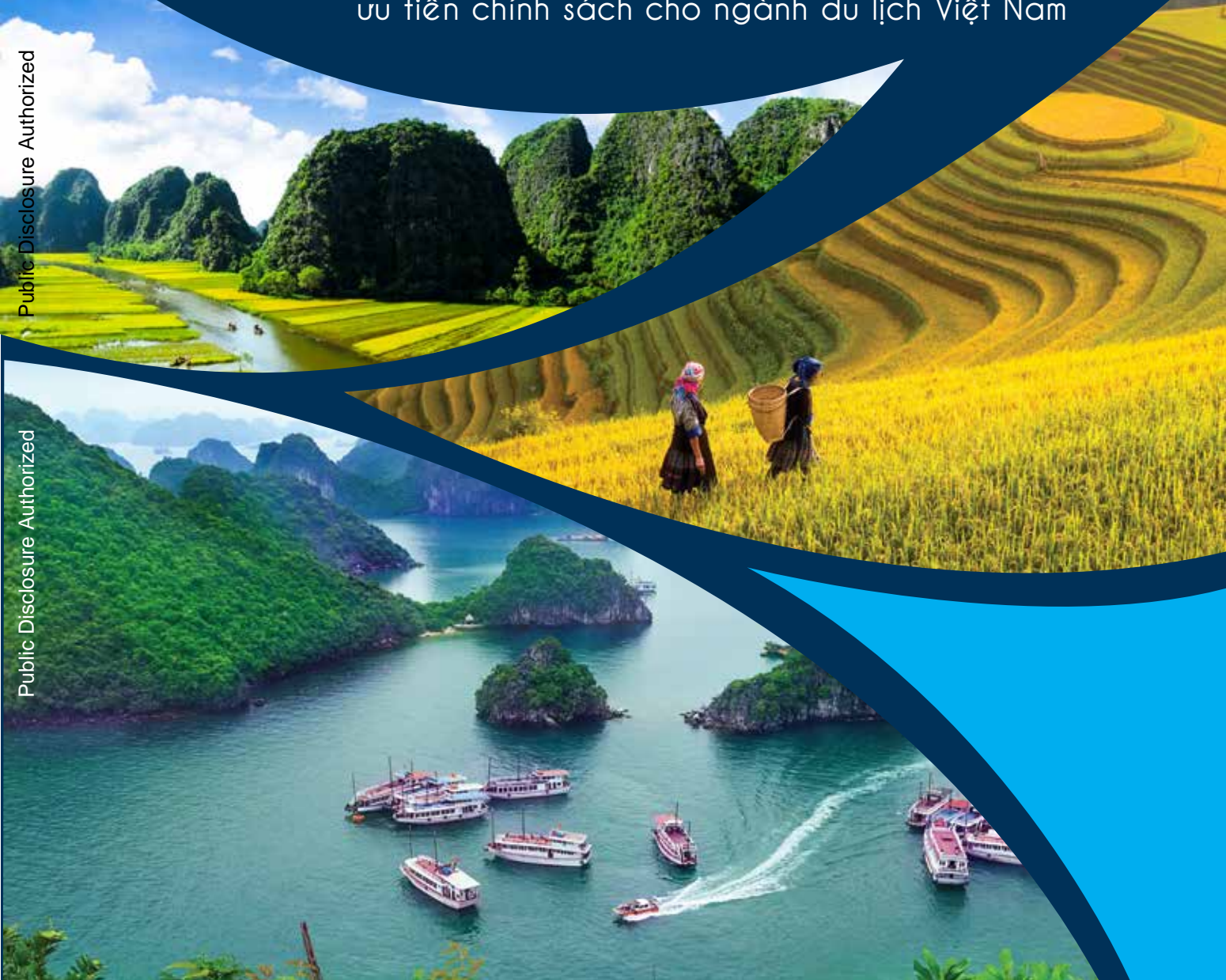


ĐIỂM LẠI

Cập nhật Tình hình Phát triển Kinh tế Việt Nam

CHUYÊN ĐỀ ĐẶC BIỆT: PHÁT TRIỂN DU LỊCH TẠI VIỆT NAM

Nhìn lại từ điểm tới hạn - xu hướng, thách thức và
ưu tiên chính sách cho ngành du lịch Việt Nam



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

ĐIỂM LẠI

Cập nhật Tình hình Phát triển Kinh tế
Việt Nam

Chuyên đề đặc biệt:

Phát triển du lịch tại Việt Nam

Nhìn lại từ điểm tới hạn - xu hướng, thách thức và ưu tiên chính sách cho ngành du lịch Việt Nam

NGÂN HÀNG THẾ GIỚI

Tháng 7/2019

LỜI CẢM ƠN

Phần I của báo cáo này do Đinh Tuấn Việt, Annette I. De Kleine Feige, Phạm Minh Đức, Sebastian Eckardt và Ekaterine T. Vashakmadze soạn thảo.

Phần II do Nikola Kojucharov soạn thảo với sự tham gia của Brian Mtonya.

Nhóm xin cảm ơn sự chỉ đạo chung của Ousmane Dione (Giám đốc quốc gia) và Deepak Mishra (Quản lý khối nghiệp vụ về KTVM, Thương mại và Đầu tư).

Lê Khánh Linh hỗ trợ biên soạn và xuất bản.

TABLE OF CONTENTS

TÓM LƯỢC TỔNG QUAN	9
PHẦN I: NHỮNG DIỄN BIẾN KINH TẾ GẦN ĐÂY	13
I.1. VIỄN CẢNH TĂNG TRƯỞNG TOÀN CẦU VÀ MÔI TRƯỜNG KINH TẾ BÊN NGOÀI	14
I.2. NHỮNG DIỄN BIẾN KINH TẾ GẦN ĐÂY Ở VIỆT NAM.....	16
<i>Tăng trưởng kinh tế vẫn sôi động mặc dù có chững lại</i>	<i>16</i>
<i>Khu vực doanh nghiệp tư nhân năng động nhưng chủ yếu vẫn là các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ.....</i>	<i>18</i>
<i>Lạm phát vừa phải và tăng trưởng tín dụng chậm lại</i>	<i>20</i>
<i>Kiểm chế bội chi ngân sách góp phần giảm tỷ lệ nợ công.....</i>	<i>21</i>
<i>Vị thế kinh tế đối ngoại được cải thiện kể cả trong tình trạng bất định đang diễn ra.....</i>	<i>24</i>
I.3. TRIỂN VỌNG TRUNG HẠN: VIỄN CẢNH TĂNG TRƯỞNG TIẾP TỤC CHỨNG LẠI VÀ RỦI RO VẤN NGHIÊNG THEO HƯỚNG SUY GIẢM.....	31
PHẦN II: CHUYÊN ĐỀ ĐẶC BIỆT VỀ PHÁT TRIỂN DU LỊCH TẠI VIỆT NAM: NHÌN LẠI TỪ ĐIỂM TỚI HẠN - XU HƯỚNG, THÁCH THỨC VÀ ƯU TIÊN CHÍNH SÁCH CHO NGÀNH DU LỊCH VIỆT NAM	33
II.1 BỐI CẢNH CHIẾN LƯỢC.....	34
II.2 THÀNH TÍCH CỦA NGÀNH DU LỊCH VIỆT NAM	35
II.3 TÁC ĐỘNG ĐẾN KINH TẾ CỦA DU LỊCH	43
II.4 THÁCH THỨC ĐỂ PHÁT TRIỂN DU LỊCH BỀN VỮNG.....	47
<i>Tuân thủ trong triển khai quy hoạch.....</i>	<i>47</i>
<i>Áp lực về năng lực hạ tầng</i>	<i>48</i>
<i>Khan hiếm nhân lực ngành du lịch.....</i>	<i>49</i>
<i>Bền vững về môi trường, văn hóa và xã hội</i>	<i>51</i>
II.5 KẾT LUẬN VÀ ƯU TIÊN CHÍNH SÁCH	53
THAM KHẢO.....	59

HÌNH VÀ BẢNG BIỂU

PHẦN I

Hình I.1	Tăng trưởng GDP toàn cầu (%).....	14
Hình I.2	Tăng trưởng GDP và thương mại thế giới.....	14
Hình I.3	Giá cả thương phẩm.....	15
Hình I.4	Tăng trưởng GDP của khu vực (%).....	15
Hình I.5	Tăng trưởng kinh tế giảm tốc trong quý đầu.....	16
Hình I.6	Đóng góp cho tăng trưởng GDP theo giá so sánh (điểm phần trăm) trong Q1-2019.....	17
Hình I.7	Tạo việc làm theo ngành.....	17
Hình I.8	Mức lương tháng bình quân.....	17
Hình I.9	Tăng trưởng bán lẻ và dịch vụ (so cùng kỳ năm trước, %).....	18
Hình I.10	Tổng đầu tư toàn xã hội (% GDP).....	18
Hình I.11	Số lượng doanh nghiệp đăng ký thành lập mới và đóng cửa (ngàn).....	19
Hình I.12	Số lượng doanh nghiệp giải thể và tạm dừng hoạt động (% tổng).....	19
Hình I.13	Chỉ số giá tiêu dùng (so cùng kỳ năm trước, %).....	20
Hình I.14	Tăng trưởng tín dụng được kiểm chế.....	20
Hình I.15	Cân đối ngân sách nhà nước (% GDP).....	21
Hình I.16	Nợ công (% GDP).....	21
Hình I.17	Thu ngân sách theo sắc thuế.....	22
Hình I.18	Lợi suất trái phiếu Chính phủ phát hành trong nước (%).....	22
Hình I.19	Tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam (so cùng kỳ năm trước, %).....	24
Hình I.20	Biến động giá xuất khẩu nông sản (% , so cùng kỳ năm trước).....	24
Hình I.21	Các thị trường xuất khẩu của Việt Nam (% tổng).....	25
Hình I.22	Xuất - nhập khẩu của các địa phương (% tổng).....	26
Hình I.23	Tăng trưởng xuất khẩu hàng hóa ở một số quốc gia (% , khối lượng).....	26
Hình I.24	Tăng trưởng nhập khẩu của Việt Nam (so cùng kỳ năm trước, %).....	27
Hình I.25	Kê thua và người được từ chiến tranh thương mại trong ngắn hạn.....	28
Hình I.26	Hàng nhập khẩu vào Mỹ từ Việt Nam (% tổng).....	28
Hình I.27	Thương mại hàng hóa của Việt Nam với Mỹ.....	29
Hình I.28	Thay đổi về tỷ trọng nhập khẩu hàng hóa của Mỹ.....	29
Hình I.29	Cam kết FDI vào Việt Nam theo tháng.....	31
Hình I.30	Cán cân thanh toán quốc tế (% GDP).....	31
Hình I.31	Tỷ giá đồng Việt Nam/đô-la Mỹ.....	31

PHẦN II

Hình II.1	Xu hướng về lượt khách du lịch trong nước và quốc tế ở Việt Nam	36
Hình II.2.	Xu hướng về lượt khách du lịch quốc tế đến Việt Nam trong bối cảnh khu vực	37
Hình II.3	Điểm số WEF về năng lực cạnh tranh du lịch của Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu	38
Hình II.4	Thay đổi điểm số WEF về năng lực cạnh tranh của Việt Nam từ 2015 đến 2017	38
Hình II.5	Phần lớn du khách quốc tế đến Việt Nam từ khu vực Đông Bắc Á	39
Hình II.6	Đặc điểm của thị trường nguồn du khách quốc tế	40
Hình II.7	Những điểm đến trong nước chủ yếu dành cho du khách quốc tế đến với Việt Nam	41
Hình II.8	Số lượt du khách tăng đáng kể so với dân số địa phương	41
Hình II.9	Du lịch đem lại nguồn thu nhập quan trọng bằng ngoại tệ cho Việt Nam	43
Hình II.10	Tầm quan trọng của ngành du lịch đang tăng lên trong nền kinh tế Việt Nam	44
Hình II.11	Hiệu ứng số nhân của chi tiêu du lịch	44
Hình II.12.	Lưu chuyển lợi ích của du lịch đến nhóm 40% đáy ở Việt Nam	45
Hình II.13	Tăng trưởng về doanh thu từ du lịch ở các địa phương	46
Hình II.14	Phân bố về doanh thu từ du lịch theo địa phương	46
Hình II.15	Xu hướng chi tiêu bình quân hàng ngày của khách du lịch quốc tế và trong nước	47
Hình II.16	Hạn chế về hạ tầng liên quan đến du lịch	49
Hình II.17	Tình trạng khan hiếm hướng dẫn viên du lịch trở nên cấp thiết ở nhiều địa phương	50
Hình II.18	Năng suất lao động và lương ngành du lịch	51
Hình II.19	Việt Nam đứng sau khu vực trong nhiều nội dung đánh giá về bền vững môi trường	52

HỘP

Hộp I.1	Thu thuế trong nền kinh tế số tại Ma-lay-xia	23
Hộp I.2	Căng thẳng thương mại Mỹ - Trung	28
Hộp I.3	Giảm nhẹ rủi ro gian lận trong chuyển tải quá cảnh thông qua quản lý hiệu quả các quy tắc xuất xứ	30
Hộp II.1	Vượt qua điểm tới hạn - một số câu chuyện mang tính cảnh báo	58

BẢNG

Bảng I.1	Một số chỉ tiêu kinh tế cơ bản	32
Bảng II.1	Các chỉ tiêu của Chính phủ cho ngành du lịch của Việt Nam	35
Bảng II.2	Cảm nhận của du khách quốc tế về trải nghiệm của họ tại Việt Nam	42
Bảng II.3	Tổng hợp các chính sách và biện pháp ưu tiên để xử lý những thách thức về phát triển du lịch của Việt Nam	56

TỪ VÀ THUẬT NGỮ VIẾT TẮT

ASEAN	Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á
CIT	Thuế thu nhập doanh nghiệp
CO	Chứng nhận xuất xứ
CPI	Chỉ số giá tiêu dùng
EAP	Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GDC	Tổng cục Hải quan
GSO	Tổng cục Thống kê
ITDR	Viện nghiên cứu phát triển du lịch
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
MOF	Bộ Tài chính
MOIT	Bộ Công thương
MOLISA	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
OOG	Văn phòng Chính phủ
PMI	Chỉ số nhà quản trị mua hàng
PPP	Ngang giá sức mua
ROO	Quy tắc xuất xứ
SBV	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
SOEs	Doanh nghiệp Nhà nước
SEGs	Tập đoàn kinh tế Nhà nước
SGC	Tổng công ty Nhà nước
CPTPP	Hiệp định đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương
VAMC	Công ty Quản lý Tài sản của các Tổ chức Tín dụng Việt Nam
VASS	Học viện Khoa học Xã hội Việt Nam
VAT	Thuế giá trị gia tăng
VHLSS	Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam
VNAT	Tổng cục Du lịch
WB	Ngân hàng Thế giới

TÓM LƯỢC TỔNG QUAN

Những diễn biến kinh tế gần đây

Môi trường kinh tế bên ngoài trở nên xấu đi trong nửa đầu năm 2019 khi những rủi ro theo hướng suy giảm nổi lên trong ngắn hạn. Tăng trưởng GDP toàn cầu được dự báo sẽ giảm từ 3% năm 2018 xuống 2,6% năm 2019, phản ánh tình trạng yếu đi đồng loạt ở cả các nền kinh tế tiên tiến và các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi (EMDE) chủ yếu. Tăng trưởng thương mại toàn cầu được dự báo tiếp tục giảm từ 4,1% năm 2018 xuống còn 2,6% năm 2019 trong điều kiện tăng trưởng chậm lại, bất định chính sách tăng lên do căng thẳng thương mại kéo dài. Rủi ro mang tính tiêu cực có nguyên nhân do tranh chấp thương mại tiếp tục leo thang có thể khiến cho các hoạt động kinh tế trên toàn cầu đảo chiều nhanh hơn, đồng thời làm tăng biến động tài chính.

Trong bối cảnh phức tạp của kinh tế toàn cầu, đà tăng trưởng của Việt Nam đã chậm lại trong những tháng đầu năm 2019. Tốc độ tăng trưởng GDP theo giá so sánh tuy vẫn đạt ở mức đáng khích lệ 6.8% trong quý 1-2019 nhưng đà tăng đã chậm lại đáng kể so với mức 7.5% trong quý 1-2018 và 7.1% trong cả năm 2018. Kinh tế tăng trưởng chậm lại trong quý 1 có một số nguyên do. Sản lượng nông nghiệp giảm tốc trong điều kiện dịch tả lợn châu Phi và giá cả quốc tế suy giảm. Nhu cầu bên ngoài yếu đi khiến cho tăng trưởng giảm đà ở các ngành chế tạo, chế biến định hướng xuất khẩu cũng như hoạt động xuất khẩu nói chung, mặc dù Việt Nam dường như được hưởng lợi về chuyển hướng thương mại khi căng thẳng thương mại hiện nay giữa Trung Quốc và Mỹ. Đầu tư trong nước cũng giảm do tín dụng tăng thấp và giải ngân đầu tư công chậm một phần vì các nỗ lực củng cố ngân sách. Các chỉ báo kinh tế vĩ mô quan trọng khác như tín dụng chậm lại, lạm phát ở mức thấp và giá trị nhập khẩu giảm tốc ... phần nào ngầm định về tình trạng hoạt động kinh tế đang chậm lại theo tính chu kỳ. Tuy nhiên, ngành dịch vụ vẫn duy trì được đà tăng cao nhờ tiêu dùng cá nhân tiếp tục khởi sắc.

Mặc dù chỉ số giá tiêu dùng chung có tăng nhẹ trong vài tháng qua, áp lực lạm phát dự báo vẫn ở mức vừa phải do tăng trưởng tín dụng có phần chững lại. Chỉ số CPI tăng 2,9% (so cùng kỳ năm trước) vào tháng 5/2019, tăng nhẹ so với mức 2,6% trong tháng 1/2019, chủ yếu do tăng giá thuộc diện Nhà nước quản lý (giá điện và xăng dầu) kết hợp với giá lương thực, thực phẩm tăng nhẹ. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam vẫn duy trì chính sách tiền tệ cẩn trọng để hỗ trợ mục tiêu kép, vừa duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, vừa hỗ trợ tăng trưởng kinh tế chung. Tăng trưởng tín dụng ước tính khoảng 13% (so cùng kỳ năm trước) vào tháng 3/2019 phản ánh chính sách tiền tệ thận trọng nhằm kiểm soát tín dụng.

Tăng trưởng kinh tế và kỷ cương ngân sách được duy trì giúp cho tỷ lệ nợ công trên GDP tiếp tục giảm. Tỷ lệ nợ công so với GDP, theo ước tính của Bộ Tài chính, đã giảm từ mức đỉnh là 63,7% năm 2016 xuống khoảng 58,4% năm 2019 và vẫn tiếp tục theo hướng giảm thấp hơn so với mức trần nợ luật định 65%. Chính phủ đã tận dụng điều kiện thuận lợi trên thị trường trong nước, lòng tin của nhà đầu tư tăng lên và lợi xuất trái phiếu giảm thấp, để tiếp tục chuyển đổi sang các công cụ nợ có kỳ hạn dài hơn, đồng thời giảm lãi vay bình quân.

Triển vọng và rủi ro

Triển vọng kinh tế Việt Nam vẫn được đánh giá theo hướng tích cực mặc dù đã xuất hiện các dấu hiệu giảm sút mang tính chu kỳ. Tăng trưởng GDP sau khi đạt mức cao 7,1% vào năm 2018, dự báo sẽ giảm 0,5 điểm phần trăm trong năm 2019 do sức cầu bên ngoài yếu đi, chính sách tài khóa và chính sách tín dụng tiếp tục được thắt chặt. Mặc dù vậy, tăng trưởng GDP theo giá so sánh được dự báo vẫn đứng vững, chỉ giảm nhẹ xuống 6,5% trong các năm 2020 và 2021. Với bối cảnh lạm phát cơ bản được dự báo ở mức thấp, các điều chỉnh giá do nhà nước quản lý (điện nước, y tế, giáo dục) cũng như tác động của dịch tả lợn châu Phi tới giá lương thực phẩm ước tính sẽ không làm tăng chỉ số giá tiêu dùng chung vượt quá mức mục tiêu 4% của Chính phủ. Thặng dư tài khoản vãng lai so với GDP dự kiến sẽ giảm do sức cầu bên ngoài giảm mạnh. Tiếp tục chính sách tài khóa thận trọng dự kiến sẽ giúp bội chi ngân sách và tỷ lệ nợ công trên GDP tiếp tục giảm dần trong giai đoạn dự báo.

Một số chỉ tiêu kinh tế vĩ mô

	2017	2018	2019e	2020f	2021f
Tăng trưởng GDP (%)	6,8	7,1	6,6	6,5	6,5
Chỉ số giá tiêu dùng (bình quân năm, %)	3,5	3,5	3,7	3,8	3,8
Cân đối tài khoản vãng lai (% GDP)	2,1	2,3	2,0	1,4	1,4
Cân đối ngân sách (% GDP), MOF	-2,7	-2,5	-2,5	-2,3	-2,2
Nợ công ¹ (% GDP)	61,4	58,4	58,3	58,0	57,6
Nợ công ² (% GDP)	58,2	55,6	54,4	53,3	52,5

Nguồn: Chính phủ Việt Nam, IMF và Ngân hàng Thế giới.

Rủi ro tăng lên gần đây do căng thẳng thương mại tiếp tục leo thang với tình trạng bất định gia tăng trên toàn cầu, và tiếp tục nghiêng theo hướng suy giảm. Căng thẳng thương mại toàn cầu tiếp tục leo thang, tình hình địa chính trị trong khu vực và trên toàn cầu ngày càng bất định, điều kiện huy động vốn trên toàn cầu bị thất lại có thể gây xáo trộn về thương mại và tài chính dẫn đến kết quả tăng trưởng giảm xuống. Những rủi ro bên ngoài nêu trên kết hợp với nguy cơ dễ tổn thương trong nước, bao gồm cả khả năng chậm trễ trong củng cố tình hình tài khóa, cải cách DNNN và khu vực ngân hàng, có thể ảnh hưởng xấu đến cảm nhận của nhà đầu tư và triển vọng tăng trưởng.

Việt Nam cần có sự chuẩn bị kỹ lưỡng để có thể điều chỉnh hợp lý chính sách kinh tế vĩ mô trong trường hợp các rủi ro tiếp tục gia tăng dẫn tới nguy cơ suy giảm các hoạt động kinh tế. Trong bối cảnh kinh tế khô mực mạnh mẽ hai năm vừa qua, Việt Nam đã bắt đầu thực hiện các chính sách kinh tế vĩ mô thận trọng hơn như kiểm chế tăng trưởng tín dụng và củng cố tài khóa nhằm tạo dựng thêm các khoảng đệm chính sách cần thiết. Tuy nhiên với dấu hiệu chứng lại thậm chí giảm sút các hoạt động kinh tế, Việt Nam cũng nên cân nhắc về các chính sách vĩ mô nhằm tạo thuận lợi cho tăng trưởng kể cả quan điểm chính sách tiền tệ hỗ trợ nhằm kích thích tổng cầu của toàn bộ nền kinh tế. Ngoài ra, tiếp tục cải cách cơ cấu bao gồm đổi mới khuôn khổ quản lý, điều hành, cải cách doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng vẫn là hết sức quan trọng nhằm củng cố niềm tin của các nhà đầu tư trong ngắn hạn cũng như cải thiện tiềm năng tăng trưởng trong trung hạn. Các cấp có thẩm quyền cần tập trung ổn định nguồn

1 Theo tiêu chí của Bộ Tài chính Việt Nam.

2 Định nghĩa của IMF.

thu và nâng cao hiệu suất chi tiêu để hỗ trợ bền vững tài khóa. Để xử lý tình trạng bất định và căng thẳng thương mại toàn cầu ngày càng tăng, các nhà hoạch định chính sách cần tập trung tiếp tục nâng cao năng lực cạnh tranh xuất khẩu của Việt Nam đồng thời tiếp tục tăng cường chiều sâu hội nhập thương mại qua các hiệp định song phương và khu vực, chẳng hạn Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA) và Hiệp định hợp tác toàn diện và tiên bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) mới được thông qua.

Chuyên đề đặc biệt về phát triển du lịch tại Việt Nam: Nhìn lại từ điểm tới hạn - xu hướng, thách thức và ưu tiên chính sách cho ngành du lịch Việt Nam

Việt Nam đã và đang trải qua giai đoạn bùng phát về du lịch trong suốt thập kỷ qua, trở thành một trong những điểm đến mới nổi hàng đầu ở Đông Nam Á. Quốc gia đã thành công trong việc tận dụng giao lưu du lịch trong khu vực và trên toàn cầu để chiếm lĩnh thị phần từ các đối thủ cạnh tranh ở Đông Nam Á, đạt tăng trưởng kỷ lục cả về lượt khách quốc tế và trong nước trong ba năm qua. Số lượt khách nước ngoài đến với Việt Nam mỗi năm đạt trên 15 triệu, so với chỉ 4 triệu ở thập kỷ trước. Bên cạnh đó là khoảng 80 triệu lượt khách du lịch trong nước, con số tăng gấp bốn lần trong 10 năm qua.

Chi tiêu của du khách dẫn đến tăng việc làm, tăng thu nhập cho doanh nghiệp và người lao động trong ngành du lịch ở Việt Nam, bao gồm cả ở các địa phương và các nhóm dân số tương đối nghèo. Đến năm 2017, ngành du lịch trực tiếp đóng góp đến 8% GDP của Việt Nam (chưa kể đóng góp bổ sung nhờ hiệu ứng lan tỏa gián tiếp) và là nguồn xuất khẩu dịch vụ đơn lẻ lớn nhất của quốc gia. Với xu hướng sử dụng nhiều lao động trẻ và có kỹ năng thấp ở nông thôn, ngành du lịch cũng đem lại tác động lan tỏa mạnh về giảm nghèo ở Việt Nam. Trong quá trình đó, ngành còn có thể tạo điều kiện tái phân phối thu nhập từ các địa phương giàu tới địa phương nghèo ở Việt Nam. Chính vì vậy, duy trì tăng trưởng của ngành này được Chính phủ coi là ưu tiên chiến lược và là yếu tố quan trọng đóng góp vào công cuộc phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam.

