại theo đối tác có sự khác biệt đáng kể trong 10 tháng đầu năm. Xuất khẩu sang Hoa Kỳ tiếp tục tăng trưởng mạnh - tăng trên 20% (so cùng kỳ năm trước) trong 10 tháng đầu năm. Xuất khẩu sang Trung Quốc cũng tăng nhưng lại giảm ở EU, Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), Hàn Quốc và Nhật Bản (Hình I.8). Xuất khẩu sang Hoa Kỳ tăng mạnh tiếp đà kết quả xuất khẩu năm 2019 của Việt Nam, và phần nào do căng thẳng thương mại giữa Hoa Kỳ và Trung Quốc, dẫn đến hiện tượng chuyển hướng thương mại mà Việt Nam đang được hưởng lợi (Hình I.10).
- Hai là mặc dù kim ngạch xuất khẩu các mặt hàng giá trị thấp (dệt may, giày da) và sản phẩm nông nghiệp giảm đáng kể, nhưng kim ngạch xuất khẩu các mặt hàng chế biến chế tạo giá trị cao hơn (máy tính và hàng điện tử) lại tăng vững chắc trong khủng hoảng COVID-19 như minh họa ở Hình I.9.
- Cuối cùng, tuy các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) xuất khẩu cao hơn khoảng gấp đôi so với các doanh nghiệp trong nước, nhưng trong giai đoạn khủng hoảng lần này, các doanh nghiệp trong nước tỏ ra năng động hơn, qua đó cho thấy khả năng chống chịu tốt hơn với cú sốc (Hình I.11). Khả năng chống chịu đó bắt nguồn từ kết nối cung ứng nội địa của các doanh nghiệp trong nước, cho phép họ linh

⁶ <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/29/covid-19-remittance-flows-to-shrink-14-by-2021>.

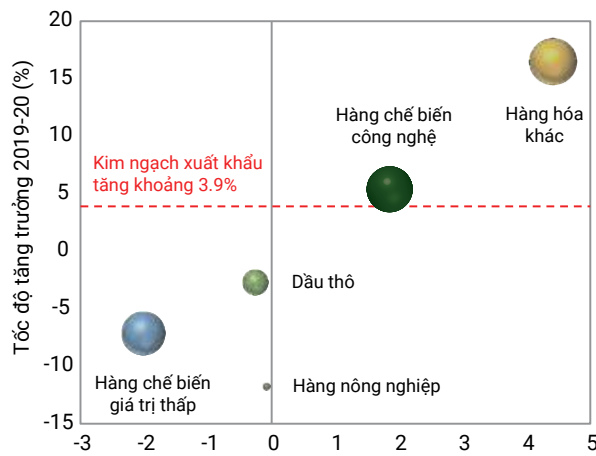
hoạt hơn trong tìm kiếm nguồn đầu vào từ thị trường nội địa, trong khi các doanh nghiệp FDI phải dựa nhiều hơn vào các chuỗi cung ứng toàn cầu.

Hình I.8. Đóng góp cho tăng trưởng xuất khẩu theo thị trường xuất khẩu, 9 tháng 2019 - 9 tháng 2020



Đóng góp vào tăng trưởng xuất khẩu (điểm phần trăm)

Hình I.9. Đóng góp cho tăng trưởng xuất khẩu theo loại sản phẩm, 9 tháng 2019 - 9 tháng 2020



Đóng góp vào tăng trưởng xuất khẩu (điểm phần trăm)

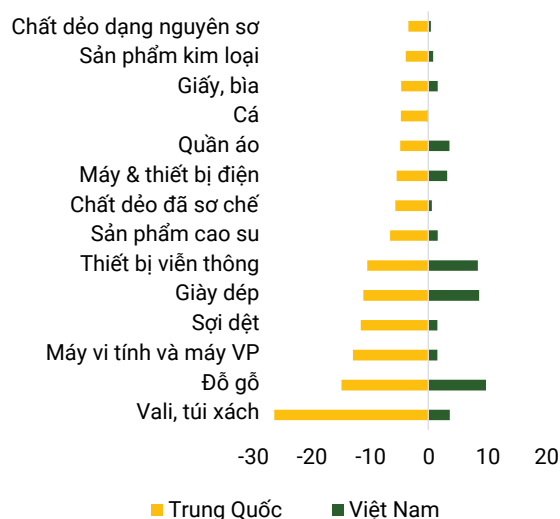
Nguồn: Hải quan Việt Nam. Tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới.

Ghi chú: Kích cỡ hình cầu thể hiện giá trị xuất khẩu trong chín tháng đầu năm 2020.

Nguồn: Hải quan Việt Nam. Tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới.

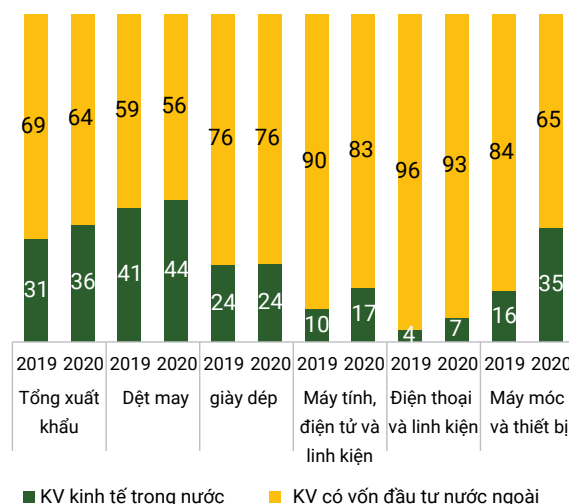
Ghi chú: Kích cỡ hình cầu thể hiện giá trị xuất khẩu trong chín tháng đầu năm 2020.

Hình I.10. Thay thế thương mại giữa Việt Nam và Trung Quốc, 9 tháng 2018 - 9 tháng 2020



■ Trung Quốc ■ Việt Nam

Hình I.11. Xuất khẩu của doanh nghiệp trong nước và FDI - cơ cấu, 9 tháng 2019 - 9 tháng 2020 (%)



■ KV kinh tế trong nước ■ KV có vốn đầu tư nước ngoài

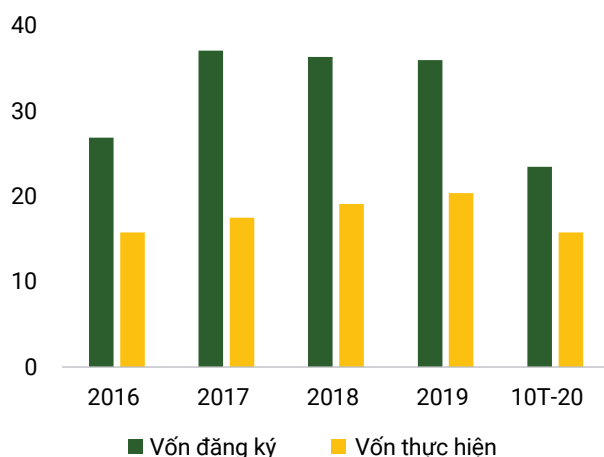
Nguồn: Văn phòng Phân tích Kinh tế và Thương mại, Bộ phận Ngành và Phân tích, Cục Thương mại Quốc tế, Bộ Thương mại Hoa Kỳ.

Ghi chú: Biểu đồ thể hiện thay đổi tỷ trọng trong kim ngạch nhập khẩu của Hoa Kỳ (điểm phần trăm)

Nguồn: Hải quan Việt Nam.

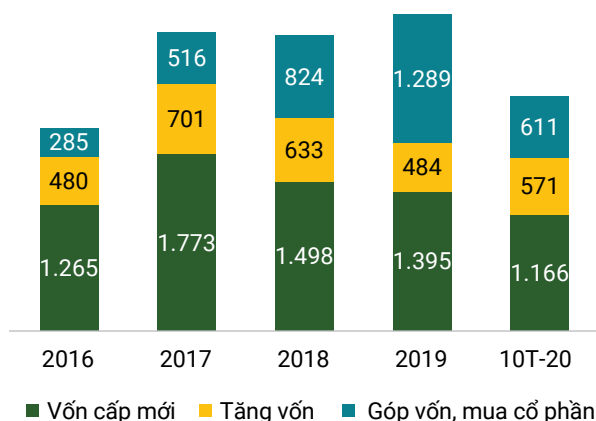
Dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) tiếp tục đổ vào mạnh mẽ là dấu hiệu cho thấy các nhà đầu tư vẫn tin tưởng vào triển vọng kinh tế Việt Nam, đồng thời củng cố tài khoản vốn. Trong mười tháng đầu năm 2020, Việt Nam thu hút được 23,5 tỷ vốn FDI, tuy thấp hơn 19,4% so với cùng kỳ năm 2019, nhưng vẫn là thành tựu đáng chú ý khi đặt trong điều kiện tổ chức Hội nghị Liên Hiệp quốc về Thương mại và Phát triển (UNCTAD) dự báo dòng vốn FDI vào khu vực Đông Á sẽ giảm từ 30 đến 45% trong năm 2020 (Hình I.12). Trong khi vốn đăng ký mới tiếp tục chiếm phần lớn FDI, động lực thu hút hoạt động góp vốn và mua cổ phần, đặc trưng của dòng vốn FDI trong các năm 2018-2019, dường như đã yếu đi, chủ yếu do dòng vốn tháo chạy vào nơi trú ẩn an toàn trong thời điểm khủng hoảng, nhưng cũng do tác động của khủng hoảng đến các mạng lưới chuỗi giá trị toàn cầu (Hình I.13).

Hình I.12. Dòng vốn FDI đổ vào (tỷ US\$)



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Hình I.13. Cơ cấu dòng vốn FDI (bình quân tháng, triệu US\$)



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Chính sách tiền tệ chuyển hướng nhằm tháo gỡ khó khăn cho khu vực kinh tế thực

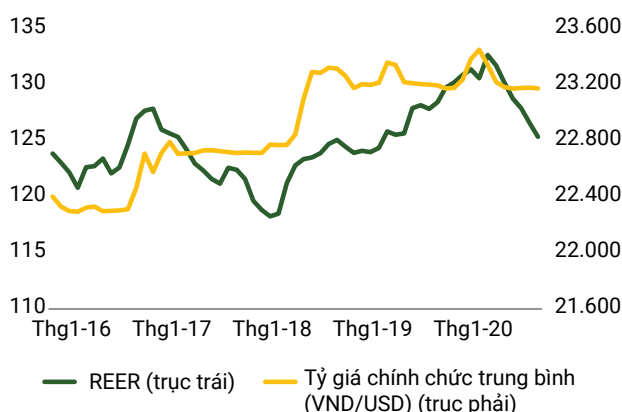
Chính sách tiền tệ đã được nới lỏng hơn khi phải đối mặt với khủng hoảng. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) áp dụng chính sách tiền tệ theo mục tiêu ổn định giá trị đồng nội tệ, như được phản ánh bằng tỷ lệ lạm phát. Lãi suất trong nước được duy trì ổn định, còn tăng trưởng tín dụng được cơ quan tiền tệ thường xuyên rà soát và điều chỉnh. Chính sách tiền tệ thận trọng phần nào được nới lỏng vào thời điểm bắt đầu khủng hoảng COVID-19, khi các cấp có thẩm quyền quyết định tháo gỡ khó khăn cho khu vực kinh tế thực. Trong kế hoạch hỗ trợ tổng thể, NHNN giảm lãi suất điều hành 100 điểm cơ bản vào tháng 3, giảm thêm 50 điểm cơ bản vào tháng 8, và sau đó giảm thêm 50 điểm cơ bản vào ngày 1/10. Ngoài ra, NHNN còn cho phép các ngân hàng linh hoạt về yêu cầu dự phòng và giãn nợ cho khách hàng để giúp các ngân hàng và cả hệ thống ngân hàng chống chịu khủng hoảng.

Quá trình chuyển sang chính sách tiền tệ nới lỏng hơn được gặp thuận lợi nhờ kết quả tốt về lạm phát. Rủi ro chính của chính sách ứng phó với biến động chu kỳ là lạm phát tăng lên dẫn đến áp lực mất giá đồng tiền.⁷ Lạm phát toàn phần chỉ ở mức 2,5% vào tháng 10/2020 và vẫn ổn định kể từ tháng 6, do sức cầu trong nước nhìn chung đã chững lại và giá dầu thô rớt xuống mức thấp kỷ lục trên thị trường quốc tế, khiến cho giá xăng dầu trong nước cũng giảm. Giá lương thực thực phẩm sau khi tăng mạnh trong quý đầu năm bắt đầu giảm dần từ quý hai của năm khi những bất định xoay quanh nguồn cung lương thực thực phẩm trong

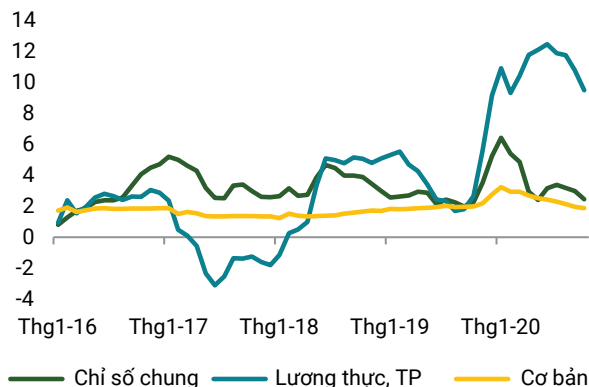
7 Về kinh nghiệm quốc tế, đề nghị tham khảo, chẳng hạn Gelos và đồng sự (2020).

giai đoạn khủng hoảng dự đi và tốc độ tăng giá gạo quốc tế chững lại, trong khi nguồn cung cho các thị trường vẫn dồi dào. Từ năm 2016, NHNN đã vận hành cơ chế tỷ giá linh hoạt và công bố tỷ giá hàng ngày. Giá trị của đồng nội tệ được quản lý dựa trên ba tiêu chí sau: (i) lãi suất liên ngân hàng bình quân gia quyền; (ii) biến động đồng tiền của các quốc gia đối tác thương mại chính của Việt Nam; và (iii) các cân đối kinh tế vĩ mô. Trong khi đó, sau khi tăng giá 4,0% năm 2018, 4,7% năm 2019 và 1,9% trong năm tháng đầu năm 2020, tỷ giá thực hữu hiệu (REER) (đo lường theo phương pháp luận của Ngân hàng Thế giới dựa vào giỏ tiền tệ của các đối tác thương mại chính) cho thấy đồng nội tệ mất giá khoảng 5,5% từ tháng 5 đến tháng 11, chủ yếu do đồng đô-la Mỹ bị mất giá so với các đồng tiền lớn khác trong những tháng gần đây (Hình I.14).⁸

Hình I.14. Diễn biến tỷ giá



Hình I.15. Chỉ số giá tiêu dùng (so cùng kỳ năm trước, %)



Nguồn: Cơ sở dữ liệu Theo dõi Kinh tế toàn cầu của Ngân hàng Thế giới, tháng 11/ 2020.

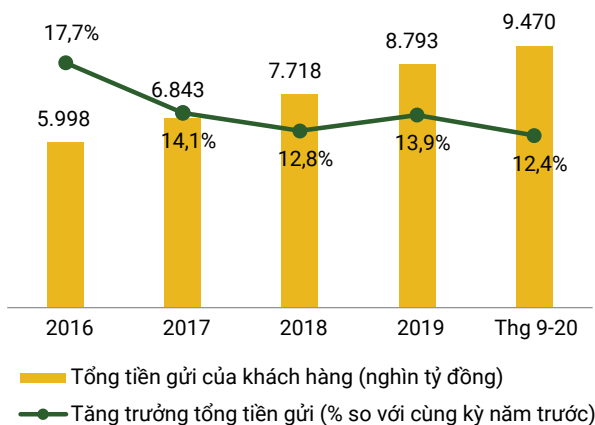
Nguồn: TCTK và ước tính của Ngân hàng Thế giới.

Ghi chú: REER = tỷ giá thực hữu hiệu.

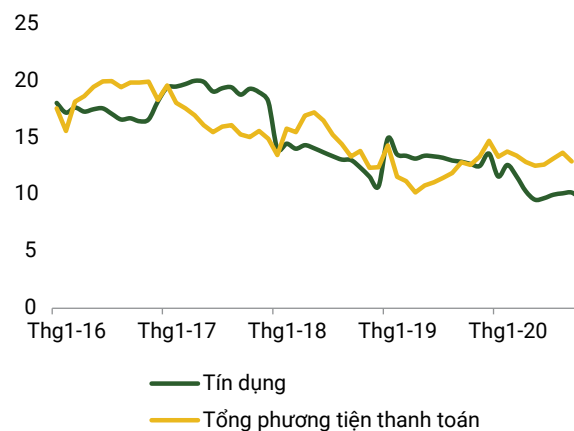
Chính sách tiền tệ và các biện pháp hỗ trợ tài chính tạm thời cũng góp phần đem lại thành công. Một mặt, tăng trưởng tín dụng được duy trì ở mức cao gấp 3 đến 3,5 lần so với tăng trưởng GDP, qua đó tạo kênh dẫn vốn cho các doanh nghiệp và hộ gia đình để giúp họ phòng vệ với hệ quả của suy giảm kinh tế. Mặt khác, tốc độ tăng trưởng tín dụng giảm từ mức trên 11 đến 12% (so cùng kỳ năm trước) trong thời kỳ trước khủng hoảng xuống còn 10,2% trong tháng 9 và 9,6% trong tháng 10 (Hình I.17). Tăng trưởng tín dụng giảm do giảm nhu cầu của doanh nghiệp và rủi ro cao hơn trong giai đoạn kinh tế suy thoái.

Một diễn biến tích cực khác là tiền gửi của khách hàng tiếp tục tăng lên trong năm. Tiền gửi của khách hàng đạt 12,4% (so cùng kỳ năm trước) vào tháng 9, cho thấy lòng tin của khách hàng vào các tổ chức tài chính (Hình I.16). Nhờ đó, thanh khoản được duy trì dồi dào trên thị trường tài chính trong nước. Thanh khoản dồi dào, kết hợp với tăng trưởng tín dụng chững lại, có thể là lý do khiến cho trái phiếu doanh nghiệp được phát hành mạnh đến thời điểm này và thị trường chứng khoán trong nước tăng lên mức cao nhất trong 10 tháng qua vào giữa tháng 11, cho dù vốn đầu tư gián tiếp nước ngoài bị rút ròng khoảng 565 triệu US\$ ra khỏi thị trường cổ phiếu trong 10 tháng đầu năm 2020.

8 Chỉ số đồng đô-la Mỹ trải qua giai đoạn giảm 5% từ tháng 3 đến tháng 10 năm 2020 (<https://www.investing.com/indices/usdollar-historical-data>)

Hình I.16. Tổng tiền gửi của khách hàng

Nguồn: NHNN, TCTK và FiinResearch.

Hình I.17. Tăng trưởng tín dụng và thanh khoản (% so cùng kỳ năm trước)

Nguồn: NHNN và Haver Analytics.

Nhưng dù sao, nhiều học giả danh tiếng đã nói đến những hạn chế của việc sử dụng chính sách tiền tệ nhằm ứng phó với COVID-19.⁹ Trước hết, chính sách tiền tệ cực đoan có xu hướng làm hạn chế phạm vi tạo tín hiệu chính sách trong tương lai, làm giảm hiệu quả của công cụ lãi suất, một công cụ mạnh để gây ảnh hưởng đến sản lượng và việc làm trong điều kiện bình thường. Thứ hai, những chính sách đó có thể làm trầm trọng thêm mức độ dễ bị tổn thương vốn đã đe dọa nền kinh tế thế giới từ trước đại dịch, không chỉ liên quan đến tăng dư nợ, phân bổ tín dụng tùy tiện và dư thừa thanh khoản trong khu vực doanh nghiệp (với quá nhiều công ty có vấn đề trên bảng cân đối tài sản của họ). Những quan ngại đó dẫn đến ý thứ ba: mở rộng các chương trình tín dụng của nhà nước có thể đẩy thêm nợ vào các doanh nghiệp không có khả năng tạo giá trị từ nợ. Các doanh nghiệp “xác sống” lẽ ra đã phá sản sẽ được sống nhân tạo. Đây là quan ngại ở hầu hết các quốc gia, nhưng đặc biệt cần quan tâm ở Việt Nam vì nợ đang tập trung ở một số ít các doanh nghiệp do mức độ tài chính toàn diện trong nước còn hạn chế. Chất lượng báo cáo cần được cải thiện để tránh làm những rủi ro đó trầm trọng thêm, bên cạnh tỷ lệ vốn hóa thấp ở một số ngân hàng (đến tháng 12/2020, có 78 trên 97 ngân hàng có tỷ lệ an toàn vốn phù hợp với các yêu cầu của Basel II theo báo cáo).

Mặc dù hệ thống ngân hàng của Việt Nam nhìn chung vẫn lành mạnh, nhưng chất lượng vốn vay bắt đầu có dấu hiệu xấu đi ở một số ngân hàng. Những ngân hàng này đang có nguy cơ do quan hệ của họ với một số ngành kinh tế thực, như du lịch, hàng không, và có thể cả bất động sản. Tỷ lệ vốn vay có vấn đề (nợ xấu) trong danh mục của các ngân hàng tăng đến 2,01% trong tháng 8/2020 so với 1,63% trong tháng 12/2019. Mặc dù số liệu về nợ xấu vẫn tương đối thấp (và được duy trì ở mức thấp giả tạo do NHNN tạm thời cho phép hoãn nợ với các khách hàng gặp khó khăn), nhưng tình trạng bất định và rủi ro nợ xấu tăng cao có thể làm tăng căng thẳng trong khu vực tài chính về sau. Do nhu cầu giảm, ngày càng nhiều cá nhân và doanh nghiệp có thể gặp khó khăn trong việc thực hiện các nghĩa vụ trả nợ của họ.

Biện pháp tài khóa mạnh tay đang giúp khởi động quá trình phục hồi

Vào đầu khủng hoảng COVID-19, cựu Chuyên gia Kinh tế trưởng của Ngân hàng Thế giới, bà Pinelopi Goldberg, viết: “Mặc dù chi tiết có thể khác nhau giữa các nước, nhưng rõ ràng hầu hết đều nhất trí rằng các công cụ chính sách tiền tệ rất bị hạn chế ở thời điểm này - sử dụng các biện pháp tài khóa mạnh tay mới là đòi

⁹ Tham khảo, chẳng hạn Krugman (2020) và Gourinchas (2020).

*hỏi bắt buộc.*¹⁰ Nhu cầu cấp bách là làm sao đưa được tiền đến tay những người gặp khó khăn nhất càng nhanh càng tốt để giúp khởi động quá trình phục hồi. Đó chính là điều mà Chính phủ Việt Nam đã và đang triển khai trong những tháng qua.

Chính phủ đã nhanh chóng điều chỉnh chính sách tài khóa để ứng phó với khủng hoảng do có vị thế tài khóa vững chắc trước khi dịch COVID-19 bùng phát. Chính sách tài khóa thận trọng trước đó giúp cải thiện dư địa tài khóa với tỷ lệ nợ công trên GDP được giảm từ 63,7% GDP năm 2016 xuống còn khoảng 55% GDP vào năm 2019, thấp hơn so với ngưỡng 65% do Quốc hội quy định. Gánh nặng nợ không chỉ giảm mà nhu cầu chi trả nợ cũng giảm nhờ vào nỗ lực kéo dài kỳ hạn nợ và tái cơ cấu để chuyển sang sử dụng nợ trong nước nhiều hơn. Bên cạnh đó, các cấp có thẩm quyền đã tích lũy được một lượng tồn ngân đáng kể do tiết giảm chi tiêu trong chương trình đầu tư công suốt từ năm 2016 đến quý ba năm 2019. Mặc dù thực chi đầu tư công thấp phần nào có nguyên nhân do những rào cản hành chính liên quan đến triển khai thực hiện Luật Đầu tư Công mới, nhưng chính điều đó lại tạo điều kiện để Chính phủ giữ chặt “hòm ngân khố”, là cái được cho là yếu tố quyết định trong giai đoạn khủng hoảng. Cuối cùng, quy định dự phòng rủi ro ở mức 5% ngân sách quốc gia cũng tạo ra lớp đệm bổ sung để ứng phó với cú sốc COVID-19 ngoài dự kiến.