Mặc dù vậy, quá trình tăng trưởng nhanh đã đưa ngành đến điểm tới hạn về phát triển. Nghĩa là nếu tiếp tục tăng trưởng mà không quản lý tốt, điều đó sẽ dẫn đến những tác động bất lợi về kinh tế, xã hội và môi trường. Số lượt du khách tăng nhanh chủ yếu là do chuyển dịch sang nhóm du khách chi tiêu thấp hơn, do tiếp tục chú trọng vào các sản phẩm du lịch ở thị trường đại chúng và tăng tập trung du khách vào các điểm đến quen thuộc hiện đã quá tải. Điều đó khiến cho Việt Nam trở nên dễ bị tổn thương về năng lực kết cấu hạ tầng, nguồn nhân lực ngành du lịch và bền vững về môi trường. Nếu không quan tâm, mô hình tăng trưởng du lịch kiểu đó sẽ gây rủi ro là tác động kinh tế giảm dần, tài sản du lịch văn hóa và thiên nhiên bị xuống cấp, sự ủng hộ của cộng đồng địa phương với du lịch bị xói mòn với quan niệm rằng du lịch không đem lại đủ lợi ích.

Để đảm bảo bền vững dài hạn cho ngành, cần phải có những lựa chọn chiến lược về nhịp độ và cơ cấu mong muốn, cân đối về tăng trưởng tương lai theo địa bàn địa lý, với sự hỗ trợ của các biện pháp chính sách kiên quyết và đầu tư ở một số nội dung. Sau đây là những ưu tiên chính: (i) tăng cường phối hợp về quy hoạch điểm đến và phát triển sản phẩm, (ii) đa dạng hóa sản phẩm du lịch và thị trường nguồn khách, (iii) phát triển kỹ năng của lực lượng lao động ngành du lịch, (iv) tăng cường kết nối các chuỗi giá trị du lịch địa phương, (v) cải thiện về quản lý luồng khách, (vi) nâng cao chất lượng và năng lực hạ tầng ở điểm đến, và (vii) bảo vệ tài sản văn hóa và môi trường. Triển khai được những biện pháp trên đòi hỏi phải có nỗ lực phối hợp của các bên cả ở khu vực công và tư nhân, phản ánh bản chất quan hệ ngang trong ngành du lịch, sự đa dạng và phân tán về địa bàn của các điểm du lịch ở Việt Nam.

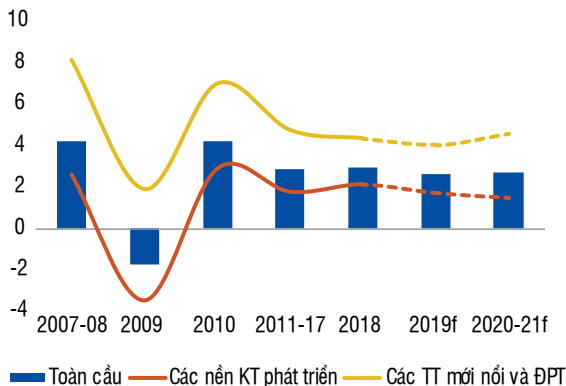
PHẦN I

NHỮNG ĐIỂN BIẾN KINH TẾ GẦN ĐÂY



I.1 VIỄN CẢNH TĂNG TRƯỞNG TOÀN CẦU VÀ MÔI TRƯỜNG KINH TẾ BÊN NGOÀI³

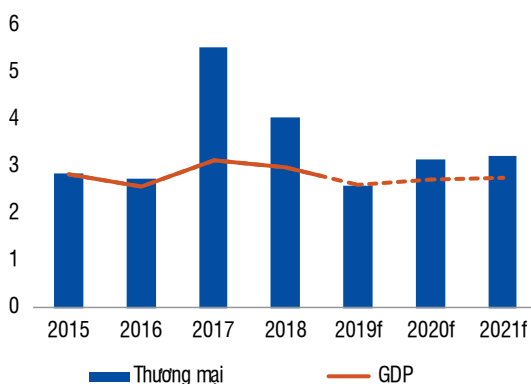
Hình I.1: Tăng trưởng GDP toàn cầu (%)



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

lao động bị thu hẹp. Tăng trưởng ở các nền kinh tế EMDE được dự báo sẽ chứng lại còn 4,0% năm 2019 so với 4% năm 2018, trước khi phục hồi về 4,6% bình quân các năm 2020-2021. Dự báo trên chủ yếu dựa vào tác động yếu dần của những áp lực tài chính trước đó đang đè lên hoạt động ở một số nền kinh tế EMDE lớn (v.d. Ác-hen-ti-na và Thổ Nhĩ Kỳ).

Hình I.2: Tăng trưởng Thương mại và GDP toàn cầu (%)



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

kinh tế mới đang được triển khai tại Trung Quốc và ở mức độ thấp hơn là khu vực đồng Euro, bên cạnh đó nhu cầu trong nước được củng cố ở một số nền kinh tế đang phát triển và mới nổi (EMDE). Mặc dù có dự báo về sự phục hồi khiêm tốn nêu trên, nhưng thương mại toàn cầu dự kiến còn yếu hơn so với dự liệu trước đó trong kỳ dự báo. Điều đó cho thấy triển vọng đầu tư toàn cầu yếu hơn và bằng chứng về giảm độ co giãn của thu nhập với thương mại.

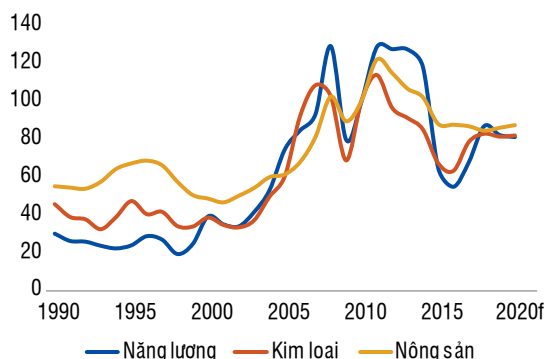
I.1 Sau dự báo sẽ giảm tốc vào năm 2019, tăng trưởng GDP toàn cầu dự kiến sẽ nhích lên 2,7% năm 2020 và 2,8% năm 2021 nhờ sự hồi phục ở các quốc gia đang phát triển và mới nổi (Hình I.1). Tăng trưởng kinh tế toàn cầu dự báo sẽ chứng lại còn 2,6% năm 2019 so với 3% năm 2018, do tình trạng yếu đi đồng loạt ở các quốc gia tiên tiến và cả các nền kinh tế đang phát triển và thị trường mới nổi chủ chốt (EMDE) ngay từ đầu năm. Tăng trưởng ở các nền kinh tế tiên tiến được dự báo sẽ giảm nhẹ từ 2,1% năm 2018 xuống 1,7% năm 2019 và 1,5% bình quân các năm 2020-2021 hướng tới tốc độ tăng trưởng tiềm năng, do những hạn chế về năng lực đã trở nên rõ ràng và thị trường

I.2 Mặc dù tăng trưởng toàn cầu được dự báo tăng nhẹ, nhưng các điều kiện bên ngoài dự kiến còn nhiều thách thức trong kỳ dự báo đến năm 2021. Thuế quan tăng lên ở Mỹ và Trung Quốc theo công bố vào tháng 5/2019 có thể đem lại những hệ quả sâu rộng hơn so với các đợt tăng thuế quan năm 2018. Ngoài những tổn thất kinh tế của các nước xuất khẩu chịu ảnh hưởng, căng thẳng thương mại tiếp tục leo thang còn góp phần làm tăng bất định về chính sách, dự kiến sẽ làm suy giảm lòng tin và đầu tư. Đối mặt với căng thẳng thương mại tiếp tục leo thang, tăng trưởng thương mại toàn cầu được dự báo sẽ tiếp tục suy yếu, giảm từ 4,1% năm 2018 và 5,5% năm 2017 xuống còn 2,6% năm 2019, sau đó ổn định ở mức bình quân 3,2% cho giai đoạn 2019-2021 (Hình I.2). Dự báo trên đã căn cứ vào các biện pháp kích thích

3 Phần viết này của Ekaterine Vashakmadze (GMTPG, Ngân hàng Thế giới)

Hình 1.3: Dự báo giá hàng hóa thế giới

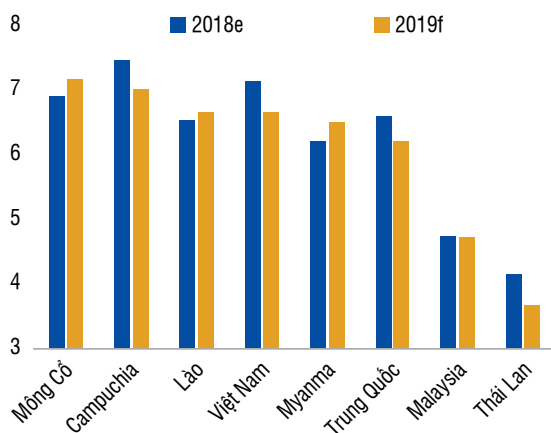
(Chỉ số = đô-la Mỹ theo giá hiện hành, 2010=100)



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

ngại về an ninh tiếp tục ảnh hưởng bất lợi đến dòng vốn đổ vào các quốc gia đang phát triển và mới nổi (EMDE). Giá dầu thô dự kiến đạt mức bình quân 66 US\$/thùng năm 2019 và 65 US\$/thùng năm 2020, nhưng còn nhiều bất định xoay quanh dự báo đó. Về tổng thể, giá kim loại dự kiến giảm nhẹ trong các năm 2019 và 2020, phản ánh nhu cầu kim loại trên toàn cầu dự kiến sẽ yếu đi. Giá nông sản dự kiến giảm trong năm 2019 nhưng ổn định lại trong năm 2020 (Hình 1.3).

Hình 1.4: Dự báo tăng trưởng khu vực Đông Á và TBD (%)



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

thách thức và trở ngại bên ngoài nêu trên. Tăng trưởng ở Trung Quốc được dự báo giảm còn 6,2% trong năm 2019 và giảm tiếp còn 6,1% năm 2020 và 6,0% năm 2021 do tiếp tục gặp trở ngại cả ở trong nước và bên ngoài (Hình 1.4). Tăng trưởng ở các quốc gia còn lại trong khu vực được dự báo giảm còn 5,1% trong năm 2019 so với 5,2% năm 2019, trước khi nhích nhẹ lên bình quân 5,2% trong các năm 2020-2021, với giả định về tình hình thương mại toàn cầu được bình ổn, nhu cầu trong nước vẫn đứng vững để chống chọi với tác động tiêu cực do xuất khẩu tăng chậm lại. Mặc dù tăng trưởng trong khu vực vẫn được giữ vững trong ngắn hạn theo dự báo, nhưng tốc độ tăng trưởng tiềm năng - hiện đã giảm đáng kể trong suốt thập kỷ qua, phần nào do tốc độ tăng trưởng tiềm năng của Trung Quốc chững lại - dự kiến còn tiếp tục giảm xuống trong dài hạn, chủ yếu do xu hướng cơ cấu dân số xấu đi, đặc biệt ở Trung Quốc, Thái Lan và Việt Nam.

1.3 Các điều kiện huy động vốn trên toàn cầu vẫn còn nhiều biến động.

Tình trạng trên là do các ngân hàng trung ương lớn áp dụng chính sách tiền tệ tạo thuận lợi hơn trong ngắn hạn nhằm hạn chế tác động suy giảm về triển vọng tăng trưởng trên toàn cầu. Mặc dù thị trường ở các quốc gia đang phát triển và mới nổi (EMDE) đã phục hồi trong thời gian qua kể từ đợt điều chỉnh năm 2018, nhưng hiện vẫn còn rủi ro đáng kể về “cú sốc tiền tệ” khi bất định chính sách toàn cầu ngày càng gia tăng. Biến động trên thị trường tài chính tiếp tục tác động mạnh đến các quốc gia có nhiều nguy cơ dễ tổn thương, chẳng hạn triển vọng tăng trưởng yếu, nợ công cao, bất định chính sách gia tăng, nguy cơ trên bảng cân đối tài sản của khu vực ngân hàng và doanh nghiệp. Rủi ro địa chính trị, tình trạng bất định về chính sách kèm theo những quan

1.4 Tốc độ tăng trưởng GDP theo giá so sánh ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương dự báo sẽ chững lại từ mức 6,3% năm 2018 xuống mức 6% năm 2019 và giảm tiếp còn 5,8% năm 2020-2021.

Nếu đúng như vậy, đó sẽ là dấu mốc khi lần đầu tiên tăng trưởng của khu vực Đông Á và Thái Bình Dương giảm xuống dưới 6% kể từ cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997-1998. Triển vọng trên căn cứ vào suy giảm về thương mại toàn cầu, căng thẳng thương mại giữa Trung Quốc và Mỹ không tiếp tục leo thang, giá cả thương phẩm chững nhẹ, điều kiện huy động vốn thuận lợi trên toàn cầu, đặc biệt trong ngắn hạn. Dự báo ban đầu nêu trên cũng căn cứ vào giả định rằng các cấp có thẩm quyền ở Trung Quốc thành công trong việc điều hành chính sách tiền tệ và tài khóa tạo thuận lợi nhằm xử lý những

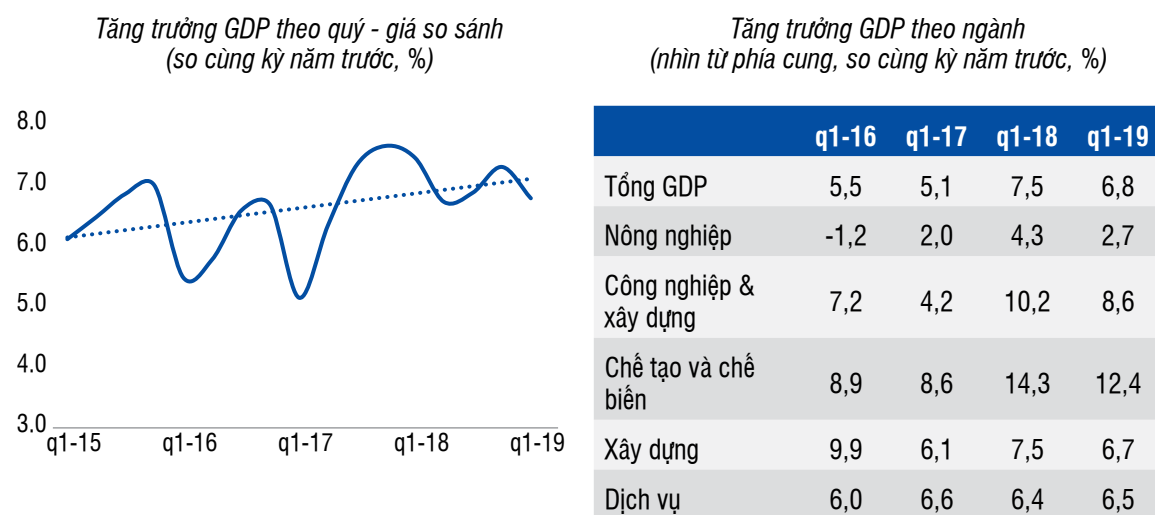
1.5 Rủi ro đã tăng cao trong thời gian qua, do căng thẳng thương mại tiếp tục leo thang trong điều kiện bất định gia tăng trên toàn cầu, nhưng vẫn nghiêng rõ theo hướng đi xuống. Quan điểm về triển vọng kinh tế toàn cầu hiện có nhiều bất định. Mặc dù khó có thể xảy ra trong ngắn hạn, nhưng suy giảm mạnh hơn so với dự kiến đồng thời diễn ra ở cả Trung Quốc, khu vực đồng Euro và Mỹ có thể gây đảo chiều trong các hoạt động kinh tế toàn cầu. Căng thẳng thương mại tiếp tục leo thang có thể gây gián đoạn cho nhiều các hoạt động kinh tế toàn cầu trong bối cảnh các chuỗi giá trị đang có sự liên kết mạnh và phức tạp. Rủi ro diễn ra căng thẳng tài chính nghiêm trọng trên diện rộng, gây ảnh hưởng bất lợi đến các quốc gia đang phát triển và mới nổi (EMDE) vẫn lớn khi mức nợ ở nhiều quốc gia vẫn cao, có thể tác động tiêu cực đến lòng tin và đầu tư cả ở các nước bị ảnh hưởng trực tiếp và trên toàn cầu..

1.2. NHỮNG DIỄN BIẾN KINH TẾ GẦN ĐÂY Ở VIỆT NAM

Tăng trưởng kinh tế vẫn sôi động mặc dù có chững lại

1.6 Tăng trưởng GDP theo giá so sánh ở Việt Nam đã giảm tốc vào quý 1/2019 sau những kết quả ấn tượng của năm 2018. Mặc dù vậy, tăng trưởng vẫn cao hơn đáng kể so với kết quả ở quý đầu các năm 2016 và 2017 (Hình 1.5). Tăng trưởng đầu năm 2019 chững lại do các yếu tố cả trong nước và bên ngoài. Nhìn từ trong nước, sản lượng nông nghiệp giảm tốc chủ yếu bắt nguồn từ dịch tả heo châu Phi làm cho chăn nuôi bị suy giảm, bên cạnh tình trạng sụt giá nhiều mặt hàng nông phẩm. Nhịp độ tăng trưởng ngành xây dựng chững nhẹ cho thấy lĩnh vực bất động sản trở nên kém lạc quan hơn và đầu tư công vẫn đang được củng cố. Ngành dịch vụ tiếp tục được hưởng lợi do tiêu dùng hộ gia đình vẫn đứng vững khiến cho tăng trưởng về dịch vụ nhích lên. Tăng trưởng sản lượng các ngành chế tạo chế biến bị chững lại chủ yếu do sức cầu bên ngoài yếu đi.

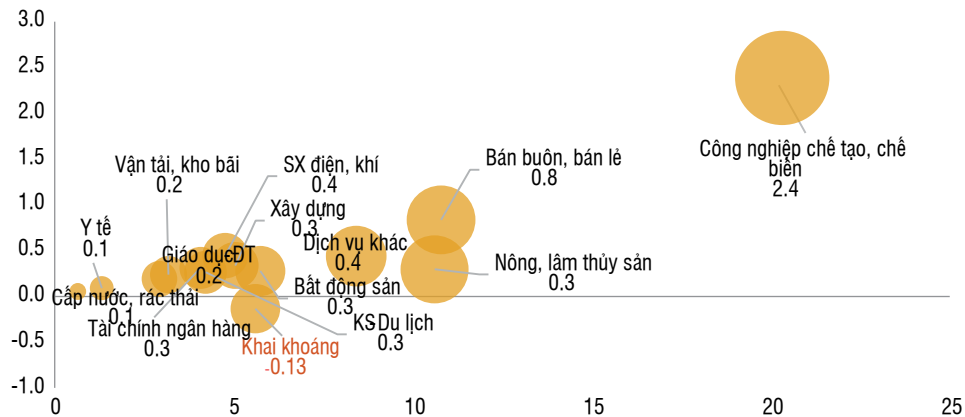
Hình 1.5: Tăng trưởng kinh tế giảm tốc trong quý 1-2019



Nguồn: TCTK.

1.7 Tuy có chững lại, nhưng các ngành chế tạo, chế biến và thương mại (bán buôn và bán lẻ) tiếp tục đi đầu về đóng góp cho tăng trưởng GDP quý 1-2019. Tăng trưởng sản lượng ở hai ngành trên góp lại đóng góp đến gần một nửa tổng tăng trưởng GDP trong quý đầu năm 2019 (Hình 1.6). Ngành chế tạo, chế biến và thương mại bán lẻ đóng góp 31% cho GDP theo giá so sánh của Việt Nam. Ngành khai khoáng tiếp tục phải đối mặt với suy giảm cơ cấu, hiện chỉ góp sức được chưa đến 6% GDP theo giá so sánh, với đóng góp âm (-0,13 điểm phần trăm) vào tổng mức tăng trưởng GDP 6,8%, theo giá so sánh.

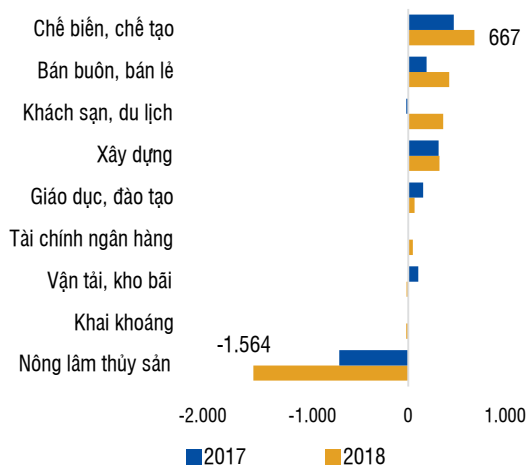
Hình I.6: Đóng góp cho tăng trưởng GDP theo giá so sánh (điểm phần trăm) trong Q1-2019
 Kích cỡ hình tròn thể hiện tỷ trọng của ngành so với GDP



Nguồn: Ước tính của NHTG.

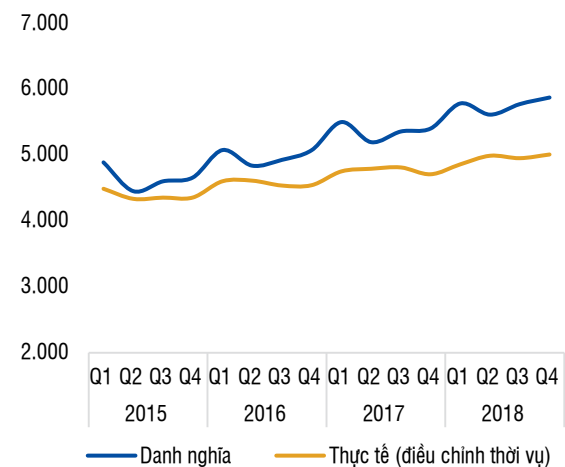
I.8 Tốc độ tăng trưởng GDP đứng vững tiếp tục trợ lực cho thị trường lao động phát triển năng động, thể hiện qua số lượng việc làm và mức lương thực tế đều gia tăng. Các ngành có năng suất cao, như chế tạo, chế biến và dịch vụ, vẫn tạo ra nhiều việc làm. Tăng trưởng việc làm đạt cao nhất ở các ngành chế tạo, chế biến do được hưởng lợi qua mở rộng cơ sở sản xuất, nhất là ở các ngành xuất khẩu thâm dụng lao động do các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) chi phối. Việc làm trong ngành thương mại (bán lẻ và bán buôn) cũng tăng trưởng, trong điều kiện ngành dịch vụ tăng trưởng tốt nhờ tiêu dùng tư nhân. Ngược lại, việc làm trong ngành nông nghiệp tiếp tục suy giảm mạnh, người tìm việc đang tìm cách dịch chuyển sang các ngành khác ngày càng nhiều (Hình I.7). Nhờ điều kiện thị trường lao động thuận lợi, mức lương bình quân theo tháng ước tăng 7,4% theo giá hiện hành, tương đương 3,9% theo giá so sánh năm 2018 (Hình I.8).

Hình I.7: Tạo việc làm theo ngành
 (ròng, ngàn)



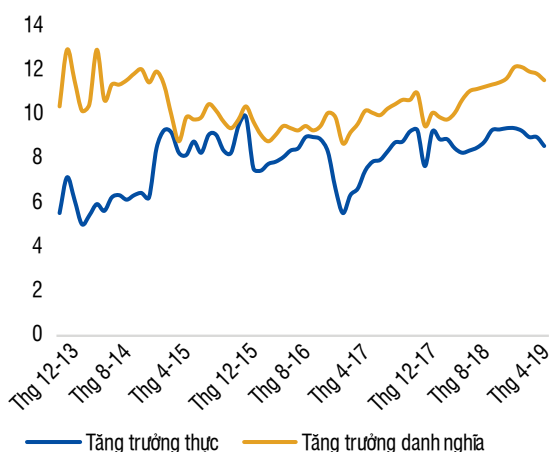
Nguồn: TCTK và Bộ LĐTB&XH.

Hình I.8: Mức lương tháng bình quân
 (Ngàn đồng)

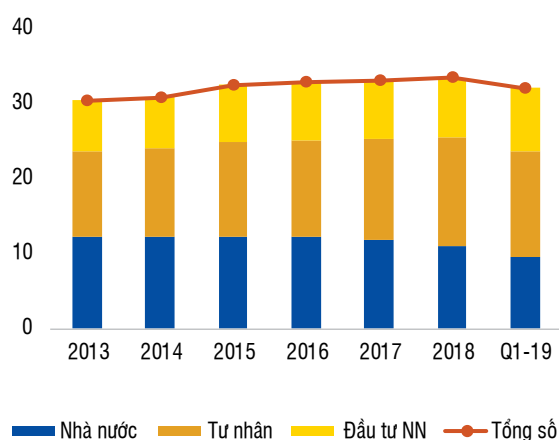


1.9 Tổng cầu trong nước thể hiện bức tranh khá tương phản trong quý đầu năm 2019. Một mặt, tăng trưởng về doanh số bán lẻ - chỉ tiêu gián tiếp về tiêu dùng tư nhân - tăng 11,6% theo giá hiện hành (khoảng 8,6% theo giá so sánh) trong năm tháng đầu năm 2019, nhờ vào tăng lương và lạm phát ở mức vừa phải (Hình 9). Mặt khác, mặc dù tổng chi đầu tư trong quý đầu năm 2019 vẫn ở mức đáng kể, đóng góp khoảng 32,2% GDP trong quý đầu năm 2019, nhưng tốc độ tăng đầu tư phần nào đã giảm. Tổng chi đầu tư tăng 8,8% theo giá hiện hành, so với 10% ở quý đầu năm 2019 (Hình 1.10). Tỷ lệ đầu tư của Nhà nước (tính cả nguồn ngân sách Nhà nước và vốn vay cho doanh nghiệp của Nhà nước) trên GDP giảm còn 9,6% trong quý một, thấp hơn đáng kể so với tỷ lệ bình quân là 12% trong giai đoạn 2014-2018, phản ánh quá trình củng cố tình hình tài khóa đang diễn ra. Mặc dù đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vẫn ở mức cao, đầu tư của tư nhân trong nước lại suy giảm do các doanh nghiệp khu vực tư nhân gặp nhiều khó khăn và tăng trưởng tín dụng yếu đi (nội dung này được bàn ở dưới). Giảm nhịp độ đầu tư, nhất là đầu tư để hỗ trợ các mục tiêu phát triển chủ đạo, có thể gây tác động tiêu cực về nâng cao năng lực sản xuất và tốc độ tăng trưởng tiềm năng trong dài hạn.

Hình 1.9: Tăng trưởng doanh số bán lẻ
(so cùng kỳ năm trước, %)



Hình 1.10: Vốn đầu tư toàn xã hội
(%GDP)



Nguồn: TCTK.

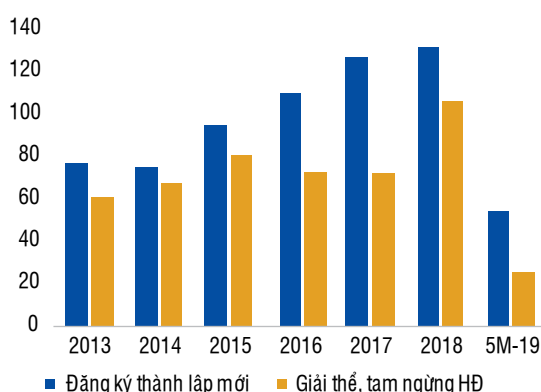
Khu vực doanh nghiệp tư nhân năng động, nhưng chủ yếu vẫn là các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ

1.10 Khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước ở Việt Nam có sự luân chuyển mạnh, trong đó số lượng các doanh nghiệp mới đăng ký thành lập và số lượng doanh nghiệp đóng cửa đều tăng lên trong những năm qua. Tổng cộng có 107.000 doanh nghiệp đóng cửa hoặc tạm dừng kinh doanh trong năm 2018, so với 73.000 doanh nghiệp đóng cửa trong năm 2017. Tiếp theo, có 24.000 doanh nghiệp đóng cửa kinh doanh trong năm tháng đầu năm 2019, tăng 18,3% so với cùng kỳ năm trước (Hình 1.11). Số lượng doanh nghiệp đăng ký thành lập mới tăng 131.000 trong năm 2018 so với 127.000 năm 2017, cao hơn nhiều so với số lượng doanh nghiệp đóng cửa trong cả hai giai đoạn. Số lượng doanh nghiệp mới thành lập cũng trội hơn số doanh nghiệp đóng cửa trong năm tháng đầu năm 2019, với 54.000 doanh nghiệp đăng ký thành lập mới. Trong số các doanh nghiệp đóng cửa, doanh nghiệp thương mại bị ảnh hưởng nhiều nhất, chiếm 40% tổng các doanh nghiệp bị giải thể hoặc tạm dừng hoạt động đầu năm 2019 (Hình 1.12). Một khảo sát của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI)⁴ cho thấy những lý

⁴ Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh 2019 (PCI 2019), VCCI

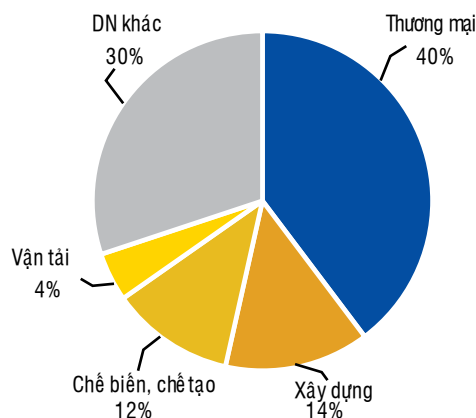
do chính dẫn đến giải thể hoặc tạm dừng kinh doanh của doanh nghiệp bao gồm khó khăn về tìm kiếm thị trường phù hợp, năng lực cạnh tranh thấp của sản phẩm và doanh nghiệp trong nước, hạn chế về khả năng tiếp cận nguồn lực tài chính và lao động. Nhưng mặc dù có những thách thức như trên, số lượng doanh nghiệp đăng ký mới vẫn liên tục vượt trội so với số lượng doanh nghiệp bị giải thể, ít nhất tính từ năm 2013.

Hình I.11: Số lượng doanh nghiệp đăng ký thành lập mới và đóng cửa (ngàn)



Nguồn: TCTK.

Hình I.12: Số lượng doanh nghiệp giải thể và tạm dừng hoạt động (% tổng số)



I.11 Dù phát triển năng động, khu vực tư nhân trong nước vẫn chủ yếu do số lượng các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ chi phối. Trong số khoảng 500 ngàn doanh nghiệp trong nước hiện nay, 98% là doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ⁵. Mặc dù các doanh nghiệp trên tạo ra phần lớn việc làm cho nền kinh tế nhưng nhiều doanh nghiệp đang hoạt động trong các lĩnh vực chế tạo, chế biến đơn giản và lĩnh vực dịch vụ (buôn bán nhỏ lẻ và nhà hàng) có năng suất tương đối thấp. Hầu hết đều tập trung vào thị trường trong nước, chỉ có ít doanh nghiệp tham gia xuất khẩu. Các doanh nghiệp đó thường không đủ quy mô, khả năng tiếp cận tài chính và công nghệ để trở thành đơn vị sản xuất hiệu quả.

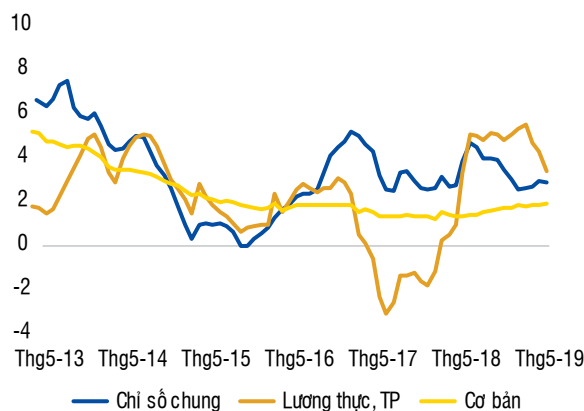
I.12 Để hỗ trợ cho các doanh nghiệp tư nhân, nhu cầu chính sách quan trọng nhất là phải tạo sân chơi bình đẳng cho mọi doanh nghiệp. Việt Nam tuy đã đạt được nhiều tiến triển về cải thiện môi trường kinh doanh (với bằng chứng qua cải thiện trong thứ hạng về môi trường kinh doanh của Ngân hàng Thế giới), nhưng vẫn còn những méo mó đã tồn tại ăn sâu bén rễ. Chính phủ cần rà soát lại chương trình chính sách về cạnh tranh nhằm củng cố những thể chế hỗ trợ cạnh tranh đồng thời phân cấp đầy đủ quy trình ra quyết định để tạo điều kiện cho mọi doanh nghiệp đều có khả năng tiếp cận công bằng các yếu tố sản xuất chính, như đất đai, tín dụng, lao động và công nghệ. Ngoài ra, Chính phủ cũng cần triển khai cải cách nhằm đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu trong nền kinh tế để đẩy mạnh đầu tư tư nhân và nâng cao hiệu quả của các doanh nghiệp Nhà nước (DNNN), tiếp tục giảm vai trò còn lớn bất tương xứng của Nhà nước trong nền kinh tế. Sự hiện diện hùng hậu của khối doanh nghiệp Nhà nước dẫn đến giá cả không hiệu quả và những méo mó khác trên thị trường, gây chèn ép khu vực tư nhân trong nước. Hợp lý hóa vai trò của Nhà nước đòi hỏi phải loại bỏ những méo mó ở khu vực tư nhân và ưu ái cho các DNNN. Nhà nước cần từng bước loại bỏ vai trò quản lý trực tiếp các hoạt động kinh tế ở những nơi các yếu tố thị trường vận hành hiệu quả để tập trung nhiều hơn vào vai trò kiến tạo và tạo sân chơi bình đẳng cho mọi thành phần kinh tế.

5 Điều tra kinh tế 2017, TCTK

Lạm phát vừa phải và tăng trưởng tín dụng chậm lại

Hình I.13: Chỉ số giá tiêu dùng

(so cùng kỳ năm trước, %)



Nguồn: TCTK.

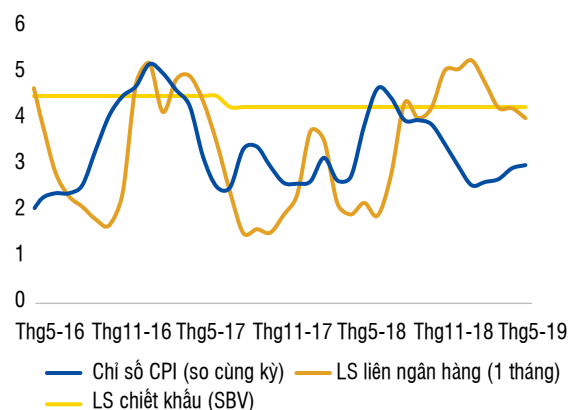
I.13 Chỉ số lạm phát chung nhích nhẹ thời gian qua, nhưng áp lực giá dự kiến vẫn được kiềm chế trong ngắn hạn. Chỉ số giá tiêu dùng (CPI) của Việt Nam nhích nhẹ trong năm tháng đầu năm 2019,

do tăng giá do Nhà nước quản lý (giá điện và xăng dầu). CPI chung tăng 2,9% (so cùng kỳ năm trước vào tháng 5/2019, tăng nhẹ so với mức 2,6% của tháng 1/2019, do giá lương thực thực phẩm tăng nhẹ. Trong cùng kỳ, lạm phát cơ bản cũng tăng nhẹ lên 1,9% so với 1,7% vào tháng 12/2018, nhưng vẫn được duy trì dưới 2% kể từ tháng 6/2015 (Hình I.13). Mặc dù vậy, áp lực lạm phát cũng đã xuất hiện ở mức đáng lưu ý, do tăng giá điện và giá xăng dầu như đã nêu trên cũng như do kế hoạch tăng giá do Nhà nước quản lý trong các lĩnh vực y tế và giáo dục.

I.14 Mặc dù lạm phát ở mức vừa phải, nhưng Ngân hàng Nhà nước Việt Nam vẫn tiếp tục duy trì quan điểm chính sách tiền tệ cẩn trọng để hỗ trợ mục tiêu kép là duy trì ổn định kinh tế vĩ mô và hỗ trợ tăng trưởng kinh tế chung. Chỉ tiêu đặt ra là đạt tăng trưởng GDP ở mức 6,6-6,8%, duy trì CPI dưới 4%, đảm bảo tốc độ tăng trưởng tín dụng 14%. Chính sách tiền tệ phần nào trở nên chặt chẽ hơn từ năm 2018, khi Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (i) giảm chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng trên toàn hệ thống ngân hàng; (ii) xác định trần tăng trưởng tín dụng cho từng ngân hàng thương mại; (iii) hạn chế cho vay bất động sản thông qua áp đặt trọng số rủi ro cao hơn; (iv) hạn chế sử dụng nguồn vốn ngắn hạn để cho vay dài hạn; và (v) kiểm chế cho vay tiêu dùng bằng cách áp dụng trần về tỷ trọng vay tiền mặt đồng thời cầm tiếp tục cho vay những khách hàng có lịch sử tín dụng xấu. Kết quả là tăng trưởng tín dụng giảm còn khoảng 13% (so cùng kỳ năm trước) vào tháng 3/2019 so với chỉ tiêu năm là 14% (Hình I.14). Ngoài ra, hoạt động tín dụng ít sôi động hơn trong năm 2018 và những tháng đầu năm 2019 phần nào cũng do quan điểm tránh rủi ro của những ngân hàng hiện đang tiếp tục quá trình xử lý nợ xấu.

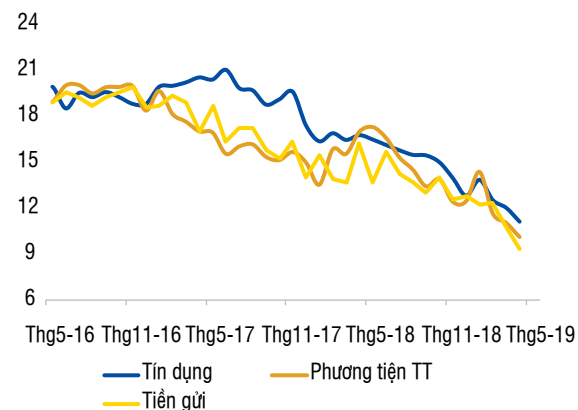
Hình I.14: Tăng trưởng tín dụng chậm lại

Lãi suất chính sách và liên ngân hàng (%)



Nguồn: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

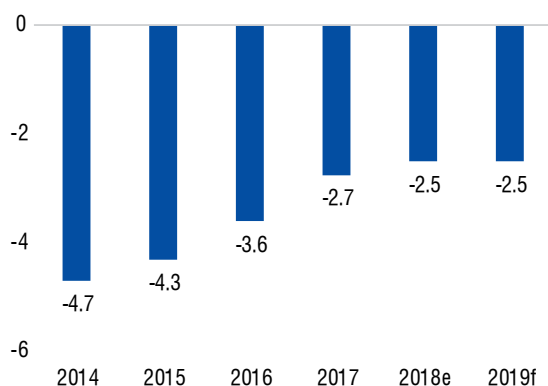
Các chỉ tiêu tiền tệ chính (% , so cùng kỳ năm trước)



I.15 Chính phủ dường như đang phải đối mặt với một số lựa chọn chính sách tài khóa đầy thách thức, khi chọn ưu tiên cân bằng giữa mục tiêu kép - vừa thúc đẩy các hoạt động kinh tế vừa ổn định các cân đối lớn của kinh tế vĩ mô. Một mặt, Chính phủ đang tìm cách đẩy mạnh đầu tư công, đặc biệt là đầu tư cho những dự án hạ tầng quan trọng là nền tảng để hỗ trợ các hoạt động kinh tế. Mặt khác, do dư địa tài khóa bị thu hẹp, chi thường xuyên bị ràng buộc cứng, tăng thu ngân sách từ thuế chậm lại, kết hợp với nhu cầu nâng cao bền vững tài khóa, Chính phủ cũng nhận thức được nhu cầu cần tiếp tục củng cố tình hình tài khóa.

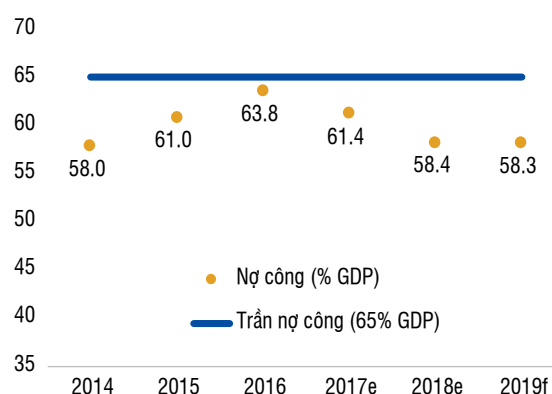
I.16 Nhờ những cam kết và thực hiện kế hoạch củng cố tình hình tài khóa của Chính phủ, cân đối tài khóa năm 2018 được cải thiện. Tăng trưởng kinh tế vững kết hợp với những nỗ lực về quản lý thuế giúp đẩy mạnh thu ngân sách, đồng thời, thắt chặt giải ngân đầu tư công giúp kiểm chế chi tiêu trong năm. Theo báo cáo của Bộ Tài chính thì bội chi ngân sách (tính theo tiêu chí IFS) đã giảm từ 4,7% năm 2014 xuống còn 2,7% năm 2017 và ước khoảng 2,5% năm 2018 (Hình I.15). Bội chi giảm liên tiếp trong những năm qua chủ yếu phản ánh những nỗ lực của Chính phủ nhằm hợp lý hóa chi đầu tư công, và cả hợp lý hóa tỷ lệ huy động thu tuy ở mức độ ít hơn. Bội chi ngân sách thấp hơn giúp nợ công của Việt Nam giảm từ 63,7% GDP năm 2016 xuống mức ước tính là 58,4% GDP năm 2018⁶ (Hình I.16). Đồng thời, dựa nhiều hơn vào nguồn bù đắp bội chi ngoài nợ (thu từ cổ phần hóa và thoái vốn DNNN), kéo dài kỳ hạn nợ, giảm lãi xuất phát hành nợ trong nước cũng là cách để giúp giảm nhẹ chi phí trả nợ của Chính phủ.

Hình I.15: Cân đối ngân sách nhà nước
% GDP



Nguồn: Bộ Tài chính, IMF và NHTG.

Hình I.16: Nợ công
(% GDP)

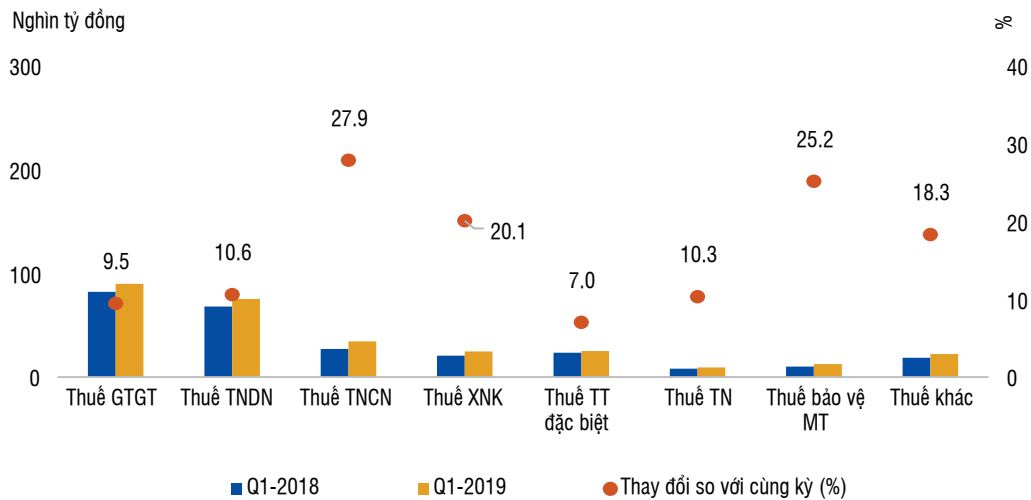


Nguồn: Bộ Tài chính.

I.17 Kết quả tài khóa trong bốn tháng đầu năm 2019 thể hiện những tiến triển tích cực vẫn đang diễn ra về củng cố tình hình tài khóa. Theo Bộ Tài chính, thu ngân sách trong bốn tháng đầu năm 2019 ước tăng khoảng 14% so với cùng kỳ năm trước, đạt 37% kế hoạch năm. Dữ liệu sơ bộ cho thấy số thu từ thuế giá trị gia tăng (GTGT) và thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) tăng 10%, nhờ quản lý thuế tốt hơn. Số thu từ thuế thu nhập cá nhân (TNCN) và thuế xuất nhập khẩu tăng trên 20% nhờ mở rộng cơ sở tính thuế. Trong cùng kỳ, tổng chi tăng chậm lại, chi tăng 4,4% (so cùng kỳ năm trước) đạt 26% kế hoạch năm. Chi tiêu công tăng chậm lại có nguyên nhân ở cả chi thường xuyên và chi đầu tư, tăng 5,4% (so cùng kỳ năm trước). Chi trả lãi nợ công giảm 4,9% (so cùng kỳ năm trước), phản ánh gánh nặng nợ công nhẹ dần trong quý 1/2019.

6 Bản tin Nợ công của Bộ Tài chính.

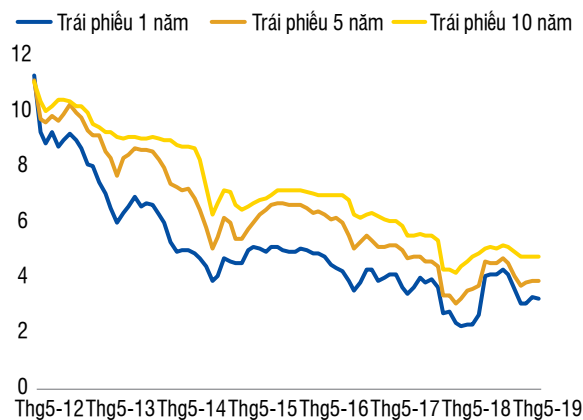
Hình I.17: Thu ngân sách theo sắc thuế (ngàn tỷ)



Nguồn: Bộ Tài chính.

I.18 Về chi tiêu, các nỗ lực của Chính phủ tập trung vào củng cố chi đầu tư. Luật đầu tư công sửa đổi dự kiến sẽ xử lý được những yếu kém trọng yếu trong hệ thống quản lý đầu tư công liên quan đến sự cứng nhắc của Kế hoạch đầu tư công trung hạn, nói cách khác là bản chất mở của quy trình lập ngân sách đầu tư. Dự thảo Luật sửa đổi, hiện đang được Quốc hội xem xét trong kỳ họp tháng 5/2019, tiếp tục phân cấp thẩm quyền để chính quyền cấp tỉnh được phê duyệt chủ trương đầu tư cho mọi dự án sử dụng nguồn ngân sách địa phương. Dự thảo Luật cũng đưa ra cơ chế cuốn chiếu hàng năm để tạo điều kiện đưa dự án mới vào Kế hoạch đầu tư công trung hạn trong các năm tiếp theo, qua đó giảm tình trạng gián đoạn của quy trình chuẩn bị dự án. Dự thảo luật sửa đổi cũng yêu cầu xác định trần phân bổ dự kiến cho các đơn vị chi tiêu ngay từ đầu quy trình lập ngân sách đầu tư, đó là nỗ lực để xử lý thông lệ chung của các đơn vị chi tiêu nhằm thổi phồng nhu cầu đầu tư. Mặc dù củng cố chi đầu tư là điều cần hoan nghênh, nhưng nhu cầu đặt ra là nâng cao minh bạch chung về ngân sách Nhà nước, bao gồm cả về phân bổ chi đầu tư. Hiện nay, thông tin cơ bản về chi thường xuyên theo nội dung kinh tế vẫn khó tổng hợp. Chẳng hạn, mặc dù Chính phủ công khai về phân bổ cho cải cách lương, nhưng chưa thể hiện được thực chi tiền lương, trong khi đó thông tin quan trọng để hiểu rõ hơn về khả năng đảm bảo nguồn và hiệu suất chi thường xuyên, nhất là trong bối cảnh dư địa tài khóa hạn chế.

Hình I.18: Lợi suất trái phiếu Chính phủ phát hành trong nước (%)



Nguồn: Bộ Tài chính

I.19 Lãi suất phát hành trái phiếu Chính phủ giảm cho thấy thanh khoản dồi dào ở khu vực ngân hàng, lòng tin của nhà đầu tư được cải thiện, dẫn đến giảm chi phí trả nợ. Xu hướng lợi suất trái phiếu giảm đã diễn ra trong vài năm, lợi suất đã và đang giảm ở tất cả các kỳ hạn (Hình I.18). Tranh thủ lợi suất vẫn ở các mức tương đối thấp, Chính phủ tiếp tục dựa vào thị trường trong nước để đáp ứng nhu cầu huy động vốn. Lòng tin của nhà đầu tư được cải thiện được thể hiện rõ nhất qua bằng chứng gần đây khi cả ba tổ chức quốc tế đánh giá rủi ro tín nhiệm đều nâng hạng mức tín nhiệm nợ của Nhà nước Việt Nam⁷.

⁷ Moody's, S&P và Fitch

I.20 Cân đối tài khóa được quản lý cẩn trọng và quản lý đầu tư công được cải thiện, đó là điều kiện cần để Chính phủ đẩy mạnh triển khai chương trình đầu tư công. Khi các điều kiện huy động vốn tiếp tục bị thất lại trên toàn cầu, Chính phủ phải tiếp tục quản lý tài khóa thận trọng để duy trì bền vững nợ trong dài hạn. Bên cạnh huy động thu tăng lên để đáp ứng nhu cầu chi tiêu, Chính phủ cần đa dạng hóa các nguồn tài chính huy động cho dự án, bao gồm nguồn viện trợ phát triển chính thức, nguồn ngân sách phân bổ và hợp tác công-tư. Ngoài huy động tài chính, công tác quản lý đầu tư công cũng cần được cải thiện để tối đa hóa hiệu suất đầu tư cho các công trình kết cấu hạ tầng trong trung hạn, đặc biệt ở các khâu thẩm định dự án, lập ngân sách trung hạn, giám sát và quản lý danh mục, đấu thầu mua sắm.

I.21 Về thu, Chính phủ cần chú trọng hơn nữa vào tăng cường huy động thu để đảm bảo bền vững trong quá trình củng cố tình hình ngân sách thời gian tới. Kết quả thu mạnh và hợp lý sẽ giúp giảm bội chi và tạo ra nguồn lực bền vững cần dùng cho chi tiêu xã hội và đầu tư công quan trọng. Sau đây là một số phương án chính sách để tăng cường huy động thu (i) mở rộng cơ sở tính thu từ thuế giá trị gia tăng (GTGT); (ii) mở rộng cơ sở tính thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) đồng thời rà soát các ưu đãi thuế; tăng thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB); (iii) mở rộng cơ sở tính thu từ thuế thu nhập cá nhân (TNCN) phù hợp với thông lệ quốc tế; (iv) xây dựng hệ thống thuế tài sản hiện đại; và (v) hợp lý hóa chính sách thu về tài nguyên và môi trường. Ngoài ra, Chính phủ cũng nên tìm hiểu về thuế trong nền kinh tế số, coi đó là nguồn thu mới, trong điều kiện tăng trưởng cao và năng động ở Việt Nam. Kinh nghiệm của Ma-lay-xia trong thời gian qua về cải cách thuế trong nền kinh tế số có thể đem lại những lựa chọn chính sách cho Việt Nam (Hộp I.1).

Hộp I.1: Thu thuế trong nền kinh tế số tại Ma-lay-xia

Huy động thu từ thuế trong nền kinh tế số đang ngày càng trở nên quan trọng trong những nỗ lực cải cách tài khóa của Ma-lay-xia nhằm tiếp tục tăng cường và đa dạng hóa cơ sở tính thu của Chính phủ. Để có được kết quả ngân sách cấp liên bang gần đạt cân đối trong trung hạn, cần phải có những làn sóng cải cách sâu hơn nhằm đa dạng hóa và tăng cường cơ sở tính thu của Chính phủ, bao gồm cả khả năng mở rộng thuế ra các hoạt động kinh tế dựa trên công nghệ số đang phát triển nhanh chóng ở Ma-lay-xia.