Phải đối mặt với khủng hoảng COVID-19, nhưng nhờ được trang bị ba lớp đệm bảo vệ nêu trên, Chính phủ ứng phó dựa trên hai mục tiêu chính.

Mục tiêu thứ nhất là hỗ trợ các cá nhân, hộ gia đình và doanh nghiệp chống chọi với khủng hoảng. Về mặt này, các biện pháp chính sách tài khóa phù hợp được ban hành đầu tháng 4 trên cơ sở kết hợp giữa giãn thuế và hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp và những người dễ bị tổn thương nhất. Trong các biện pháp về thuế, các cấp có thẩm quyền cho phép hoãn nộp thuế và bảo hiểm xã hội để các doanh nghiệp có thêm ngân quỹ. Trong các biện pháp về chi tiêu, Chính phủ hỗ trợ tài chính trực tiếp cho người lao động và các hộ gia đình dễ bị tổn thương.

Gói hỗ trợ tài khóa chỉ ở mức khiêm tốn so với quốc tế và khu vực - thấp hơn hai đến ba lần so với Thái Lan, Ma-lay-xia, hoặc Trung Quốc - nhưng tương đối tham vọng về phạm vi bao phủ, với mục tiêu hỗ trợ trên 20 triệu người.¹¹ Hầu hết các biện pháp hỗ trợ về thuế chỉ mang tính tạm thời vì chủ yếu là hoãn nộp chứ không phải miễn giảm thuế. Đó có thể là nguyên nhân nhiều doanh nghiệp không tham gia gói hỗ trợ này vì họ vẫn phải nộp nghĩa vụ với nhà nước trong những tháng sau đó. Biện pháp này cũng chỉ hữu ích với các doanh nghiệp có đăng ký kinh doanh, trong khi trên ba phần tư các cơ sở sản xuất kinh doanh ở Việt Nam vẫn đang hoạt động trong khu vực kinh tế phi chính thức. Gói hỗ trợ tài chính được ước tính rơi vào khoảng 1% GDP, được chia ra để tăng thêm cho các chương trình xã hội hiện hành và tạo thêm các chương trình hỗ trợ mới. Các chương trình hỗ trợ mới được cho là khó triển khai, vì quốc gia chưa có đủ hạ tầng xã hội cơ bản để xác định đối tượng người nghèo và để chuyển tiền cho những người đó. Theo khảo sát tần suất cao mới được Ngân hàng Thế giới thực hiện vào tháng 8/2020, chỉ có 10% hộ gia đình đăng ký tham gia các chương trình mới về hỗ trợ COVID-19, và chỉ có 1 trên 10 hộ gia đình đăng ký tham gia đã nhận được tiền của Chính phủ (12% hộ gia đình ở các khu vực đô thị đã nhận hỗ trợ so với 10,3% ở các khu vực nông thôn). Tỷ lệ tiếp nhận hỗ trợ COVID-19 mới cũng khá đồng đều giữa các nhóm thu nhập, điều đó cho thấy các hộ nghèo cũng không nhất thiết được ưu tiên hỗ trợ.

Mục tiêu thứ hai là thúc đẩy phục hồi kinh tế thông qua hỗ trợ tổng cầu trong nước. Đây là ưu tiên chính của các cấp có thẩm quyền của Việt Nam, vì giống như Trung Quốc, các cấp có thẩm quyền chú trọng đến khôi phục hoạt động của các cơ sở sản xuất nhiều hơn là trợ cấp tiền cho những người tiêu dùng bị ảnh hưởng

¹⁰ Goldberg 2020.

¹¹ Để tìm hiểu so sánh quốc tế, đề nghị tham khảo Ngân hàng Thế giới (2020a).

nhiều nhất. Công cụ chính là đẩy nhanh triển khai thực hiện chương trình đầu tư công, vốn vẫn đang có vấn đề về giải ngân chậm trong vài năm qua.¹² Kết quả là tổng giải ngân đầu tư công tăng từ 192 ngàn tỷ đồng trong ba quý đầu năm 2019 lên 269 ngàn tỷ đồng trong cùng kỳ năm 2020 - tăng đến 40%. Nhờ nỗ lực đó, chủ yếu của chính quyền trung ương, nên chi đầu tư tăng từ 4,8% GDP trong chín tháng đầu năm của năm 2019 lên 6,5% GDP trong cùng kỳ năm 2020 - và dự kiến vẫn tiếp tục tăng đến cuối năm 2020, qua đó hỗ trợ tổng cầu thông qua hiệu ứng số nhân với nhà cung cấp và việc làm theo thời gian.

Hộp I.1. Hiệu ứng tiềm năng của chi tiêu công đến GDP

Nhiều nghiên cứu cho rằng chi tiêu công - bao gồm cả đầu tư công - có thể đem lại “hiệu ứng số nhân” cho sản lượng (hoặc GDP); nghĩa là thay đổi về chi tiêu công sẽ dẫn đến thay đổi về sản lượng, mặc dù khó có thể đo lường tác động trực tiếp của những chính sách đó tới tăng trưởng. Hiệu ứng số nhân của chính sách tài khóa trong thời kỳ kinh tế suy thoái có thể lớn hơn so với thời kỳ bùng nổ, vì trong thời kỳ suy thoái, chi tiêu công hỗ trợ cho tổng cầu, còn trong thời kỳ bùng nổ, chi tiêu công có thể lấn át nhu cầu của tư nhân, khiến cho sản lượng không thay đổi.

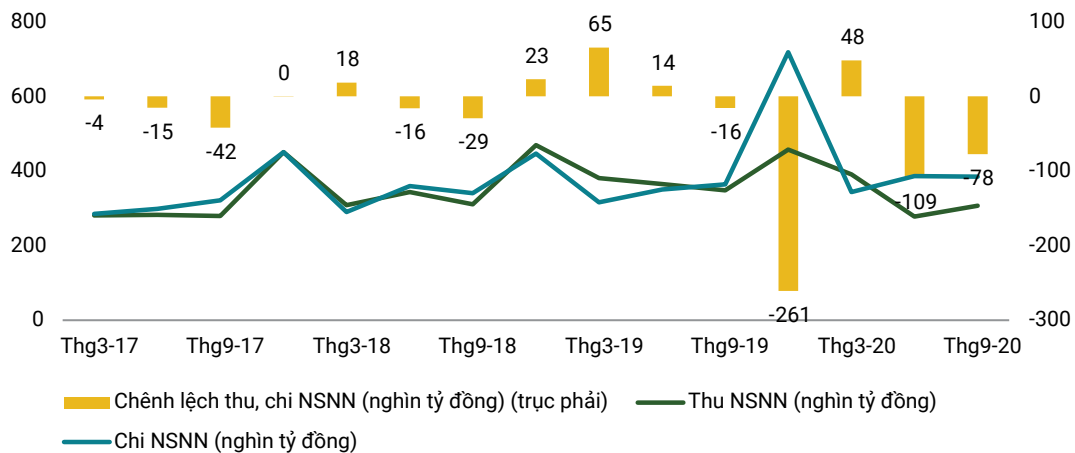
Hiệu ứng số nhân của chi tiêu công thường phụ thuộc vào đặc thù của quốc gia cũng như nhiều yếu tố cơ cấu, làm tăng hoặc giảm tác động của chi tiêu công. Tác động tiêu cực hay tích cực của những yếu tố đó với số nhân được xác định bằng các dấu +/- như sau: quy mô của nền kinh tế (+), mức độ cứng nhắc của thị trường lao động (+), mức độ linh hoạt của cơ chế tỷ giá (-), độ mở của nền kinh tế (-), sự tồn tại của các cơ chế tự ổn định (-), hiệu quả của chính sách tiền tệ (-), mức nợ (-), hiệu suất quản lý chi tiêu công, và quản lý thu (+).

Hiện có các phương pháp khác nhau để đánh giá tác động của chi tiêu công đến sản lượng. Đó là các mô hình kinh tế vĩ mô đầy đủ và các mô hình từ phía cầu. Phương pháp đơn giản để ước tính tác động ngắn hạn của chi tiêu công đến tăng trưởng là sử dụng “phương pháp gộp giỏ” (IMF, 2014). “Theo phương pháp này, trong điều kiện quản lý chi tiêu công và quản lý thu của Việt Nam, với sản lượng của quốc gia chưa ở mức toàn dụng lao động, và tỷ giá được neo linh hoạt, thì số nhân chi tiêu rơi vào khoảng bình quân từ 0,3 đến 0,6, nghĩa là nếu chi tiêu công tăng 1.000 đồng thì GDP có thể tăng từ 300 đồng đến 600 đồng.

Các biện pháp hỗ trợ của Chính phủ trong khủng hoảng COVID-19 đã chuyển một lượng vốn mới vào nền kinh tế trong nước nhưng lại làm giảm dư địa tài khóa. Lượng vốn mới giúp bù đắp phần nào cho suy giảm nhu cầu của tư nhân và nước ngoài. Nhưng chính sách hỗ trợ lại làm giảm dư địa tài khóa, làm đảo ngược xu hướng quan sát được ít nhất cho đến quý cuối của năm 2019. Như minh họa ở Hình I.18, Chính phủ bị giảm thu từ đầu năm 2020 trong khi phải chi tiêu nhiều hơn. Tổng thu trong chín tháng đầu năm 2020 giảm 10,8% so với cùng kỳ năm 2019 (Hình I.19). Giảm thu từ thuế chủ yếu phát sinh ở thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng và thuế xuất nhập khẩu (Hình I.20 và Hình I.21). Trong khi đó, tổng chi tăng 8,1% so với chín tháng đầu năm 2019, tính cả số tăng chi đầu tư nêu trên (Hình I.22). Đồng thời, Chính phủ vẫn có khả năng cắt giảm chi thường xuyên do tạm hoãn tăng lương và cắt giảm chi phí đi lại. Chi trả lãi cũng được giảm nhờ lãi suất thấp ở cả thị trường trong nước và quốc tế.

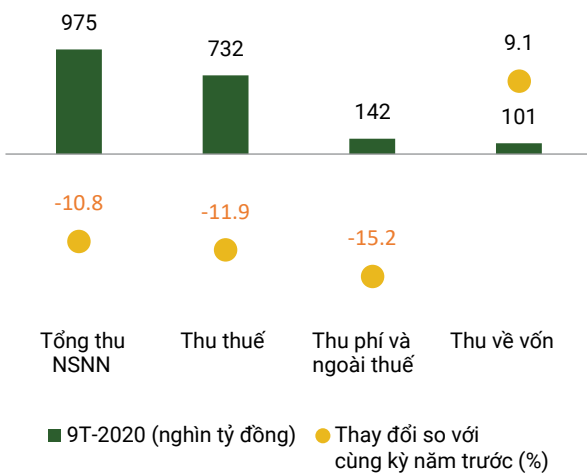
¹² Các yếu tố ảnh hưởng đến giải ngân đầu tư chậm được bàn trong ấn bản “Điểm lại” tháng 12/2019. Các yếu tố đó bao gồm trần vay nợ, các quy định trong Luật Đầu tư Công năm 2014, tính chất phức tạp của kế hoạch đầu tư trung hạn, chậm trễ trong thủ tục phân bổ và giao vốn. Chính phủ đã sửa đổi Luật Đầu tư Công năm 2014 vào giữa năm 2019 nhằm xử lý các vấn đề trên.

Hình I.18. Dư địa tài khóa bị thu hẹp trong những quý gần đây do các biện pháp tài khóa nhằm ứng phó COVID-19

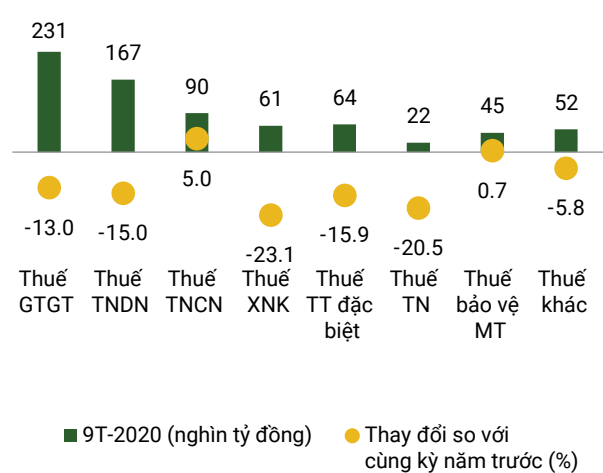


Nguồn: Bộ Tài chính.

Với những diễn biến tài khóa nêu trên, tổng bội chi ngân sách hiện được ước tính sẽ lên đến khoảng 6% GDP trong năm 2020. Bội chi ở mức đó cao hơn khoảng 2% so với dự kiến ban đầu trong dự toán ngân sách được phê duyệt. Như đã giải thích ở trên, Chính phủ có khả năng bù đắp cho mức bội chi cao như vậy nhờ tích lũy được một lượng tồn ngân lớn trong những năm trước đó. Quy mô tồn ngân tuy khó đánh giá, nhưng chắc chắn ở mức cao vì các cấp có thẩm quyền chưa hề sửa đổi kế hoạch vay và trả nợ trên cả thị trường trong nước và quốc tế kể từ khi bắt đầu khủng hoảng COVID-19. Khác với nhiều nền kinh tế đang phát triển và mới nổi, Việt Nam không phải nhờ cậy các tổ chức tài chính quốc tế hoặc các đối tác phát triển cung cấp các gói hỗ trợ tài chính khẩn cấp đặc biệt, ngay cả khi được họ chào mời trong trường hợp cần thiết trong thời gian tới. Chính phủ đã vay được 260 ngàn tỷ VND trên thị trường trong nước kể từ đầu năm, nhìn chung đúng theo kế hoạch ngân sách ban đầu. Thanh khoản dồi dào trên thị trường trong nước đã tạo điều kiện để Kho bạc Nhà nước vay với lãi suất hấp dẫn, ví dụ vào ngày 28 tháng 10, lợi suất trái phiếu kho bạc bình quân chỉ ở mức 2,84%, thấp hơn 0,29 điểm phần trăm so với tháng 9.

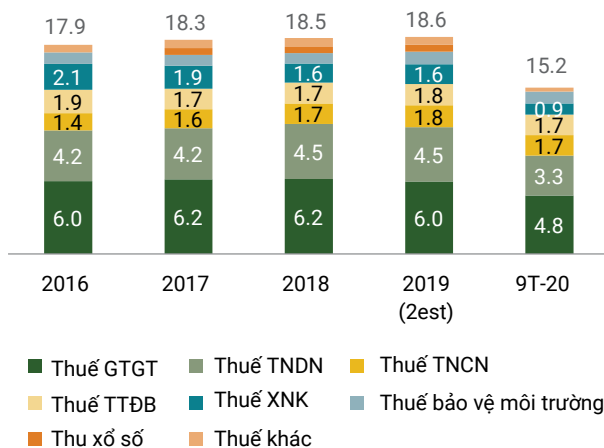
Hình I.19. Thu ngân sách Nhà nước theo nguồn thu

Nguồn: Bộ Tài chính và ước tính của Ngân hàng Thế giới.

Hình I.20. Số thu từ thuế theo sắc thuế

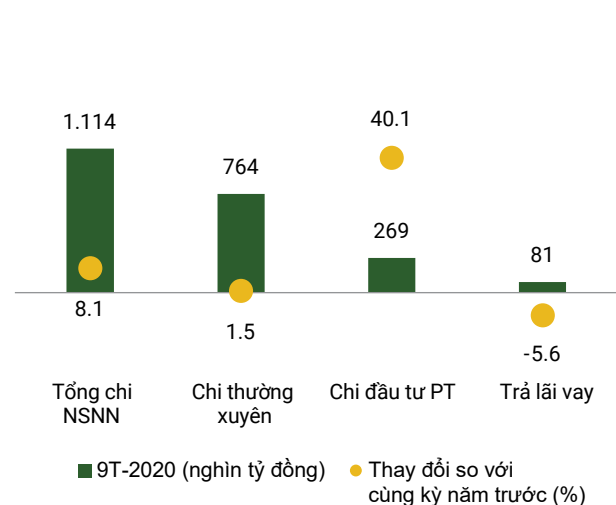
Nguồn: Bộ Tài chính và ước tính của Ngân hàng Thế giới.

Ghi chú: GTGT = giá trị gia tăng; TNDN = thu nhập doanh nghiệp; TNCN = thu nhập cá nhân; XNK = xuất nhập khẩu; TT = tiêu thụ; TN = tài nguyên.

Hình I.21. Cơ cấu thu từ thuế (% GDP theo giá hiện hành)

Nguồn: Bộ Tài chính, Tổng cục Thống kê và ước tính của Ngân hàng Thế giới.

Ghi chú: GTGT = giá trị gia tăng; TNDN = thu nhập doanh nghiệp; TNCN = thu nhập cá nhân; XNK = xuất nhập khẩu; TTĐB = tiêu thụ đặc biệt.

Hình I.22. Chi tiêu ngân sách

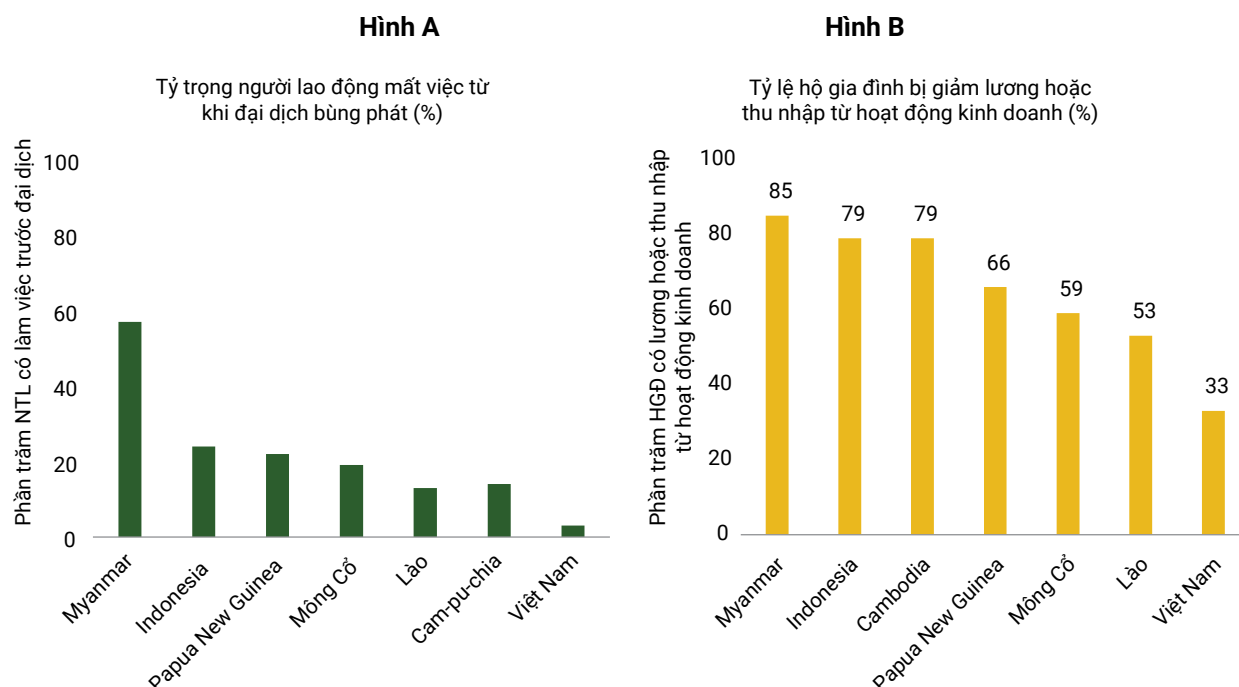
Nguồn: Bộ Tài chính và ước tính của Ngân hàng Thế giới.

Nguy cơ dễ bị tổn thương xuất hiện trong bối cảnh bất định

Xu hướng gần đây trong các biến kinh tế vĩ mô, tài khóa và tài chính cho thấy Việt Nam ứng phó với khủng hoảng COVID-19 như thế nào. Câu chuyện thành công tương tự cũng được thể hiện qua dữ liệu vi mô, các khảo sát doanh nghiệp và hộ gia đình mới thực hiện gần đây. Ví dụ, chỉ có 3% người lao động bị mất việc làm ở Việt Nam, tỷ lệ này thấp hơn rất nhiều so với các quốc gia láng giềng, và chỉ có một phần ba số hộ gia đình ở Việt Nam bị giảm thu nhập so với trên một nửa ở các nền kinh tế khác.

Mặc dù vậy, khủng hoảng hiện nay vẫn là cú sốc lớn đối với nền kinh tế Việt Nam. Tốc độ tăng trưởng dự kiến ở mức 2,8% cho năm 2020, thấp hơn khoảng 4,2 điểm phần trăm so với quỹ đạo tăng trưởng gần đây. Mặc dù giảm như vậy là ít so với hầu hết các quốc gia nhưng vẫn là mức giảm đáng kể cho một nền kinh tế vốn quen với tăng trưởng cao và hầu như đạt toàn dụng lao động trong 25 năm qua. Cú sốc này để lại hàm ý quan trọng cho hoạt động của thị trường lao động trong nước, và một bộ phận người lao động, chủ yếu là nữ giới, cũng như các doanh nghiệp và hộ gia đình.

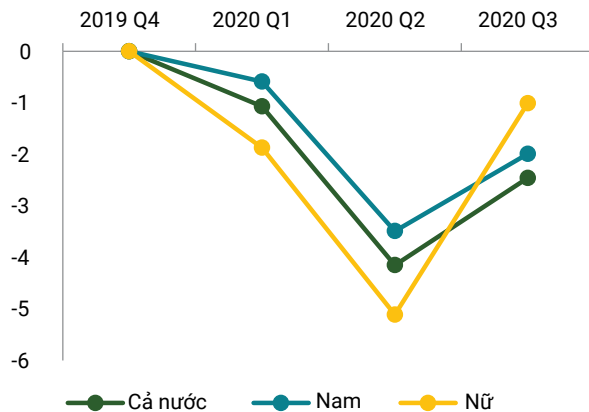
Hình I.23. Người lao động và hộ gia đình ở Việt Nam nhìn chung ít bị ảnh hưởng hơn so với các quốc gia khác ở khu vực Đông Á



Nguồn: Khảo sát hộ gia đình bằng điện thoại tần suất cao tại Đông Á và Thái Bình Dương, đợt 1.

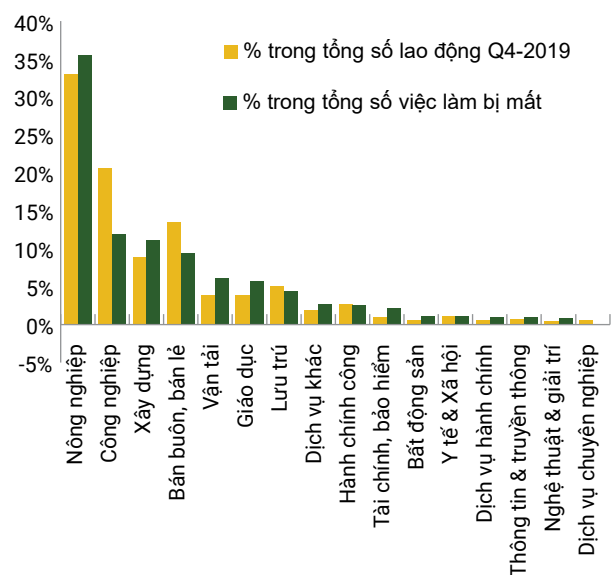
Thị trường lao động đã bị khủng hoảng gây ảnh hưởng. Mặc dù tương đối ít doanh nghiệp phải sa thải lao động, nhưng nhiều doanh nghiệp đã phải giảm lương và giờ làm. Các doanh nghiệp tư nhân và hộ gia đình cũng phải cắt giảm hoạt động. Những diễn biến đó dẫn đến thất nghiệp tăng lên và khiến cho một số người lao động phải rời bỏ lực lượng lao động. Mặc dù tổng tỷ lệ thất nghiệp nói chung đã quay lại mức gần như trước khủng hoảng sau khi tăng tạm thời trong quý hai, nhưng điều này chủ yếu thể hiện nam giới có cơ hội quay lại làm việc. Ngược lại, tỷ lệ thất nghiệp của nữ giới tiếp tục tăng đến 3,9% vào cuối quý ba, dẫn đến chênh lệch ở mức 1,4 điểm phần trăm giữa tỷ lệ thất nghiệp của nam và nữ. Thất nghiệp tăng lên hầu như chỉ là hiện tượng ở đô thị. Ngay cả lúc đỉnh điểm tác động của đại dịch vào quý hai năm 2020, những người muốn làm việc ở nông thôn vẫn có thể tìm được việc làm.

Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động giảm đáng kể và chưa thể hồi phục đầy đủ như giai đoạn trước đại dịch, trong đó nữ giới quay lại lực lượng lao động sớm hơn so với nam giới. Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động giảm 4 điểm phần trăm từ quý bốn năm 2019 đến quý hai năm 2020, và phần lớn mức giảm diễn ra trong quý hai (Hình I.24). Mặc dù tỷ lệ tham gia đã được phục hồi, nhưng vẫn thấp hơn 2,5 điểm phần trăm so với các mức trước đại dịch trong quý ba. Tỷ lệ tham gia của lao động nữ giảm trên 5 điểm phần trăm so với 3,5 điểm phần trăm của nam giới, nhưng nữ giới quay lại lực lượng lao động sớm hơn, với mức giảm chỉ 1 điểm phần trăm so với tỷ lệ tham gia trước đại dịch, so với mức giảm 2 điểm phần trăm của nam giới.

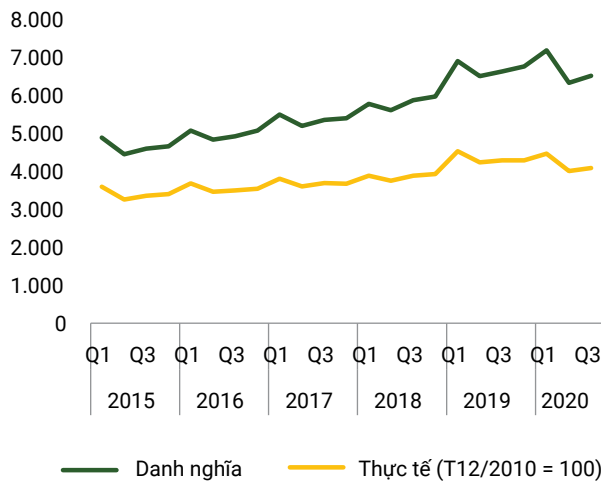
Hình I.24. Tác động của COVID-19 đến tổng tỷ lệ tham gia lực lượng lao động và phân theo giới tính

Nguồn: Khảo sát lực lượng lao động tại Việt Nam.

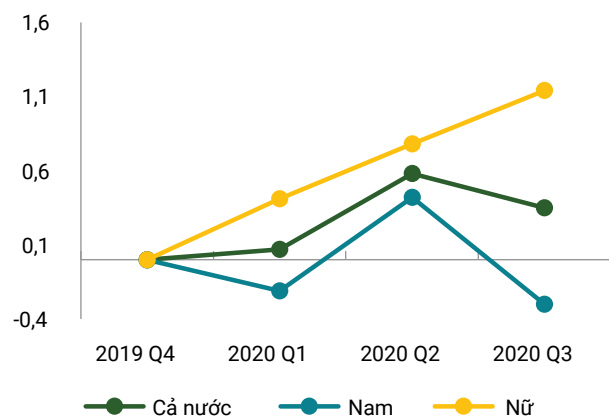
Ghi chú: Hình trên cho thấy khác biệt theo điểm phần trăm so với Q4 2019.

Hình I.25. Phân bố về việc làm và mất việc làm theo ngành

Nguồn: Khảo sát lực lượng lao động tại Việt Nam.

Hình I.26. Lương tháng bình quân (nghìn đồng)

Nguồn: TCTK và ước tính của Ngân hàng Thế giới.

Hình I.27. Tác động của COVID-19 đến tổng tỷ lệ thất nghiệp và phân theo giới tính

Nguồn: Khảo sát lực lượng lao động Việt Nam.

Ghi chú: Hình trên cho thấy khác biệt theo điểm phần trăm so với Q4 2019.

Khủng hoảng lần này cũng để lại tác động đến việc làm với sự khác biệt theo ngành. Nếu nói hầu hết các ngành đều bị mất việc làm trong giai đoạn từ quý một đến quý hai, thì tác động lớn nhất lại rơi vào các ngành bán buôn và bán lẻ, là ngành cung ứng lượng việc làm lớn thứ hai. Tuy ngành này chỉ đóng góp một phần

năm lượng việc làm ở đô thị, nhưng chiếm đến trên một phần ba số việc làm bị mất. Số lượng việc làm bị mất nhiều cũng rơi vào các ngành lưu trú, dịch vụ tài chính, giáo dục, vận tải và bất động sản (Hình I.25). Ngành nông nghiệp cũng bị mất nhiều việc làm, nhưng chỉ là sự khuếch đại của xu hướng vốn đã có từ trước đại dịch. Việc làm trong ngành nông nghiệp vốn đã bị giảm bình quân 2% mỗi quý trong những năm qua. Trường hợp ngoại lệ duy nhất chỉ diễn ra ở các ngành dịch vụ chuyên môn cao, và ở ngành chế biến chế tạo, là ngành có việc làm lớn nhất ở khu vực đô thị. Hai ngành này có số lượng việc làm tăng lên từ quý cuối năm 2019 đến quý hai năm 2020.

Mức lương thực tế bình quân giảm mạnh do khủng hoảng. Lương thực tế bình quân giảm 10,2% trong giai đoạn từ quý một đến quý hai năm 2020 và vẫn đi ngang trong quý ba (Hình I.26). Mức lương giảm xuống xóa đi hầu hết thành quả tăng lương từ quý bốn năm 2019, phản ánh sự đình trệ về các hoạt động kinh tế, thể hiện tác động liên tiếp của cú sốc hiện nay đến thị trường lao động.

Khủng hoảng lần này cũng tác động đến các hộ gia đình và doanh nghiệp ở các mức khác nhau. Nếu các biện pháp cách ly đều gây tác động tiêu cực đến hầu hết các hộ gia đình, thì khảo sát hộ gia đình tần suất cao do Ngân hàng Thế giới thực hiện vào tháng 8 lại chỉ ra tác động ở mức khác nhau trong dài hạn, bao gồm:

- Gần một phần ba các hộ gia đình cho biết thu nhập vẫn bị giảm trong tháng 7/8 so với tháng trước (Hình I.28).
- Trong sáu khu vực ở Việt Nam, thu nhập bị giảm từ khoảng 29% tại khu vực Trung du và Miền núi phía bắc đến 38% ở khu vực Bắc bộ và Duyên hải miền trung.
- Tác động giảm thu nhập diễn ra tương đối đồng đều giữa các nhóm đô thị và nông thôn, và giữa các nhóm ở đỉnh và đáy của phân bố thu nhập.
- Hầu hết các hộ gia đình bị giảm thu nhập đều nói thu nhập của họ bị giảm chưa đến một nửa.
- Nhưng khoảng 2,5% các hộ gia đình bị giảm thu nhập từ 50% trở lên (Hình I.29). Những người thuộc nhóm 40% có thu nhập thấp nhất trong phân phối thu nhập cho biết họ mất thu nhập nhiều hơn so với những người thuộc nhóm 60% có thu nhập cao nhất.¹³
- Phần lớn những người có cơ sở sản xuất kinh doanh hộ gia đình cho biết thu nhập hộ gia đình của họ bị giảm, trong khi rất ít người phỏng vấn đang làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp hoặc cho nhà nước nói là họ bị giảm thu nhập.

Nhìn chung, các doanh nghiệp cũng đã khôi phục sau đợt cách ly ban đầu khi được mở cửa nhiều hơn và tổn thất về doanh số giảm xuống.¹⁴ Khoảng 94% doanh nghiệp cho biết đã mở cửa lại vào tháng 9-10/2020 so với cùng kỳ năm 2019 (Hình I.30). Các doanh nghiệp ở điểm trung vị cho biết tác động đến giảm giờ làm, giảm nhu cầu và gián đoạn nguồn cung đầu vào đã đỡ hơn. Nhưng doanh số vẫn bị suy giảm nhiều (36% so với năm trước), và tỷ lệ nhân sự làm việc rỗng chưa được khôi phục, vẫn thấp hơn nhiều so với tháng 1. Hơn nữa, khôi phục diễn ra không đồng đều, bao gồm:

- Mức giảm doanh số bình quân diễn ra phổ biến ở các doanh nghiệp nhỏ nhiều hơn các doanh nghiệp lớn (Hình I.31).
- Hiện tại, sức cầu yếu có lẽ là kênh tác động quan trọng nhất, với áp lực cạnh tranh khác nhau giữa các doanh nghiệp.

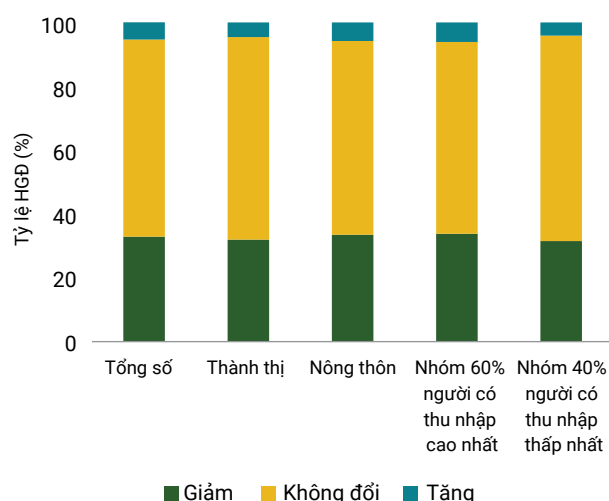
¹³ Những người thuộc nhóm đáy 40% và nhóm 60% ở trên là những người thuộc nhóm đáy 40% và nhóm 60% ở trên trong phân bố thu nhập trước khi có COVID.

¹⁴ Những kết quả trên lấy từ khảo sát nháp doanh nghiệp được thực hiện từ giữa tháng 9 đến giữa tháng 10.

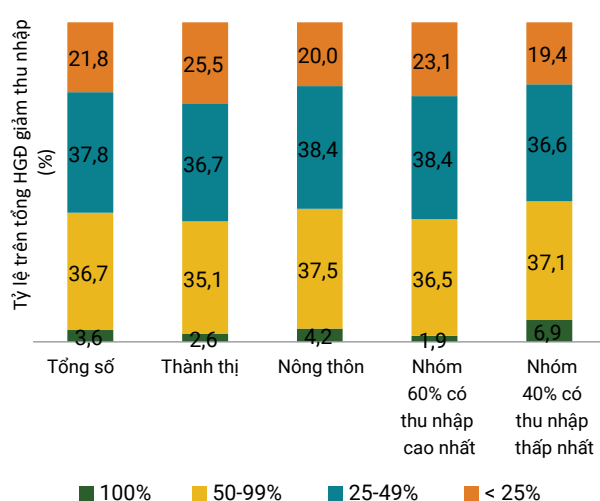
- Các doanh nghiệp phụ thuộc vào đầu vào nước ngoài dễ bị ảnh hưởng do gián đoạn chuỗi cung ứng hơn.
- Thanh khoản đã được cải thiện, nhưng các doanh nghiệp vẫn có nhiều rủi ro về nợ đọng.

Chính vì vậy, khủng hoảng COVID-19 tạo ra sự bất bình đẳng qua ảnh hưởng khác nhau đến người lao động, hộ gia đình và doanh nghiệp. Trong thời gian tới, như được bàn ở phần sau, Chính phủ cần quan tâm nhiều hơn đến những đối tượng dễ tổn thương mới nổi lên để đảm bảo tăng trưởng kinh tế bền vững trong trung và dài hạn.

Hình I.28. Thay đổi về thu nhập hộ gia đình so với tháng “trước”



Hình I.29. Quy mô giảm thu nhập hộ gia đình so với tháng “trước”



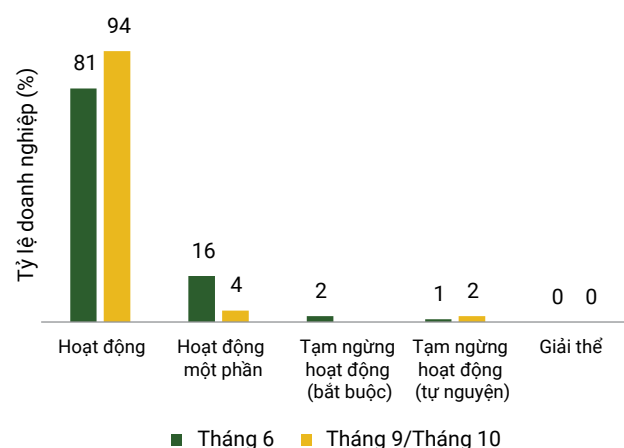
Nguồn: Khảo sát hộ gia đình tần suất cao bằng điện thoại của Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam.

Ghi chú: Tháng trước là tháng 6 hoặc tháng 7 vì phỏng vấn được thực hiện từ 27/07 đến 12/08.

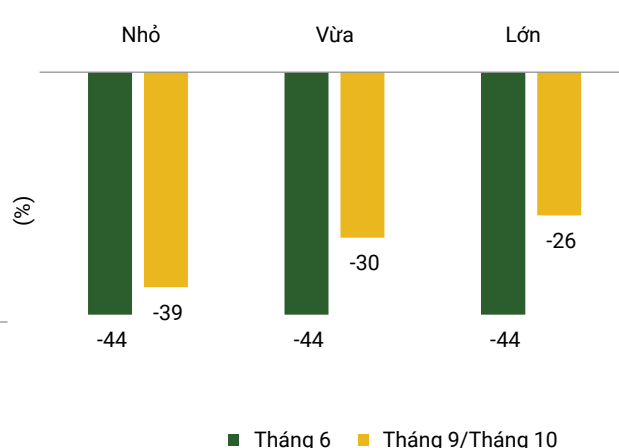
Nguồn: Khảo sát hộ gia đình tần suất cao bằng điện thoại của Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam.

Ghi chú: Tháng trước là tháng 6 hoặc tháng 7 vì phỏng vấn được thực hiện từ 27/07 đến 12/08.

Hình I.30. Tình trạng hoạt động so với năm trước



Hình I.31. Thay đổi doanh số bình quân trong 30 ngày qua so với năm trước



I.3. TRIỂN VỌNG KINH TẾ VÀ RỦI RO

Triển vọng kinh tế Việt Nam trong ngắn hạn và trung hạn phụ thuộc nhiều vào tốc độ khôi phục của nền kinh tế trong nước cũng như vào diễn biến của đại dịch trên thế giới. Rốt cuộc, thời điểm phê duyệt vắc-xin lần cuối và vai trò của vắc-xin sẽ quyết định tốc độ phục hồi trên toàn cầu. Như được bàn ở phần dưới, tốc độ tăng trưởng GDP của quốc gia có thể đạt 2,8% trong năm 2020 và 6,8% trong năm 2021, sau đó ổn định xoay quanh mức 6,5% vào năm 2022 với điều kiện tình hình trong nước và quốc tế thuận lợi. Tuy nhiên những dự báo trên còn phụ thuộc vào nhiều bất định trong bối cảnh toàn cầu, kết quả quản lý một số rủi ro có thể phát sinh ở các mặt tài khóa, tài chính và xã hội.

Triển vọng tích cực cho ba năm tới

Theo kịch bản cơ sở, GDP dự kiến tăng trưởng ở mức khoảng 2,8% trong năm 2020, lên đến 6,8% trong năm 2021 và 6,5% trong năm 2022 (Bảng I.1). Ngành nông nghiệp dự kiến sẽ phục hồi sau tác động của dịch cúm heo gây ảnh hưởng trong quý 1 năm 2020 và những thiệt hại trong mùa bão năm 2020. Ngành dịch vụ tiếp tục khôi phục nhờ gỡ bỏ hầu hết các biện pháp giãn cách xã hội theo dự báo và nhờ sức cầu tăng lên ở tầng lớp trung lưu trong nước. Các biện pháp cấm du khách nước ngoài sẽ từng bước được gỡ bỏ và ngành du lịch sẽ từng bước phục hồi. Các hoạt động chế tạo và chế biến sẽ khởi sắc hơn nữa khi nền kinh tế Hoa Kỳ và EU khôi phục, trở thành động lực gia tăng nhu cầu với các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam. Quá trình hồi phục còn được tăng cường nhờ các hiệp định khu vực mới được thông qua và sự cộng hưởng dự kiến được hình thành giữa các công ty đa quốc gia và các doanh nghiệp trong nước.

Bảng I.1. Một số chỉ số kinh tế, Việt Nam, 2017–2022

Chỉ số	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	3,7	3,6	3,6
Cân đối tài khoản vãng lai (%GDP)	-0,7	2,3	8,9	1,5	1,0	1,2
Cân đối ngân sách (% GDP)	-4,7	-4,4	-4,0	-6,0	-4,8	-4,0
Nợ công (% GDP) ^{a/}	58,2	55,7	54,1	56,1	55,4	54,1

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

Ghi chú: a. Không bao gồm nợ chéo giữa các đơn vị trong Chính phủ.

Khi những động lực tăng trưởng tích cực được khẳng định, chính sách tiền tệ và tài khóa nới lỏng cần bắt đầu được chấm dứt từ giữa năm 2021. Điều này nhằm đảm bảo các chính sách đó không làm nền kinh tế phát triển quá nóng. Theo đó, lạm phát sẽ được duy trì dưới chỉ tiêu 4% do NHNN đặt ra. Việc tăng giá các mặt hàng và dịch vụ do nhà nước quản lý và cú sốc khí hậu tác động đến nguồn cung lương thực thực phẩm có thể khiến cho các mặt hàng lương thực, thực phẩm, một số dịch vụ sự nghiệp công và đặc thù khác tăng giá ngắn hạn, nhưng điều đó dự kiến không làm thay đổi căn bản các yếu tố tạo ra kỳ vọng về giá trong những năm tới.

Cơ quan có thẩm quyền tiền tệ dự kiến sẽ quay lại với chính sách thận trọng nhằm cân đối giữa hỗ trợ tăng trưởng kinh tế và quản lý lạm phát. Cơ quan có thẩm quyền cần theo dõi thận trọng trường hợp nợ xấu tăng

lên nhằm đảm bảo sức khỏe cho khu vực tài chính và thúc đẩy áp dụng các quy tắc an toàn vốn theo Basel II cho tất cả các ngân hàng có hoạt động. Sự phát triển của ngân hàng số và sự xuất hiện của hệ thống thanh toán điện tử quốc gia sẽ đẩy mạnh tài chính bao trùm với tác động tích cực đến các doanh nghiệp nhỏ và các cơ sở sản xuất kinh doanh ở khu vực phi chính thức.

Khi tăng trưởng kinh tế dần quay lại tốc độ cao hơn nhờ các hoạt động của khu vực tư nhân được đẩy mạnh và nhờ kinh tế đối ngoại tiếp tục phát triển, Chính phủ sẽ có khả năng quay lại lộ trình củng cố tình hình tài khóa trong những năm tới. Bội chi ngân sách cần phải giảm từ ước 6% GDP trong năm 2020 xuống 4,8% GDP trong năm 2021 và 4,0% trong năm 2022 để mở đường cho quỹ đạo nợ bền vững trong trung và dài hạn. Để đảm bảo quá trình củng cố tài khóa không ảnh hưởng đến tiềm năng tăng trưởng trong trung và dài hạn, thu nội địa cần được cải thiện thông qua cải cách chính sách và quản lý thu, đồng thời sử dụng nguồn thu hiệu quả để đáp ứng nhu cầu dự kiến tăng lên cho các công trình hạ tầng và các dịch vụ xã hội có chất lượng cao mà nền kinh tế cần có trong thập kỷ tới. Nâng cao hiệu suất chi tiêu trong các hoạt động sự nghiệp thông qua lập kế hoạch, lựa chọn và triển khai tốt hơn các chương trình đầu tư là cách để tiếp tục hỗ trợ các mục tiêu tài khóa tổng thể của cấp có thẩm quyền. Áp dụng cơ chế hợp tác công-tư trên cơ sở Luật mới được ban hành không chỉ giúp thu hút thêm nguồn vốn đầu tư mà còn nhằm nâng cao chất lượng các dự án đầu tư thông qua chuyển giao công nghệ và cải thiện về cơ chế quản trị.

Tài khoản vãng lai dự kiến vẫn thặng dư, nhờ kết quả xuất khẩu vững chắc và nguồn kiều hối tăng lên. Do có sự tương quan rõ rệt giữa xuất khẩu và nhập khẩu, thặng dư tài khoản vãng lai sẽ chỉ ở mức khiêm tốn, khoảng từ 1 đến 1,5% GDP trong trung hạn. Dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) dự kiến sẽ hồi lại về mức trước COVID, nhờ các chuỗi giá trị toàn cầu được khôi phục và nhu cầu đa dạng hóa nguồn sản xuất của các công ty đa quốc gia và chính phủ các nước. Trong thời gian tới, quyết định tiếp tục đa dạng hóa các đối tác thương mại, qua đó tạo thêm cơ hội kinh tế, như được biết qua sự kiện ký kết Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện khu vực (RCEP) có phạm vi bao phủ lớn, sẽ giúp nền kinh tế nâng cao năng suất và khả năng chống chịu (Hộp I.2).

Hộp I.2. Cơ hội đến từ các hiệp định thương mại khu vực

Việt Nam lâu nay vẫn áp dụng cách thức thông qua các hiệp định thương mại khu vực và toàn cầu để hội nhập vào nền kinh tế thế giới và đẩy mạnh phát triển kinh tế. Những hiệp định đó được vận dụng để giảm thuế quan và các rào cản phi thuế quan. Quan trọng không kém là những hiệp định đó tạo điều kiện cho các cấp có thẩm quyền tiếp cận thông lệ quốc tế tốt, nhằm từng bước giúp họ nâng cấp các cơ chế thể chế và pháp lý, đặc biệt nhằm hỗ trợ các lĩnh vực có khả năng giao thương.

Cách tiếp cận trên đã và đang được theo đuổi trong những năm qua, dẫn đến thông qua ba hiệp định khu vực lớn là: Hiệp định đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) với các quốc gia châu Á - Thái Bình Dương vào tháng 12/2018; Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA) với Liên minh Châu Âu vào tháng 06/2020; và Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện khu vực (RCEP) với 14 nước láng giềng châu Á vào tháng 11/2020. Kết hợp với nhau, ba hiệp định đó bao trùm khoảng 81% giao dịch thương mại của Việt Nam trong năm 2019.

Ngoài những lợi ích rõ rệt qua ba hiệp định thương mại trên (chủ yếu do quy mô của các thị trường liên quan hơn là do cắt giảm thuế quan), các hiệp định đó cũng là tín hiệu cho thấy Việt Nam cam kết mạnh mẽ với toàn cầu hóa (hoặc khu vực hóa), khi chủ nghĩa bảo hộ đang trở lại ở những miền đất khác trên thế giới. Cam kết đó cũng là ưu tiên chính được lồng vào chiến lược phát triển quốc gia mới sẽ được các nhà lãnh đạo đứng đầu quốc gia thông qua vào đầu năm 2021. Hơn nữa, với phần lớn các bên liên quan ở Việt Nam, ba hiệp định thương mại tự do nêu trên có thể tạo động lực mạnh mẽ nhằm tạo sự đồng thuận và qua đó đẩy mạnh triển khai những cải cách thể chế đầy thách thức.

Quản lý những rủi ro trong nước và bên ngoài

Triển vọng trong trung hạn còn phụ thuộc vào một số rủi ro theo hướng suy giảm. Trong đó đại dịch là yếu tố bất định chủ yếu. Nếu việc phê duyệt và phân phối vắc-xin bị trễ đến năm 2021, tiến trình khôi phục kinh tế toàn cầu sẽ gặp rủi ro, ảnh hưởng đến quá trình phục hồi kinh tế ở Việt Nam. Trong trường hợp đó, xuất khẩu cũng như sức cầu trong nước sẽ không quay lại mức dự kiến. Mặc dù vậy, nền kinh tế vẫn sẽ tăng trưởng 4,5% trong năm 2021 và 5,5% trong năm 2022 với các cú sốc lớn xuất hiện (kịch bản xấu hơn). Lạm phát vẫn được kiềm chế nhưng cân đối tài khóa và các cân đối kinh tế đối ngoại của quốc gia sẽ không được cải thiện như theo kịch bản cơ sở từ năm 2021 trở đi.