Nền kinh tế số của Ma-lay-xia đã và đang tăng trưởng vững trong thời gian qua, cao hơn so với tốc độ tăng trưởng kinh tế chung, và dự báo sẽ chạm được chỉ tiêu của Chính phủ là 20% GDP vào năm 2020. Cách tiếp cận công bằng về thu thuế các hoạt động kinh tế số cả về cơ sở tính thuế trực thu và gián thu ở Ma-lay-xia có thể dẫn đến tăng thu đáng kể theo thời gian. Do có sự hiện diện đáng kể và ngày càng tăng của các doanh nghiệp nước ngoài trong hàng loạt các dịch vụ số hóa ở Ma-lay-xia - bao gồm dịch vụ tìm kiếm (Alphabet), mạng xã hội (Facebook), quảng cáo trực tuyến, dịch vụ lưu trú và vận tải chia sẻ (Grab và Airbnb), cung cấp nhạc kỹ thuật số (Spotify) - dự kiến về nguồn thu đáng kể từ thuế trong tương lai từ các hoạt động kinh tế số là hợp lý, nhờ vào sự phát triển nhanh hơn so với các cơ sở tính thu từ thuế truyền thống. Thách thức đặt ra là làm thế nào để sửa đổi cơ chế thuế gián thu nhằm nắm bắt được thực chất về tiêu dùng dịch vụ sản phẩm số hóa từ các nhà cung cấp nước ngoài.

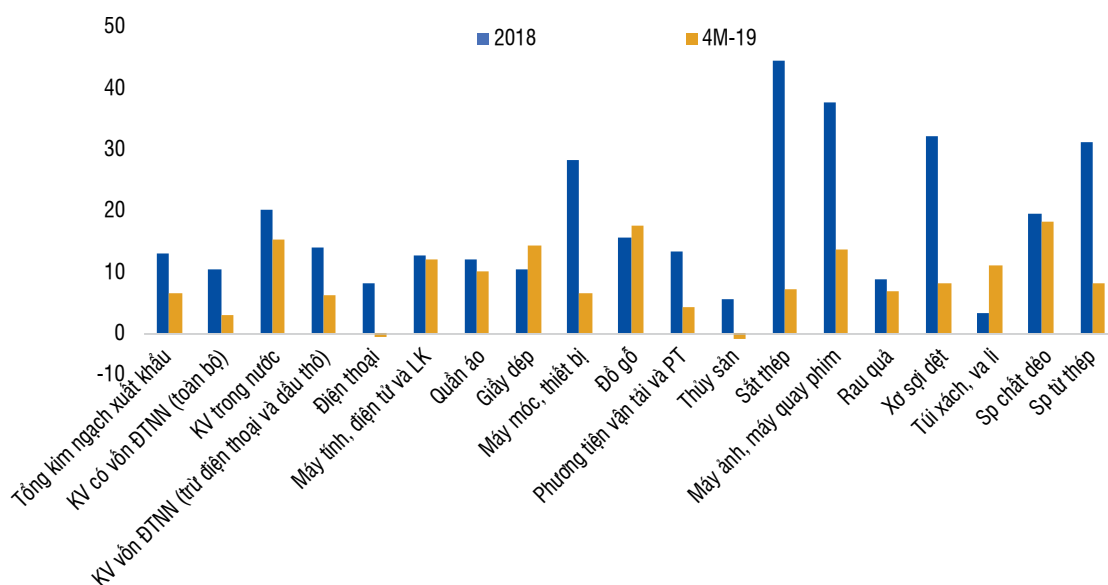
Cải cách thuế cho các hoạt động kinh tế số còn giúp tạo sân chơi công bằng giữa các nhà cung cấp hàng hóa và dịch vụ số hóa trong nước và nước ngoài, hỗ trợ thu thuế chính thống, tùy theo chiến lược của Chính phủ. Một vài quốc gia đã tiến hành các biện pháp bổ sung nhằm hỗ trợ thu thuế chính thức bằng cách giảm khả năng chuyển hướng lợi nhuận của các nhà cung cấp nước ngoài. Mặc dù được coi là các biện pháp xử lý các hoạt động kinh tế số, nhưng các biện pháp đó được thiết kế để ngăn ngừa chuyển lợi nhuận qua biên giới nói chung.

Ma-lay-xia đang cân nhắc bốn phương án chính để thu thuế hàng hóa và dịch vụ số hóa của các công ty nước ngoài như, thuế gián thu trên giao dịch số hóa, yêu cầu nhà cung cấp thu hộ GST/SST phù hợp với thông lệ quốc tế; hoặc thuế trực thu, bằng cách xác định lại các quy định về cơ sở kinh doanh lâu dài, mở rộng thuế hiện hành về các dịch vụ kỹ thuật, thiết lập sắc thuế mới và độc lập về thu nhập từ giao dịch số hóa. Mỗi phương án đều có ưu nhược điểm, có phương án còn được cân nhắc áp dụng song song.

Vị thế kinh tế đối ngoại được cải thiện kể cả trong tình trạng bất định đang diễn ra

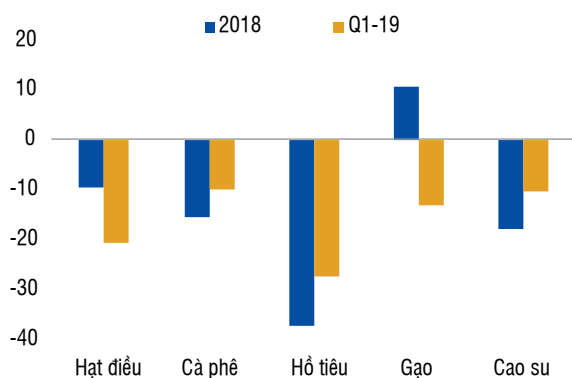
I.22 Tăng trưởng xuất khẩu giảm tốc trong bốn tháng đầu năm 2019, do những diễn biến bất định về thương mại toàn cầu. Tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam ước tăng 6,5% (so cùng kỳ năm trước) trong bốn tháng đầu năm 2019 theo giá hiện hành. Mặc dù tốc độ như vậy là cao so với tốc độ tăng trưởng thương mại khu vực và toàn cầu, nhưng chưa bằng một nửa so với tốc độ tăng 13,2% năm 2018 (Hình I.19). Tăng trưởng xuất khẩu giảm ở hết các mặt hàng. Cụ thể, hàng nông phẩm giảm, khi xuất khẩu gạo giảm 18% về kim ngạch và 5% về khối lượng trong quý đầu năm 2019. Xuất khẩu thủy sản giảm gần 1%, sau khi kết quả tăng trưởng mạnh ba năm qua. Xuất khẩu điện thoại - mặt hàng xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam, chiếm khoảng 20% tổng kim ngạch xuất khẩu, giảm khoảng 1%. Ngược lại, các mặt hàng xuất khẩu chủ lực khác ở các ngành chế tạo, chế biến thâm dụng lao động, như may mặc, giày da, đồ gỗ, điện tử và máy tính tiếp tục tăng trưởng, nhưng với tốc độ thấp hơn do nhu cầu đang yếu đi ở các thị trường xuất khẩu chính của Việt Nam.

Hình I.19: Tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam (so cùng kỳ năm trước, %, kim ngạch)



Nguồn: Hải quan Việt Nam.

Hình I.20: Biến động giá xuất khẩu nông sản (% so cùng kỳ năm trước)



Nguồn: Hải quan Việt Nam.

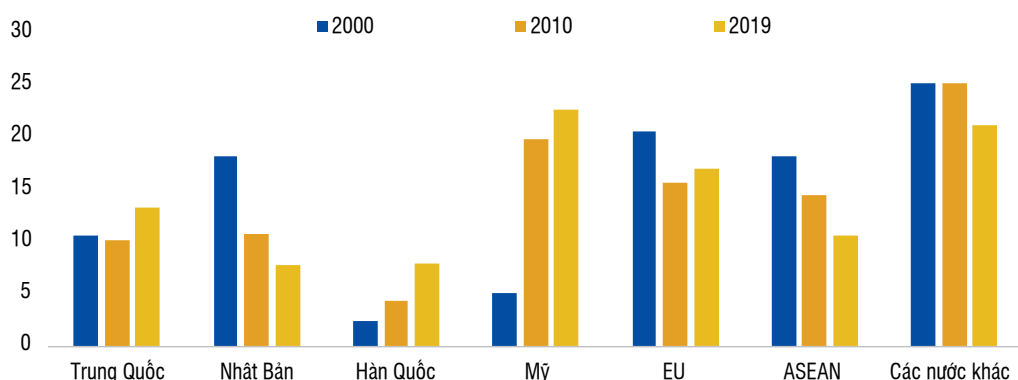
I.23 Xuất khẩu nông sản của Việt Nam có vai trò quan trọng về tạo việc làm và giảm nghèo ở các vùng nông thôn. Sau khi đạt tăng trưởng vững ở mức 17% năm 2017, tăng trưởng xuất khẩu nông sản và thủy sản còn 2% năm 2018 và giảm 7,5% trong quý đầu năm 2019. Xuất khẩu nông sản giảm do nhiều yếu tố, bao gồm giá các mặt hàng cây công nghiệp giảm mạnh (như hạt điều, cà phê, hồ tiêu) trong bối cảnh cạnh tranh giá dữ dội giữa các quốc gia xuất khẩu (Hình I.20).

I.24 Bên cạnh việc giá hàng hóa sụt giảm, xuất khẩu nông sản giảm tốc còn do nhiều trở ngại làm cản trở khả năng Việt Nam tiếp cận

các thị trường truyền thống. Các thị trường xuất khẩu chủ đạo của Việt Nam đang đặt ra ngày càng nhiều quy chuẩn kỹ thuật ngặt nghèo đối với các sản phẩm nông nghiệp nhập khẩu. Cụ thể, thị trường Trung Quốc không những nâng cao tiêu chuẩn chất lượng đối với nông sản nhập khẩu, mà còn tăng cường tiêu chuẩn quản lý và mậu biên. Thị trường EU giữ nguyên cảnh báo thẻ vàng với sản phẩm giống cây trồng. Tương tự, thị trường Mỹ duy trì và tăng các biện pháp bảo hộ thông qua áp đặt thuế chống phá giá đối với hàng thủy sản của Việt Nam, đồng thời tiếp tục chương trình thanh tra cá da trơn theo Dự luật về nông nghiệp. Bên cạnh đó, thị trường Hàn Quốc và Nhật Bản cũng định kỳ rà soát và điều chỉnh các quy định của họ về an toàn thực phẩm, tăng tần suất kiểm tra nông sản và thủy sản nhập khẩu, gây bất lợi cho xuất khẩu của Việt Nam vào các thị trường đó. Trong hoàn cảnh bị áp đặt các tiêu chuẩn ngặt nghèo hơn, ngành nông nghiệp cần tái cơ cấu để duy trì năng lực cạnh tranh, bao gồm hướng tới nông nghiệp thông minh, hội nhập quốc tế, thích ứng biến đổi khí hậu, chuỗi giá trị gia tăng và phát triển bền vững.

I.25 Xuất khẩu hàng hóa của Việt Nam đã và đang tương đối đa dạng nhờ quan hệ thương mại quốc tế tiếp tục mở rộng. Việt Nam là thành viên tham gia 17 hiệp định thương mại song phương và đa phương, tạo điều kiện để Việt Nam tăng cường tiếp cận thị trường cho các mặt hàng xuất khẩu của mình cũng như các nguồn đầu tư nước ngoài mới. Trong số các đối tác thương mại song phương của Việt Nam, Mỹ vẫn là lớn nhất, chiếm gần 23% tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam trong bốn tháng đầu năm 2019. Tiếp theo là EU, Trung Quốc, ASEAN, Hàn Quốc và Nhật Bản (Hình I.21). Thị trường đa dạng hơn sẽ giúp cho Việt Nam duy trì bền vững lợi thế xuất khẩu đồng thời giảm nhẹ rủi ro kinh tế do các biến động kinh tế bên ngoài.

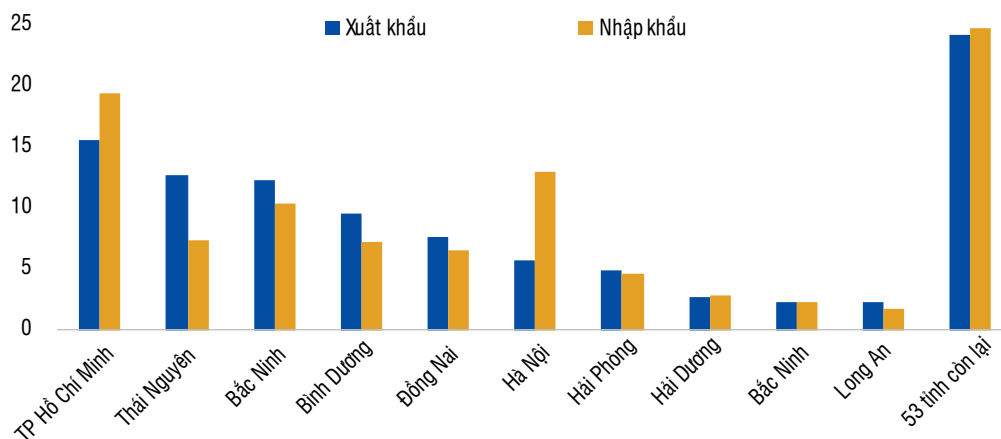
Hình I.21: Các thị trường xuất khẩu của Việt Nam
(% tổng kim ngạch)



Nguồn: Hải quan Việt Nam.

I.26 Tuy nhiên, kết quả xuất khẩu đầy ấn tượng của cả nước chưa thể hiện hết các xu hướng khác nhau trong số 63 tỉnh thành của Việt Nam. Mười địa phương xuất khẩu lớn nhất chiếm khoảng 75% tổng giá trị kim ngạch xuất - nhập khẩu của Việt Nam (Hình I.22). Các địa phương trên được chia thành ba nhóm: (i) các trung tâm kinh tế (Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh); (ii) các địa phương lắp ráp sản phẩm kỹ thuật cao (Thái Nguyên và Bắc Ninh); và (iii) các địa phương tham gia chế tạo chế biến hàng hóa sử dụng nhiều lao động với giá trị gia tăng tương đối thấp (Bình Dương, Đồng Nai, Hải Phòng, Long An và Bắc Giang). Mức độ tập trung không đồng đều của các trung tâm chế xuất có thể gây thách thức cho các doanh nghiệp về tuyển dụng lao động, logistics và cung ứng, đồng thời dẫn đến tăng số lượng nhập cư ngoài dự kiến ở một số tỉnh và địa phương - tạo ra thách thức lớn cho chính quyền địa phương về cung cấp các dịch vụ công cơ bản cho người nhập cư.

Hình I.22: Xuất - nhập khẩu của các địa phương (% tổng kim ngạch)

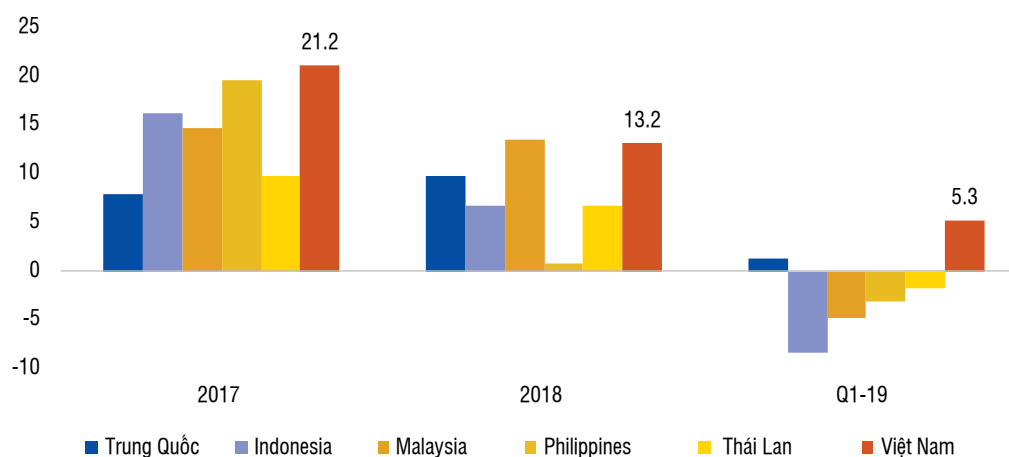


Nguồn: Hải quan Việt Nam.

I.27 Trong điều kiện hoạt động thương mại chứng lại, Việt Nam đạt kỷ lục trở thành quốc gia có tốc độ tăng trưởng xuất khẩu cao nhất trong số các quốc gia đang phát triển ở Đông Á trong hai năm qua.

Việt Nam duy trì được kết quả trên trong quý đầu năm 2019 qua tăng trưởng xuất khẩu dương, trong khi hầu hết các quốc gia đang phát triển khỏi ASEAN phải chịu suy giảm ngoài dự kiến (Hình I.23). Cụ thể, Việt Nam đạt tăng trưởng cao về xuất khẩu các mặt hàng chế tạo, chế biến có giá trị gia tăng cao, như điện thoại thông minh, máy tính và hàng điện tử - là những mặt hàng các nước đang phát triển khác ở ASEAN chưa đạt kết quả tốt. Kể từ năm 2015, Việt Nam trở thành quốc gia xuất khẩu hàng hóa lớn thứ tư ở ASEAN, đứng sau Sing-ga-po, Thái Lan và Ma-lay-xi-a, với tỷ trọng trên tổng kim ngạch xuất khẩu của ASEAN tăng đáng kể lên đến gần 17% năm 2019 so với 6,8% năm 2010.

Hình I.23: Tăng trưởng xuất khẩu hàng hóa ở một số quốc gia (% , so cùng kỳ)



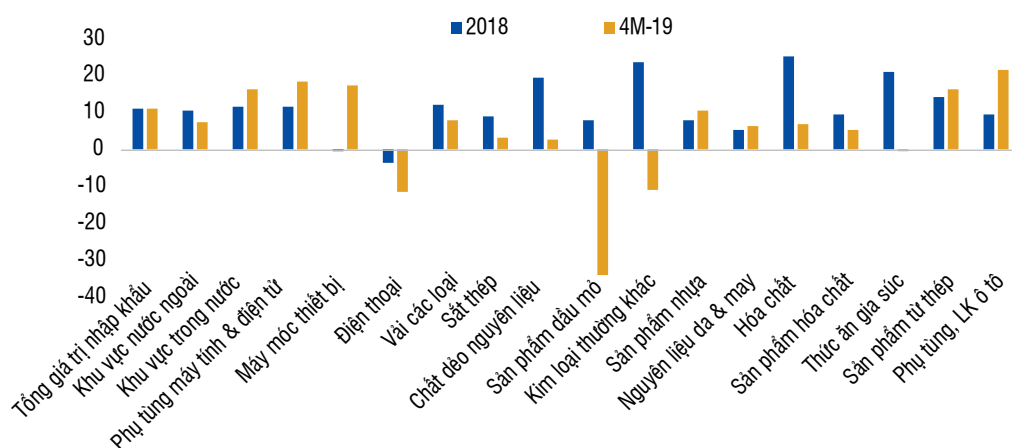
Nguồn: Ngân hàng TG.

I.28 Tăng trưởng nhập khẩu cũng phần nào chứng lại trong bốn tháng đầu năm 2019. Tổng giá trị kim ngạch nhập khẩu của Việt Nam ước tăng 10,9% (so cùng kỳ năm trước) trong bốn tháng đầu năm 2019, thấp hơn một chút so với tốc độ tăng 11,1% năm 2018 (Hình I.24). Nhập khẩu xăng dầu giảm mạnh ở

mức 34% giá trị kim ngạch và 32% khối lượng, do nguồn cung từ các nhà máy lọc dầu trong nước tăng lên. Nhập khẩu nhiên liệu và hàng hóa đầu vào trung gian để chế biến xuất khẩu cũng chứng lại, do nhu cầu bên ngoài yếu đi. Do kim ngạch nhập khẩu hàng hóa trung gian của Việt Nam có độ tương quan cao so với kim ngạch xuất khẩu, kết quả xuất khẩu giảm tốc cũng ảnh hưởng trực tiếp đến nhập khẩu.

Hình I.24: Tăng trưởng nhập khẩu của Việt Nam

(so cùng kỳ năm trước, %)



Nguồn: Hải quan Việt Nam.

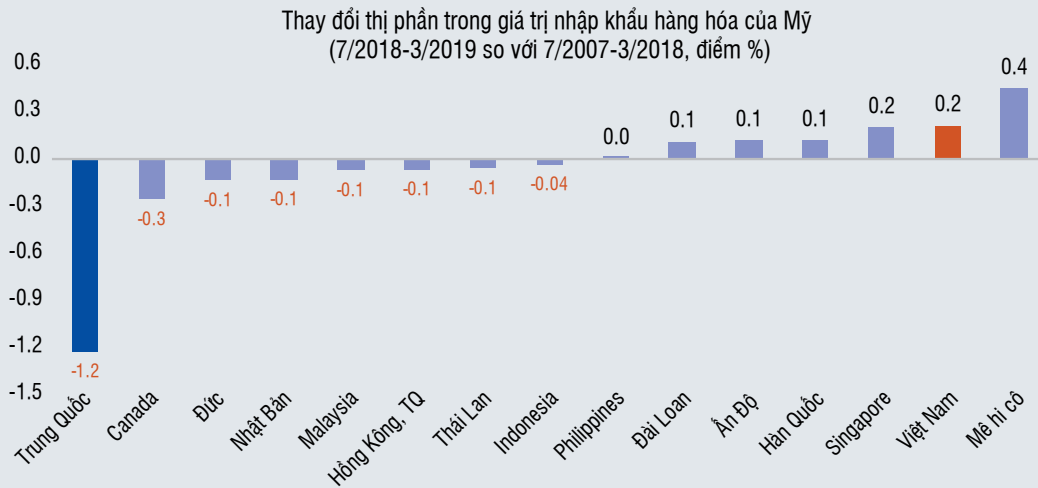
I.29 Việt Nam dường như được hưởng lợi trước mắt từ chuyển hướng thương mại sau khi tranh chấp thương mại giữa Trung Quốc - Mỹ leo thang. Thuế quan tăng lên, và kèm theo đó là chi phí đầu vào và sản phẩm cuối cùng tăng tương ứng dự kiến sẽ làm suy giảm lưu lượng thương mại quốc tế và tổng GDP toàn cầu. Nhưng ở cấp độ từng quốc gia vẫn có kẻ thua, người được. Theo dữ liệu về thương mại của Mỹ cho giai đoạn kể từ đợt áp đặt thuế quan vòng đầu tiên từ giữa năm 2018, Việt Nam nằm trong số các quốc gia hưởng lợi từ tranh chấp thương mại, ít nhất trong ngắn hạn. Dữ liệu quý 1 cho thấy thặng dư thương mại hàng hóa của Việt Nam trong quý 1 với Mỹ tăng 13,5 tỷ US\$, so với 7,5 tỷ US\$ quý 1 năm trước, trong đó kim ngạch tăng chủ yếu ở các mặt hàng chịu thuế quan tăng lên. Đồng thời, là một nền kinh tế có độ mở cao với tỷ lệ thương mại trên GDP lên đến gần 200%, Việt Nam cũng chịu nguy cơ do tình trạng bất định tăng lên gây khả năng gián đoạn ở các chuỗi cung ứng toàn cầu. Bộ Tài chính Mỹ xếp Việt Nam là một trong chín đối tác thương mại trong “Danh sách theo dõi”, đòi hỏi cần quan tâm sát sao đến các thông lệ về chính sách tiền tệ ở các quốc gia đó⁸.

8 Các quốc gia khác bao gồm: Trung Quốc, Đức, Ai-len, I-ta-lia, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ma-lay-xia và Sing-ga-po.

Hộp I.2: Căng thẳng thương mại Mỹ - Trung

Căng thẳng thương mại Mỹ - Trung, bắt đầu leo thang từ giữa năm 2018, gây ảnh hưởng đáng kể đến kinh tế toàn cầu. Thuế quan tăng lên, và kèm theo đó là chi phí đầu vào và sản phẩm cuối cùng tăng tương ứng dự kiến sẽ làm suy giảm lưu lượng thương mại quốc tế và tổng GDP toàn cầu. Nhưng ở cấp độ từng quốc gia vẫn có kẻ thua, người được, như được thể hiện qua số liệu về thương mại của Mỹ cho giai đoạn kể từ đợt áp đặt thuế quan vòng đầu tiên của họ từ giữa năm 2018, tiếp theo bằng các đợt tăng thuế quan trả đũa. Theo số liệu trên, Việt Nam được cho là một trong số các quốc gia hưởng lợi từ tranh chấp thương mại, ít nhất trong ngắn hạn với lợi ích ước tính rơi vào khoảng 2,2% GDP năm 2018 của Việt Nam.

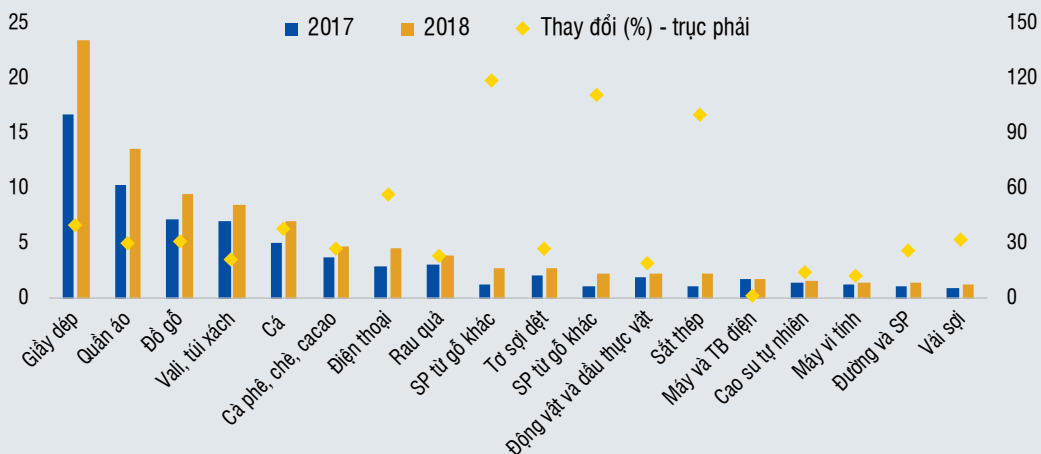
Hình I.25: Người được và người mất từ chiến tranh thương mại trong ngắn hạn



Nguồn: Cục thông kê Mỹ.

Mỹ nằm trong số những thị trường xuất khẩu quan trọng nhất của Việt Nam. Tính bình quân từ tháng 1/2005 đến tháng 3/2019, giá trị kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam sang Mỹ tăng khoảng 35%, với đóng góp khoảng 20% tổng thu từ xuất khẩu của Việt Nam. Các mặt hàng xuất khẩu chính của Việt Nam sang thị trường Mỹ chủ yếu là hàng tiêu dùng, như giày da, may mặc, điện thoại, đồ gỗ, hàng du lịch, thủy sản, và tỷ trọng các mặt hàng đó vẫn đang tăng lên trong kim ngạch nhập khẩu vào Mỹ. Chiến tranh thương mại tạo thêm chiều cạnh khác, nhưng vì các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam sang Mỹ hiện nay gồm những mặt hàng thay thế được nhập khẩu từ các quốc gia châu Á khác (nghĩa là không có nhiều trùng lặp giữa hàng sản xuất tại Việt Nam và hàng sản xuất tại Mỹ). Đến cuối Q1-2019, Việt Nam đứng thứ 7 trong số các quốc gia xuất khẩu sang Mỹ.

Hình I.26: Hàng nhập khẩu vào Mỹ từ Việt Nam (% tổng giá trị nhập khẩu)

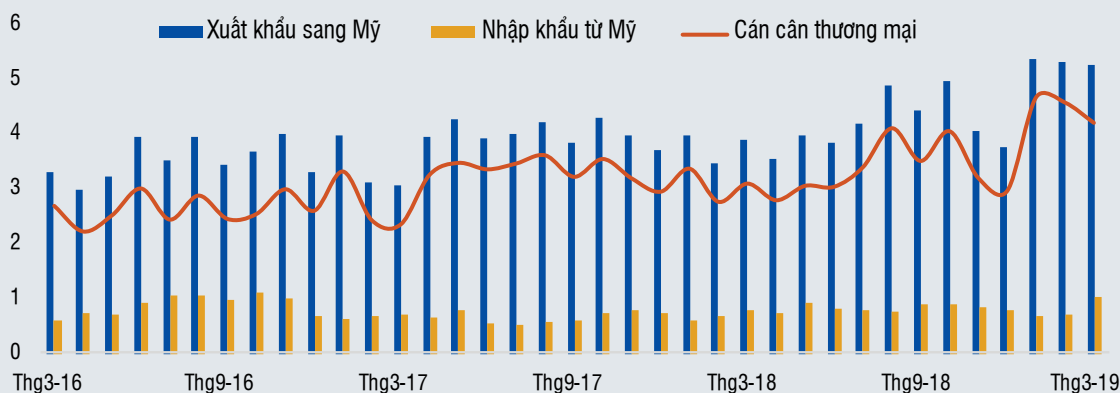


Nguồn: Cục thông kê Mỹ.

Nhờ duy trì tăng trưởng xuất khẩu cao và liên tục, Việt Nam đạt thặng dư thương mại đáng kể với Mỹ, lên đến 39,5 tỷ US\$ trong năm 2018 và khoảng 13,5 tỷ US\$ trong quý I năm 2019.

Hình I.27: Thương mại hàng hóa của Việt Nam với Mỹ

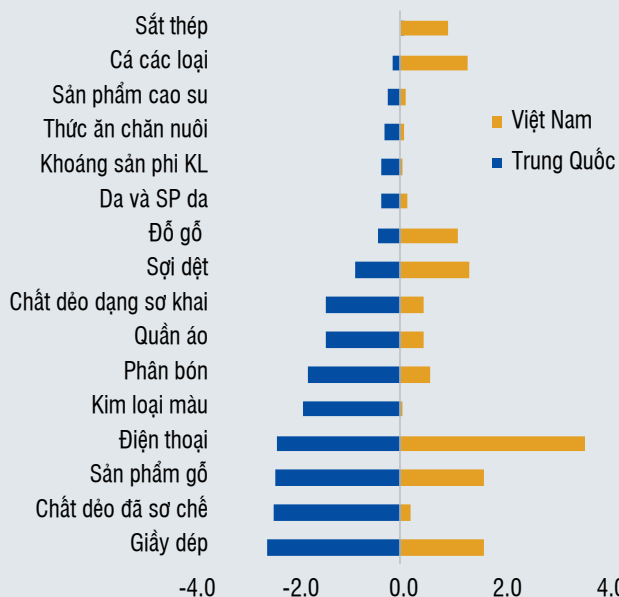
(theo tháng, tỷ US\$)



Nguồn: Cục Thống kê Mỹ.

Hình I.28: Thay đổi về tỷ trọng nhập khẩu hàng hóa của Mỹ

(T7/2018-T3/2019 đến T7/2017-T3/2018, điểm phần trăm)



Nguồn: Cục thống kê Mỹ.

Chủ nghĩa bảo hộ gia tăng và kéo dài giữa Mỹ và Trung Quốc có thể lan tỏa ra nền kinh tế thế giới và Việt Nam qua các kênh khác nhau. Một mặt, chuyển hướng thương mại có thể khiến cho hàng xuất khẩu của Việt Nam thay thế một số mặt hàng xuất khẩu của Trung Quốc sang Mỹ, do hiện phải chịu thuế quan nhập khẩu cao hơn, đồng thời một số mặt hàng xuất khẩu của Mỹ sang Trung Quốc cũng chịu ảnh hưởng bởi thuế quan trả đũa của Trung Quốc. Việt Nam dường như được hưởng lợi về thị phần cho các mặt hàng đó khi thuế quan cao hơn do Mỹ áp đặt khiến cho các mặt hàng xuất khẩu của Trung Quốc bị thu hẹp, gồm điện thoại và linh kiện, hàng may mặc và quần áo, đồ gỗ và giường tủ, sản phẩm chất dẻo và cao su. Việt Nam cũng có thể hưởng lợi do các nhà đầu tư nước ngoài thay đổi quy mô sản xuất chế tạo, chế biến hoặc chuyển địa bàn hoặc ra khỏi Trung Quốc. Có một số bằng chứng chưa được chứng thực cho thấy có sự dịch chuyển sang Việt Nam, nhưng chưa có số liệu cụ thể để khẳng định trong giai đoạn này. Mặt khác, Việt Nam cũng đang chịu tác động tiêu cực do những gián đoạn do tranh chấp thương mại gây ra, chẳng

hạn suy giảm tăng trưởng và thương mại toàn cầu, mất lòng tin của nhà đầu tư nói chung. Những tác động đó dự kiến sẽ còn mạnh hơn nếu tranh chấp kéo dài và sẽ trở nên ngày càng tổn kém cho Việt Nam, và về lâu dài có thể còn lớn hơn so với những lợi ích ngắn hạn.

Hộp I.3: Phòng ngừa rủi ro gian lận thương mại trong chuyển tải quá cảnh thông qua quản lý hiệu quả các quy tắc xuất xứ

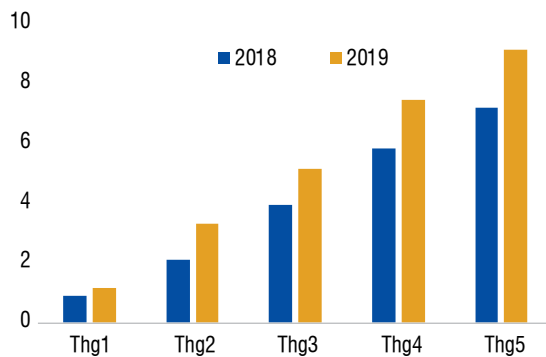
Đảm bảo áp dụng đầy đủ các quy tắc xuất xứ trong thương mại là nghĩa vụ quan trọng trong nhiều hiệp định thương mại tự do song phương và đa phương, bao gồm CP-TPP và EVFTA. Điều quan trọng không kém là giảm nhẹ rủi ro liên quan đến chuyển tải quá cảnh nhằm tận dụng cơ hội tiếp cận thị trường ưu đãi hoặc né tránh bảo hộ nhập khẩu ở mức cao. Gian lận trong chuyển tải quá cảnh có thể gây ra rủi ro kinh tế vì có thể kích hoạt các biện pháp đối phó theo các quy tắc của WTO. Để quản lý hiệu quả quy tắc xuất xứ, sau đây là một số chính sách cần được cân nhắc

- Đơn giản hóa và nâng cao minh bạch các quy định về cấp chứng nhận xuất xứ (CO). Các quy định về cấp chứng nhận xuất xứ nếu được đơn giản hóa có thể đẩy mạnh tuân thủ tự nguyện. Cam kết trong các hiệp định thương mại tự do (FTA), cụ thể là Chương 3 của Hiệp định CP-TPP là căn cứ để tăng cường các quy định hiện hành về quy tắc xuất xứ và thủ tục.
- Tăng cường cơ chế một cửa quốc gia. Áp dụng CNTT trong các thủ tục thông quan có thể nâng cao minh bạch, đặc biệt thông qua cơ chế một cửa quốc gia với các cơ quan kiểm soát chuyên ngành, bao gồm cả các cơ quan xem xét chứng nhận xuất xứ.
- Tổ chức nâng cao nhận thức và đào tạo phù hợp cho các đơn vị xuất khẩu. Áp dụng thông lệ quốc tế, cụ thể liên quan đến yêu cầu về doanh nghiệp tự chứng nhận xuất xứ một mặt nhằm tạo điều kiện cho các doanh nghiệp đó hưởng Hệ thống ưu đãi chung (GSP), nhưng lại làm tăng rủi ro về trường hợp sai quy cách, có thể do doanh nghiệp không đủ năng lực hoặc do cam kết gian trá. Nâng cao nhận thức của doanh nghiệp là cách để đảm bảo lợi ích của quốc gia.
- Tăng cường phối hợp với cơ quan hải quan của các đối tác thương mại chủ chốt (Mỹ, Trung Quốc, v.v.). Hợp tác quốc tế như vậy sẽ giúp thiết lập hệ thống cảnh báo sớm để theo dõi tuân thủ về chứng nhận xuất xứ (CO). Trao đổi thông tin tình báo, đặc biệt nhằm vào các lĩnh vực rủi ro như sắt và thép, dệt may, giày da sẽ giúp giảm nhẹ rủi ro điều tra.

Áp dụng công nghệ, như công nghệ blockchain, để truy xuất xuất xứ là biện pháp dài hạn. Truy xuất xuất xứ có thể được áp dụng cho mọi chuỗi cung ứng và hệ thống logistics và là biện pháp thiết yếu để minh bạch về quy tắc xuất xứ và sản xuất để xuất khẩu sạch.

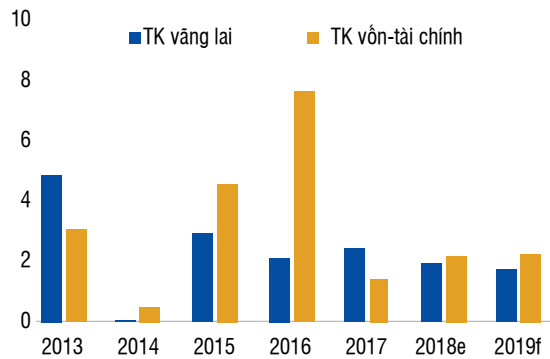
I.30 Mặc dù tăng trưởng xuất khẩu giảm đà, vị thế kinh tế đối ngoại của Việt Nam vẫn được tiếp tục cải thiện nhờ thặng dư tài khoản vãng lai và dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vẫn đứng vững trong năm 2018. Cán cân thương mại hàng hóa đạt thặng dư kỷ lục ở mức 6,8 tỷ US\$, kết hợp với dòng kiều hối mạnh đã giúp Việt Nam duy trì được thặng dư tài khoản vãng lai trong bảy năm liên tiếp đến 2018. Tài khoản vốn vẫn đạt thặng dư trong năm 2019 do duy trì được dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đổ vào ở mức cao (Hình I.29 và I.30). Cán cân thanh toán được cải thiện tạo điều kiện cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam nâng dự trữ ngoại hối trong những năm qua lên đến tương đương 2,8 tháng nhập khẩu vào tháng 12/2018, so với 2,1 tháng trong tháng 12/2015. Trong bốn tháng đầu năm 2019, cán cân thương mại của Việt Nam đạt thặng dư khiêm tốn (750 triệu US\$), trong điều kiện tăng trưởng nhập khẩu chứng lại, tăng trưởng xuất khẩu tuy giảm nhưng vẫn ở mức tốt hơn.

Hình I.29: Cam kết FDI cho Việt Nam
(lưu kê, tỷ US\$)



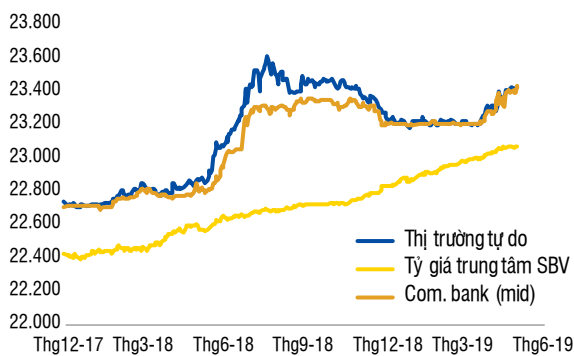
Nguồn: Bộ KH&ĐT.

Hình I.30: Cán cân thanh toán
(% GDP)



Nguồn: NHNN Việt Nam và NHTG.

Hình I.31: Tỷ giá đồng Việt Nam/đô-la Mỹ



Nguồn: NHNN Việt Nam.

I.31 Mặc dù vị thế kinh tế đối ngoại thuận lợi, nhưng một số áp lực về tỷ giá đã xuất hiện từ cuối tháng 4, do biến động trên thị trường tiền tệ quốc tế liên quan đến căng thẳng thương mại Mỹ - Trung gia tăng (Hình I.31). Đồng Việt Nam giảm xuống mức thấp nhất so với đô-la Mỹ, vượt mốc 23.000 đồng một đô-la vào cuối tháng 4. Tỷ giá trung tâm của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) - là tỷ giá tham chiếu cho các giao dịch ở ngân hàng thương mại (trong phạm vi biên độ +/-3%) tăng khoảng 1% tính từ đầu năm. Năm 2018, tỷ giá trung tâm trung bình giữa đồng và đô-la Mỹ tăng khoảng 1,8%.

I.32 Việt Nam duy trì cơ chế tỷ giá thả nổi có kiểm soát. Theo cơ chế hiện hành, NHNN quản lý tỷ giá qua tham chiếu đến một giỏ tiền tệ của các đối tác thương mại chính nhằm xác định tỷ giá trung tâm cho đồng Việt Nam so với đồng đô-la Mỹ để làm tỷ giá tham chiếu cho giao dịch của các ngân hàng thương mại (trong phạm vi biên độ +/-3 so với tỷ giá tham chiếu). NHNN cũng can thiệp vào thị trường hối đoái để hỗ trợ các chỉ tiêu tiền tệ và kinh tế vĩ mô của quốc gia nhằm ổn định kinh tế vĩ mô chung.

I.3 TIỀN VỌNG TRUNG HẠN: VIỄN CẢNH TĂNG TRƯỞNG TIẾP TỤC CHỨNG LẠI VÀ RỦI RỎ VẪN NGHIÊNG THEO HƯỚNG SUY GIẢM

I.33 Quý đạo tăng trưởng của Việt Nam được dự báo vẫn ổn định trong trung hạn, cho dù dự kiến sẽ giảm nhẹ trong các năm 2019-2021. Trong bối cảnh các hoạt động kinh tế quý đầu năm 2019 ở Việt Nam chứng lại, tăng trưởng toàn cầu giảm nhẹ và căng thẳng thương mại leo thang, dự báo sơ bộ của Ngân hàng Thế giới ước tăng trưởng GDP theo giá so sánh của Việt Nam đạt 6,6% năm 2019 và 6,5% cho các năm 2020 và 2021. Tuy đã tăng trưởng có giảm tốc sau kết quả ấn tượng năm 2018, nhưng tăng trưởng liên tục dự kiến vẫn tiếp tục trợ lực cho giảm nghèo. Với bối cảnh lạm phát cơ bản được dự báo ở mức thấp, các điều chỉnh giá do nhà nước quản lý (điện, nước, y tế, giáo dục) cũng như tác động của dịch tả lợn châu Phi tới giá lương thực phẩm dự kiến sẽ không làm tăng chỉ số giá tiêu dùng CPI chung vượt mức mục tiêu 4% của Chính phủ. Chính phủ dự kiến vẫn tiếp tục quan điểm chính sách tài khóa thận

trọng, trong đó thu dự báo sẽ ổn định còn chi tiêu, chủ yếu là chi đầu tư, sẽ được thắt chặt có lựa chọn. Tăng trưởng xuất khẩu theo dự báo vẫn thấp hơn so với tiềm năng của quốc gia, do môi trường bên ngoài yếu đi. Mặc dù vậy, tài khoản vãng lai được cho rằng vẫn thặng dư trong năm 2019, tuy ở mức nhỏ hơn so với 2018.

Bảng I.1: Một số chỉ tiêu kinh tế vĩ mô

	2017	2018e	2019f	2020f	2021f
Tăng trưởng GDP (%)	6,8	7,1	6,6	6,5	6,5
Chỉ số giá tiêu dùng (bình quân năm, %)	3,5	3,5	3,7	3,8	3,8
Cân đối tài khoản vãng lai (%GDP)	2,1	2,3	2,0	1,4	1,4
Cân đối ngân sách Nhà nước (% GDP), MOF	-2,7	-2,5	-2,5	-2,3	-2,2
Nợ công ⁹ (% GDP)	61,4	58,4	58,3	58,0	57,6
Nợ công ¹⁰ (%GDP)	58,2	55,6	54,4	53,3	52,5

Nguồn: Chính phủ Việt Nam, IMF và Ngân hàng Thế giới.

I.34 Triển vọng nêu trên vẫn phụ thuộc vào rủi ro - cả ở trong nước và bên ngoài. Nhìn từ trong nước, những thách thức chính của nền kinh tế liên quan đến hạn chế về năng lực cạnh tranh, qua đó gây trở ngại cho sự phát triển của các doanh nghiệp tư nhân trong nước, tạo việc làm và cải thiện về năng suất. Tăng trưởng có khả năng được duy trì với nhịp độ lành mạnh trong các năm tới, nhưng nhu cầu đặt ra là phải xử lý được những trở ngại có tính chất cơ cấu. Tác động do thời tiết không thuận lợi và dịch bệnh vật nuôi trong nông nghiệp cũng gây rủi ro về tăng trưởng kinh tế chung vì nó ảnh hưởng đến sản xuất, giá lương thực thực phẩm, và cả công cuộc giảm nghèo ở các vùng nông thôn. Nhìn từ bên ngoài, tranh chấp thương mại leo thang giữa Việt Nam với các đối tác thương mại lớn có thể gây gián đoạn về thương mại ở mức cao hơn so với dự báo ban đầu, gây suy giảm đà xuất khẩu của Việt Nam, dẫn đến tài khoản vãng lai xấu đi trong trung hạn. Bất định về viễn cảnh tăng trưởng toàn cầu có thể dẫn đến sức cầu bên ngoài của Việt Nam yếu đi, dẫn đến tăng trưởng thấp hơn so với dự báo, trong điều kiện Việt Nam hội nhập ở mức cao về thương mại và đầu tư với nền kinh tế toàn cầu.

I.35 Việt Nam cần có sự chuẩn bị kỹ lưỡng để có thể điều chỉnh hợp lý chính sách kinh tế vĩ mô trong trường hợp các rủi ro tiếp tục gia tăng dẫn tới nguy cơ suy giảm các hoạt động kinh tế. Trong bối cảnh kinh tế khô mực mạnh mẽ hai năm vừa qua, Việt Nam đã bắt đầu thực hiện các chính sách kinh tế vĩ mô thận trọng hơn như kiểm chế tăng trưởng tín dụng và củng cố tài khóa nhằm tạo dựng thêm các khoảng đệm chính sách cần thiết. Tuy nhiên với dấu hiệu chứng lại thậm chí giảm sút các hoạt động kinh tế, Việt Nam cũng nên cân nhắc về các chính sách vĩ mô nhằm tạo thuận lợi cho tăng trưởng kể cả quan điểm chính sách tiền tệ hỗ trợ nhằm kích thích tổng cầu của toàn bộ nền kinh tế. Ngoài ra, tiếp tục cải cách cơ cấu bao gồm đổi mới khuôn khổ điều hành, cải cách doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng vẫn là hết sức quan trọng nhằm củng cố niềm tin của các nhà đầu tư trong ngắn hạn cũng như cải thiện tiềm năng tăng trưởng trong trung hạn. Các cấp có thẩm quyền cần tập trung ổn định nguồn thu và nâng cao hiệu suất chi tiêu để hỗ trợ bền vững tài khóa. Để xử lý tình trạng bất định và căng thẳng thương mại toàn cầu ngày càng tăng, các nhà hoạch định chính sách cần tập trung tiếp tục nâng cao năng lực cạnh tranh xuất khẩu của Việt Nam đồng thời tiếp tục tăng cường chiều sâu hội nhập thương mại qua các hiệp định song phương và khu vực, chẳng hạn Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA) và Hiệp định hợp tác toàn diện và tiên bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) mới được thông qua.

⁹ Theo định nghĩa của Bộ Tài Chính Việt Nam.

¹⁰ Định nghĩa của IMF.

PHẦN II

CHUYÊN ĐỀ ĐẶC BIỆT: PHÁT TRIỂN DU LỊCH TẠI VIỆT NAM

Nhìn lại từ điểm tới hạn - xu hướng,
thách thức và ưu tiên chính sách
cho ngành du lịch của Việt Nam



II.1 BỐI CẢNH CHIẾN LƯỢC

II.1 Ngành du lịch là cỗ máy quan trọng để tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm và thịnh vượng chung.

Vừa thu hút đầu tư nước ngoài, vừa tăng thu ngân sách từ thuế và tạo việc làm, du lịch cũng là cách hấp dẫn nhằm đa dạng hóa xuất khẩu, để không chỉ dựa vào các sản phẩm chế tạo, chế biến và sản phẩm thô. Đây là ngành thâm dụng lao động có tính bao trùm, có xu hướng sử dụng nhiều lao động nữ và trẻ tuổi hơn hầu hết các ngành khác,¹¹ đồng thời tạo ra nhiều cơ hội cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Thông qua kết nối về nguồn cung từ các ngành khác, du lịch còn tạo ra tác động số nhân mạnh mẽ với phần còn lại của nền kinh tế, tạo ra cơ hội việc làm và thu nhập dọc theo chuỗi giá trị của ngành. Hơn nữa, du lịch còn là công cụ để phát triển những vùng miền bị tụt hậu, vùng sâu vùng xa, thường bị hạn chế về cơ hội phát triển công nghiệp, qua đó góp phần đẩy mạnh thịnh vượng chung.

II.2 Nhu cầu lữ hành và du lịch trên toàn cầu đang bùng nổ, đặc biệt khi tầng lớp trung lưu của Trung Quốc lớn mạnh, tạo ra những cơ hội kinh tế lớn cho các điểm đến du lịch ở Đông Nam Á.

Trên toàn thế giới, nhu cầu du lịch được dự báo sẽ tăng trưởng xấp xỉ 4% mỗi năm trong thập kỷ tới (2019-2029), cao hơn so với tốc độ tăng trưởng kinh tế toàn cầu dự kiến.¹² Những điểm du lịch ở Đông Nam Á là nơi được hưởng lợi chính từ nhu cầu mạnh mẽ này, đón được 130 triệu lượt khách quốc tế trong năm 2018 (bằng 9,3% tổng lượt khách quốc tế trên toàn cầu)¹³. Thị phần của khu vực tính theo nhu cầu du lịch toàn cầu dự kiến tiếp tục tăng, lên tới 10,4% vào năm 2030 (tương đương 187 triệu lượt khách)¹⁴. Nhu cầu du lịch nước ngoài của Trung Quốc vô cùng lớn, với số lượt du khách tìm đến các quốc gia Đông Nam Á có tốc độ tăng bình quân hàng năm là 21,7% từ năm 2011 đến 2017 (đạt 25,3 triệu lượt¹⁵) và dự kiến sẽ tăng lên đến 35 triệu vào năm 2025¹⁶.

II.3 Việt Nam, với gia sản du lịch văn hóa và thiên nhiên đa dạng, hoàn toàn có thể đón nhận lợi ích từ bối cảnh nhu cầu thuận lợi nêu trên.

Theo Chỉ số về năng lực cạnh tranh ngành du lịch mới nhất năm 2017 của Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF), Việt Nam đứng thứ 32 trên toàn cầu (trong số 120 quốc gia) về số lượng và mức độ hấp dẫn của các tài nguyên văn hóa và thiên nhiên, và thứ 3 tại khu vực Đông Nam Á (sau In-đô-nê-xia và Thái Lan). Đáng chú ý là Việt Nam có đến tám địa điểm được UNESCO công nhận là Di sản Thế giới, ngang bằng với In-đô-nê-xia so với hầu hết các quốc gia khác ở Đông Nam Á, bên cạnh đó là những điểm đến du lịch đô thị hàng đầu như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng.

II.4 Trong bối cảnh đó, Chính phủ Việt Nam ưu tiên xác định du lịch là một ngành chiến lược, và là động lực phát triển kinh tế xã hội.

Theo Nghị quyết của Bộ Chính trị về phát triển ngành du lịch năm 2017¹⁷, mục tiêu là biến du lịch thành ngành mũi nhọn và đưa Việt Nam trở thành điểm đến hàng đầu ở Đông Nam Á, thông qua chú trọng (i) phát triển hạ tầng du lịch, (ii) đẩy mạnh xúc tiến du lịch, tạo môi trường thuận lợi cho các doanh nghiệp kinh doanh du lịch, (iii) phát triển nguồn nhân lực du lịch, và (iv) cải thiện quản lý nhà nước về ngành du lịch, cùng các yếu tố khác. Theo đó, Nghị quyết đã vạch ra những chỉ tiêu định lượng đầy tham vọng cho ngành du lịch trong những năm tới (Bảng II.1). Với chủ trương trên, Chính phủ hiện đang xây dựng chiến lược mới về du lịch của quốc gia (2018-2030) và kế hoạch hành động nhằm chỉ đạo các hoạt động và đầu tư cần thực hiện nhằm hoàn thành các chỉ tiêu đến năm 2020 và thúc đẩy phát triển ngành du lịch trong thập kỷ tới.