Một số rủi ro trong nước đã xuất hiện do khủng hoảng hiện nay và do biện pháp ứng phó liên quan của Chính phủ. Những rủi ro đó sẽ trở nên trầm trọng hơn nếu đại dịch kéo dài hơn dự kiến.

Những rủi ro xã hội cần theo dõi. Tác động của COVID-19 đến thị trường lao động và đến các hộ gia đình vẫn kéo dài đến nay, với tác động khác nhau theo ngành nghề, giới tính và địa bàn. Tỷ lệ tham gia lao động chưa quay lại các mức thời kỳ trước COVID-19, thu nhập của hộ gia đình vẫn đang bị ảnh hưởng. Những tác động có đặc biệt liên quan đến nữ giới, là những người chịu thiệt thòi nhiều hơn do những điều chỉnh gần đây trên các thị trường lao động. Bên cạnh đó, khoảng 2,5% tổng số hộ gia đình, tương đương 2,5 triệu người dân bị mất đi ít nhất một nửa thu nhập trong tháng 8 so với các tháng trước đó. Thu nhập hộ gia đình giảm xuống sẽ ảnh hưởng đến các quyết định tiêu dùng và đầu tư, và phần nào đến quá trình hồi phục của nền kinh tế. Các cấp có thẩm quyền cần rà soát và cải thiện các chương trình an sinh xã hội của quốc gia nhằm đảm bảo những nạn nhân hiện nay và trong thời gian tới của các cú sốc kinh tế và thiên tai sẽ được hỗ trợ đầy đủ.

Những rủi ro trong khu vực tài chính cần theo dõi. Cơ quan tiền tệ cần cảnh giác với những rủi ro đang tăng lên liên quan đến nợ xấu, đồng thời theo dõi chặt chẽ sự ổn định của khu vực ngân hàng, hiện vẫn còn những ngân hàng có tỷ lệ vốn hóa thấp. Hệ thống cảnh báo sớm cần được xây dựng để xác định nguy cơ tiềm năng ở từng ngân hàng và toàn bộ hệ thống. Các cấp có thẩm quyền cần thiết lập chiến lược rõ ràng nhằm chấm dứt các biện pháp hoãn nợ. Quá trình triển khai các biện pháp hoãn nợ có thể làm cho một phần nguy cơ dễ tổn thương của người vay và ngân hàng bị che khuất, vì vậy phải được theo dõi chặt chẽ.¹⁵ Điều cần làm nữa là sớm ban hành kế hoạch giải quyết nợ xấu, không cho phép gánh nặng nợ xấu tiếp tục luẩn quẩn trong khu vực ngân hàng vì để như vậy có thể gây hạn chế cho vai trò của khu vực ngân hàng nhằm hỗ trợ tăng trưởng bao trùm. Bên cạnh đó, nhu cầu đặt ra là cần xác định cơ chế rõ ràng để xử lý các ngân hàng yếu kém và có vấn đề, đồng thời tiếp tục tái vốn hóa các ngân hàng để đáp ứng các yêu cầu của Basel II.

Những rủi ro về bền vững tài khóa cần theo dõi. Dư địa tài khóa đang bị thu hẹp, do chi đầu tư tăng cao còn thu ngân sách đang giảm xuống. Nếu tiến trình khôi phục kinh tế toàn cầu diễn ra chậm hơn dự kiến, Chính phủ có thể cần phải cân đối giữa hỗ trợ nền kinh tế thông qua kích thích tổng cầu với nhu cầu đảm bảo bền vững tài khóa trong trung và dài hạn. Áp dụng chính sách tài khóa khắt khe quá sớm sẽ gây ảnh hưởng đến tiến độ khôi phục kinh tế, vì vậy các cấp có thẩm quyền cần cân nhắc các phương án về thời gian để đảm bảo các mục tiêu bền vững tài khóa/nợ. Trên phương diện chính sách, trước mắt cần phải nâng cao hiệu suất chi tiêu và đảm bảo chi tiêu đúng mục đích và đối tượng, đồng thời cải thiện về quản lý nợ. Trong trung hạn, cải thiện về thu thuế có vai trò quan trọng để nâng cao dư địa tài khóa.

15 COVID-19: Hàm ý chính sách về quản lý và giám sát khu vực ngân hàng: Báo cáo chuyên đề về quan điểm chung của cán bộ IMF - Ngân hàng Thế giới. <https://www.imf.org/en/Publications/Miscellaneous-Publication-Other/Issues/2020/05/20/COVID-19-The-Regulatory-and-Supervisory-Implications-for-the-Banking-Sector-49452>

I.4. HÀI HÒA QUÁ TRÌNH KHÔI PHỤC HẬU COVID-19 VỚI CÁC ƯU TIÊN PHÁT TRIỂN DÀI HẠN

Đầu năm tiếp theo, các nhà lãnh đạo của Việt Nam sẽ thông qua chiến lược mới cho giai đoạn phát triển kinh tế tiếp theo từ năm 2021 - 2030. Mặc dù đã gặt hái được nhiều thành công trong những thập kỷ qua, nhưng các cấp có thẩm quyền cũng nhận thức được rằng mô hình tăng trưởng cần được điều chỉnh do những thay đổi về bối cảnh trong nước và quốc tế. Nếu hành trình từ nghèo đến thu nhập trung bình diễn ra nhờ tích lũy thêm vốn vật chất và vốn nhân lực bên cạnh sử dụng tài nguyên thì giai đoạn quá độ từ thu nhập trung bình lên thu nhập cao chủ yếu được thực hiện qua sử dụng nguồn lực hiện có đảm bảo hiệu suất. Người lao động cần có kỹ năng cao hơn, doanh nghiệp cần đổi mới sáng tạo nhiều hơn, và chính phủ phải khéo léo hơn trong quản lý kinh tế. Chuyển dịch theo hướng nâng cao hiệu suất là nguyên nhân đằng sau thành công của Hàn Quốc trong đầu thập kỷ 1990, khi quốc gia đó có khả năng chuyển dịch các động lực tăng trưởng kinh tế chính của họ từ tích lũy vốn vật chất sang phát triển vốn con người và nâng cao năng suất.

Chiến lược mới sẽ vạch ra ưu tiên của Việt Nam trong những năm tới. Trọng tâm dự kiến sẽ nhằm vào tạo điều kiện để các doanh nghiệp trong nước hội nhập với thị trường khu vực vào toàn cầu, đổi mới sáng tạo và áp dụng công nghệ số, đồng thời cải thiện quản lý tài nguyên của quốc gia. Ba ưu tiên nêu trên không hoàn toàn mới, nhưng đang được khủng hoảng COVID-19 đẩy nhanh hơn. Đại dịch đã và đang tiếp sức cho các lực đẩy hiện đã tác động đến nền kinh tế thế giới, đẩy nhanh những chuyển đổi về thương mại, công nghệ và chính sách kinh tế.

Nếu được quản lý tốt, Việt Nam sẽ nổi lên mạnh mẽ hơn bao giờ hết sau khủng hoảng COVID-19. Nhờ quản lý đại dịch xuất sắc, quốc gia có điều kiện mở rộng dấu ấn của mình trong nền kinh tế thế giới thông qua nắm bắt được thị phần lớn hơn trên toàn cầu về thương mại và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) trong năm 2020. Các chuỗi giá trị toàn cầu được phục hồi sẽ đem lại cơ hội đặc thù để Việt Nam tự định vị bản thân, khi ngày càng nhiều doanh nghiệp quốc tế và chính phủ các quốc gia đang tìm cách đa dạng hóa nguồn sản xuất của họ. Động thái trên đã diễn ra trong thực tế khi một số công ty đa quốc gia hiện tại đang dịch chuyển một phần các cơ sở sản xuất của họ sang Việt Nam, còn các doanh nghiệp mới cũng đang quan tâm và mong muốn dịch chuyển sang một trong những nền kinh tế năng động nhất thế giới. Thách thức của Việt Nam không nhất thiết là thu hút thêm nhà đầu tư mà là tối ưu hóa tác động cộng hưởng với các nhà cung cấp và phân phối trong nước để phục vụ cho thị trường trong nước ngày càng lớn mạnh, qua đó tạo điều kiện lan tỏa về công nghệ và năng lực.

Nền kinh tế của ngày mai là nền kinh tế không cần tiếp xúc trực tiếp. Mặc dù có người cho rằng Việt Nam vẫn đi sau các quốc gia phát triển về công nghệ số, nhưng khủng hoảng COVID-19 đã tạo ra xúc tác. Trong những tháng qua, các doanh nghiệp trong nước đã đẩy mạnh phát triển công nghệ số khi khách hàng của họ chuyển từ bán lẻ trực tiếp sang thương mại điện tử. Trên một nửa các doanh nghiệp đã tăng cường sử dụng các nền tảng và công cụ số hóa. Bên cạnh đó, Chính phủ cũng đẩy nhanh những nỗ lực của mình trong giai đoạn từ tháng 3 đến tháng 11/2020, qua tăng 11 lần số lượng các dịch vụ công trực tuyến được tích hợp vào Cổng Dịch vụ Quốc gia.

Các nhà hoạch định chính sách cũng ngày càng nhận thức được rằng tương lai của Việt Nam đòi hỏi phải quan tâm hơn nữa đến quản lý nguồn tài nguyên của quốc gia và những rủi ro liên quan đến khí hậu. Tuy

nhien, mặc dù có cam kết chung, nhưng khác với tiến trình hội nhập và áp dụng công nghệ số, Việt Nam vẫn chưa đẩy nhanh triển khai nghị trình hết sức quan trọng này. Phần tiếp theo sẽ tìm hiểu lý do tại sao những vấn đề trên chưa được coi là cấp thiết và kiến nghị về một số biện pháp, được đúc rút từ bài học kinh nghiệm thành công với COVID-19, nhằm xử lý những thách thức về khí hậu và môi trường của quốc gia.



PHẦN II

BÀI HỌC NÀO TỪ COVID-19 CÓ THỂ ÁP DỤNG
ĐỂ GIẢI QUYẾT NHỮNG THÁCH THỨC VỀ
KHÍ HẬU VÀ MÔI TRƯỜNG

Những trận bão nhiệt đới Linfa, Nangka, Ofel và Molave đổ bộ vào miền trung Việt Nam trong tháng 10 năm 2020, gây tàn phá và chết chóc. Tính đến cuối tháng 10, bão đã gây thương vong cho 243 người, phá hủy và làm ngập lụt khoảng 243.000 ngôi nhà, gây ra thiệt hại về cơ sở hạ tầng khoảng 1,3 tỷ USD.¹⁶ Hàng năm, nhiều người phải gánh chịu biết bao thảm họa thiên tai, đã để lại những vết sẹo hằn sâu và không thể xóa mờ. Việt Nam là một trong những quốc gia dễ bị tổn thương nhất trong khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, thường xuyên xảy ra bão tố, sóng biển dâng do bão, lũ sông, xói lở bờ biển, hạn hán, xâm nhập mặn và sạt lở đất, gây ra những tổn thất to lớn về người và tài sản.¹⁷ Riêng năm nay, tác động của thiên tai còn bồi thêm cho những khó khăn về kinh tế và xã hội do đại dịch COVID-19 gây ra, cho dù các loại dịch bệnh dịch vi-rút lớn nhất và lây lan rộng nhất gây ảnh hưởng đến con người và vật nuôi không còn là điều mới mẻ với Việt Nam.

Đến thời điểm này, Việt Nam đã kiểm soát khủng hoảng COVID-19 rất tốt, với tỷ lệ nhiễm và tử vong thấp, đồng thời kiềm chế được ảnh hưởng đau đớn về kinh tế. Tuy nhiên, Việt Nam lại chưa thể hiện mức độ cam kết tương tự trong xử lý các vấn đề môi trường cấp thiết và rủi ro từ biến đổi khí hậu. Mặc dù có quan điểm cho rằng tác động của các vấn đề môi trường và biến đổi khí hậu không cấp thiết bằng, nhưng hậu quả về lâu về dài lại nghiêm trọng.

Có nhiều bài học tích cực đúc rút từ kinh nghiệm Việt Nam ứng phó với khủng hoảng COVID-19 có thể truyền cảm hứng cho các nhà hoạch định chính sách trong nỗ lực xử lý sự dễ tổn thương ngày càng tăng của đất nước với những rủi ro thiên tai, khí hậu và môi trường. Khủng hoảng y tế hiện nay là điển hình hữu ích cho những khuyến nghị phải chuẩn bị sớm và phải có những biện pháp mạnh mẽ nhằm xử lý những thách thức về khí hậu và môi trường. Khủng hoảng COVID-19 cũng tạo ra tinh thần khẩn trương mới bằng cách tập trung vào sự mong manh của cuộc sống con người khi phải đối mặt với thảm họa. Hiện nay, Việt Nam là một quốc gia dễ bị tổn thương và phải đối mặt với mức độ rủi ro thiên tai cao, đứng thứ 91 trên 191 quốc gia về chỉ số rủi ro "INFORM Risk Index" năm 2019, chủ yếu do những nguy cơ với thiên tai. Việt Nam là quốc gia có nguy cơ phải hứng chịu các cơn bão nhiệt đới và các hệ lụy đi kèm rất cao.¹⁸ Các thành phố của Việt Nam nằm trong nhóm bị ô nhiễm nhất thế giới. Khu vực đồng bằng sông Cửu Long đang bên bờ vực thảm họa hệ sinh thái, còn các tỉnh duyên hải thường xuyên phải hứng chịu gió bão và ngập lụt triền miên.

Chính vì vậy, bài học đầu tiên cho Việt Nam là tự định vị để trở thành quốc gia tiên phong về phục hồi xanh và nâng cao khả năng chống chịu sau đại dịch. Làm như vậy không chỉ đem lại những lợi ích rõ rệt về môi trường trong cả ngắn hạn và dài hạn, mà nếu kết hợp khéo léo với chính sách thuế và đầu tư, còn có thể khôi phục dư địa tài khóa và đẩy mạnh các hoạt động kinh tế.

Bài học thứ hai là Chính phủ đã có những công cụ để hành động nhanh chóng và quyết liệt. Thành công có được trong triển khai thực hiện các biện pháp chống dịch COVID-19 là nhờ vào thể mạnh truyền thống của Việt Nam như khả năng lãnh đạo và năng lực lập kế hoạch. Nhưng điều đáng ngạc nhiên hơn là thành công đó lại được tăng cường thêm nhờ tạo điều kiện cho việc thử nghiệm và đổi mới sáng tạo, áp dụng các công cụ và nền tảng kỹ thuật số, qua đó nâng cao trách nhiệm giải trình của cá nhân và tập thể. Cách kết hợp đó có thể được áp dụng cho cả nghị trình về môi trường, cũng như rủi ro thiên tai và khí hậu, vì nó giúp thay đổi những hành vi đóng vai trò căn bản để chống lại bất kỳ mối đe dọa dịch bệnh và môi trường nào, cũng như những nguy cơ về khí hậu và thiên tai.

16 Theo Tổng cục Phòng chống Thiên tai Việt Nam thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn.

17 Báo cáo đầy đủ về mức độ dễ tổn thương của Việt nam với lũ lụt và mực nước biển dâng cao, có thể tham khảo Ngân hàng Thế giới (2020b). Tổn thất bình quân hàng năm do thiên tai gây ra rơi vào khoảng 2,7 tỷ USD, trong đó 60% tập trung ở các tỉnh duyên hải.

18 Chỉ số rủi ro "Inform Risk Index" được thu thập từ Cổng thông tin kiến thức về biến đổi khí hậu của Ngân hàng Thế giới (<https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/vietnam/vulnerability#:~:text=Vietnam%20faces%20high%20disaster%20risk,by%20its%20exposure%20to%20hazards.&text=Vietnam's%20overall%20ranking%20on%20the,of%20vulnerability%20and%20coping%20capacity>).

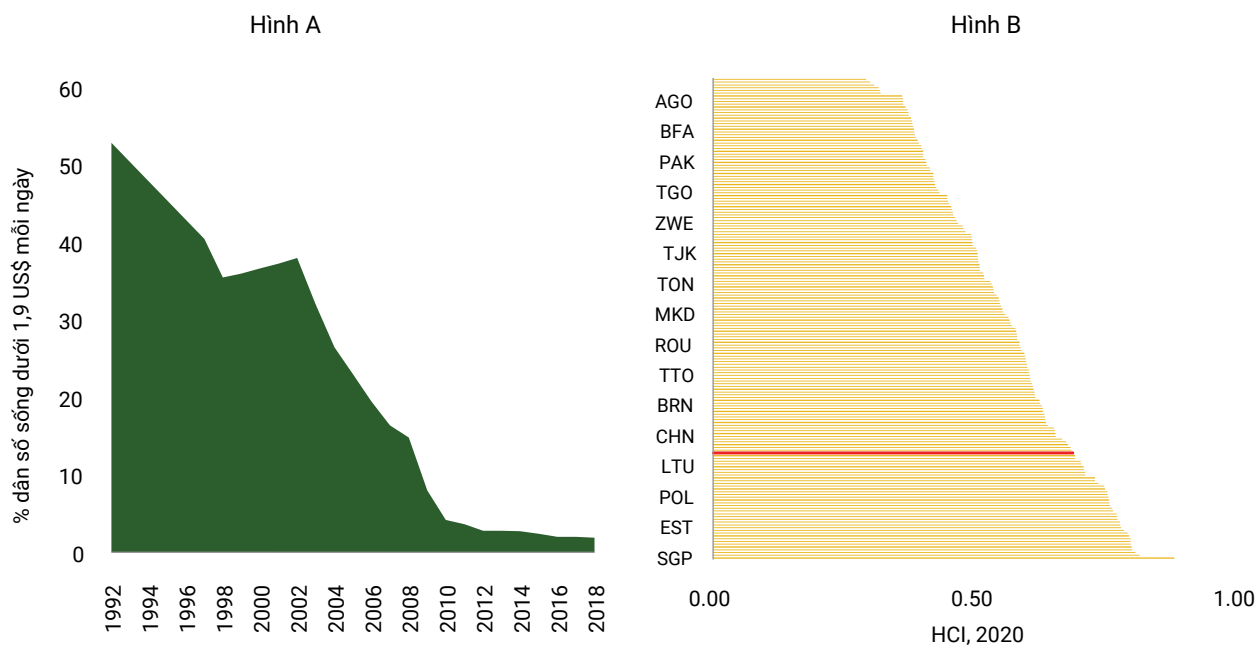
Phần thứ hai của báo cáo Điểm lại được chia thành bốn tiểu phần. Tiểu phần một nhắc lại rằng thành công về kinh tế mà Việt Nam có được trong một phần tư thế kỷ qua phải đánh đổi bằng tổn thất về nguồn tài nguyên thiên nhiên. Tiểu phần hai bàn về lý do tại sao Việt Nam - như nhiều quốc gia khác - chưa khẩn trương hành động để vượt qua những thách thức về thiên tai và khí hậu, cho dù nhận thức về tầm quan trọng của vấn đề này đang ngày càng tăng. Tiểu phần ba tập trung vào lý do đằng sau việc triển khai thực hiện thành công các biện pháp liên quan đến COVID-19 tại Việt Nam. Tiểu phần bốn kết luận bằng cách đề xuất làm thế nào để những bài học đúc rút từ các chính sách ứng phó với COVID-19 có thể giúp Việt Nam xử lý tốt hơn những thách thức về khí hậu và môi trường.

II.1. CÂU CHUYỆN PHÁT TRIỂN THÀNH CÔNG CỦA VIỆT NAM ĐI KÈM VỚI CÁI GIÁ VỀ MÔI TRƯỜNG

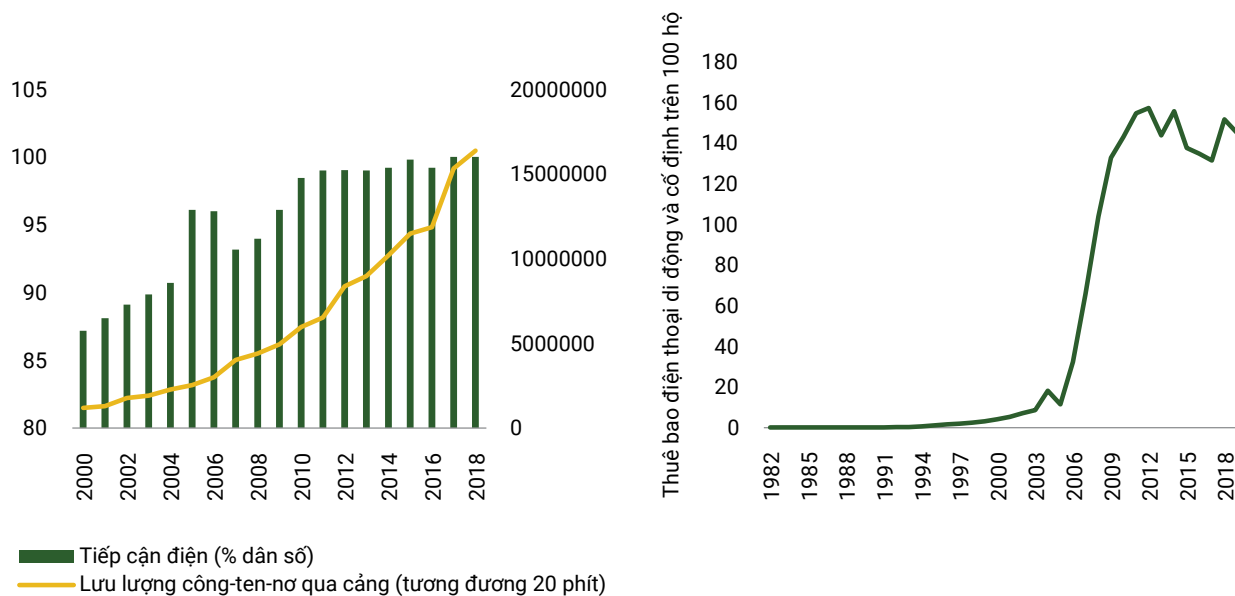
Trong 25 năm qua, Việt Nam đã trở thành câu chuyện thành công về phát triển kinh tế. Thu nhập hộ gia đình trung vị đã tăng gấp bốn lần, tỷ lệ nghèo cùng cực giảm từ 50% xuống còn 2% trong cùng giai đoạn. Nhiều bước tiến vượt bậc đã được thực hiện để đem lại sức sống cho khu vực kinh tế tư nhân, nâng cao tuổi thọ, tăng tỷ lệ trẻ đến trường, và cả kết quả học tập. Nhiều tiến triển đã đạt được cùng với những xu hướng thuận lợi trong nước và trên toàn cầu. Dân số trẻ giúp mở rộng lực lượng lao động, và Việt Nam cũng tận dụng được thời kỳ bùng nổ thương mại toàn cầu. Xuất khẩu nông sản cất cánh đầu tiên nhờ đất đai màu mỡ và nguồn nước dồi dào, tiếp đến là các ngành công nghiệp chế biến, chế tạo thâm dụng lao động như dệt may, và gần đây nhất là điện tử. Thành công đó đã đem lại những cải thiện trong hầu hết các chỉ số về năng suất, vốn và vốn nhân lực, như được minh họa ở các Hình II.1 và II.2, trong đó nhấn mạnh một số thành tựu đầy ấn tượng về vốn nhân lực, và khả năng tiếp cận các dịch vụ cơ sở hạ tầng cơ bản như điện, vận tải đường biển và truyền thông.

Tuy nhiên, thành công đó một phần có được với cái giá phải trả là vốn tự nhiên. Cũng giống như hầu hết các quốc gia có thu nhập thấp khác, Việt Nam phải dựa nhiều vào nguồn tài nguyên, tận dụng nguồn tài nguyên nông nghiệp, khoáng sản và tài nguyên biển phong phú. Chẳng có gì là sai khi Việt Nam sử dụng lợi thế tự nhiên của mình để thúc đẩy tăng trưởng nhanh và bao trùm trong giai đoạn đầu của sự phát triển. Xét cho cùng, Việt Nam được thiên nhiên ban tặng đất nông nghiệp, tài nguyên nước và trữ lượng khoáng sản dồi dào. Tuy nhiên, mô hình đó dần dần trở nên thiếu bền vững theo thời gian. Như minh họa ở Hình II.3, rừng của Việt Nam đang bị cạn kiệt trong khi ô nhiễm không khí đang tăng lên. Đồng thời, việc mở rộng nhanh chóng của tích lũy tài sản cố định các công trình đầu tư xây dựng diễn ra nhanh chóng, không được quy hoạch, và không tính đến những rủi ro thiên tai và khí hậu, khiến cho ngày càng nhiều người dân và tài sản phải hứng chịu những hiện tượng thời tiết bất lợi. Nếu gộp lại toàn bộ những tổn hại về môi trường, thiệt hại ước tính ở mức từ 4 đến 8% GDP mỗi năm, do tác động tiêu cực trực tiếp đến vốn tự nhiên và ngoại ứng gián tiếp đến năng suất lao động, cũng như chất lượng của cơ sở hạ tầng.¹⁹

19 <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/33916/files/viet-nam-environment-climate-change.pdf>.

Hình II.1. Tỷ lệ nghèo giảm nhanh và vốn nhân lực tăng lên là các dấu hiệu thể hiện tăng trưởng bao trùm

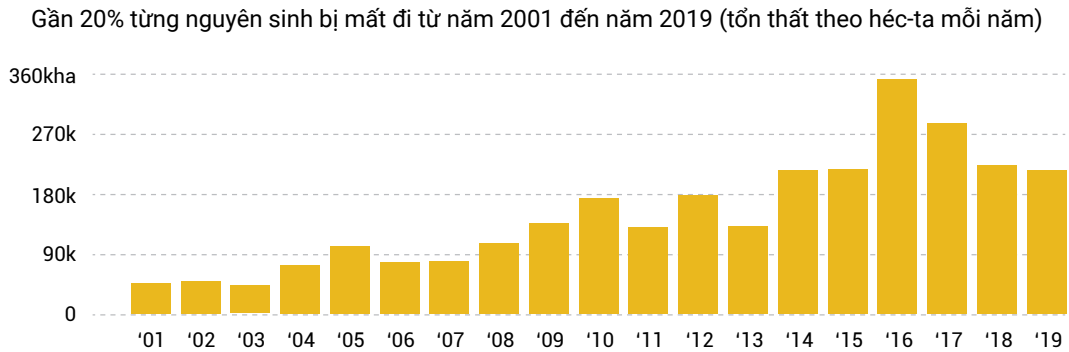
Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Hình II.2. Nâng cao cơ hội tiếp cận điện và phương tiện viễn thông, giao thông vận tải phát triển mạnh cho thấy môi trường kinh doanh và điều kiện sống được cải thiện ...

Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

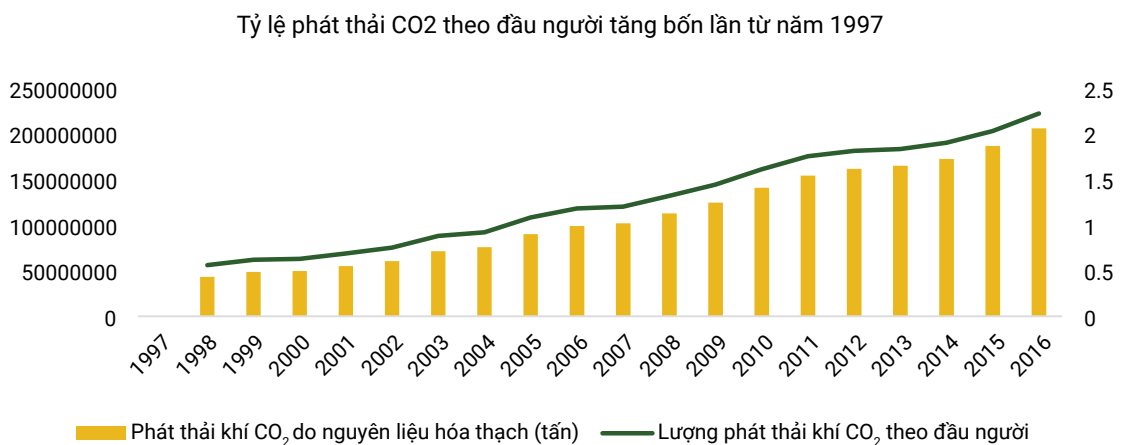
Hình II.3. ...Nhưng hầu hết các chỉ tiêu về vốn tự nhiên đã và đang suy giảm liên tục từ đầu thập kỷ 2000

Hình A



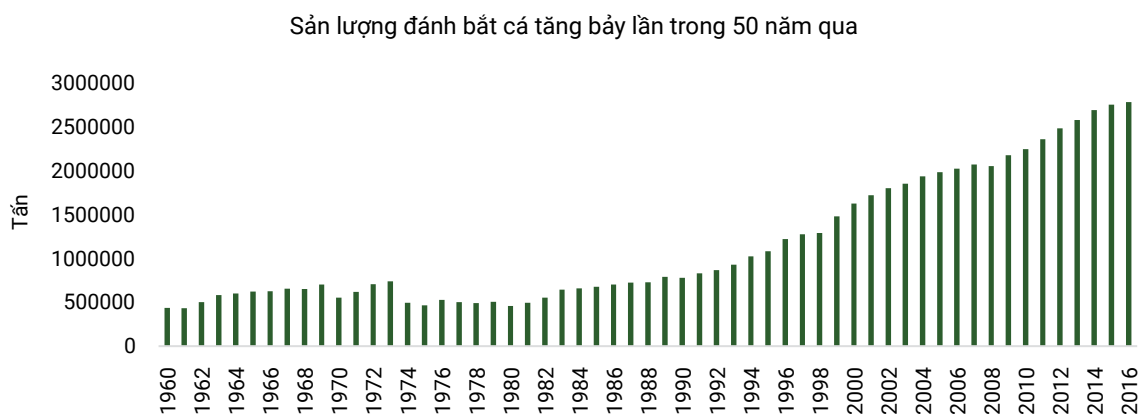
Nguồn: Theo dõi rừng toàn cầu.

Hình B



Nguồn: <https://www.worldometers.info/co2-emissions/vietnam-co2-emissions/>.

Hình C



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Trong thời gian tới, khi vốn tự nhiên của Việt Nam tiếp tục suy thoái, và môi trường ngày càng hứng chịu và dễ bị tổn thương với những rủi ro thiên tai và khí hậu, tiềm năng tăng trưởng tương lai sẽ bị suy yếu.

Không những thế, với biến đổi khí hậu, những xu hướng đó sẽ chỉ diễn ra nhanh hơn. Đến nay, Việt Nam đã nằm trong nhóm sáu quốc gia dễ bị ảnh hưởng nhất bởi biến đổi khí hậu và là một trong chín quốc gia có ít nhất 50 triệu người sẽ phải hứng chịu tác động của biến đổi khí hậu.^{20,21} Việt Nam đặc biệt dễ tổn thương với hiện tượng mực nước biển dâng và tần suất thay đổi thời tiết cao hơn. Mặc dù khó có thể dự báo đầy đủ và chính xác địa điểm, quy mô và thời gian của những tác động khí hậu trong tương lai, nhưng mực nước biển dâng cao, sóng dâng do bão, kết hợp với thay đổi về lượng mưa có thể làm chậm lại đáng kể hoặc thậm chí đảo ngược lại những thành quả phát triển đã đạt được. Ví dụ:

- Mực nước đại dương đã tăng lên 20cm trong ba thập kỷ qua và có thể tăng thêm từ 75cm đến 1m vào năm 2050 so với giai đoạn 1980 - 1999. Điều này sẽ gây ngập lụt cho 40% diện tích đồng bằng sông Cửu Long, 11% diện tích đồng bằng sông Hồng, 3% diện tích các tỉnh duyên hải, và trên 20% diện tích thành phố Hồ Chí Minh, gây ảnh hưởng trực tiếp đến khoảng từ 10 đến 12% dân số của Việt Nam và 10% GDP.²²
- Tần suất biến đổi khí hậu đã tăng lên. Nhiệt độ trung bình đã tăng lên từ 0,5oC đến 0,7oC trong thập kỷ qua. Trong năm 2016, hạn hán nghiêm trọng ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long là minh họa ban đầu về cái có thể trở thành trạng thái bình thường mới. Lượng mưa lớn ở khu vực miền trung diễn ra đồng thời với thiếu mưa ở phía nam cho thấy những biến đổi về mùa có thể gây tổn hại cho sản xuất nông nghiệp và công trình hạ tầng (Hộp II.1).

Hộp II.1. Mưa lớn ở khu vực miền trung trong tháng 10 năm 2020

Khu vực miền trung của Việt Nam đã trải qua nhiều cơn bão và mưa lớn kéo dài gây ngập lụt nghiêm trọng trên diện rộng. Bên cạnh đó là hiện tượng sạt lở đất ngày càng tăng lên do phá rừng làm giảm độ kết dính của nền đất và khả năng hấp thụ nước ở thượng nguồn.

Các tỉnh Hà Tĩnh, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Quảng Ngãi và Bình Định bị ảnh hưởng bởi ngập lụt và sạt lở đất nghiêm trọng. Mực nước sông Hiếu (ở Quảng Trị) và sông Bồ (ở Thừa Thiên Huế) lên cao chưa từng có trong lịch sử.

Theo số liệu chính thức, thiên tai làm hơn 240 người chết và mất tích. Ước tính khoảng 243.000 ngôi nhà bị hư hại hoặc phá hủy, 375.000 phải di dời, sơ tán, và 1,5 triệu người bị ảnh hưởng trực tiếp.

Mặc dù Việt Nam chỉ đóng góp một phần nhỏ vào phát thải khí nhà kính toàn cầu, nhưng lượng phát thải của Việt Nam đã tăng đến năm lần kể từ đầu thập kỷ 2000. Việt Nam đã trở thành một trong những quốc gia thâm dụng năng lượng cao nhất trên thế giới, với nhu cầu năng lượng tăng đến 1,5 lần với một phần trăm tăng trưởng GDP, lệ thuộc chủ yếu vào điện than. Hậu quả là chất lượng không khí xấu đi nhanh chóng tại các đô thị lớn (Hình II.4). Tại Việt Nam, ô nhiễm không khí theo ước tính của Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) đã gây ra thiệt hại tương đương 60.000 ca tử vong năm 2018, trong đó khoảng 40% những ca tử vong đó liên quan đến sử dụng nhiên liệu hóa thạch.²³ Ô nhiễm không khí là yếu tố rủi ro đối với nhiều nguyên nhân gây tử vong hàng đầu như bệnh tim, đột quỵ, viêm đường hô hấp dưới, ung thư phổi, tiểu đường, bệnh tắc nghẽn phổi mãn tính. Không chỉ làm giảm số ngày làm việc do đau ốm và làm giảm năng suất lao động, sức khỏe yếu còn tạo thêm gánh nặng lớn hơn cho hệ thống y tế.²⁴

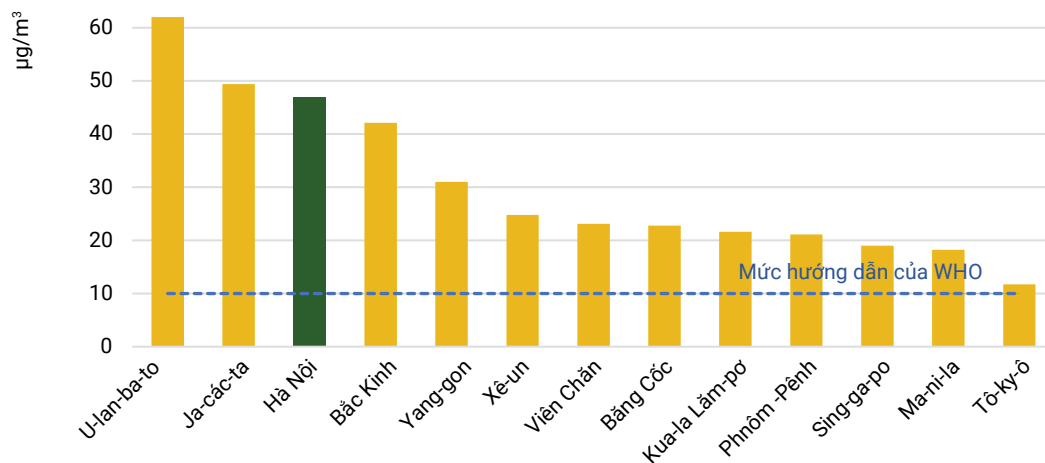
20 <http://gain.nd.edu/our-work/country-index-rankings>.

21 IPCC 2018.

22 duyên hải, và trên 20% diện tích thành phố Hồ Chí Minh, gây ảnh hưởng trực tiếp đến khoảng từ 10 đến 12% dân số của Việt Nam và 10% GDP.

23 <https://www.who.int/vietnam/vi/health-topics/air-pollution>; và Lelieveld và đồng sự 2020.

24 Chất gây ô nhiễm trong nông nghiệp (phân đạm, phân lân, thuốc trừ sâu và hóa chất khác), chất gây ô nhiễm trong chất thải công

Hình II.4. Các thành phố tại Việt Nam thuộc dạng ô nhiễm nhất trên thế giới

Nguồn: IQAir 2020.

Ghi chú: $\mu\text{g}/\text{m}^3$ = micro-gram (một phần triệu gram) mỗi mét khối không khí.

II.2. TẠI SAO LẠI TIẾN ĐỘ XỬ LÝ THÁCH THỨC BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU LẠI CHẬM NHƯ VẬY?

Những thách thức về thiên tai và khí hậu đã trở thành ưu tiên hàng đầu của các nhà hoạch định chính sách tại Việt Nam. Điều này được thể hiện trong các chiến lược quốc gia và ngành, và những thách thức đó được cũng xác định là một trong những trụ cột chính trong chiến lược phát triển đất nước trong mười năm tới.²⁵ Trên phương diện quốc tế, Chính phủ cũng tiên phong trong sự nghiệp môi trường, bao gồm tại Hội nghị Pa-ri về Khí hậu năm 2015.

Rủi ro thiên tai và khí hậu đến nay đã được thừa nhận là mối đe dọa trực tiếp cho khát vọng đưa Việt Nam trở thành quốc gia thu nhập cao. Thiệt hại trực tiếp và gián tiếp do thiên tai gây ra ảnh hưởng không chỉ đến khả năng chống chịu (ứng phó với thảm họa) và tính bền vững (không làm nguy hại đến tương lai) của nền kinh tế, mà còn đến năng lực duy trì tốc độ tăng trưởng nhanh và bao trùm. Chẳng hạn, phát triển nhanh cơ sở hạ tầng mà không cân nhắc những rủi ro về thiên tai và khí hậu đang làm gia tăng nhanh chóng và dễ bị tổn thương với các hiện tượng tự nhiên bất lợi. Với mức tăng dự kiến lên đến 265% trong 10 năm tới, thiệt hại trực tiếp do thiên tai gây ra bình quân hàng năm riêng ở các tỉnh vùng duyên hải được kỳ vọng sẽ tăng lên đến 4,2 tỷ US\$ mỗi năm. Đồng thời, những thành quả phát triển cũng có thể bị xói mòn bởi những tổn thất về người; cơ sở sản xuất kinh doanh, đất canh tác và cơ sở hạ tầng bị phá hủy; năng suất lao động và sản lượng nông nghiệp suy giảm; thất thu thuế; ngân sách nhà nước căng thẳng do phải chi tiêu cho hoạt động cứu trợ và tái thiết. Điển hình là nông dân ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long đã ghi nhận sản lượng nông nghiệp giảm do phương thức phát triển nghèo nàn, trong đó có yếu kém trong quản lý tài nguyên nước và đất đai bạc màu.

Tác động của suy thoái môi trường đến người dân cũng đang trở nên rõ ràng hơn. Nhiều người lao động và sinh viên làm việc và học tập kém năng suất hơn do tác động tiêu cực của ô nhiễm không khí và nguồn nước đến sức khỏe của họ, chẳng hạn trên 1 triệu người bị ngộ độc nước ở Hà Nội vào tháng 10 năm 2019. Tác động của cả thiên tai và suy thoái môi trường được cho là gây ảnh hưởng nhiều hơn đến người nghèo và người yếu thế, những người không có nhiều cơ chế ứng phó - như nguồn lực tài chính - để tự vệ, và họ thường sinh sống ở những nơi dễ bị ảnh hưởng bởi thiên tai. Chẳng hạn, đến năm 2030, trên 400.000 người dân ở Việt Nam có thể rơi vào tình trạng nghèo cùng cực do những hệ quả ngoài ý muốn liên quan đến biến đổi khí hậu.²⁶

Cho dù cam kết ở mức cao, nhưng tiến triển cụ thể vẫn còn mờ nhạt. Nhiều cải cách tham vọng được vạch ra trong các chiến lược vẫn chưa biến thành hành động cụ thể và kết quả hữu hình. Ngược lại, hầu hết các chỉ số về môi trường vẫn tiếp tục xấu đi, được thể hiện qua các ngư trường và rừng liên tục bị khai thác quá mức, cũng như mức độ ô nhiễm không khí tăng lên trong những năm gần đây theo minh họa tại Hình II.3. Điều đáng lo ngại không kém là mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính của Việt Nam như trong cam kết tại Hiệp định Khí hậu Pa-ri gần đây đã được điều chỉnh giảm (mặc dù có bằng chứng rõ ràng cho thấy mục tiêu đề ra trước đó có thể hoàn thành bằng cách tiếp tục đầu tư cho sản xuất năng lượng sạch hơn). Bên cạnh

25 Chẳng hạn, tham khảo Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu, được phê duyệt năm 2011, Chiến lược tăng trưởng xanh của Việt Nam, được phê duyệt năm 2012, trong đó vạch ra tầm nhìn đến năm 2050. Ngoài ra, Chính phủ cũng đã thông qua Chương trình hỗ trợ ứng phó biến đổi khí hậu giai đoạn 2016-2020 nhằm hỗ trợ cải cách chính sách, tăng cường năng lực, và đẩy mạnh đầu tư cho những biện pháp ưu tiên về biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh trong các ngành chủ chốt, bao gồm năng lượng, giao thông vận tải, lâm nghiệp, quản lý tài nguyên nước. Chẳng hạn, trong ngành năng lượng, Việt Nam đã thông qua Luật tiết kiệm và bảo tồn năng lượng đồng thời ban hành Chương trình quốc gia về tiết kiệm năng lượng NEEP 3) giai đoạn 2019-2030, trong đó vạch ra các chỉ tiêu cho các ngành kinh tế khác nhau.

26 Rozenberg và Hallegatte 2016.

đó, giá cả hầu hết các dịch vụ cơ sở hạ tầng (năng lượng, nước sạch và rác thải) chưa được điều chỉnh theo chi phí cung ứng, dẫn đến những hành vi lãng phí từ phía cả nhà cung cấp và người tiêu dùng.

Tương tự, thiệt hại hàng năm do thiên tai gây ra đang tăng lên nhanh chóng do phát triển không quy hoạch và thiếu sự quản lý của nhà nước cũng như do quản lý tài nguyên yếu kém. Chẳng hạn, quản lý tài nguyên nước chưa tốt ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long dẫn đến xâm nhập mặn ở mức cao, gây thiệt hại đáng kể cho hệ thực vật và đất nông nghiệp – một xu hướng chắc chắn vẫn còn tiếp diễn. Cho dù rủi ro không thể được loại bỏ hoàn toàn trong quá trình phát triển, nhưng lồng ghép các yếu tố rủi ro thiên tai và khí hậu vào trong sự phát triển tương lai là cách giúp làm phẳng đường cong tổn thất. Để làm được điều đó, Việt Nam cần áp dụng lời nói đi đôi với việc làm, không chỉ cam kết mà phải triển khai thực hiện những cải cách và chuyển đổi nghiêm túc sao cho giảm quá trình suy thoái môi trường đang tiếp tục xảy ra, làm chậm lại tốc độ tăng thiệt hại hàng năm do thiên tai gây ra. Mặc dù điều này đòi hỏi phải có nguồn lực tài chính tương xứng với thách thức cần phải được giải quyết, nhưng đó cũng là cơ hội để đổi mới sáng tạo và khai thác nguồn vốn nhân lực và vật lực của quốc gia theo cách hướng tới tương lai và có khả năng chống chịu với khí hậu.

Có nhiều lý do dẫn đến chậm trễ trong triển khai thực hiện nghị trình về rủi ro thiên tai và khí hậu ở Việt Nam.²⁷ Lý do rõ nhất là vấn đề giảm nhẹ rủi ro khí hậu chưa sớm được quán triệt do bất cân xứng về thời gian giữa lợi ích và chi phí. Lợi ích của các can thiệp sẽ tăng dần theo thời gian, trong khi chi phí thì phải bỏ ra ngay. Ví dụ, hầu hết tác động của việc xả thải không ảnh hưởng đến những người đang có hoạt động xả thải, mà ảnh hưởng đến các thế hệ tương lai, nhưng chi phí tương lai đó lại không được phản ánh trong giá cả hiện hành. Vì vậy, tác động bất lợi của khí nhà kính có tính chất “ngoại ứng” với thị trường, nghĩa là doanh nghiệp và người tiêu dùng giảm phát thải chỉ vì lý do đạo đức chứ không phải vì động cơ kinh tế. Hệ quả là hiện tượng thất bại thị trường vì khí nhà kính thải ra quá mức, còn các cá nhân vẫn thờ ơ hoặc trì hoãn các quyết định để nâng cao nhận thức về khí hậu/môi trường, nhất là khi chưa rõ về phí tổn của việc không can thiệp hành động.²⁸ Tại Việt Nam, nhiều cá nhân có thể không đầu tư ban đầu cho công nghệ mới và sạch hơn do hạn chế về tài chính hoặc do rào cản quy định. Mặc dù tư duy như vậy có thể phù hợp cách đây 10 hoặc 20 năm, nhưng ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy biến đổi khí hậu đang diễn ra, ảnh hưởng đến năng suất và sức khỏe của cộng đồng khắp thế giới, đồng thời gây ra những thiệt hại về tài chính đáng kể cho họ (chẳng hạn tại vùng duyên hải miền trung của Việt Nam năm 2020). Các cộng đồng và các hộ gia đình đang phải hứng chịu những thiệt hại đó, và chúng cũng đã có tác động lan truyền đến các thế hệ tương lai.

Một thất bại thị trường nữa là các cá nhân có xu hướng đầu tư thấp hơn mức cần thiết nếu nhìn trên góc độ tập thể, vì lợi ích của cá nhân thấp hơn lợi ích của xã hội. Ví dụ, một hộ gia đình sẽ không đầu tư vào năng lượng mặt trời vì lợi ích cho bản thân họ thấp hơn lợi ích cho xã hội nói chung. Ngược lại, cũng hộ gia đình đó có thể đợi cho các hộ gia đình khác đầu tư vào công nghệ hiện đại này trước, và nhờ đó, hưởng lợi từ không khí sạch hơn. Vì những thách thức về môi trường không dừng lại ở biên giới quốc gia (chẳng hạn, chất thải nhựa trôi dạt giữa các đại dương), nên nền kinh tế xanh cũng có yếu tố quốc tế. Một thất bại thị trường có liên quan nữa là nhiều cá nhân ít được tiếp cận thông tin công khai hoặc không có năng lực để phân tích thông tin. Tóm lại, những thất bại thị trường trên là lý do Chính phủ phải can thiệp vì quản lý tài nguyên và môi trường vừa là hàng hóa công cộng, vừa là hàng hóa toàn cầu.

Thất bại thị trường thứ ba là thị trường không phải lúc nào cũng tính đến mức giá đúng của tài nguyên do khó xác định những rủi ro liên quan đến thiên tai hoặc các hiện tượng khác. Ví dụ, thị trường đất đai và bất động sản cần phản ánh nguy cơ với các hiện tượng tự nhiên bất lợi tại một địa điểm. Trong một số trường

27 Để tìm hiểu thêm chi tiết, đề nghị tham khảo Ngân hàng Thế giới (2020c), cụ thể tại chương 5 về thách thức của nền kinh tế xanh.