11 UNWTO. 2010. Báo cáo toàn cầu về du lịch và nữ giới năm 2010.

12 WTTC. 2019. Tác động kinh tế của lữ hành & du lịch năm 2019: Trên thế giới

13 UNWTO. 2019. Phong vũ biểu du lịch thế giới.

14 UNWTO. 2011. Hướng tới du lịch vào năm 2030

15 UNWTO. 2018. Cơ sở dữ liệu về du lịch ra nước ngoài

16 Goldman Sachs. 2015. Người tiêu dùng châu Á: Bùng nổ khách du lịch Trung Quốc

17 Mục tiêu của ngành du lịch được nêu tại Nghị quyết của Bộ Chính trị số 08-NQ/TW, tháng 1/2017

Bảng II.1: Các chỉ tiêu của Chính phủ cho ngành du lịch của Việt Nam

Các chỉ số ngành du lịch	Đơn vị	Hiện trạng (2016)	Chỉ tiêu (2020)
Số lượt khách quốc tế	Triệu	10	17-20
Số lượt khách trong nước	Triệu	62	82
Doanh số ngành du lịch	Tỷ US\$	19	35
Lao động (trực tiếp) ngành du lịch	Triệu	0,7	1,6
Đóng góp của ngành du lịch cho GDP	%	7	10

Nguồn: Nghị quyết số 08/NQ_TW, của Bộ Chính trị, tháng 1/2017.

II.5 Nhưng Việt Nam không phải là quốc gia duy nhất tìm cách khai thác lợi thế kinh tế từ du lịch và phải chấp nhận chia sẻ thị trường với các đối thủ cạnh tranh năng động trong khu vực. Với mong muốn khai thác lượng khách du lịch quốc tế ngày càng tăng đổ vào khu vực, nhiều quốc gia Đông Nam Á¹⁸ đang ưu tiên cho du lịch trong nghị trình phát triển kinh tế của họ, đặt ra những chỉ tiêu cao ngất về số lượt khách, hoạch định ra những chiến lược và kế hoạch đầu tư cho ngành. Trong môi trường cạnh tranh quyết liệt để thu hút khách du lịch, Việt Nam phải có tư duy chiến lược theo hướng tập trung vào những phân khúc thị trường có lợi thế cạnh tranh, tránh sự cám dỗ theo hướng ưu tiên số lượng khách cao hơn lợi ích kinh tế, đồng thời phải nhận thức được tác động của tăng trưởng du lịch về nhịp độ và cơ cấu để đảm bảo phát triển ngành bền vững, cũng như tác động đối với những tài sản về văn hóa, thiên nhiên và môi trường.

II.2 THÀNH TÍCH CỦA NGÀNH DU LỊCH VIỆT NAM

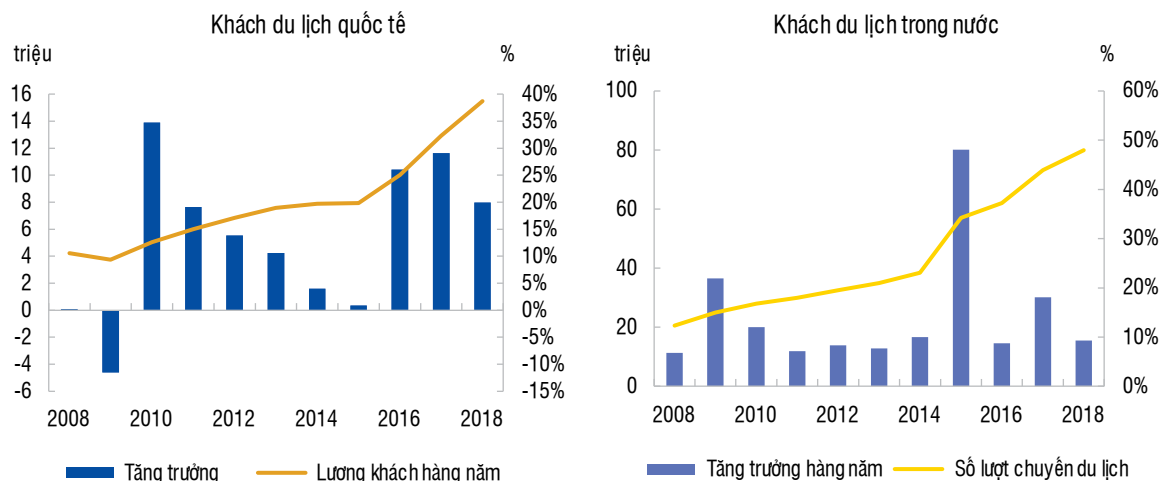
II.6 Việt Nam được trải qua giai đoạn bùng nổ cả về số lượng khách du lịch trong nước và quốc tế trong thập kỷ qua. Số lượt khách quốc tế đến Việt Nam tăng gần bốn lần trong một thập kỷ, từ 4,2 triệu năm 2008 lên đến 15,5 triệu năm 2018 (Hình II.1). Tuy nhiên, tăng trưởng về lượt khách quốc tế gia tốc mạnh trong 3 năm qua, từ mức bình quân khoảng 9% mỗi năm trong giai đoạn 2008-2015 lên đến bình quân 25% giai đoạn 2016-2018.¹⁹ Du lịch trong nước của Việt Nam, với số lượng khách lớn hơn nhiều so với khách quốc tế đến từ nước ngoài, cũng tăng mạnh không kém - tăng gấp bốn lần về số lượt khách trong nước, từ 20,5 triệu năm 2008 lên 80 triệu năm 2018, nhờ sự phát triển nhanh chóng của tầng lớp trung lưu ở Việt Nam,²⁰ đó là giới thích đi du lịch và có khả năng chi trả tốt hơn để đi lại bằng đường hàng không trong điều kiện vé bay bán giá rẻ trong nước tăng mạnh.

18 Thái lan và Philippines hiện đang thực hiện Kế hoạch Phát triển Du lịch Quốc gia giai đoạn 2017-2021 và 2016-2022, Indonesia đang chuẩn bị Quy hoạch Phát triển Du lịch Tổng thể với 10 hướng ưu tiên cao.

19 Hiện tượng số lượt khách du lịch tăng mạnh trong thời gian qua dường như vẫn tiếp diễn trong năm 2019: Số lượng khách quốc tế trong năm tháng đầu năm tăng tới 8,8% so với bốn tháng cùng kỳ năm 2018.

20 Ngân hàng Thế giới. 2018. *Bước tiến mới: Giảm nghèo và thịnh vượng chung tại Việt Nam*. Khoảng 13% dân số của Việt Nam trong năm 2016 được ước tính thuộc về “tầng lớp trung lưu toàn cầu” (theo định nghĩa là có mức tiêu dùng theo đầu người hàng ngày tối thiểu 15\$, ngang giá sức mua bằng đô-la năm 2011), tăng từ 7,7% năm 2010. Con số này dự kiến sẽ tăng gấp đôi lên đến 26% năm 2026.

Hình II.1: Xu hướng về lượt khách du lịch trong nước và quốc tế ở Việt Nam



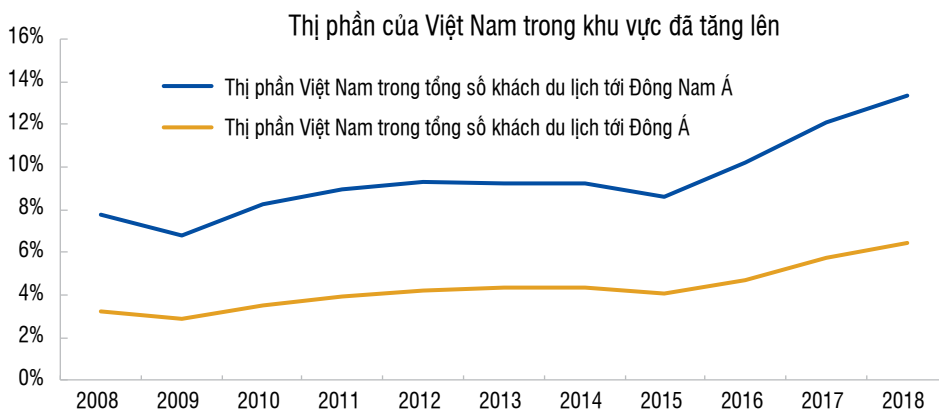
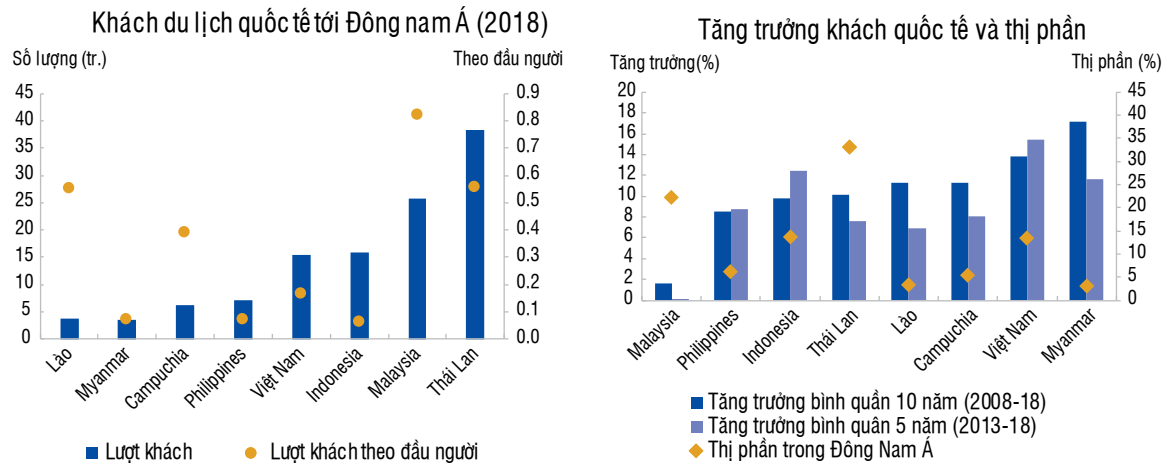
* Phương pháp luận thống kê để đo lường số lượt khách trong nước được thay đổi trong năm 2015 đặc biệt là cách tính khách đi về trong ngày. Thay đổi này là nguyên nhân chính dẫn đến tăng mạnh số lượt khách du lịch trong nước từ năm 2014 đến 2015.

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK).

II.7 So với các quốc gia đang phát triển khác ở Đông Nam Á²¹, lượng khách du lịch quốc tế ở Việt Nam tăng mạnh đã tạo điều kiện để quốc gia chiếm lĩnh dần thị phần về cầu du lịch trong khu vực, đưa số lượt khách lên sát mức hàng đầu trong khu vực. Trong 5 năm và 10 năm qua, tăng trưởng về lượt khách quốc tế vào Việt Nam liên tục cao hơn so với đối thủ cạnh tranh là các quốc gia đang phát triển tại Đông Nam Á (Hình II.2), ngoại trừ so với Miên Điện có tốc độ tăng trưởng 10 năm cao hơn vì có điểm khởi đầu thấp về lượt du khách. Kết quả là, Việt Nam đã và đang từng bước chiếm lĩnh thị phần, không chỉ tính trên tổng lượt du khách đến với các quốc gia đang phát triển Đông Nam Á, mà cả trên tổng lượng du khách đến toàn bộ khu vực Đông Á, bao gồm cả các thị trường du lịch lớn hơn và phát triển hơn như Sing-ga-po, Trung Quốc, Nhật Bản và Hàn Quốc. Việt Nam đến nay đã đuổi kịp In-đô-nê-xia về tổng lượt khách quốc tế đồng thời đang thu hẹp khoảng cách với các quốc gia đứng đầu về số lượt khách trong khu vực - Ma-lay-xia và Thái Lan. Tính theo đầu người (nghĩa là có xét đến quy mô tương quan của quốc gia), số lượt khách của Việt Nam dường như còn nhiều khả năng tăng trưởng hơn so với Ma-lay-xia và Thái Lan, nơi có số lượt khách đã lên xấp xỉ lần lượt 80% và 55% dân số quốc gia của họ.

21 In-đô-nê-xia, Ma-lay-xia, Thái Lan, Phi-líp-pin, Miên Điện, Cam-pu-chia, CHDCND Lào và Việt Nam. Nhóm này thực chất là nhóm “các nền kinh tế đang phát triển” của Đông Nam Á, vì vậy không bao gồm các quốc gia thu nhập cao như Sing-ga-po và Bru-nây-Đa-ru-sa-lam.

Hình II.2: Xu hướng về lượt khách du lịch quốc tế đến Việt Nam trong bối cảnh khu vực



Ghi chú: Số lượt du khách theo đầu người được tính dựa trên số liệu về dân số năm 2017.

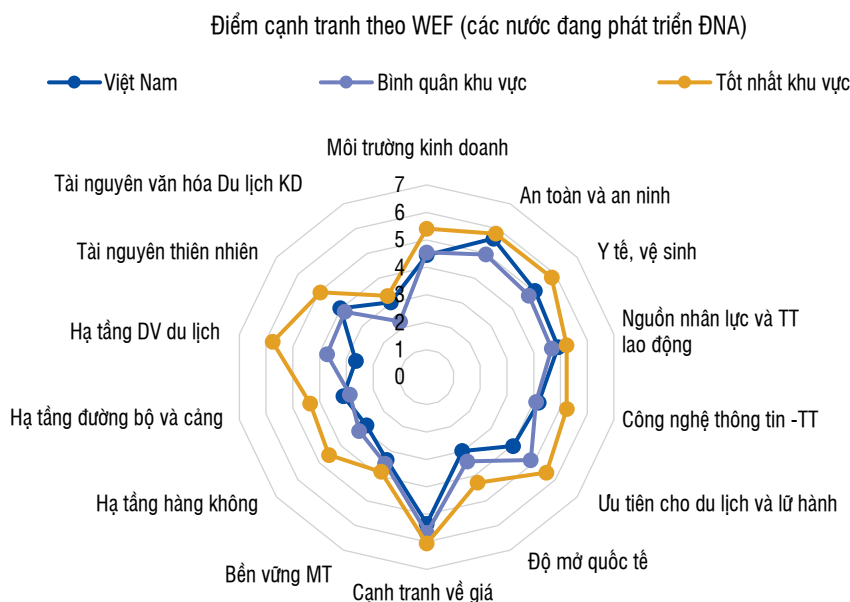
Nguồn: WDI, UNWTO, TCTK.

II.8 Thị phần trong khu vực của Việt Nam đang được mở rộng phần nào phản ánh những cải thiện gần đây trong nhiều khía cạnh về năng lực cạnh tranh du lịch của quốc gia. Chỉ số năng lực cạnh tranh về du lịch của Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF) cho điểm và sắp xếp thứ hạng quốc gia dựa trên nhiều yếu tố về thể chế và cơ sở vật chất liên quan đến du lịch. Xét tổng điểm của chỉ số cho năm 2017, Việt Nam xếp thứ 67 trên toàn cầu, ngang hàng với mức điểm bình quân của các đối thủ cạnh tranh còn lại trong khu vực, nhưng chưa đạt kết quả cao nhất trong khu vực (nghĩa là “tiên phong” trong khu vực) ở bất kỳ nội dung nào về năng lực cạnh tranh (Hình II.3). Nhưng kể từ năm 2015 (lần đánh giá trước đó của chỉ số), Việt Nam đã có những cải thiện chung mạnh mẽ nhất về năng lực cạnh tranh so với các quốc gia so sánh trong khu vực, với mức điểm nhảy vọt ở các nội dung như mức độ sẵn sàng về CNTT&TT, độ mở cửa quốc tế, an ninh và an toàn, cơ sở hạ tầng cảng và mặt đất (Hình II.4).

II.9 Bên cạnh những thành tích trên, vẫn còn đó những điểm yếu quan trọng về năng lực cạnh tranh tương quan. Việt Nam vẫn đứng sau, cách xa các nước khác trong khu vực về dịch vụ du lịch và cơ sở hạ tầng hàng không, cũng như ưu tiên cho ngành du lịch. Về sau chủ yếu liên quan đến tỷ lệ phân bổ chi tiêu chính phủ tương đối thấp cho ngành du lịch (1,4% tổng chi tiêu của Chính phủ năm 2017, đứng thứ 114 trong số các quốc gia so sánh trên toàn cầu), mặc dù đã tuyên bố về tầm quan trọng chiến lược, phạm vi và mức độ đầy đủ về số liệu thống kê ngành du lịch của Việt Nam còn hạn chế (đứng thứ 116 trên toàn cầu). So với toàn cầu, điều quan trọng cần lưu ý là điểm số kém của Việt Nam trong nội dung bền vững về môi trường (đứng thứ 129 trên toàn cầu) - mặc dù vẫn ngang hàng với các quốc gia so sánh trong

khu vực, toàn bộ khu vực đều đạt kết quả yếu trong nội dung đánh giá này. Cuối cùng trong nội dung về mức độ mở cửa quốc tế, cơ chế thị thực (visa) của Việt Nam mặc dù phần nào đã thông thoáng hơn trong những năm gần đây, nhưng vẫn đứng sau so với các đối thủ cạnh tranh quan trọng trong khu vực có chính sách thị thực cởi mở hơn.²²

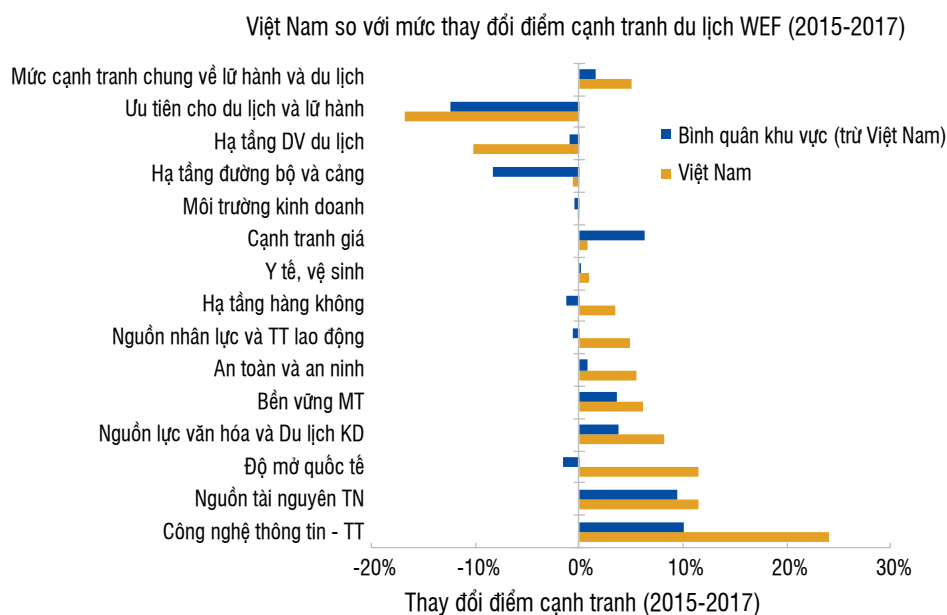
Hình II.3: Điểm số WEF về năng lực cạnh tranh du lịch của Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu



Ghi chú: Thang điểm từ 0 đến 7. Điểm 7 là cạnh tranh cao nhất

Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF).

Hình II.4: Thay đổi điểm số WEF về năng lực cạnh tranh của Việt Nam từ 2015 đến 2017

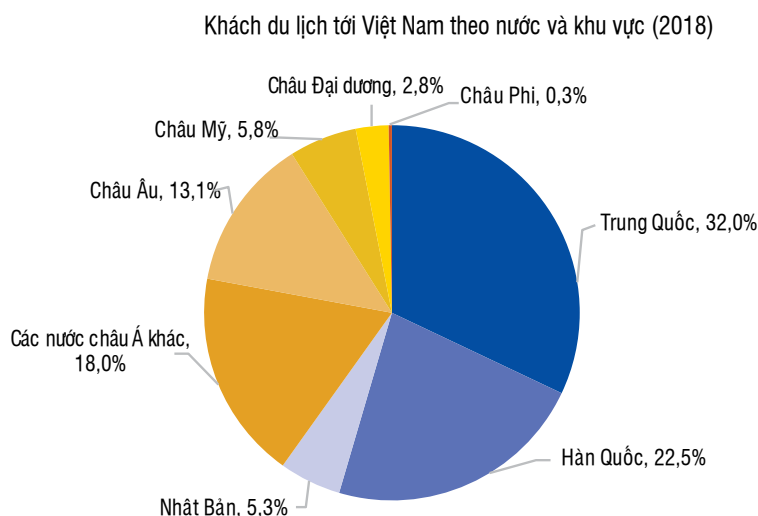


Nguồn: WEF

22 Đầu năm 2017, Việt Nam mở rộng chính sách miễn thị thực cho thêm 5 quốc gia châu Âu và triển khai hệ thống thị thực điện tử cho 46 quốc gia. Việt Nam hiện đang miễn thị thực du lịch cho 26 quốc tịch. Con số này có thể so sánh với miễn thị thực du lịch cho 57 quốc tịch vào Thái Lan, 168 quốc tịch vào In-đô-nê-xia, 162 quốc tịch vào Ma-lay-xia và 132 vào Phi-lip-pin.

II.10 Đa số khách du lịch đến Việt Nam là khách đến từ khu vực Đông Bắc Á, cụ thể gồm Trung Quốc, Hàn Quốc và Nhật Bản. Cộng lại, cả ba quốc gia trên chiếm 60% số lượt khách quốc tế của Việt Nam trong năm 2018 (Hình II.5). Một tỷ lệ lớn du khách (11%) cũng đến từ các quốc gia Đông Nam Á lân cận. Những thị trường lớn khác về nguồn du khách là Mỹ (4,4%) và Nga (3,9%), phản ánh mối quan hệ lịch sử thời Chiến tranh Lạnh của họ với Việt Nam.

Hình II.5: Phần lớn du khách quốc tế đến Việt Nam từ khu vực Đông Bắc Á



Nguồn: TCTK.

II.11 Các thị trường nguồn du khách chủ đạo nêu trên không thay đổi nhiều trong những năm qua, nhưng tỷ lệ du khách đến từ Trung Quốc và Hàn Quốc tăng đột biến - nhưng đó lại là phân khúc du khách đem lại tỷ lệ lợi nhuận tương đối thấp. Các thị trường nguồn khách hàng đầu đạt tốc độ tăng trưởng hai con số, xoay quanh 10-10% từ năm 2015-2018, nhưng riêng thị trường Trung Quốc và Hàn Quốc đạt tốc độ tăng trưởng bình quân khoảng 43% trong giai đoạn đó, tốc độ tăng như vậy là rất lớn trong điều kiện số lượng khách đến từ các quốc gia đó vốn đã cao và là thị trường nguồn du khách đã chín muồi đối với Việt Nam. Kết quả là tỷ lệ tổng lượng khách đến từ Trung Quốc và Hàn Quốc tăng mạnh từ 31% năm 2012 lên 55% năm 2018. Mặc dù xu hướng này làm tăng tổng lượng khách, nhưng du khách đến từ hai thị trường này có xu hướng lưu trú ngắn ngày hơn so với du khách từ các đường xa như châu Âu và Mỹ, riêng với khách Trung Quốc thì họ còn chi tiêu mỗi ngày tương đối ít hơn (Hình II.6). Vì thế, sự thay đổi nêu trên làm giảm tổng tỷ lệ lợi nhuận kinh tế của du khách quốc tế đến với Việt Nam, với bằng chứng là mức chi tiêu bình quân hàng ngày của du khách cơ bản không tăng (ở mức 96 US\$), thời gian lưu trú bình quân của du khách giảm xuống (từ 11,1 ngày năm 2013 xuống còn 10,2 ngày năm 2017).²³

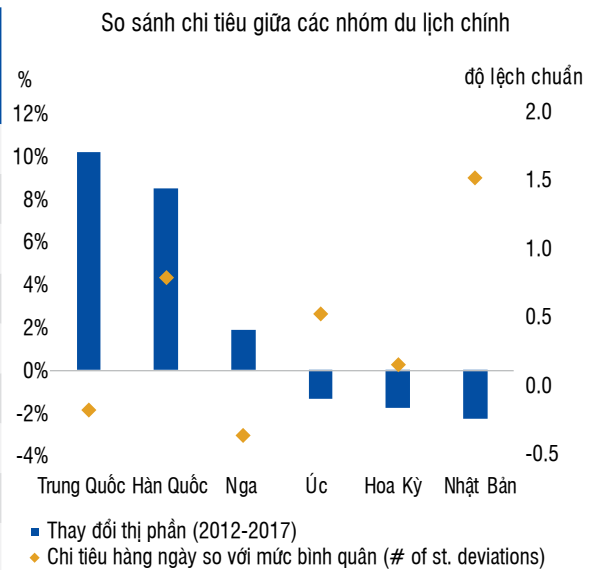
²³ Ước tính trên dựa trên khảo sát về du lịch của TCTK, và tham khảo về thời gian lưu trú bình quân (ALO) của du khách quốc tế, *ngoại trừ* người Việt Nam ở nước ngoài hồi hương (là những người bình quân có thời gian lưu trú dài hơn một chút). Nhưng suy giảm về thời gian lưu trú bình quân (ALO) trong những năm qua cũng phần nào do cải thiện về kết nối giao thông trong khu vực (đặc biệt là tăng trưởng của các hãng hàng không giá rẻ), tạo điều kiện cho các chuyến đi được rút ngắn và dễ chi trả hơn, nhất là đối với các quốc gia lân cận ở Đông Nam Á.