28 Baranzini, Chesney, và Morisset 2003.

hợp, nhất là ở những địa bàn nghèo, giá đất và bất động sản được xác định tương xứng với nguy cơ tai biến tự nhiên và tai biến môi trường. Nhưng nguy cơ với các hiện tượng tự nhiên bất lợi của các dự án phát triển đất đai mới thường không được cân nhắc khi lựa chọn địa điểm hoặc tính đến trong giá bất động sản. Trong thực tế, nhiều khi người ta còn chạy theo hướng ngược lại, đầu tư phát triển các khu đất có nguy cơ thiên tai cao nhất thường ít tốn kém nhất do mật độ dân số ở đây hiện còn thấp - do có mức độ rủi ro về ngập lụt và bão gió cao.

Mặc dù ba “thất bại thị trường” nêu trên có thể giúp chúng ta hiểu thêm tại sao các cá nhân (hộ gia đình và doanh nghiệp) chưa thay đổi hành vi để thích ứng với rủi ro thiên tai một cách đầy đủ, nhưng đó không phải là lời giải thích duy nhất. Vì chính phủ các quốc gia đến nay đều hiểu rõ những thất bại trên, câu hỏi thực sự là tại sao chúng vẫn chưa được khắc phục. Chúng tôi cho rằng một phần câu trả lời nằm trong chính cách hành xử của chính phủ, chẳng hạn như thiếu ý chí chính trị và sự cấp thiết. Tại Việt Nam, các cấp có thẩm quyền còn thiếu cơ chế hiệu quả cần thiết để điều phối quá trình ra quyết định, mặc dù các chính sách về thiên tai và khí hậu thường đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ giữa các bộ ngành trung ương, giữa trung ương và địa phương. Việc triển khai thực hiện những cải cách về thiên tai, khí hậu chậm và không đồng đều cũng do quy định còn yếu, hiệu lực thực thi kém vì thiếu chế tài và các biện pháp kiểm soát. Cuối cùng, Nhà nước chưa tuân theo “các quy tắc xanh” trong hoạt động đầu tư, nhất là tại các doanh nghiệp nhà nước, hiện là một trong những nguồn chính gây ô nhiễm không khí, cũng như trong quá trình lựa chọn dự án và nhà thầu.

II.3. TÌM HIỂU VỀ BÀI HỌC TRIỂN KHAI THÀNH CÔNG CÁC BIỆN PHÁP LIÊN QUAN ĐẾN COVID-19

Khác với những thách thức về thiên tai và khí hậu, đại dịch COVID-19 được xử lý rất tốt ở Việt Nam bằng các biện pháp chủ động và kịp thời. Đó không phải là nói quá vì đến cuối tháng 7, khi làn sóng dịch thứ hai bùng phát, Việt Nam đã thành công trong việc tiếp tục làm phẳng đường cong lây nhiễm COVID-19 bằng cách triển khai ba tuần giãn cách có điều kiện, theo dõi và xét nghiệm. Kinh nghiệm triển khai những biện pháp đúng đắn và đúng thời điểm cần được quan tâm hơn nữa, vì nó có thể truyền cảm hứng cho các nhà hoạch định chính sách thực hiện cam kết xử lý những thách thức về khí hậu và môi trường.

Các biện pháp cụ thể được các cấp có thẩm quyền ở Việt Nam triển khai để chống dịch vi-rút cô-rô-na nhận được nhiều sự quan tâm của báo chí trong nước và quốc tế một cách xứng đáng. Báo chí đã chỉ ra sự kết hợp của (i) mức độ sẵn sàng trước khi có đại dịch, (ii) khả năng phản ứng nhanh và quyết liệt của Chính phủ khi đại dịch mới bùng phát, thông qua đóng cửa trường học và biên giới, và (iii) chiến lược khoanh vùng, truy vết và xét nghiệm ở các địa bàn bị ảnh hưởng nhất.²⁹ Mục tiêu ở đây là tìm hiểu rõ hơn lý do tại sao Chính phủ có thể triển khai thực hiện những biện pháp trên hiệu quả và cương quyết đến vậy, trong khi nhiều quốc gia khác còn đang lúng túng. Các nghiên cứu kinh tế gần đây về thể chế liên hệ năng lực triển khai thực hiện của Chính phủ với ba yếu tố chính: (i) tầm nhìn (lên kế hoạch và chỉ đạo), (ii) năng lực (nguồn lực tài chính và kỹ thuật, khả năng điều phối), và (iii) động lực (cơ chế đảm bảo trách nhiệm giải trình và chia sẻ thông tin).³⁰ Trực quan mà nói, tầm nhìn càng rõ, năng lực và động lực càng lớn, thì khả năng các biện pháp đó triển khai hiệu quả cũng càng lớn.

Trong suốt quá trình kiểm soát khủng hoảng COVID-19, Chính phủ thực hiện tốt nhiệm vụ của mình ở cả ba yếu tố trên (Bảng II.1). Tầm nhìn được định hình bằng sự chỉ đạo mạnh mẽ ngay từ đầu, khi chỉ một tuần sau khi ca nhiễm đầu tiên được xác nhận vào cuối tháng 1, Thủ tướng Chính phủ đã thành lập Ban Chỉ đạo Quốc gia để điều phối “các cấp các ngành trên toàn quốc” ứng phó với dịch COVID-19 bùng phát. Ủy ban do một Phó Thủ tướng đứng đầu và dựa vào sự tham gia của các bộ ngành chuyên môn (Bộ Y tế) và tài chính (Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư), qua đó Chính phủ có thể phối hợp hành động và lên kế hoạch ở cấp trung ương. Về tổng thể, Chính phủ đã được chuẩn bị tốt nhờ vào kinh nghiệm tích lũy qua các đại dịch trước đó, điển hình là dịch SARS năm 2003. Đến cuối năm 2019, Việt Nam đứng thứ 59 trên 190 quốc gia trong Chỉ số An ninh Y tế Toàn cầu, cao hơn nhiều so với các quốc gia có trình độ phát triển kinh tế tương đương.³¹

Liên quan đến yếu tố thứ hai là năng lực, các cấp có thẩm quyền đã có khả năng xác định được nguồn nhân lực và tài lực phù hợp. Nguồn lực trong nội bộ được nhanh chóng huy động để chống lại đại dịch nhờ tích lũy được một lượng dự trữ tài chính lớn và có quỹ dự phòng được trích từ ngân sách nhà nước hàng năm. Những nguồn lực đó được phân bổ nhằm đảm bảo tập trung ứng phó về y tế và gói hỗ trợ tài khóa được thông qua vào đầu tháng 4 để bảo vệ những người dân và doanh nghiệp bị ảnh hưởng nặng nề nhất. Dần dần, một phần lớn hơn trong lượng dự trữ được sử dụng để đẩy nhanh tiến độ thực hiện các dự án đầu tư công, coi đó là công cụ chính sách chính để kích thích khôi phục kinh tế tại Việt Nam. Để tăng cường nhân lực trong giai đoạn đại dịch, Chính phủ đã hành động trên hai mặt trận. Đầu tiên là tạo hiệu quả kinh tế theo

29 Tham khảo, chẳng hạn Dabla-Norris, Gulde-Wolf, và Painchaud 2020; Vũ và Trần 2020; dữ liệu Our World Data 2020.

30 Tham khảo, chẳng hạn Andrews, Pritchett, và Woolcock (2012).

31 Tham khảo Chỉ số An ninh Y tế Toàn cầu; <https://www.ghsindex.org>.

quy mô bằng cách tập trung các chuyên gia y tế tại một số điểm nóng - khéo léo khắc phục sự hạn chế về số lượng chuyên gia trong nước (chẳng hạn, số y bác sĩ trên đầu người tại Việt Nam ít hơn Nhật Bản đến ba lần). Thứ hai, các cấp có thẩm quyền huy động sự hỗ trợ của toàn xã hội, bao gồm lực lượng quân đội và sinh viên. Những người lính được huy động cho sự nghiệp công và giúp giám sát những người trở về từ vùng dịch. Khu vực tư nhân cũng có những sáng kiến như cây “ATM gạo” nổi tiếng, cung cấp lương thực, thực phẩm cho những hộ gia đình khó khăn nhất ở các đô thị lớn.

Năng lực cũng được nâng cao qua nỗ lực phối hợp hành động giữa trung ương và địa phương. Tổ công tác quốc gia giao cho các tỉnh thẩm quyền thực hiện phong tỏa cấp thôn tổ và xã phường, theo thông báo của Bộ Y tế. Các tỉnh cũng được phép lập các chốt kiểm soát ra vào những địa điểm bị phong tỏa và thiết lập các điểm xét nghiệm và điều trị y tế ở địa phương. Các biện pháp thực tế trên đã thay thế cho những cơ chế trao đổi thông tin truyền thống, mất thời gian nhưng không phải lúc nào cũng hiệu quả, giữa trung ương và địa phương.

Bảng II.1. Chất lượng ứng phó COVID-19 là sự kết hợp giữa tầm nhìn, năng lực và động lực

Nội dung		Mô tả
Tầm nhìn	Chỉ đạo	- Sự tham gia của các nhà lãnh đạo cấp cao nhất, bao gồm cả Thủ tướng Chính phủ - Thành lập Tổ công tác đặc biệt do Phó Thủ tướng đứng đầu
	Thiết kế và lên kế hoạch	- Can thiệp dựa trên bài học từ kinh nghiệm trước đó - Có các biện pháp sớm, mạnh dạn, bao gồm đóng cửa biên giới và trường học từ cuối tháng 1 - Khoanh vùng, xét nghiệm, truy vết và cách ly hiệu quả
Năng lực	Phối hợp	- Phối hợp theo chiều ngang (giữa các bộ ngành) nhờ Tổ công tác đặc biệt - Giao quyền và tự chủ đặc biệt cho các tỉnh, chẳng hạn về các biện pháp phong tỏa, cách ly, và kiểm soát dưới sự chỉ đạo của Tổ công tác đặc biệt
	Năng lực	- Nguồn lực tài chính có sẵn nhờ dự trữ tài chính và quỹ dự phòng - Điều chuyển nguồn lực của nhà nước nhanh chóng cho các ưu tiên chi tiêu y tế và cho gói cứu trợ - Điều chuyển nhân sự thiết yếu đến các điểm nóng và các bệnh viện - Phối hợp với cộng đồng doanh nghiệp và xã hội dân sự
Động lực	Trách nhiệm giải trình	- Báo cáo trực tuyến và kịp thời của Bộ Y tế nhằm theo dõi các ca nhiễm và nghi nhiễm - Thực thi chặt chẽ thông qua cộng đồng và các hình thức xử phạt
	Thông tin truyền thông	- Chiến dịch truyền thông sâu rộng thông qua các phương tiện truyền thông truyền thống và mạng xã hội - Công khai các ca nhiễm COVID-19 và truy vết, với nhiều thông tin chi tiết và gần như theo thời gian thực trên cổng thông tin điện tử của Bộ Y tế

Động lực —yếu tố thứ ba — có được nhờ thế mạnh đoàn kết và hiệu lực thực thi truyền thống của Chính phủ, kết hợp với quyết tâm đổi mới sáng tạo thông qua áp dụng các công nghệ số hiện đại. Ngay từ đầu, các cấp có thẩm quyền đã nhận thức được yêu cầu cần phải xây dựng cơ chế báo cáo tốt để theo dõi các ca nhiễm và nghi nhiễm. Điều này được thực hiện nhờ vào hệ thống báo cáo trực tuyến mới. Thông qua hệ thống, Bộ Y tế có thể thu thập thông tin nhanh chóng và cập nhật, gần sát thời gian thực. Nỗ lực ban đầu đó được củng cố vào giữa tháng 4, khi một doanh nghiệp an ninh mạng của Việt Nam ra mắt ứng dụng di động sử dụng giao thức Bluetooth có khả năng thông báo cho người dùng trong trường hợp trong bán kính khoảng 6 bước chân (2m) có một ca nhiễm đã được xác nhận trong vòng 14 ngày. Khi người dùng nhận thông báo về nguy cơ đó, họ được khuyến khích liên hệ với nhân viên y tế ngay lập tức.

Hộp II.2. Trong khi Chính phủ rất hiệu quả, các chương trình xã hội mới lại triển khai chậm

Mặc dù Chính phủ đã hết sức hiệu quả trong triển khai thực hiện hầu hết các biện pháp kiểm soát đại dịch COVID-19, nhưng đánh giá tích cực đó lại không thể đưa ra cho các chương trình mới được ban hành nhằm hỗ trợ tài chính cho người dân và doanh nghiệp bị ảnh hưởng nhiều nhất. Thực chất đến giữa tháng 8, chỉ có 1% những người tham gia khảo sát của Ngân hàng Thế giới đã nhận được hỗ trợ tài chính của Chính phủ, trong khi mục tiêu ban đầu vào tháng 4 là phải hỗ trợ được trên 10 triệu đối tượng, tương đương 10% dân số.^a

Lý do đằng sau việc triển khai chậm này có thể nằm ở chính những yếu tố quyết định đến sự thành công của chương trình chung: hạn chế về năng lực và thiếu động lực. Về mặt năng lực, Chính phủ phải đối mặt với hai vấn đề kỹ thuật: (i) làm thế nào để xác định được người dân và doanh nghiệp bị ảnh hưởng nhiều nhất, và (ii) làm thế nào để chuyển tiền cho họ. Vấn đề thứ nhất liên quan đến thiếu hệ thống định danh đầy đủ và khó khăn trong việc hài hòa thông tin giữa các cơ sở dữ liệu hiện hành, giữa trung ương và địa phương. Vấn đề thứ hai phát sinh từ thực tế là hầu hết những người bị ảnh hưởng bởi COVID-19 chưa có tài khoản ngân hàng, do đó gây hạn chế về các phương án để các cấp có thẩm quyền chuyển tiền cho họ.

Các vấn đề kỹ thuật trên lại càng phức tạp hơn do thiếu động lực từ phía một bộ phận các cơ quan có thẩm quyền. Mặc dù họ đã thể hiện quyết tâm hành động nhanh và sớm khi thực hiện cách ly toàn xã hội trong tháng 4, nhưng lại dần bị mất đi động lực khi nền kinh tế phục hồi trong các tháng sau đó và thiệt hại kinh tế liên quan đến đại dịch bắt đầu giảm dần. Ban đầu, chính quyền trung ương hành động nhanh chóng để thu thập thông tin về những người bị ảnh hưởng thông qua mạng lưới cơ quan Đảng ở địa phương và cơ sở. Đồng thời, một nghị định mới được soạn thảo để ra mắt hệ thống thanh toán điện tử trong một nỗ lực chung do NHNN chủ trì và một số bộ ngành, nhà mạng điện thoại cùng tham gia. Nghị định đã được Thủ tướng Chính phủ ký ban hành, nhưng mãi đến tháng 9 mới cho phép thí điểm hệ thống đó ở quy mô tương đối lớn. Tóm lại, tiến triển là có nhưng còn chậm, vì đến nay mới chỉ một bộ phận nhỏ các đối tượng thụ hưởng tiềm năng đã nhận được hỗ trợ tài chính theo cam kết của Chính phủ.

a) Nguồn: Khảo sát hộ gia đình bằng điện thoại tần suất cao của Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam. Khảo sát trên 4500 hộ gia đình. Tham khảo <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/3813>.

Bên cạnh thực hiện tốt theo dõi và báo cáo nội bộ, động lực còn được củng cố nhờ khả năng kết hợp khéo léo giữa ưu đãi và chế tài. Về ưu đãi, các cấp có thẩm quyền chia sẻ thông tin thu thập được qua hệ thống báo cáo nội bộ cho đồng đảo mọi người, bao gồm cả qua cổng thông tin điện tử của Bộ Y tế. Động thái này, mặc dù ít thấy ở Việt Nam, đã giúp phát đi những tín hiệu đúng đắn tới người dân, để họ chấp nhận các biện pháp phòng, chống dịch và điều chỉnh hành vi phù hợp. Thông qua công bố thông tin về diễn biến dịch bệnh, Chính phủ đã nâng cao tinh thần đoàn kết và trách nhiệm giải trình, mà điều này lại được củng cố bằng những kết quả tốt đạt được nhờ chính những biện pháp đó. Đúng như dự kiến ở Việt Nam, để thực thi hiệu quả các biện pháp cách ly và giãn cách xã hội, các cấp có thẩm quyền đã phải dựa vào hệ thống đảng bộ và mạng lưới cơ sở truyền thống. Hệ thống giám sát này được bổ sung bằng việc yêu cầu tất cả mọi người phải đeo khẩu trang tại nơi công cộng để bảo vệ bản thân và những người khác từ ngày 16 tháng 3 năm 2020. Đây không chỉ là khuyến cáo mà là quy định bắt buộc người dân phải thực hiện theo. Mạng xã hội được giám sát và các chế tài xử phạt được đặt ra để ngăn chặn tin giả và hành vi chống đối.

Thông tin truyền thông một cách khéo léo đã có những đóng góp vào việc triển khai thực hiện các biện pháp phòng, chống COVID-19. Cũng theo cách truyền thống, Nhà nước kêu gọi chống dịch như chống giặc ngoại xâm và kêu gọi toàn dân đoàn kết đánh bại dịch bệnh, gợi lại lịch sử lâu đời của dân tộc luôn bị đe dọa bởi giặc ngoại xâm. Mặc dù vậy, các cấp có thẩm quyền cũng rất sáng tạo khi sử dụng cả những phương thức phi truyền thống để khích lệ người dân, như bằng một bài hát được xem đến trên 32 triệu lượt trên YouTube. Các cấp có thẩm quyền còn liên tục cập nhật thông tin cho người dân bằng cách gửi trên 6 triệu tin nhắn qua điện thoại di động và ra mắt một ứng dụng di động gọi là “NCOVI.” Biểu mẫu khai báo y tế điện tử cũng sớm được ban hành trên nền tảng số của Chính phủ ngay từ đầu. Nhờ minh bạch và đổi mới sáng tạo trong thông tin và truyền thông tới công chúng, Chính phủ đã lấy được và duy trì được lòng tin của người dân về khả năng ứng phó với khủng hoảng. Theo khảo sát của Dalia Research tại 45 quốc gia về quan điểm của người dân với cách Chính phủ ứng phó với đại dịch, Việt Nam có thứ hạng tốt hơn so với các quốc gia “mô hình kiểu mẫu” khác như Sing-ga-po và Hàn Quốc, với 62% người Việt Nam tham gia khảo sát có quan điểm là Chính phủ đang làm “đúng mức.”³²

32 <https://daliaresearch.com/blog/dalia-assesses-how-the-world-ranks-their-governments-response-to-covid-19/>.

II.4. NHỮNG BÀI HỌC GÌ TỪ COVID-19 CÓ THỂ ÁP DỤNG CHO NHỮNG THÁCH THỨC VỀ KHÍ HẬU VÀ MÔI TRƯỜNG?

Hiện nay, Việt Nam đang đứng giữa ngã rẽ để phục hồi hậu COVID-19. Quốc gia cần lựa chọn giữa lộ trình như trước đó hay lộ trình phục hồi xanh để giúp xử lý những tác động của dịch bệnh trong tương lai, của rủi ro thiên tai và khí hậu, và xây dựng một tương lai có khả năng chống chịu tốt hơn. Mặc dù kinh nghiệm với COVID-19 có thể truyền cảm hứng cho các quốc gia khác trong công cuộc chống dịch của họ, có hai bài học được chỉ ra cho Việt Nam. Một là cần chuẩn bị sẵn sàng và hành động nhanh chóng khi phải đối mặt với những thảm họa y tế và khí hậu; và hai là triển khai thực hiện hiệu quả các biện pháp đòi hỏi phải có sự chỉ đạo mạnh mẽ, đủ năng lực, và động lực để thử nghiệm và truyền thông. Những bài học này có thể áp dụng cho những thách thức về khí hậu và môi trường.

Bài học 1: Khôi phục theo hướng xanh phải là ưu tiên hàng đầu của Việt Nam

Khủng hoảng COVID-19 được cho là đang mở rộng con đường hướng tới nền kinh tế xanh hơn hay sạch hơn ở nhiều nơi trên thế giới.³³ Cảm nhận rõ rệt hơn về sự mong manh dễ tổn thương khiến cho chính phủ và người dân ngày càng nâng cao nhận thức về các cú sốc có tác động lớn như đại dịch và thiên tai liên quan đến khí hậu. Đại dịch COVID-19 cũng là minh chứng cho thấy nhà nước có thể can thiệp kiên quyết trong trường hợp khẩn cấp và nhận được sự ủng hộ của người dân.³⁴

Ngày nay, nhiều quốc gia đang coi các biện pháp phục hồi “xanh” là trọng tâm của các gói kích thích kinh tế. Điều này là do họ nhận thức được rằng tác động lâu dài của khủng hoảng vi-rút cô-rô-na đối với khí hậu rất cuộc sẽ phụ thuộc vào lựa chọn về điều mà tất cả chúng ta đều muốn thấy ở nền kinh tế khi phục hồi - và đặc biệt là các nền kinh tế còn tiếp tục lệ thuộc vào nhiên liệu hóa thạch và các hoạt động thiếu bền vững đến đâu (tham khảo ví dụ tại Hộp II.3). Cũng tương tự như COVID-19, hành động kiên quyết của các nhà lãnh đạo hôm nay có thể có tác động tích cực đến những thế hệ tương lai, những người hoặc sẽ được hưởng lợi từ ứng phó hiệu quả, hoặc phải gánh chịu hệ quả của các biện pháp sai lầm.

Ngoài những lợi ích rõ rệt về môi trường gắn liền với phục hồi xanh, các chính sách xanh và đầu tư xanh cũng có thể tạo thêm việc làm, thúc đẩy các hoạt động kinh tế, và khôi phục dư địa tài khóa. Ví dụ là một phát hiện đã được củng cố cho thấy thuế các-bon có thể làm giảm ô nhiễm không khí và giúp tạo thêm nguồn thu cho chính phủ.³⁵ Quan trọng không kém là những chính sách tài khóa kết hợp đầu tư xanh với

33 Trong ngắn hạn, khủng hoảng COVID-19 có thể ảnh hưởng tiêu cực đến nghị trình về biến đổi khí hậu qua trì hoãn một số sự kiện quốc tế như hội nghị Glasgow vào tháng 4, trong đó 196 quốc gia dự kiến đưa ra các kế hoạch sửa đổi của họ để đáp ứng các mục tiêu giảm phát thải được xác định qua Hiệp định Pa-ri 2015. Đại dịch cũng thay thế cho biến đổi khí hậu để trở thành rủi ro chính theo quan điểm của người dân, vì theo báo cáo về rủi ro tương lai AXA (<https://www.axa.com/en/press/press-releases/axa-future-risks-report-2020-the-covid-19-pandemic-eclipses-climate-risk>), những rủi ro này đứng thứ 8 trong năm trước đó. Một số ngành gây ô nhiễm như nhiên liệu hóa thạch, nhựa, hàng không và xe ô-tô đang cố gắng tranh giành những lợi thế về tài chính và tài khóa, bao gồm cả những hạn chế ít chặt chẽ hơn về môi trường đối với các hoạt động và đầu tư của họ.