Hình II.6: Đặc điểm của thị trường nguồn du khách quốc tế

Thời gian lưu trú của du khách và thị trường có điểm số đứng đầu năm 2017

Yếu tố tác động tổng mức chi tiêu bình quân hàng ngày của du khách

		Tỷ lệ trên tổng lượt khách	Thời gian lưu trú bình quân (ngày)
1	Trung Quốc	31,0%	6,6
2	Hàn Quốc	18,7%	6,6
3	Nhật Bản	6,2%	6,8
4	Đài Loan	4,8%	8,6
5	Mỹ	4,8%	12
6	Nga	4,4%	12,2
7	Ma-lay-xia	3,7%	6,6
8	Ôt-xtrây-li-a	2,9%	14,5
9	Thái Lan	2,3%	7,4
10	Anh	2,2%	12,9

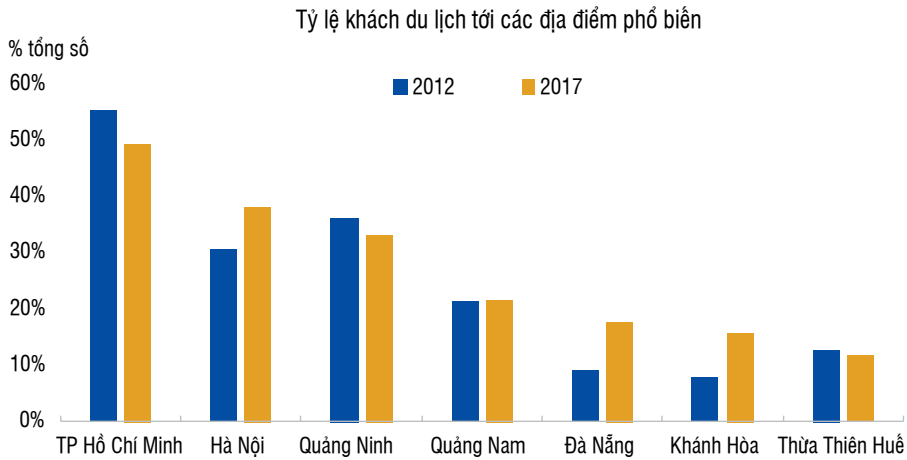


Nguồn: Thông kê của TCTK (Đặc điểm của du khách năm 2017).

II.12 Đồng thời, tuy cơ cấu quốc tịch của du khách nước ngoài trở nên tập trung hơn, nhu cầu về mục đích du lịch và điểm đến vẫn được giữ tương đối ổn định. Trên hai phần ba du khách quốc tế tiếp tục đến Việt Nam chủ yếu để nghỉ và giải trí²⁴ như trong hầu hết thập kỷ qua, phân khúc khách đến vì mục đích công việc hoặc MICE (hội nghị, hội thảo, khen thưởng và sự kiện) dường như không tăng về quy mô tương quan. Quan trọng hơn, khách quốc tế nhìn chung tiếp tục tập trung vào các địa điểm quen thuộc trong nước. Tuy tỷ lệ khách quốc tế lựa chọn đến với thành phố Hồ Chí Minh giảm nhẹ trong 5 năm qua, Hà Nội đang trở thành điểm đến ngày càng quen thuộc (một phần vì đó là cửa ngõ vào Việt Nam), bên cạnh các thành phố có bãi biển như Đà Nẵng và Nha Trang (Khánh Hòa). Trong khi đó, các tỉnh như Quảng Nam (là địa phương của Phố Cổ Hội An), Quảng Ninh (địa phương đi Vịnh Hạ Long) và Thừa Thiên Huế (với đặc trưng Cố Đô Huế) nhìn chung vẫn giữ được vị thế điểm đến quen thuộc (Hình II.7). Mặc dù chưa có tiêu chí hoặc chỉ tiêu chính xác về phân khúc “thị trường khách đại chúng” ở Việt Nam, nhưng du khách tiếp tục có xu hướng lựa chọn những điểm đến đã định hình là (1) nơi phù hợp cho hầu hết các gói du lịch, (2) có yếu tố đô thị chi phối, và (3) thường có các hình thức lưu trú đa dạng và mức giá phù hợp với nhiều tầng lớp du khách. Điều đó cho thấy phần lớn tăng trưởng về lượt khách vào Việt Nam gần đây có bản chất là thị trường khách đại chúng.

24 Số liệu chi tiết về khách du lịch quốc tế đến Việt Nam theo mục đích khá khác nhau: số liệu của Cục xuất nhập cảnh cho biết khách tới thăm quan và du lịch chiếm khoảng 60% (2014), số liệu của Tổng cục Thống kê là 82% năm 2013 và 85% năm 2017, còn số liệu của Tổng cục Du lịch là 74% (2013) và 77% (2017). Nếu tính bình quân của 3 nguồn số liệu trên thì khách quốc tế tới thăm quan du lịch ước khoảng 72% năm 2013 và 81% năm 2017.

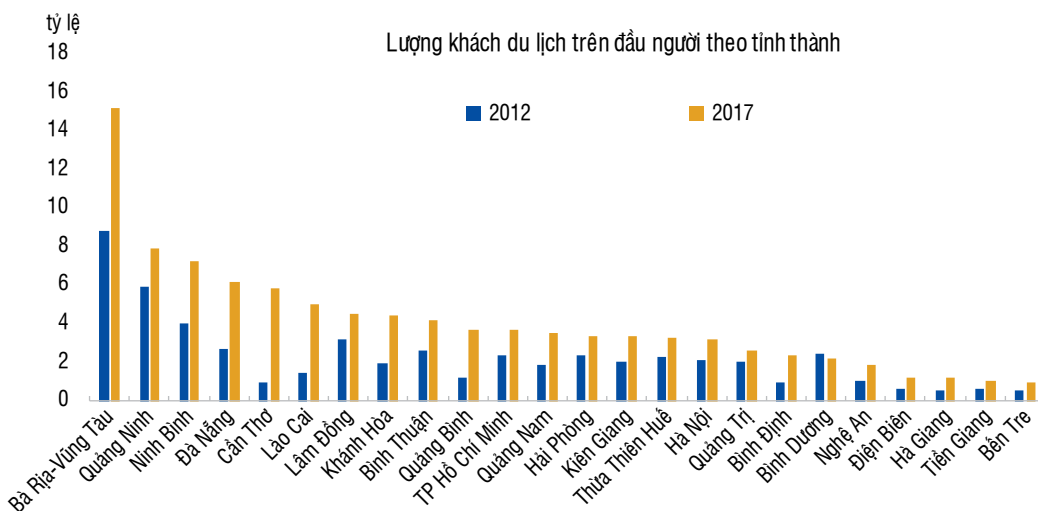
Hình II.7: Những điểm đến phổ biến của du khách quốc tế ở Việt Nam



Nguồn: Dữ liệu tổng hợp từ các Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch.

II.13 Thiếu sản phẩm đa dạng cũng như điểm du lịch đang gây áp lực cho những điểm đến phổ biến nhất, làm tăng rủi ro quá tải. Do tỷ lệ du khách quốc tế tăng cao trong thời gian qua lại trùng hợp thời kỳ du lịch trong nước phát triển mạnh, các điểm đến phổ biến của du khách trong nước đang phải đối mặt áp lực quá tải du lịch ngày càng tăng, đặc biệt trong các tháng có sự trùng lặp về mùa du lịch của khách trong nước và quốc tế, bao gồm thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Khánh Hòa, Quảng Ninh, Quang Nam và các địa phương khác. Thực chất, khi nhìn vào tỷ lệ tổng lượt khách (trong nước và quốc tế) tính trên đầu người ở các điểm đến đó - chỉ số gián tiếp để đo lường mật độ du khách - ta có thể thấy rõ mật độ du khách tăng mạnh trong 5 năm qua từ mức vốn đã cao (Hình II.8). Lưu lượng du khách so với dân số tăng lên cũng được phản ánh qua một số chỉ tiêu cụ thể về quá tải du lịch. Một nghiên cứu gần đây của TravelBird²⁵, nhà cung cấp dịch vụ lý hành trực tuyến, xếp Hà Nội đứng thứ 5 trên thế giới trong danh sách các thành phố có rủi ro cao về quá tải du lịch và gặp áp lực về năng lực đón du khách, đứng sau những điểm nóng về quá tải du khách như Bác-xê-lô-na, Am-xtéc-đam và Vơ-ni-zơ. Tương tự, một đánh giá phối hợp giữa McKinsey và WTTC về quá tải ở các điểm đến du lịch toàn cầu đã xếp thành phố Hồ Chí Minh vào nhóm ngũ vị phân hàng đầu về các thành phố có rủi ro cao về trải nghiệm của du khách bị xuống cấp do quá tải.²⁶

Hình II.8: Số lượt du khách tăng đáng kể so với dân số địa phương



Nguồn: Dữ liệu tổng hợp từ các Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch.

25 TravelBird. <https://www.traveldailynews.com/post/most-welcoming-cities-and-the-effects-of-over-tourism>

26 McKinsey và Công ty (2017). Ứng phó với thành công: Quản lý quá tải ở các địa điểm du lịch.

II.14 Xu hướng phát triển du lịch như trên có nguy cơ gây ảnh hưởng tiêu cực đến chất lượng trải nghiệm của du khách ở nhiều điểm đến của Việt Nam, góp phần làm cho tỷ lệ quay lại bị thấp. Tỷ lệ khách quốc tế quay lại Việt Nam rơi vào khoảng 32-40% năm 2017, tùy từng nguồn khảo sát,²⁷ đó là tỷ lệ thấp so với các đối thủ cạnh tranh chính trong khu vực như Thái Lan với tỷ lệ khách quốc tế quay lại rơi vào khoảng 60-70% trong năm 2016, và In-đô-nê-xia với tỷ lệ khách quay lại là 55% năm 2016.²⁸ Một phần nguyên nhân là do Việt Nam vẫn là điểm đến mới nổi - nhìn vào con số tăng lên, hầu hết du khách mới đến để khám phá quốc gia lần đầu, với động cơ ngày càng lớn vì vẻ đẹp và sự đa dạng của các địa điểm hấp dẫn cũng như chi phí du lịch tương đối phù hợp (Bảng II.2). Nhưng mặc dù đã có một số cải thiện từ năm 2013, một tỷ lệ lớn du khách vẫn ra về mà chưa được thỏa mãn với một số yếu tố quan trọng về trải nghiệm của họ, chẳng hạn qua tương tác với những người bán hàng rong, thói quen xả rác của người địa phương, giao thông thiếu an toàn, thiếu dịch vụ và sản phẩm du lịch (ý sau được coi là đang trở nên tệ hơn từ năm 2013 đến 2017). Nếu không xử lý, những vấn đề đó kết hợp với tình trạng quá tải ngày càng tăng ở các điểm đến, sẽ gây rủi ro khiến cho những du khách đến lần đầu không muốn quay lại và châm ngòi cho những lời giới thiệu và bình luận tiêu cực.

Bảng II.2: Cảm nhận của du khách quốc tế về trải nghiệm của họ tại Việt Nam

	Lý do chính khi đến thăm (% số du khách khảo sát)		Lý do về ấn tượng xấu (% số du khách khảo sát)	
	2013	2017	2013	2017
Địa điểm hấp dẫn	62,9	71,2	Lừa đảo về hàng hóa và dịch vụ	31,1 24,3
Đi lại/ giao thông thuận tiện	12,7	16,3	Gặp vấn đề với người bán hàng	30,9 22,4
Giá trị đồng tiền	21,1	23,8	Thói quen xả rác của người địa phương	27,6 25,8
Thủ tục nhập cảnh dễ dàng	10	10,1	Giao thông thiếu an toàn	39,1 42,7
An toàn	29,2	27,7	Chi phí cao cho hàng hóa và dịch vụ	5 4,6
Khác	14,6	13,5	Nhân viên phục vụ kém kỹ năng ngoại ngữ	8 8,4
			Thái độ chưa tốt của nhân viên khách sạn	2,6 2,4
			Hướng dẫn viên du lịch thiếu kiến thức	3,9 3,2
			Thiếu sản phẩm và dịch vụ du lịch	16,1 18

Nguồn: Khảo sát về chi tiêu của du khách của TCTK (2013), TCTK: Đặc điểm du khách (2017).

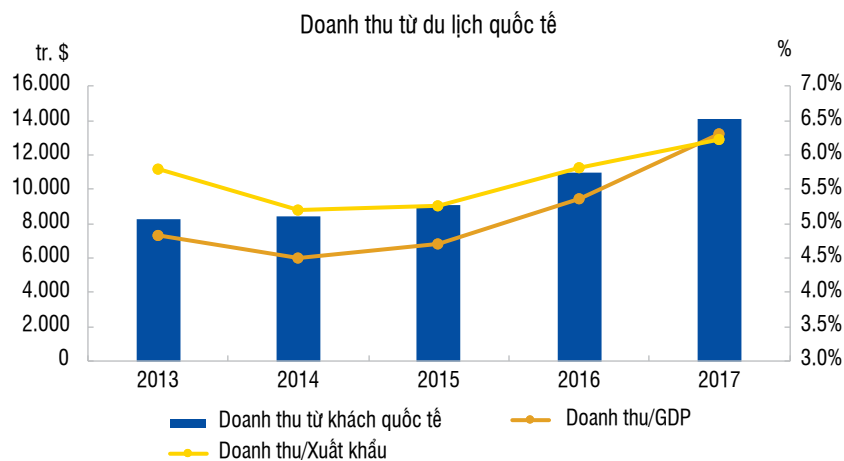
27 Theo khảo sát du khách của TCTK, tỷ lệ du khách quay lại (những người đến Việt Nam từ hai lần trở lên) rơi vào 31,6% năm 2017, giảm so với 33,9 năm 2013. Ngược lại báo cáo khảo sát về du khách quốc tế của VNAT lại cho thấy tỷ lệ du khách quay lại tăng lên từ 30% năm 2014 lên 40,4% năm 2017.

28 Tỷ lệ du khách quay lại ở In-đô-nê-xia có thể còn cao hơn, vì câu hỏi trong khảo sát khách quốc tế ra về năm 2016 của In-đô-nê-xia chỉ hỏi về số lần khách đến trong 3 năm qua, có nghĩa là những người nói chỉ đến một lần trong giai đoạn đó có thể thực chất đã đến trước đó

II.3 TÁC ĐỘNG KINH TẾ CỦA DU LỊCH

II.15 Lượng khách du lịch quốc tế đến Việt Nam tăng nhanh đem lại dòng thu nhập ngoài tệ ròng đáng kể cho quốc gia. Doanh số qua chi tiêu của khách du lịch quốc tế tăng gần gấp đôi theo giá trị tuyệt đối từ năm 2013 đến năm 2017, tăng cả so với GDP của Việt Nam và tổng xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ (Hình II.9). Chi tiêu của người Việt Nam đi du lịch nước ngoài cũng tăng mạnh trong giai đoạn đó, nhưng kể cả sau khi hạch toán “nhập khẩu” du lịch, cán cân dịch vụ du lịch của Việt Nam vẫn dương, có nghĩa là du lịch liên tục đem lại dòng thu nhập từ nước ngoài vào Việt Nam. Hơn nữa, dịch vụ lữ hành là nguồn đóng góp lớn duy nhất về xuất khẩu dịch vụ của Việt Nam, chiếm khoảng 68% tổng giá trị xuất khẩu dịch vụ năm 2017.

Hình II.9: Du lịch đem lại nguồn thu nhập ngoại tệ quan trọng cho Việt Nam



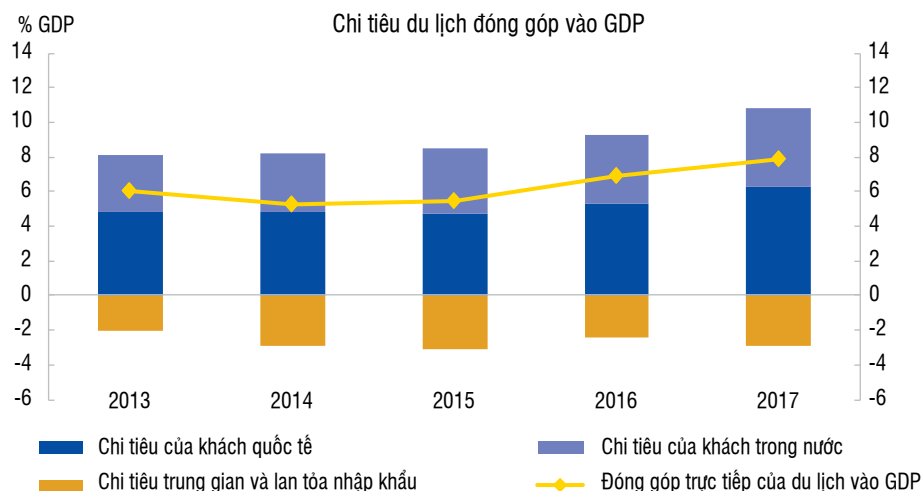
Nguồn: Báo cáo du lịch hàng năm của Tổng cục Du lịch, Trung tâm Thông tin Du lịch.

II.16 Bên cạnh chuyện khách du lịch chi tiêu mạnh trong nước, đóng góp trực tiếp của ngành du lịch về kinh tế và việc làm ở Việt Nam đã và đang tăng mạnh. Với mỗi đồng đô-la khách du lịch chi tiêu trực tiếp cho các hoạt động gắn với du lịch (đi lại, lưu trú và dịch vụ du lịch), một phần dành cho hàng hóa và dịch vụ nhập khẩu (còn gọi là chi tiêu “rò rỉ”), có nghĩa là đóng góp trực tiếp vào GDP nhìn chung thấp hơn mức một ăn một. Tại Việt Nam, hệ số chi tiêu rò rỉ chi tiêu ngành du lịch còn tương đối thấp - khoảng 0,27 xu trên mỗi đô-la so với mức bình quân là 0,47 xu ở khu vực Đông Nam Á²⁹ - nghĩa là chi tiêu của tăng trưởng của khách du lịch trong thời gian qua có một tỷ lệ tương đối lớn được giữ lại cho nền kinh tế trong nước, giúp nâng đóng góp của ngành du lịch cho GDP từ 6% năm 2013 lên 7,9% năm 2017 (Hình II.10). Hơn nữa, theo ước tính của Tổng cục Du lịch, ngành du lịch sử dụng trực tiếp 75.000 lao động trong năm 2017 (khoảng 1,4% tổng lao động ở Việt Nam), tăng so với khoảng 450.000 năm 2013.³⁰

29 WTTC. 2018. *Tác động kinh tế của du lịch và lữ hành năm 2018: Việt Nam*.

30 ITDR. 2017. *Phân tích hiện trạng phát triển du lịch Việt Nam gần đây*.

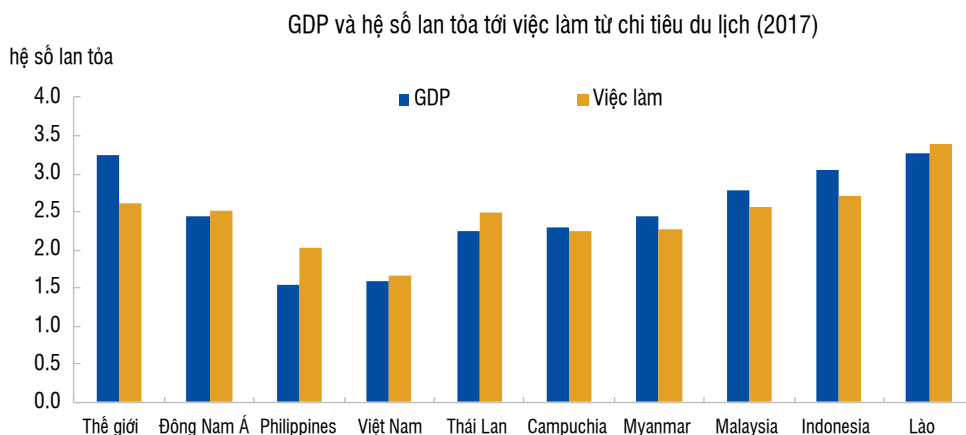
Hình II.10: Tầm quan trọng của ngành du lịch đang tăng lên trong nền kinh tế Việt Nam



Nguồn: Tài khoản vệ tinh du lịch Việt Nam (TSA), ước tính của Trung tâm Thông tin Du lịch, TCTK.

II.17 Tuy nhiên, tác động lan tỏa của chi tiêu du lịch với tổng nền kinh tế ở Việt Nam còn thấp hơn so với mức bình quân trong khu vực và trên toàn cầu. Hội đồng Du lịch và Lữ hành Thế giới (WTTC) ước tính mỗi 1 đô-la khách du lịch chi tiêu ở Việt Nam được giữ lại ở nền kinh tế trong nước trong năm 2017 (nghĩa là không rò rỉ ra nước ngoài qua kênh nhập khẩu) tạo ra thêm 0,6 đô-la thu nhập cho phần còn lại của nền kinh tế thông qua (i) làm tăng cầu gián tiếp cho các ngành kinh tế khác thông qua kết nối ngược và xuôi với ngành du lịch, và (ii) làm tăng chi tiêu của người lao động có thu nhập từ các ngành được kết nối đó. Hệ số lan tỏa GDP của ngành du lịch có giá trị là 1,6, tuy nhiên, vẫn còn thấp hơn rất nhiều so với các quốc gia đang phát triển khác ở Đông Nam Á, với giá trị bình quân rơi vào khoảng 2,4 năm 2017, đồng thời thấp hơn so với mức bình quân toàn cầu của ngành du lịch là 3,3 (Hình II.11). Tương tự là tác động lan tỏa của chi tiêu du lịch đối với việc làm ở Việt Nam - bằng khoảng 1,7 so với mức bình quân lần lượt là 2,5 và 2,6 trong khu vực và trên toàn cầu. Điều đó cho thấy nhu cầu cần tăng cường kết nối giữa ngành du lịch với các ngành còn lại của nền kinh tế Việt Nam, tạo điều kiện cho người lao động và doanh nghiệp ở các ngành khác được hưởng lợi gián tiếp khi ngành du lịch phát triển ở Việt Nam.

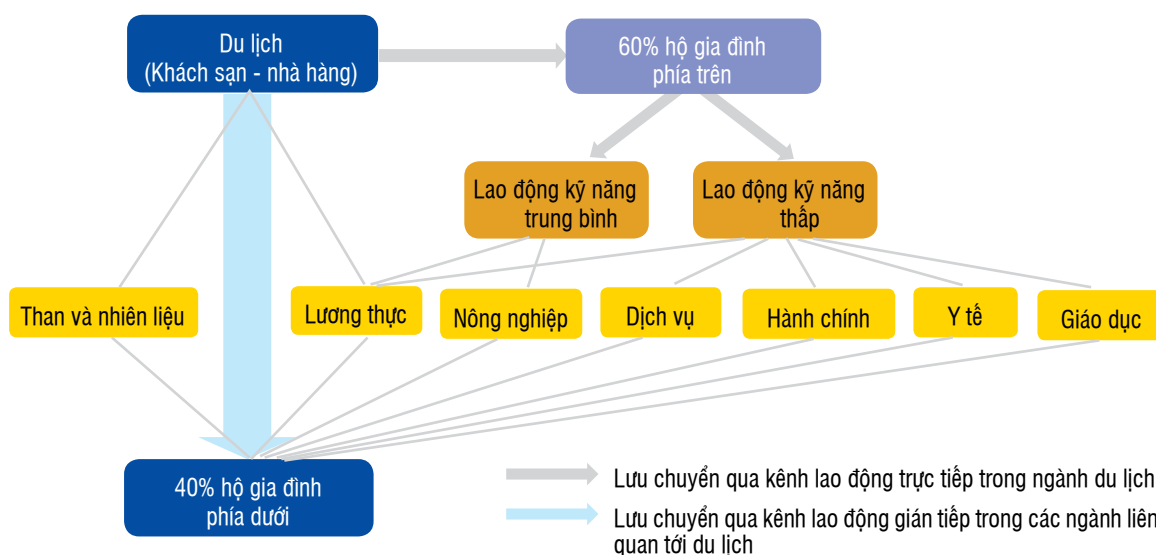
Hình II.11: Hiệu ứng hệ số lan tỏa của chi tiêu du lịch



Nguồn: Hội đồng Du lịch và Lữ hành Thế giới (WTTC).

II.18 Ngoài lợi ích tổng thể về kinh tế, ngành du lịch với xu hướng sử dụng tỷ lệ cao người lao động trẻ, có kỹ năng thấp, ở nông thôn, nên còn đem lại tác động lan tỏa cao về giảm nghèo và đẩy mạnh thịnh vượng chung ở Việt Nam. Qua phân tích mô hình mạng cấu trúc, dựa trên ma trận hạch toán xã hội (SAM) năm 2011 ở Việt Nam, Hình 12 trình bày sơ đồ cho thấy ngành du lịch, đại diện là nhà hàng và khách sạn, đem lại lợi ích phi cân đối cho nhóm thu nhập phân bố ở 40% đáy của Việt Nam. Trên một nửa lợi ích đem lại do tăng chi tiêu du lịch phát sinh trực tiếp cho nhóm đáy 40%. Ngoài ra còn có thêm 10% lợi ích được chuyển gián tiếp cho nhóm đáy 40% qua nhóm 60% hộ gia đình phân bố ở đỉnh, chủ yếu thông qua các lĩnh vực như lương thực, thực phẩm, nông nghiệp và dịch vụ.

Hình II.12: Lưu chuyển lợi ích của du lịch đến nhóm 40% đáy ở Việt Nam

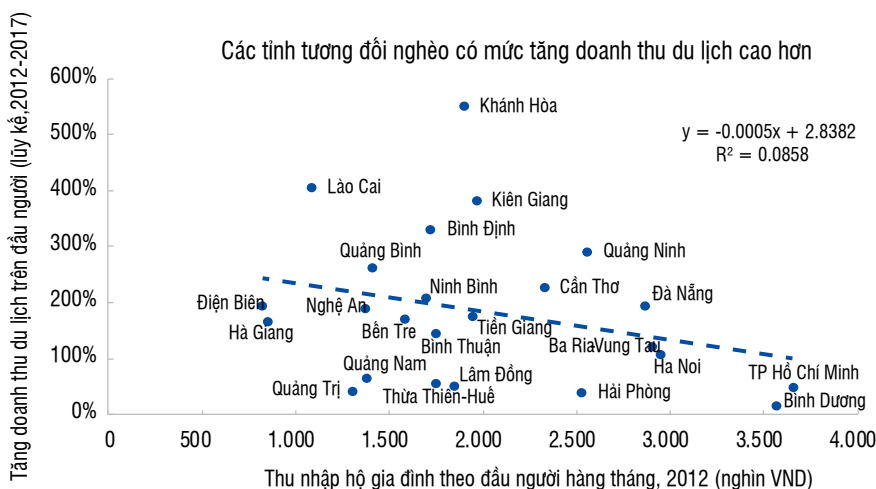


* Hình trên chỉ minh họa lợi ích qua chi tiêu cho du lịch (nhà hàng và khách sạn) lưu chuyển đến nhóm đáy 40%, chiếm 64% tổng chi tiêu cho du lịch. Độ dày của đường kết nối giữa các yếu tố (v.d. ngành) trong hình có tỷ lệ tương xứng với độ lớn của dòng lưu chuyển.

Nguồn: Ước tính của tác giả dựa trên Ma trận hạch toán xã hội (SAM) năm 2011 của Việt Nam.