34 Tham khảo, chẳng hạn Cameron và đồng sự (2020); và OECD (2020).

35 Thuế các-bon không chỉ là cách hiệu quả nhất để hạn chế phát thải các-bon mà còn là cơ sở tính thuế lớn và hầu như chưa được khai thác - một hình thức miễn trừ lớn, trái ngược với nguyên tắc là các quốc gia cần mở rộng cơ sở tính thuế đồng thời giảm và đồng bộ thuế xuất.

thuế nhiên liệu, đem lại hiệu ứng số nhân cho nền kinh tế.³⁶ Một khảo sát gần đây với 230 cán bộ nhân viên thuộc các Bộ Tài chính và Ngân hàng Trung ương cho thấy quan điểm là đầu tư xanh có thể đem lại tác động đến GDP và tăng trưởng việc làm (do hàm lượng lao động có chiều sâu hơn) lớn hơn so với đầu tư thâm dụng phát thải.³⁷ Ví dụ tại Hoa Kỳ, người ta thấy rằng với mỗi đồng đô-la chi tiêu, dự án giao thông công cộng sạch tạo thêm 70 giờ làm việc nhiều hơn so với mạng lưới đường cao tốc. Tương tự, mỗi đồng đô-la chi tiêu đầu tư vào năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng, phục hồi đất đai có thể tạo số việc làm cao gấp đôi so với đầu tư vào nhiên liệu hóa thạch. Trong bất kỳ chương trình kích thích kinh tế nào, vai trò của đầu tư công không chỉ nhằm kích thích kinh tế trực tiếp mà còn nhằm thu hút đầu tư của tư nhân. Điều đó cũng đúng với các chương trình kích thích kinh tế xanh, nhằm nâng cao khả năng tạo đòn bẩy huy động khu vực tư nhân cùng thực hiện đầu tư xanh của các bộ tài chính, kể cả khi nguồn thu từ thuế nhiên liệu không được dành riêng cho đầu tư xanh.³⁸

Hộp II.3. Phục hồi xanh: những sáng kiến gần đây

Nhiều chính phủ đã tuyên bố cam kết sử dụng gói kích thích tài khóa nhằm ứng phó với khủng hoảng kinh tế và y tế COVID-19, trong đó một phần ba dự kiến được chi cho các ngành có tác động đến môi trường. Liên minh Châu Âu hiện đang đi theo hướng xanh hơn, với khoảng 30% của gói 750 tỷ € (891 tỷ US\$) được dành cho các dự án đầu tư thân thiện với khí hậu trong thập kỷ tới. Nhiều quốc gia cũng đang đầu tư cho giảm lượng các-bon phát thải từ sản xuất điện (Cô-lôm-bia, Pháp, I-ta-lia, Hàn Quốc, Ma-rốc, và Ni-giê-ria), tiết kiệm năng lượng (Pháp và Anh), giao thông vận tải bền vững (Ôt-xtrây-li-a, Áo, Pháp, Đức, Hàn Quốc và Thụy Điển), giải pháp thiên nhiên (Ê-thi-ô-pi-a, Ấn Độ và Niu Di-lân), kinh tế số và kinh tế tuần hoàn (Trung Quốc và Miến Điện).

Điển hình là Chính sách kinh tế xanh mới của Hàn Quốc vào tháng 7/2020. Đó là một phần của chiến lược quốc gia nhằm tạo 659.000 việc làm và hỗ trợ nước này vượt qua khủng hoảng kinh tế, đồng thời xử lý những thách thức về môi trường và khí hậu. Hàn Quốc cam kết khoảng 61 tỷ USD trong 5 năm (2020–2025) để nâng công suất năng lượng tái tạo lên đến 42,7 GW vào năm 2025 so với 12,7 GW năm 2019 và mở rộng quy mô đội xe xanh lên 1,33 triệu phương tiện chạy bằng điện và hy-đrô. Kế hoạch này cũng hứa hẹn cải tạo trường học và nhà ở công cộng cho thuê thành nhà tự cung cấp năng lượng, và chuyển đổi các khu đô thị trở thành các thành phố xanh thông minh.

Nguồn: OECD 2020; Tổ chức Khí tượng Thế giới 2000.

Trên cơ sở tầm nhìn nêu trên, Việt Nam nên trở thành quốc gia tiên phong trên thế giới về phục hồi xanh.

Đây sẽ là quyết sách lành mạnh về kinh tế, vì chú trọng hơn vào môi trường sẽ đưa Việt Nam đi theo lộ trình bền vững hướng đến hoàn thành mục tiêu dài hạn để trở thành nền kinh tế có thu nhập cao vào năm 2045. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy có bảy chính sách và hành động có thể có tiềm năng vừa tạo tác động số nhân kinh tế, vừa cải thiện các tiêu chí đo lường tác động khí hậu³⁹:

1. Ưu tiên đầu tư cho năng lượng sạch hơn, hoặc hỗ trợ có điều kiện cho các doanh nghiệp cắt giảm mạnh lượng thải, đặc biệt là trong các ngành thâm dụng các-bon.
2. Điều chỉnh hoạt động định giá các tài nguyên không tái tạo hoặc gây ô nhiễm để khuyến khích hành vi có trách nhiệm, bao gồm bỏ trợ cấp và/hoặc áp thuế (ví dụ thuế các-bon).
3. Tài trợ, cho vay, và ưu đãi thuế cho giao thông và vận tải bền vững, xử lý nước, quản lý rác thải, kinh

36 Nhiều ví dụ điển hình có thể tham khảo tại OECD (2020). Tham khảo thêm phân tích mới của liên minh We Mean Business do Cambridge Econometrics tiến hành cho thấy kế hoạch khôi phục theo hướng xanh sẽ đẩy mạnh thu nhập, việc làm và GDP tốt hơn so với các biện pháp kích thích quay lại trạng thái bình thường, đồng thời đem lại thêm lợi ích là giảm phát thải (<https://www.wemeanbusinesscoalition.org/wp-content/uploads/2020/10/Green-Recovery-Assessment-v2.pdf>).

37 Mạng lưới xanh hóa hệ thống tài chính 2020.

38 Để tìm hiểu lý luận đầy đủ, đề nghị tham khảo Estevao 2020.

39 Để tìm hiểu chi tiết, đề nghị tham khảo Stern và Stiglitz và đồng sự (2020); và OECD (2020).

tế tuần hoàn, và nghiên cứu về năng lượng sạch, bao gồm thông qua hệ thống tài chính bằng cách yêu cầu các ngân hàng đầu tư ít hơn vào nhiên liệu hóa thạch và nhiều hơn vào các nỗ lực giảm nhẹ biến đổi khí hậu và nâng cao khả năng chống chịu.

4. Hỗ trợ tài chính cho các hộ gia đình để nâng cao hiệu suất sử dụng năng lượng và lắp đặt các thiết bị năng lượng tái tạo (tập trung vào các hệ thống cách nhiệt, sưởi và tích trữ năng lượng cải tiến).
5. Có các biện pháp hỗ trợ tạo điều kiện khôi phục hệ sinh thái, coi đây là cơ sở hạ tầng xanh thiết yếu (ví dụ, rừng ngập mặn nguyên vẹn làm giảm sóng biển dâng do bão), bao gồm môi trường sống giàu các-bon và nông nghiệp thân thiện với khí hậu (nhiều hoạt động đầu tư như vậy cũng có thể giúp thúc đẩy và chuyển đổi ngành du lịch, như một phần trong nỗ lực phục hồi kinh tế hậu COVID).
6. Đảm bảo sự phát triển cơ sở hạ tầng mới có cân nhắc đến rủi ro thiên tai và khí hậu để tránh những khu vực có nhiều tai biến, đồng thời đảm bảo tiêu chuẩn thiết kế có thể chịu được tác động của thiên tai nhằm tránh tạo ra những rủi ro mới.
7. Đầu tư cho những biện pháp thích ứng thông qua các khoản đầu tư kết hợp giữa những chiến lược bảo vệ xanh và xám để giảm rủi ro cho con người và tài sản với những rủi ro thiên tai và khí hậu.

Triển khai sớm bảy hành động và chính sách trên cũng như những ưu tiên đầu tư có liên quan sẽ giúp Việt Nam ổn định nền kinh tế ở thời điểm hiện tại, giảm nhu cầu đầu tư trong thời kỳ thất lung buộc bụng sắp tới, và hoàn thành được các mục tiêu về khí hậu trong cả ngắn hạn và dài hạn. Chẳng hạn, Chính phủ cần sớm hành động để tránh đầu tư vào công nghệ và cơ sở hạ tầng khiến cho đất nước bị mắc kẹt ở những ngành thâm dụng các-bon và cơ sở hạ tầng dễ tổn thương.⁴⁰ Trong một phân tích gần đây, Ngân hàng Thế giới ước tính rằng mức đầu tư mới cho các ngành năng lượng và vận tải cần thiết để giảm đáng kể phát thải khí nhà kính vào năm 2030 sẽ tốn kinh phí khoảng 30 tỷ US\$.⁴¹ Nhưng nếu kết hợp với từng bước ban hành thuế các-bon đối với các ngành gây ô nhiễm chính, hướng hành động đó sẽ làm tăng GDP khoảng 50 tỷ US\$ từ năm 2021 đến năm 2030 thông qua các tác động trực tiếp và gián tiếp, bao gồm tác động đến sức khỏe của người dân và cơ sở hạ tầng hiện tại. Tập trung vào năng lượng sạch hơn cũng giúp tạo thêm việc làm, vì đầu tư cho điện gió có thể tạo ra số việc làm nhiều gấp 2,3 lần trên mỗi me-ga-wat so với sử dụng than và nhiên liệu hóa thạch. Không còn nghi ngờ gì nữa, những lợi ích trên hoàn toàn xứng đáng so với chi phí đầu tư ban đầu của Việt Nam.

Một lĩnh vực ưu tiên nữa của Việt Nam là ngành du lịch, do tỷ trọng hiện nay của ngành này trong nền kinh tế quốc dân lên đến gần 10% GDP trong năm 2019. Du lịch phụ thuộc vào nhu cầu của con người, nhưng COVID-19 sẽ dẫn đến thay đổi trong thói quen hàng ngày của mọi người do phải điều chỉnh lối sống cho phù hợp với môi trường xung quanh, đây là cơ hội để các doanh nghiệp suy nghĩ thêm về du lịch thông minh bền vững. Triển khai sớm các sáng kiến xanh sẽ được hoan nghênh vì du lịch đã và đang góp phần gây suy thoái môi trường và phá hủy đa dạng sinh học. Trong điều kiện 42% khách sạn ven biển đều nằm gần các bãi biển đang bị xói mòn, cần có sự quan tâm tới đầu tư bảo vệ bờ biển, giúp ổn định các khu vực ven biển, đồng thời phòng chống bão lũ và nước biển dâng do sóng. Quan tâm nhiều hơn đến nghị trình môi trường cũng ảnh hưởng đến ngành du lịch vì du khách nhìn chung đều sẵn sàng chi trả nhiều hơn cho dịch vụ cộng đồng hoặc cho dịch vụ sạch hơn.⁴² Điều này càng trở nên quan trọng hơn khi một số điểm thu hút khách du lịch - như

40 Chuyển sang sử dụng năng lượng xanh hơn đòi hỏi một số điều kiện ban đầu, bao gồm (i) nâng cao năng lực và hiện đại hóa mạng điện lưới để sẵn sàng tích hợp với năng lượng tái tạo; (ii) ban hành quy định và hạ tầng cần có cho những cơ hội mới, như sản xuất điện mặt trời phi tập trung và phương tiện giao thông điện; và (iii) nhu cầu đầu tư cân bằng hệ thống để loại bỏ sử dụng than, chẳng hạn chuyển sang sử dụng khí đốt làm nhiên liệu quá độ.

41 Để tìm hiểu chi tiết, đề nghị tham khảo Ngân hàng Thế giới (2020).

42 Nghiên cứu của Trip Advisor cho thấy 34% du khách sẵn sàng chi trả nhiều hơn cho các khách sạn thân thiện với môi trường, trong khi 50% du khách quốc tế sẵn sàng chi trả nhiều hơn cho các doanh nghiệp đem lại lợi ích cho cộng đồng địa phương và các hoạt

hồ, núi và bãi biển - đang phải chịu ô nhiễm ở mức cao. Ví dụ, rác nhựa được tìm thấy ở nhiều điểm du lịch ở Việt Nam. Định hướng xanh trong ngành du lịch không chỉ giảm dấu ấn môi trường của ngành mà còn giúp phát triển du lịch có chất lượng hơn, đem lại tác động số nhân lớn hơn đến việc làm và hoạt động doanh nghiệp tại địa phương. Động thái chiến lược này thậm chí còn quan trọng hơn cho tương lai của ngành du lịch vì du lịch đại trà khó có thể phục hồi nhanh chóng trong thời kỳ hậu đại dịch.

Một ưu tiên nữa là phải lồng ghép thông tin về rủi ro vào trong quy hoạch không gian, phát triển khu đô thị mới và khu công nghiệp mới. Hiện nay, trên một nửa các khu công nghiệp đang có nguy cơ bị ngập lụt nghiêm trọng. Ngập lụt và bão gió có thể gây tác động đáng kể đến khả năng hoạt động của các ngành công nghiệp và sự toàn vẹn của chuỗi giá trị. Trận lụt năm 2011 tại Băng Cốc là ví dụ điển hình về chi phí rất lớn mà chính phủ phải chịu để khôi phục các biện pháp bảo vệ doanh nghiệp công nghiệp tư nhân, được đẩy mạnh trong các khu vực có nguy cơ ngập lụt. Đối với Việt Nam, phục hồi xanh rồi cuộc sẽ là quyết định kỹ trị khôn khéo, sẽ hỗ trợ mô hình tăng trưởng của đất nước tham gia sâu hơn vào các chuỗi giá trị toàn cầu bằng cách thu hút các tập đoàn đa quốc gia để giúp Việt Nam tiếp cận công nghệ mới và nâng cao hàm lượng nội địa. Đó là quyết định khôn khéo vì nhiều công ty đa quốc gia đã lồng ghép những quan ngại về môi trường như một phần trong trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp do áp lực ngày càng tăng từ phía khách hàng.⁴³ Đi trước các đối thủ cạnh tranh nhờ kiểm soát tốt đại dịch COVID-19, Việt Nam đã tạo ra thế cạnh tranh có thể được duy trì hoặc thậm chí nâng cao bằng cách hành động nhanh hơn trong quá trình hướng tới nền kinh tế sạch hay nền kinh tế xanh.

Bài học 2: Chỉ có triển khai thực hiện mới đem lại thành công, hay “lời nói đi đôi với việc làm”

Mặc dù điều quan trọng là phải xác định từ đâu những gì cần làm nhằm thúc đẩy phục hồi xanh ở Việt Nam, nhưng hầu hết các hành động mô tả ở trên đã được thể hiện dưới hình thức này hay hình thức khác trong nhiều chiến lược ngành và chiến lược quốc gia gần đây. Vì vậy, thách thức còn lại và lớn hơn đối với các cấp có thẩm quyền là phải triển khai những hành động đó với tinh thần khẩn trương hơn nữa.

Với COVID-19, các cấp có thẩm quyền tại Việt Nam đã đối mặt với phép thử khắc nghiệt nhất trong những thập kỷ gần đây, khi phải đương đầu với đại dịch mà ít ai lường trước được. Họ buộc phải đưa ra những quyết định thiết yếu trong điều kiện áp lực căng thẳng, đòi hỏi phải kết hợp giữa tầm nhìn, năng lực và động lực. Đến nay, có thể nói rằng việc triển khai thực hiện nghị trình về môi trường không bị hạn chế bởi thiếu tầm nhìn và năng lực, những điều thậm chí vẫn còn có thể được cải thiện thêm.⁴⁴ Thay vào đó, trở ngại chính có lẽ là động lực hạn chế ở một số bên liên quan trong nước để điều chỉnh hành vi của họ với những thách thức về khí hậu và môi trường, do cả thất bại của thị trường và thất bại của chính phủ, như đã giải thích ở trên.

Dựa trên bài học từ COVID-19, ưu tiên trước mắt của Chính phủ là tạo điều kiện cho hoạt động thử nghiệm và đổi mới sáng tạo thông qua áp dụng bốn nguyên tắc. Một là sử dụng ưu đãi khéo léo để tạo động lực cho người dân, doanh nghiệp và cán bộ chính phủ. Hai là coi trọng tâm lý ngại chế tài. Ba là tạo lòng tin của người dân với các nhà hoạch định chính sách, cách thức và thể chế hoạch định chính sách. Những điều này phụ thuộc vào cách hành xử của chính Chính phủ. Bốn là thông tin, truyền thông rõ ràng, minh bạch và sâu rộng về hành động và kết quả. Có như vậy, mọi người mới thấy rằng tất cả vì lợi ích chung.

động bảo tồn (tham khảo Yu và Jai 2017).

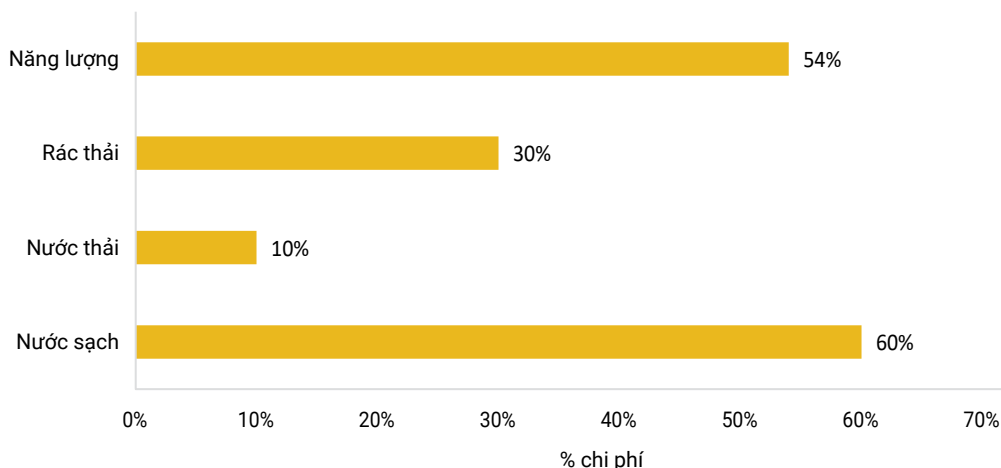
43 Chủ đề này là một nội dung trong chủ đề chính của Diễn đàn Phát triển Việt Nam được Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới phối hợp tổ chức cuối tháng 9/2020.

44 Ví dụ, các chỉ tiêu đóng góp do quốc gia tự xác định cho Việt Nam cần phải tham vọng hơn nữa và cần phối hợp các chỉ tiêu đó tốt hơn trong quy hoạch ngành điện sắp ban hành, để biến tầm nhìn thành lộ trình có thể hành động.

Tạo ưu đãi bằng cách điều chỉnh giá cả

Động lực là tìm kiếm các công cụ thông minh để khuyến khích các tác nhân kinh tế làm đúng ở đúng thời điểm. Trong kinh tế học, công cụ có thể sử dụng là giá cả. Trong lĩnh vực môi trường, việc áp dụng mức phí sử dụng quá thấp dẫn đến nguồn tài nguyên không tái tạo bị quản lý thiếu bền vững. Ngày nay ở Việt Nam, hầu hết lệ phí sử dụng cơ sở hạ tầng chỉ bằng một phần nhỏ chi phí, dẫn đến những hành vi thiếu trách nhiệm (Hình II.5).

Hình II.5. Phí sử dụng thấp hơn chi phí cung ứng ở các lĩnh vực cơ sở hạ tầng



Nguồn: Tính toán của cán bộ Ngân hàng Thế giới dựa trên dữ liệu của Chính phủ.

Chính vì vậy, cần phải nâng mức phí sử dụng năng lượng, nước và xử lý rác thải để khách hàng thận trọng hơn trong sử dụng (tham khảo Hộp II.4). Trong điều kiện mức phí tăng dần sẽ được thực hiện thông qua loại bỏ trợ cấp, cách làm như vậy sẽ khuyến khích các nhà cung cấp từng bước hoạt động hiệu quả chi phí hơn. Cách tiếp cận như vậy cũng cần được áp dụng để thu từ các cơ sở gây ô nhiễm bằng cách đánh thuế phát thải các-bon, gây ô nhiễm nguồn nước, hoặc cả hai.

Hộp II.4. Làm thế nào cơ chế định giá có thể dẫn đến hành vi mới

Như trình bày ở Hình II.5, mức phí sử dụng các dịch vụ cơ sở hạ tầng ở Việt Nam hiện đang thấp - thấp hơn nhiều so với chi phí cung ứng và thậm chí rất thấp so với tổng chi phí xã hội nếu xét đến tất cả các ngoại ứng. Mặc dù phí được trợ cấp trên cơ sở nỗ lực nâng cao khả năng tiếp cận các dịch vụ trên, nhưng thách thức chính hiện nay là làm thế nào để tăng các hành vi có trách nhiệm. Việt Nam hiện đã gần bao phủ được các dịch vụ điện và nước cho toàn dân.

Trong ngành năng lượng, giá điện hiện nay đủ bù đắp chi phí cung cấp nhưng chưa phản ánh được các hoạt động đầu tư tương lai và tác động ngoại ứng có thể xảy ra (ví dụ, ô nhiễm). Bên cạnh việc từng bước nâng giá, Chính phủ cũng cần khuyến khích sử dụng năng lượng tái sinh bằng cách làm cho giá cả trở nên hấp dẫn hơn hoặc bằng cách cấp các dòng tín dụng ưu đãi hoặc cấp bảo lãnh.

Định giá các-bon có thể là công cụ hữu ích để Chính phủ khuyến khích giảm khí nhà kính một cách hiệu quả chi phí. Phương thức này giúp nội hóa chi phí xã hội của việc xả thải khí nhà kính, đồng thời tạo sân chơi công bằng giữa cơ sở xả thải và cơ sở không xả thải. Các doanh nghiệp sử dụng công nghệ các-bon thấp sẽ được hưởng lợi từ việc đầu tư giảm thải trước đây và hiện nay, trong khi các cơ sở phát thải cao có động lực giảm phát thải hiệu quả để tránh phải trả phí các-bon. Việt Nam đã và đang triển khai thực hiện thuế bảo vệ môi trường (thuế BVMT) từ năm 2012, và thuế đó hiện nay đóng góp từ 2-3% ngân sách nhà nước. Thuế hiện hành chỉ tập trung hẹp vào khí hy-đrô flo-rua các-bon (HCFC), vì vậy cần được mở rộng sang các loại khí nhà kính có chất flo-rua khác, như tại một số quốc gia khác.

Trong ngành nước, hiện đã có những tiến triển theo nguyên tắc giá phải đảm bảo gần bù đắp chi phí, nhưng vẫn còn cần được cải thiện. Kinh nghiệm gần đây cho thấy mức độ sẵn sàng chi trả và sẵn sàng sử dụng tiết kiệm hơn tài nguyên nước hạn chế của người dùng tương quan chặt chẽ với chất lượng dịch vụ.

Một lĩnh vực quan ngại nữa là rác thải, do mức phí rác thải của các hộ gia đình hiện quá thấp (chưa đến 0,5% thu nhập khả dụng, trong khi thông lệ quốc tế phải là 1 đến 1,5%). Việt Nam hiện đang đánh thuế môi trường đối với các đơn vị nhập khẩu và sản xuất túi nhựa mặc dù còn thấp. Thuế này tạo nguồn thu, nhưng chưa đủ để kích thích thay đổi đang rất cần về hành vi.

Mặc dù ít ai không đồng ý với hiệu quả sử dụng các chính sách định giá môi trường để thay đổi hành vi, nhưng nâng giá hoặc tăng thuế có thể là thách thức về chính trị và xã hội trong ngắn hạn. Đôi khi, người tiêu dùng trên thế giới có những phản ứng rất tiêu cực với việc ban hành thuế các-bon hoặc việc giảm trợ cấp khiến cho giá xăng dầu tăng lên với người tiêu dùng cuối cùng. Vì lý do trên, những chính sách này nên được ban hành từng bước, kết hợp với các chiến dịch truyền thông khéo léo để giải thích về lợi ích lâu dài. Chính phủ cũng có thể cân nhắc cắt giảm các sắc thuế khác để giảm gánh nặng tài khóa chung cho doanh nghiệp và hộ gia đình. Sử dụng trợ cấp có mục tiêu cho hầu hết các nhóm có dễ bị tổn thương nhất, một phần dựa vào trợ cấp chéo từ nguồn thu thuế môi trường của các nhóm khá giả hơn cũng là một phương án đã được Đức và Thụy Điển triển khai thực hiện để giảm giá năng lượng cho một số nhóm hộ gia đình nhất định.

Tạo tâm lý ngại chi trả bằng cách thực thi các quy định

Quy định có thể được bổ sung bằng một số ưu đãi khuyến khích thay đổi hành vi. Ưu đãi là cách hiệu quả để tạo động lực thay đổi hành vi cá nhân và tập thể, vì không đòi hỏi Chính phủ phải theo dõi và có chế tài chặt chẽ. Tuy nhiên, cách làm đó không phải lúc nào cũng có hiệu quả, và thường phải có thêm các quy định giúp thay đổi hành vi. Mục đích ở đây không phải nhằm trình bày ra một danh mục dài những quy định mà Chính phủ Việt Nam có thể cân nhắc, mà nhằm nhấn mạnh về nhu cầu phải cân đối giữa việc sử dụng các quy định cứng và mềm.

Các cấp có thẩm quyền nên cân nhắc áp dụng các quy định mềm vì các quy định này cần ít sự quan tâm và giám sát hơn. Quy định mềm có thể bao gồm dán nhãn thông tin hiệu suất sử dụng năng lượng trên đồ điện gia dụng, xe ô-tô, tòa nhà và thực phẩm hữu cơ, như thường được thực hiện tại các quốc gia thuộc Tổ

chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD). Đồng thời, các quy định cứng cũng vẫn cần để cân đối giữa “củ cà rốt và cây gậy”. Cây gậy có thể là ban hành mức trần hoặc chỉ tiêu, chẳng hạn về chất lượng nước hoặc xăng. Các quy định đó cũng nhằm kiểm soát hoặc cấm sử dụng các sản phẩm gây hại cho môi trường - ví dụ yêu cầu giấy phép sử dụng thuốc trừ sâu và hóa chất - hoặc bảo vệ người dân khỏi những nguy cơ thiên tai như ngập lụt hoặc mực nước biển dâng.

Sức mạnh của các quy định phụ thuộc nhiều vào năng lực giám sát cũng như quyết tâm thực thi và có chế tài với những người vi phạm của Nhà nước. Như được minh chứng qua COVID-19, điều này đòi hỏi phải có hệ thống báo cáo tốt, các biện pháp kiểm soát hiệu quả, và hệ thống tư pháp đảm bảo hiệu suất. Đáng tiếc là nhiều quy định về môi trường chưa được thực thi đầy đủ, vì khó xác định người vi phạm và xử phạt họ như minh họa qua ví dụ trong Hộp II.5 về giấy phép khai thác cát.

Hộp II.5. Thực thi quy định về giấy phép khai thác cát

Khai thác cát phi pháp đã trở nên phổ biến và bừa bãi do kinh tế phát triển nhanh chóng và các hoạt động xây dựng gia tăng nhanh chóng sau đó ở Việt Nam trong những thập kỷ qua. Tuy nhiên, khai thác cát sông đã dẫn đến nhiều tác động môi trường bất lợi, chẳng hạn xói lở bờ sông và bờ biển, giảm mực nước ngầm, mất môi trường sống của thủy sinh, phá hủy cầu, đê và các tuyến đường dọc bờ sông và bờ biển. Mặc dù khai thác cát gây ra những tác động tiêu cực, nhưng những nỗ lực kiểm soát tình trạng này của chính quyền và người dân địa phương dường như chưa đầy đủ và hiệu quả, bằng chứng là hoạt động khai thác cát vẫn diễn ra tràn lan ở hầu hết các con sông ở Việt Nam.

Nhận thức được vấn đề này, Chính phủ Việt Nam đã ban hành một số quy định nhằm chấm dứt khai thác cát phi pháp. Chẳng hạn, Luật Bảo vệ Đê điều năm 2006 cấm các hoạt động gây ảnh hưởng đến hành lang bảo vệ đê (nghĩa là 20 mét từ chân đê đến sông), bao gồm cả khai thác cát. Gần đây hơn, Chính phủ đã ban hành một nghị định mới vào tháng 4/2020 để kiểm soát việc tiếp tục khai thác cát, với mục tiêu bảo vệ bờ sông và nền phù sa.

Tuy nhiên, khai thác cát phi pháp vẫn tiếp diễn vì luật và quy định chưa được thực thi một cách đầy đủ. Điều này phần nào có thể do còn tồn tại các nhóm lợi ích và năng lực giám sát hạn chế của chính quyền địa phương. Ngoài ra, cũng cần minh bạch hơn, bằng cách công bố danh tính của những người vi phạm, như trong theo dõi và báo cáo về các ca lây nhiễm COVID-19. Áp dụng phạt tiền đối với người vi phạm cũng là yếu tố quan trọng trong chiến lược của Chính phủ, bên cạnh sự phối hợp tốt giữa trung ương và địa phương cũng như giữa các tỉnh thành. Các cấp có thẩm quyền cũng cần cân nhắc phát triển các hoạt động kinh tế thay thế hoặc đào tạo cho các đối tượng tự nguyện chấm dứt hoạt động khai thác phi pháp.

Xây dựng lòng tin bằng cách làm gương

Chính phủ nên hành động thông qua các ưu đãi và chế tài để thay đổi hành vi của doanh nghiệp và hộ gia đình. Mặc dù vậy, Nhà nước không chỉ là cỗ máy quản lý mà còn là một tác nhân quan trọng, thông qua các hoạt động đầu tư, sản xuất và tiêu dùng một số sản phẩm có tác động trực tiếp đến tài nguyên và môi trường. Nếu các cấp có thẩm quyền muốn tạo ra vòng xoáy tích cực có lợi cho các chỉ tiêu môi trường, họ cần bắt đầu từ chính các hoạt động của mình, để mở đường và tạo lòng tin cao hơn trong công cuộc cải cách.

Chỉ đường có nhiều cách. Nhà nước có thể đưa những quan ngại về môi trường vào trong chương trình đầu tư của mình. Như ngày càng nhiều quốc gia đã thực hiện, các tiêu chí về rủi ro khí hậu, thiên tai và/hoặc môi trường có thể được lồng ghép vào trong quá trình lựa chọn dự án đầu tư của các ngành chiến lược, như du lịch, năng lượng và nông nghiệp, hoặc trong thiết kế dự án hợp tác công-tư với khu vực tư nhân. Cách làm có thể là bao gồm quy định hoặc thực hiện thẩm định chính sách tiền kiểm, hoặc yêu cầu chỉ rõ làm thế nào việc phát triển cơ sở hạ tầng hoặc thương mại mới có thể giúp giảm thiểu rủi ro thiên tai và khí hậu, như hiện đang yêu cầu thực hiện tại Phi-líp-pin. Nhà nước có thể cân nhắc các tiêu chí cụ thể trong đấu thầu dự án hoặc phát hành trái phiếu (còn gọi là trái phiếu xanh). Chính quyền trung ương cũng có thể điều chỉnh các

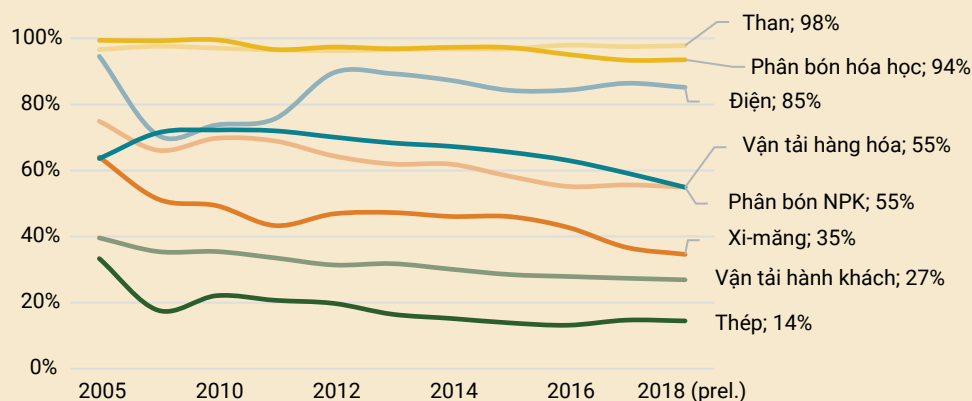
tiêu chí và định mức hiện đang sử dụng trong phân bổ ngân sách bổ sung cho các địa phương, như trường hợp tại Bra-xin, Pháp, Đức, Bồ Đào Nha, và các quốc gia khác thuộc Liên minh Châu Âu. Tại Bra-xin, nơi bảo vệ rừng được coi là sự nghiệp công quan trọng, chính quyền địa phương được nhận bổ sung ngân sách cho mục tiêu sinh thái để bù đắp chi phí cơ hội liên quan đến các khu vực bảo tồn bị hạn chế sử dụng đất.

Chính phủ cũng có thể đẩy mạnh tiết kiệm năng lượng ngay tại các công sở của Nhà nước. Trong đó có thể bao gồm lắp đặt, sử dụng các tấm pin mặt trời trên mái nhà để cung cấp năng lượng cho hoạt động hàng ngày. Thay đổi cũng có thể chỉ đơn giản như việc sử dụng bóng đèn LED hay điều hòa tiết kiệm năng lượng, vì cải thiện hiệu suất tiêu thụ năng lượng là phương án tốt nhất và tốn ít chi phí nhất để nâng cao an ninh năng lượng, giảm ô nhiễm và giảm nhẹ biến đổi khí hậu. Cuối cùng, như được nêu ở Hộp II.6, các doanh nghiệp Nhà nước (DNNN) đóng vai trò quan trọng trong triển khai thực hiện các chính sách về môi trường, nhất là trong ngành điện (và cả các ngành khác).

Hộp II.6. Làm gương để chỉ ra cách làm: vai trò của DNNN trong ngành điện

Phát thải các-bon đi-ô-xít (CO₂) đã tăng theo cấp số nhân tại Việt Nam trong những thập kỷ qua, từ 45 triệu tấn năm 2005 lên đến trên 205 triệu tấn vào năm 2016. Mặc dù có nhiều lý do khiến cho lượng phát thải tăng vọt, nhưng khoảng hai phần ba lượng phát thải có nguyên nhân từ ngành năng lượng. Nếu tăng trưởng kinh tế nhanh kết hợp với gia tăng dân số là nguyên nhân đằng sau tăng tiêu dùng năng lượng thì Việt Nam cũng là quốc gia sử dụng năng lượng cao bất thường. Nhìn chung, ước tính với một phần trăm tăng GDP, tiêu dùng năng lượng phải tăng từ 1,5 đến 2,0%, cao gấp hai lần so với độ co giãn tại hầu hết các quốc gia OECD. Sự khác biệt đó cũng được thể hiện rõ ở cấp độ ngành công nghiệp; ví dụ các nhà máy sắt và thép ở Việt Nam sử dụng năng lượng nhiều gấp đôi so với các nhà máy tương tự trên thế giới để sản xuất ra cùng một lượng thép.

Hình BII.6.1. Diễn biến tỷ trọng sản lượng của DNNN trong các ngành công nghiệp thâm tải các-bon



Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam

Nhu cầu năng lượng tăng lên chủ yếu được đáp ứng bằng thủy điện và điện than, chiếm lần lượt 37% và 35% sản lượng điện trong nước cuối năm 2019. Sản xuất điện than là nguồn phát thải khí các-bon đi-ô-xít chính, thải ra đến trên 99 triệu tấn CO₂ mỗi năm. Ba phần tư các nhà máy điện than nằm gần Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, vì vậy đã trở thành một trong những nguồn gây ô nhiễm không khí chính tại hai thành phố này.

Ngành điện than, cũng giống như các ngành thâm dụng các-bon cao khác, chủ yếu gồm các DNNN (Hình BII.6.1). Nếu các DNNN đó là một phần của vấn đề thì họ cũng có thể là một phần của giải pháp. Nhà nước có thể tạo cơ chế khuyến khích hoặc bắt buộc các nhà máy đó phải “làm sạch” hoạt động hiện nay và từng bước đầu tư vào năng lượng tái tạo. Trên cấp độ quốc tế, ngày càng nhiều chính phủ (Đức, Ấn Độ, Trung Quốc) và doanh nghiệp (General Electric) đã đẩy mạnh cam kết bỏ sản xuất điện bằng than trong thời gian tới.

Suy nghĩ về truyền thông và các cơ chế chia sẻ thông tin

Đại dịch COVID-19 cho thấy rằng thông tin kịp thời và minh bạch có thể là yếu tố làm thay đổi cuộc chơi trong việc nâng cao trách nhiệm giải trình với người dân và nhận thức của họ. Đáng tiếc là Việt Nam vẫn chưa có một chiến lược truyền thông toàn diện và hiệu quả để phục vụ cho nghị trình về khí hậu và môi trường, hoặc chưa có cơ chế để thu thập và chia sẻ dữ liệu hiệu quả.

Vận dụng cách tiếp cận của Bộ Y tế trong COVID-19, Chính phủ có thể bắt tay vào hình thành nền tảng số tương tác và liên thông về môi trường tự nhiên và môi trường nhân tạo, trong đó mức độ rủi ro về khí hậu và môi trường có thể được lượng hóa và mô hình hóa để sử dụng cho các phương án đầu tư phát triển mới. Nền tảng đó có thể được sử dụng để trình bày thông tin bằng hình ảnh và tham chiếu địa lý về thiệt hại đối với tài sản khi diễn ra sự kiện thiên tai, như được Quỹ FONDEN (Quỹ Phòng chống Thiên tai) thực hiện tại Mê-hi-cô, để đẩy nhanh tốc độ khôi phục và tái thiết. Hệ thống báo cáo trực tuyến cũng được coi là yếu tố quyết định để theo dõi các ca nhiễm và nghi nhiễm COVID-19 theo thời gian. Ở cấp độ vận hành, các hệ thống thông tin cụ thể cần phải hỗ trợ lập kế hoạch và hoạch định chính sách ngành. Ví dụ, đầu tư vào các hệ thống thông tin quản lý đất đai sẽ hỗ trợ quy hoạch sử dụng đất nông thôn bền vững về môi trường, đồng thời cải thiện sự minh bạch về giao dịch trên thị trường đất đai. Ngoài ra, chuyển sang thanh toán điện tử sẽ tạo điều kiện để chính quyền có thể hỗ trợ người nghèo và những người dễ bị tổn thương nhanh chóng và trực tiếp theo cách chuyển tiền mặt ngay sau khi bị thiên tai.

Công khai những dữ liệu đó cho đông đảo các bên liên quan thông qua các kênh truyền thống và sáng tạo sẽ tạo được lòng tin. Lại một lần nữa, người dân đã điều chỉnh hành vi của mình khi được tận mắt chứng kiến diễn biến của đại dịch và kết quả hành động của các cấp có thẩm quyền. Minh bạch còn góp phần nâng cao niềm tin vào hành động của Nhà nước và xây dựng tinh thần trách nhiệm cao hơn của cá nhân và tập thể. Cũng giống như nền tảng thông tin theo dõi chất lượng không khí hiện nay, hãy tưởng tượng một bảng thông tin tổng hợp trực tuyến có sức mạnh đến đâu khi người dân có thể truy cập và lượng hóa được mức độ dễ bị tổn thương của tài sản với rủi ro thiên tai và khí hậu ở Việt Nam, bao gồm ở cấp quốc gia, cấp địa phương và hộ gia đình.

Nếu nhà nước đẩy mạnh triển khai dữ liệu mở, khu vực tư nhân cũng có thể đóng góp một phần. Cựu Thống đốc Ngân hàng Trung ương Anh Quốc, Mark Carney, đã kêu gọi các doanh nghiệp cung cấp thông tin rõ ràng cho khách hàng, công chúng và nhà đầu tư về cách thức họ lên kế hoạch hướng đến phát thải khí nhà kính ròng bằng không vào năm 2050.⁴⁵ Sáng kiến Minh bạch Ngành Khai khoáng cũng là một mô hình nên áp dụng, vì việc các doanh nghiệp báo cáo và công khai định kỳ về lượng phát thải không chỉ cải thiện mức độ tuân thủ mà còn khuyến khích các cấp có thẩm quyền nâng cao minh bạch hơn nữa trong triển khai thực hiện các hành động nhằm hạn chế xả thải.⁴⁶

Truyền thông là công cụ hiệu quả để chống khủng hoảng COVID-19. Chính phủ có thể vận dụng cách tiếp cận mới, sáng tạo giống như vậy bằng cách kết hợp giữa chiến dịch truyền thống và các chiến dịch truyền thông mạng xã hội. Chính phủ cũng có thể cân nhắc tăng cường giáo dục về môi trường để khuyến khích những thói quen xanh hơn và tạo cơ hội cho các hoạt động nghiên cứu và phát triển về những chủ đề như công nghệ xanh. Giáo dục ở các cấp khác nhau về các chủ điểm như thói quen xanh, kỹ thuật xanh, và công nghệ xanh có vai trò quan trọng nhằm mở rộng năng lực sẵn có trong nước để hỗ trợ cho tăng trưởng xanh. Thông tin về thói quen xanh có thể giúp nâng cao nhận thức của người dân về quyền được hưởng không khí sạch, nước sạch và đất sạch, cũng như trách nhiệm gìn giữ chúng. Tạo ra được một cộng đồng ủng hộ

45 <https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/13/firms-ignoring-climate-crisis-bankrupt-mark-carney-bank-england-governor>.

46 <https://eiti.org>.

trong nước đòi hỏi phải có thời gian, nhưng cộng đồng ủng hộ trong nước như vậy sẽ tồn tại lâu hơn những điều chỉnh về quản lý nhà nước và chính họ sẽ hỗ trợ để môi trường luôn được coi là vấn đề chính. Tương tự, các hệ thống cảnh báo sớm để kịp thời cảnh báo theo thời gian thực cho người dân về diễn biến lũ lụt và bão lốc đồng thời chỉ hướng cho họ đến nơi trú ẩn và đến với những hình thức hỗ trợ khác của chính quyền sau thiên tai sẽ giúp cứu sống sinh mạng và sẵn sàng bắt tay vào khôi phục.

Cách thức tối ưu và có lẽ trực quan nhất để Việt Nam truyền thông về tính cấp thiết của những thách thức về khí hậu và môi trường là cân nhắc lại việc sử dụng tổng sản phẩm quốc nội (GDP) làm chỉ tiêu về hiệu quả kinh tế, hoặc mở rộng khái niệm đó để tính đến cả vốn tự nhiên theo khuyến nghị của Ngân hàng Thế giới.⁴⁷ Các chỉ tiêu tuyên thống không thể hiện được hết những tổn hại và suy thoái về môi trường và đang vẽ ra bức tranh màu hồng quá mức về nền kinh tế. Joseph Stiglitz, cựu chuyên gia kinh tế trưởng của Ngân hàng Thế giới và cũng là người đoạt giải Nobel Kinh tế từng nói: *“Tìm ra được chỉ số đúng - hay ít nhất phải tốt hơn nhiều - là điều hết sức quan trọng, đặc biệt trong xã hội được định hướng theo chỉ số và kết quả đầu ra của chúng ta. Nếu chúng ta chọn sai chỉ số để đo lường, chúng ta sẽ đưa ra quyết định sai. Nếu các chỉ số cho chúng ta thấy mọi thứ đều ổn, khi thực tế không phải như vậy, chúng ta sẽ trở nên tự bằng lòng với những gì đã đạt được.”*⁴⁸

Không còn thời gian để tự bằng lòng với những gì đã đạt được ở Việt Nam.

47 Để tìm hiểu thêm chi tiết, đề nghị tham khảo Ngân hàng Thế giới,

48 Stiglitz 2019. <https://www.worldbank.org/en/topic/natural-capital>

THAM KHẢO

- Andrews, M., L. Pritchett, and M. Woolcock. 2012. "Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaption." Working Paper 299, Center for Global Development, Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, June 22. https://www.cgdev.org/sites/default/files/1426292_file_Andrews_Pritchett_Woolcock_traps_FINAL_0.pdf.
- Baranzini, A., M. Chesney, and J. Morisset. 2003. "The Impact of Possible Climate Catastrophes on Global Warming Policy." *Energy Policy* 31 (8) (June): 691–701.
- Barrell, R., D. Holland, and I. Hurst. 2012. "Fiscal multipliers and prospects for consolidation." *OECD Journal: Economic Studies* 2012/1.
- Batini, N., L. Eyraud, L. Forni, and A. Weber. 2014. "Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections." International Monetary Fund, Washington, DC.
- Cameron, H., B. O'Callaghan, N. Stern, J. Stiglitz, and D. Zengeni. 2020. "Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?" *Oxford Review of Economic Policy* 36 (S1) May 4.
- Dabla-Norris, E., A. M. Gulde-Wolf, and F. Painchaud. 2020. "IMF Country Focus, Vietnam's Success in Containing COVID-19 Offers Roadmap for Other Developing Countries." IMF Asia and Pacific Department, International Monetary Fund, Washington, DC, June 29. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/29/na062920-vietnams-success-in-containing-covid19-offers-roadmap-for-other-developing-countries>.
- Estevao, Marcello. 2020. Climate-Smart Fiscal Policy Can Foster a Lasting Economic Recovery, One Earth. Sept 18; 3(3).
- Gelos, G., U. Gelos, U. Rawat, and H. Ye. 2020. "COVID-19 in emerging markets: Escaping the monetary procyclicality trap." VOX, Centre for Economic Policy Research (CEPR), August.
- Goldberg, P. 2020. "Policy in the time of coronavirus." In *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever it Takes*, edited by R. Baldwin and B. Werder di Mauro. London: CPER Press.
- Gourinchas, P.-O. 2020. "Flattening the Pandemic and Recession Curves." March 13. <https://drive.google.com/file/d/1mwMDiPQK88x27JznMkWzEQpUVm8Vb4WI/view>.
- IMF (International Monetary Fund). 2014.
- . 2020. *World Economic Outlook – A Long and Difficult Ascent*. Washington, DC: International Monetary Fund, October 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020#Chapter%201:%20Global%20Prospects%20and%20Policies>.
- Iizetzki, E., E. Mendoza, and C. Végh. 2013. "How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?" International Monetary Fund, Washington, DC.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2018. *Global Warming of 1.5°C*. An IPCC Special Report. Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Krugman, P. 2020. "The case for permanent stimulus (Wonkish)," *New York Times*, March 7. <https://www>.

- nytimes.com/2020/03/07/opinion/the-case-for-permanent-stimulus-wonkish.html.
- Lelieveld, J., A. Pozzer, U. Pöschl, M. Fnais, A. Haines, and T. Münzel. 2020. "Loss of life expectancy from air pollution compared to other risk factors: a worldwide perspective." *Cardiovascular Research* 116 (11) (September 1): 1910–1917. doi:10.1093/cvr/cvaa025.
- McKinsey Global Institute. 2020. Risk, resilience and rebalancing in global value chains.
- MONRE (Ministry of Natural Resources and Environment). 2016. "Climate Change and Sea Level Rise Scenarios for Vietnam." Ministry of Natural Resources and Environment, Cầu Giấy, Vietnam.
- Network for Greening the Financial System. 2020. Statement on the need for a green recovery out of the Covid-19 crisis. <https://www.ngfs.net/en/statement-need-green-recovery-out-covid-19-crisis>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2020. "Making the Green Recovery Work for Jobs, Income and Growth." Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, October. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/making-the-green-recovery-work-for-jobs-income-and-growth-a505f3e7/#section-d1e692>.
- Our World Data. 2020. "Emerging COVID-19 success story: Vietnam's commitment to containment." *Exemplars in Global Health*, July. <https://ourworldindata.org/covid-exemplar-vietnam>.
- Pragyan, D., D. Furceri, J. D. Ostry, and N. Tawk. 2020. "The Economic Effects of COVID-19 Containment Measures." IMF Working Paper No. 20/158, International Monetary Fund, Washington, DC, August 7.
- Rozenberg, J., and S. Hallegatte. 2016. "Modeling the Impacts of Climate Change on Future Vietnamese Households: A Micro-Simulation Approach," Policy Research Working Paper No. 7766, World Bank, Washington, DC.
- Stiglitz, J. 2019. "It's time to retire metrics like GDP. They don't measure everything that matters," *The Guardian*, November 24.
- Vu, M., and B. T. Tran. 2020. "The Secret to Vietnam's COVID-19 Response Success: A review of Vietnam's response to COVID-19 and its implications." *The Diplomat*, April 18.
- World Bank. 2020a. *East Asia and Pacific Economic Update, October 2020*. Washington, DC: World Bank.
- . 2020b. *Resilient Shores: Vietnam's Coastal Development Between Opportunity and Disaster Risk*. Washington, DC: World Bank, October.
- . 2020c. *Vibrant Vietnam: Forging the foundations of a high-income economy*. Washington, DC: World Bank.
- . 2020d. "Macroeconomic Impacts of Climate Change and Mitigation Policies in Vietnam: Supporting Systematic Action to Implement Vietnam's NDC." Draft. World Bank, Washington, DC, October.
- World Meteorological Organization. 2020. "State of Climate Services 2020 Report: Move from Early Warnings to Early Action." *World Resources Institute Blog*, October.
- Yu, Y. A., and T.-M. Jai. 2017. "The impact of green experience on customer satisfaction: evidence from TripAdvisor." *International Journal of Contemporary Hospitality Management* 29 (5) (May): 1340–1361.



63 Ly Thai To Street, Hanoi

Tel.: (84-24) 3934 6600

Fax: (84-24) 3935 0752

Website: www.worldbank.org.vn