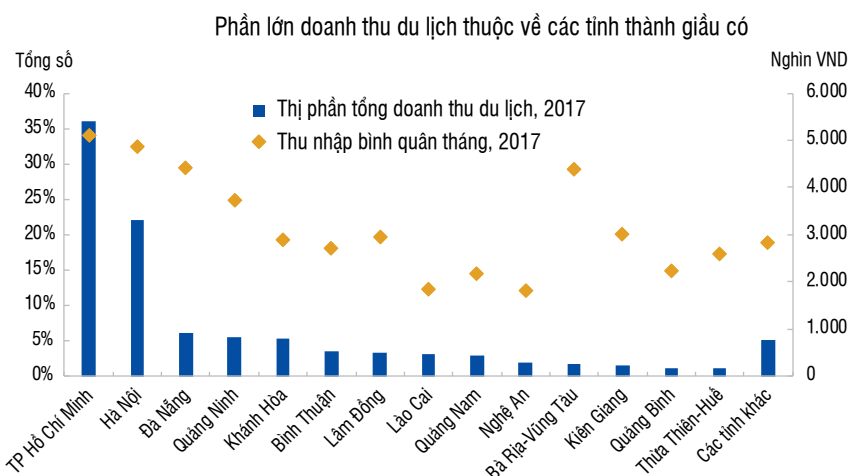
II.19 Hơn nữa, du lịch còn phần nào tạo điều kiện phân bố thu nhập từ địa bàn giàu đến địa bàn nghèo ở Việt Nam. Nhìn chung, các tỉnh thành có mức thu nhập thấp theo đầu người năm 2012 có tốc độ tăng trưởng doanh số từ du lịch trên đầu người cao hơn tương đối trong 5 năm sau đó (Hình II.13). Tại một số địa phương như Khánh Hòa, kết quả tăng trưởng doanh số ngoạn mục là do số lượng khách quốc tế tăng tương đối nhanh, trong khi khách quốc tế có mức chi bình quân cao hơn khách trong nước. Trong các trường hợp khác như Lào Cai và Ninh Bình, tăng trưởng doanh số là do khách trong nước tăng mạnh, quá đủ để bù cho mức chi tiêu bình quân tương đối thấp của họ. Các địa phương giàu ở Việt Nam vẫn chiếm lĩnh phần lớn doanh thu của ngành du lịch (Hình II.14) và phân bổ về thu nhập từ du lịch theo địa bàn có mức độ tập trung cao - 60% doanh số tập trung vào 2 trên 63 địa phương ở Việt Nam (thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội), và 90% tập trung tại 9 địa phương.

Hình II.13: Tăng trưởng về doanh thu từ du lịch ở các địa phương



Nguồn: Tác giả tổng hợp dữ liệu của các Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch.

Hình II.14: Phân bố về doanh thu từ du lịch theo địa phương



Lưu ý: Tỷ lệ doanh thu ngành du lịch được tính dựa trên lấy mẫu 24 địa phương có số lượt khách nước ngoài lớn nhất năm 2017.

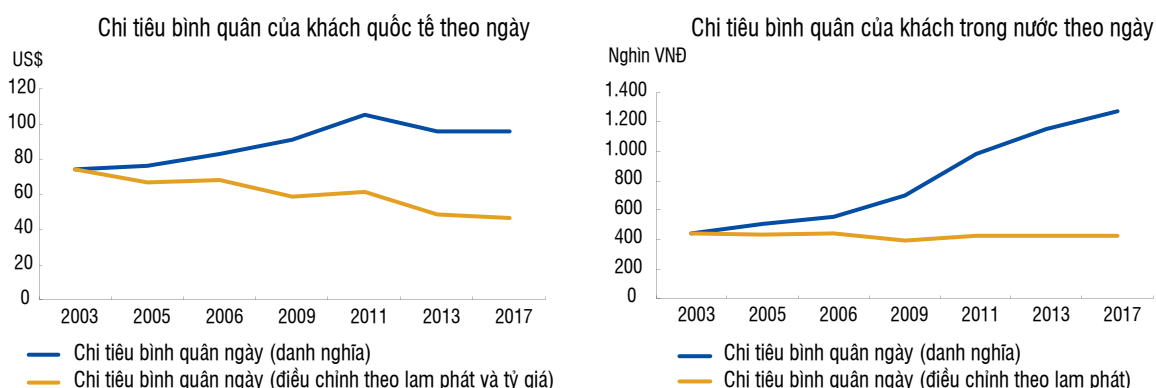
Nguồn: Tác giả tổng hợp dữ liệu của các Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch.

II.20 Trong bối cảnh xu hướng chi tiêu cho du lịch ở Việt Nam đem lại tác động kinh tế nhìn chung thuận lợi, suy giảm gần đây về mức chi bình quân hàng ngày của khách cho thấy rủi ro về lợi ích lâu dài của du lịch. Theo khảo sát về chi tiêu của khách du lịch của TCTK,³¹ được thực hiện vài năm một lần kể từ năm 2003, mức chi bình quân hàng ngày của khách quốc tế đạt đỉnh theo giá hiện hành vào năm

31 Số liệu về chi tiêu của khách du lịch luôn khó thu thập và khảo sát khác nhau thường đem lại những kết quả rất khác nhau. Đó cũng là trường hợp ở Việt Nam, trong đó cả TCTK và Tổng cục Du lịch (TCDL) đều thực hiện khảo sát chi tiêu của du khách. Phân tích trong chương này lựa chọn sử dụng khảo sát của TCTK, vì có lịch sử dữ liệu dài hơn (kể từ năm 2003), phương pháp luận và cách lấy mẫu nhất quán hơn, đồng thời số liệu đó được sử dụng để tính toán tài khoản vệ tinh du lịch (TSA) của Việt Nam. Ngược lại, khảo sát của TCDL đến nay mới chỉ thực hiện được hai lần (năm 2014 và 2017). TCTK khảo sát du khách tại cơ sở lưu trú còn TCDL khảo sát ở cửa khẩu. Hai khảo sát trên vẽ ra một bức tranh đối nghịch về chi tiêu của du khách từ năm 2013 - TCTK thể hiện mức chi bình quân ổn định của du khách quốc tế còn khảo sát của TCDL cho thấy mức chi tăng đáng kể.

2011, ở mức 106 US\$, sau đó giảm dần và đi ngang ở mức khoảng 96 US\$ (Hình II.15). Tuy nhiên, do đồng Việt Nam liên tục bị giảm giá so với đồng đô-la Mỹ trong thập kỷ qua (làm tăng sức mua trong nước của du khách bằng đồng US\$), và do trượt giá trong nước (làm giảm sức mua), ta nên nhìn vào diễn biến của mức chi tiêu bình quân được điều chỉnh theo hai tác động đối nghịch trên. Sau khi điều chỉnh, mức chi bình quân hàng ngày của khách quốc tế giảm rõ rệt kể từ năm 2003. Như đã nêu trên, mức giảm trên chủ yếu phản ánh sự dịch chuyển với tỷ trọng khách Trung Quốc tăng lên trong số khách du lịch quốc tế có quốc tịch khác nhau, nhưng họ lại có mức chi bình quân hàng ngày thấp hơn. Đối với khách trong nước, mức chi bình quân hàng ngày tăng lên theo giá hiện hành kể từ năm 2003, nhưng đi ngang nếu tính theo giá so sánh. Nói cách khác, mặc dù người có quốc tịch Việt Nam đi du lịch trong nước với số lượng lớn hơn, nhưng dường như họ chưa phân bổ thu nhập thực với tỷ lệ cao hơn để chi tiêu cho du lịch.

Hình II.15: Xu hướng chi tiêu bình quân hàng ngày của khách du lịch quốc tế và trong nước



Nguồn: Khảo sát chi tiêu của du khách của TCTK.

II.21 Nếu mức chi nói trên tiếp tục giảm, Việt Nam sẽ phải dựa vào tốc độ tăng trưởng cao hơn nữa về lượt khách thì mới có thể duy trì tỷ lệ lợi nhuận kinh tế của hoạt động du lịch. Sự phụ thuộc vào tăng số lượt khách du lịch có thể làm trầm trọng thêm áp lực quá tải hiện nay ở những địa điểm nhất định, tạo thêm áp lực cho hạ tầng ở địa phương, và làm suy thoái những tài sản văn hóa và thiên nhiên quan trọng dành cho du lịch.

II. 4 THÁCH THỨC ĐỂ PHÁT TRIỂN DU LỊCH BỀN VỮNG

II.22 Những đặc điểm về phát triển du lịch ở Việt Nam trong thời gian qua - số lượt khách tăng nhanh, tỷ lệ lợi nhuận từ khách du lịch giảm, áp lực quá tải tăng lên - cho thấy những thách thức quan trọng cần được xử lý để đảm bảo tăng trưởng du lịch trong tương lai trở nên bền vững, bao trùm và cân đối hơn về địa bàn.

Tuân thủ trong triển khai quy hoạch

II.23 Việt Nam đã nhận thức rõ tầm quan trọng của quy hoạch tổng hợp dựa trên nhu cầu về các điểm đến du lịch. Khác với một số quốc gia khác trong khu vực, nơi người ta khuyến khích du lịch nhưng để du lịch phát triển chủ yếu theo hướng tự phát, không có trật tự, Việt Nam lâu nay vẫn chú trọng cách tiếp cận theo quy hoạch có hệ thống hơn cho ngành du lịch. Quy hoạch liên tục được xây dựng cho cả cấp quốc gia (gần đây nhất vào năm 2012 cho giai đoạn 2013 - 2017) và cho một số tỉnh thành cụ thể, cũng như các vùng du lịch bao quanh, bao gồm cả khu du lịch liên vùng nếu phù hợp như đồng bằng sông

Cửu Long. Chỉ trong 2 năm qua, đã có đến 9 bản quy hoạch được xây dựng và phê duyệt (1 cấp vùng và 8 cấp khu du lịch).³² Những bản quy hoạch đó được cập nhật định kỳ tùy vào hoàn cảnh thay đổi hoặc điều chỉnh về chỉ tiêu, cũng như phân tích tổng kết về tiến độ triển khai để làm căn cứ cập nhật.³³

II.24 Tuy nhiên, tuân thủ quy hoạch thường vẫn có vấn đề, gây ảnh hưởng đến các mục tiêu và tính bền vững trong phát triển du lịch. Nhiều quy hoạch chưa được tuân thủ hoặc được chỉnh sửa trong quá trình triển khai, thường do lợi ích riêng của doanh nghiệp chứ không phải căn cứ vào các chỉ tiêu về kết quả thực hiện mục tiêu. Điều này đôi khi tạo điều kiện cho những dự án đầu tư gây đe dọa đến tính bền vững của phát triển du lịch. Chẳng hạn tại Đà Nẵng, nhiều thửa đất trước đây được quy hoạch cho mục tiêu đất ở dân cư dần bị chuyển đổi thành khách sạn, đặt ra nhu cầu về các dịch vụ cơ bản (v.d. điện, nước, rác thải và nước thải) lớn hơn rất nhiều so với dự kiến cho đất ở dân cư. Một ví dụ nữa là sự sinh sôi nảy nở của dịch vụ cáp treo được đầu tư bằng vốn tư nhân trong các vùng du lịch trên cả nước, tạo điều kiện đưa một khối lượng lớn du khách đến những địa điểm chưa nhất thiết đã sẵn sàng cho khối lượng khách và số lượng khách đỉnh điểm như vậy trong các bản quy hoạch du lịch liên quan. Trong thời gian tới, việc tuân thủ triển khai các mục tiêu và chỉ tiêu quy hoạch cần được thực thi hiệu lực và giám sát chặt chẽ để tránh những diễn biến và khuynh hướng đầu tư có thể gây hại như vậy.

Áp lực về năng lực hạ tầng

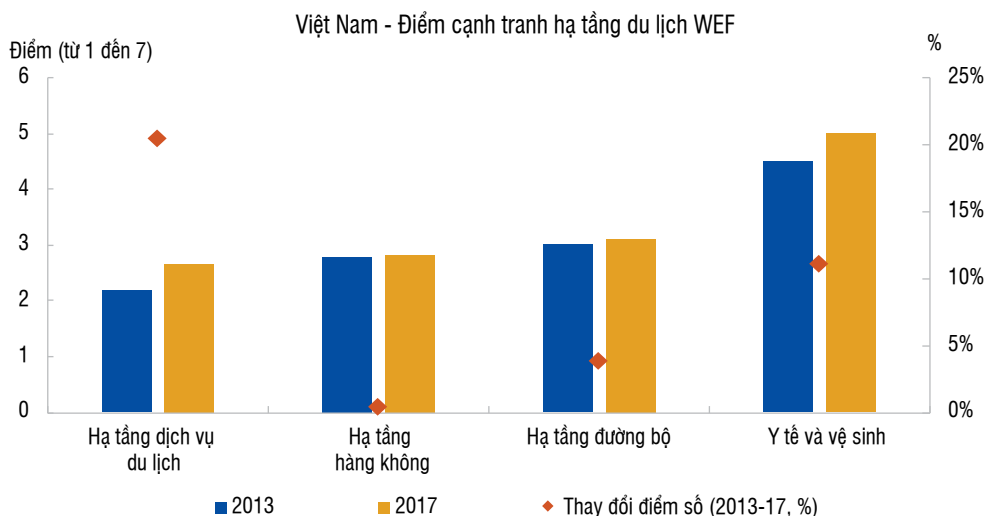
II.25 Số lượt khách du lịch tăng nhanh kết hợp với tăng trưởng nguồn cung cơ sở lưu trú để đón khách đã tạo ra rủi ro quá tải về hạ tầng dịch vụ và du lịch. Như đã nêu trên, mật độ du khách tăng lên trong thời gian qua - được đo bằng chỉ tiêu tăng trưởng số lượt khách trên đầu người, cả ở cấp quốc gia và ở nhiều địa phương - đã dẫn đến những vấn đề về quá tải, ùn tắc giao thông, ô nhiễm, đặc biệt ở những điểm đô thị vốn đã đông dân như Hà Nội, Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh. Hầu hết đầu tư cho hạ tầng du lịch trong những năm qua chỉ tập trung vào mở rộng nguồn cung cơ sở lưu trú để bắt kịp với tăng trưởng về lượt khách. Trong 3 năm qua (2015-2017), tốc độ tăng trưởng số phòng trên toàn quốc bình quân tăng thêm gần 7 điểm phần trăm, so với 7 năm trước đó (16,3% so với 9,6%), trong đó tốc độ tăng theo năm trong năm 2017 (20,1%) là tốc độ lớn nhất trong 15 năm qua. Mỗi phòng khách sạn xây mới đều làm tăng nhu cầu về điện, nước, quản lý chất thải và các dịch vụ cơ bản khác. Tuy nhiên, những cải thiện về năng lực cung cấp dịch vụ và hạ tầng thiết yếu khác để hỗ trợ số lượt khách tăng nhanh lại chưa bắt kịp. Theo chỉ số về năng lực cạnh tranh du lịch của WEF từ năm 2013 đến 2017, mặc dù Việt Nam đã có những cải thiện lớn về hạ tầng dịch vụ du lịch - chủ yếu thể hiện mức tăng về năng lực lưu trú - nhưng những cải thiện bổ trợ về hạ tầng giao thông đường hàng không, hạ tầng giao thông đường bộ, hạ tầng y tế và vệ sinh (vệ sinh và nước sạch) vẫn đi sau với khoảng cách đáng kể, thậm chí không đáng kể trong trường hợp vận tải hàng không (Hình II.16).³⁴

32 Báo cáo du lịch hàng năm của TCDL, 2016 và 2017.

33 Tham khảo, chẳng hạn tỉnh Quảng Nam. .2016.. *Về kết quả 10 năm triển khai Nghị quyết số 06-NQ/TU của Đảng bộ Tỉnh Quảng Nam Khóa XIX, và định hướng, giải pháp phát triển du lịch giai đoạn 2017-2025.*

34 Thực chất, nhiều sân bay ở các thành phố du lịch lớn ở Việt Nam, như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và Huế đang phải đối mặt với các vấn đề về quá tải - Ví dụ là Cảng hàng không quốc tế Tân Sơn Nhất tại thành phố Hồ Chí Minh được xây dựng để phục vụ 25 triệu lượt hành khách mỗi năm, nhưng phải đón 32 triệu lượt vào năm 2016.

Hình II.16: Hạn chế về hạ tầng liên quan đến du lịch



Nguồn: WEF.

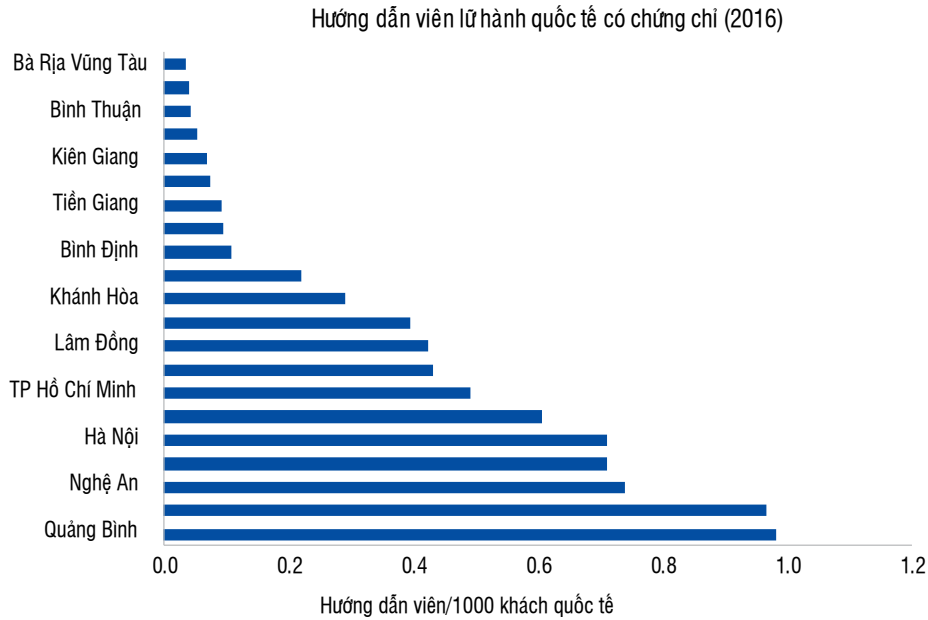
Khan hiếm nhân lực ngành du lịch

II.26 Nguồn cung lao động ngành du lịch ngày càng không có khả năng bắt kịp với nhu cầu khi ngành đang tăng trưởng nhanh. Theo ước tính của Tổng cục Du lịch, ngành du lịch của Việt Nam trực tiếp sử dụng khoảng 750.000 lao động năm 2017, nhưng sẽ cần khoảng 870.000 lao động vào năm 2020 để bắt kịp với nhu cầu tăng lên, tương đương 40.000 mỗi năm.³⁵ Mặc dù vậy các trường đào tạo du lịch hiện nay chỉ có thể cho ra lò khoảng 15.000 sinh viên tốt nghiệp mỗi năm trên toàn quốc, thiếu rất nhiều. Khoảng cách về nguồn cung lao động nói trên được thể hiện rõ nhất qua tình trạng thiếu hướng dẫn viên du lịch ngày càng trầm trọng - trong năm 2015, có khoảng 1,57 hướng dẫn viên có giấy phép hành nghề trên 1000 khách du lịch quốc tế, nhưng tỷ lệ đó đã giảm xuống còn 0,96 vào năm 2017. Đối với hướng dẫn viên có giấy phép để phục vụ khách du lịch trong nước, tỷ lệ này cũng giảm nhanh không kém từ 0,17 hướng dẫn viên trên 1000 du khách trong nước năm 2014 xuống còn 0,11 năm 2017. Tại một số địa phương, áp lực về năng lực hướng dẫn viên du lịch thậm chí còn nổi rõ hơn - tỷ lệ hướng dẫn viên trên khách quốc tế chỉ thấp ở mức 0,04 tại các tỉnh như Bà Rịa - Vũng Tàu, Ninh Bình và Bình Thuận (Hình II.17).

II.27 Quan trọng là, lực lượng lao động hướng dẫn viên du lịch dường như cũng thể hiện tình trạng bất cân đối giới rõ rệt. Tỷ lệ nam - nữ hướng dẫn viên là 2 trên toàn quốc, nhưng cao đến 4,6 ở một số địa phương. Điều này có khả năng là do sự hiện diện của những rào cản rõ ràng và ngầm định ngăn cản nữ giới tham gia vào phân khúc dịch vụ du lịch này, hoặc do những yếu kém mang tính cơ cấu trong quy trình tuyển dụng và đào tạo cho nữ trong các trường du lịch.

³⁵ Báo Việt Nam News, “Cung lao động có kỹ năng ngành du lịch đang thiếu hụt”, tháng 4/2017, <https://vietnamnews.vn/society/374395/supply-of-skilled-tourism-workers-falls-short.html#uK1mGBuMyxvgjRvI.97>; và “Việt Nam thiếu nhân lực ngành du lịch”, ngày 21/11/2018. <https://vietnamnews.vn/society/422369/vn-lacks-human-resources-in-tourism.html#v2dLSLMbqtLLux5y.97>

Hình II.17: Tình trạng khan hiếm hướng dẫn viên du lịch trở nên cấp thiết ở nhiều địa phương



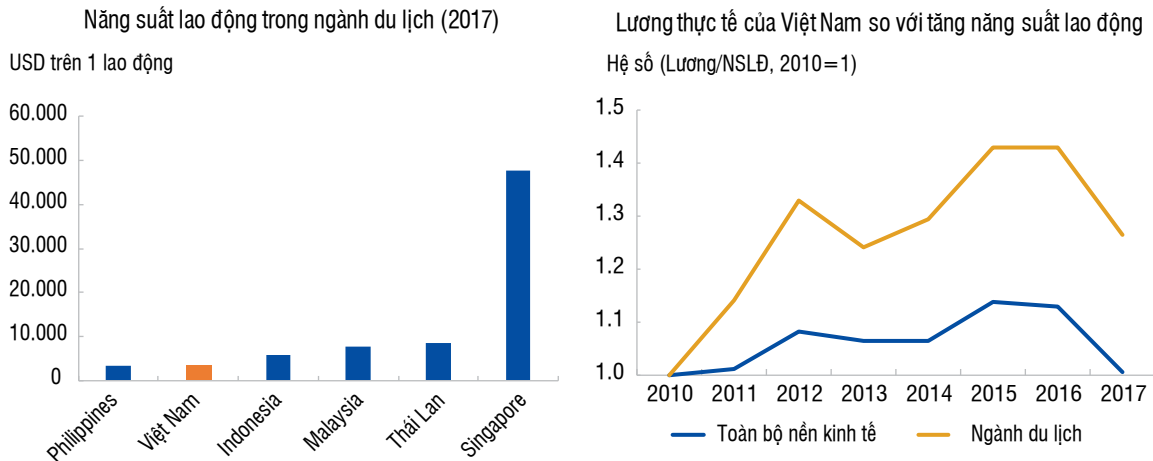
Nguồn: Báo cáo du lịch hàng năm của TCDL, TCTK.

II.28 Năng suất lao động thấp trong ngành du lịch ở Việt Nam, so với các ngành khác trong nền kinh tế và so với năng suất lao động ngành du lịch của các đối thủ cạnh tranh trong khu vực, cũng cho thấy những khoảng cách lớn về kỹ năng. Tăng trưởng năng suất lao động thực tế trong lĩnh vực dịch vụ lưu trú và ăn uống ở Việt Nam (chỉ tiêu gián tiếp sát nhất cho ngành du lịch theo phân loại ngành ISIC Rev. 4) vẫn âm ảm trong suốt thập kỷ qua - với tốc độ tăng bình quân hàng năm là 1,4% kể từ năm 2010, so với 4,7% trong cả nền kinh tế - dẫn đến năng suất lao động của ngành chỉ bằng 23% so với bình quân cả nền kinh tế (năm 2017), và thuộc dạng thấp nhất ở Đông Nam Á (Hình II.18). Hơn nữa, mặc dù mức lương thực tế bình quân trong cả nền kinh tế của Việt Nam đã tăng đồng loạt, song song với tăng năng suất lao động thực trong kỳ, nhưng khoảng cách giữa tăng lương thực tế - tăng trưởng năng suất lao động trong ngành du lịch lại đang doãng ra (Hình II.18), thể hiện tình trạng thiếu hụt kỹ năng kéo dài và hiện trạng tăng lương để thu hút lao động có kỹ năng cho ngành.³⁶ Thực chất, dữ liệu của Hiệp hội Đào tạo Du lịch Việt Nam cho thấy chỉ 42% lao động trong ngành được đào tạo chuyên về du lịch, còn lại 38% đến từ các ngành khác và 20% không được đào tạo chính quy. Phần lớn lao động cũng không đáp ứng được yêu cầu về ngoại ngữ.³⁷ Điểm tích cực là những lao động nào chịu khó đầu tư và có được kỹ năng mà các đơn vị sử dụng lao động trong ngành đang cần đều được hưởng lợi, ít nhất trong ngắn hạn, qua “ưu đãi” chênh lệch lương - năng suất nêu trên.

36 Lương của ngành tăng cao hơn năng suất cho thấy tỷ lệ thu nhập do đóng góp của lao động đang tăng lên (tương quan với vốn), thường đó là kết quả sức mạnh đàm phán của người lao động tăng lên. Nhưng vì không có lý do tiên nhiệm để cho rằng sức mạnh đàm phán của người lao động ngành du lịch lớn hơn so với các ngành khác, thiếu kỹ năng được cho là lý do tốt hơn để lý giải khoảng cách ngày càng tăng giữa lương - năng suất theo quan sát.

37 Báo Vietnam News, “Nguồn cung lao động có kỹ năng của ngành du lịch đang thiếu”, Tháng 4/2017 <https://vietnamnews.vn/society/374395/supply-of-skilled-tourism-workers-falls-short.html#uK1mGBuMyxvgjRvI.97>; và “Việt Nam đang thiếu hụt nguồn nhân lực ngành du lịch”, ngày 21/11, 2018. <https://vietnamnews.vn/society/422369/vn-lacks-human-resources-in-tourism.html#v2dLSLMbqtlLux5y.97>

Hình II.18: Năng suất lao động và lương của ngành du lịch



*Ngành du lịch được ước tính qua dịch vụ lưu trú và ăn uống (theo phân loại ISIC Rev. 4)

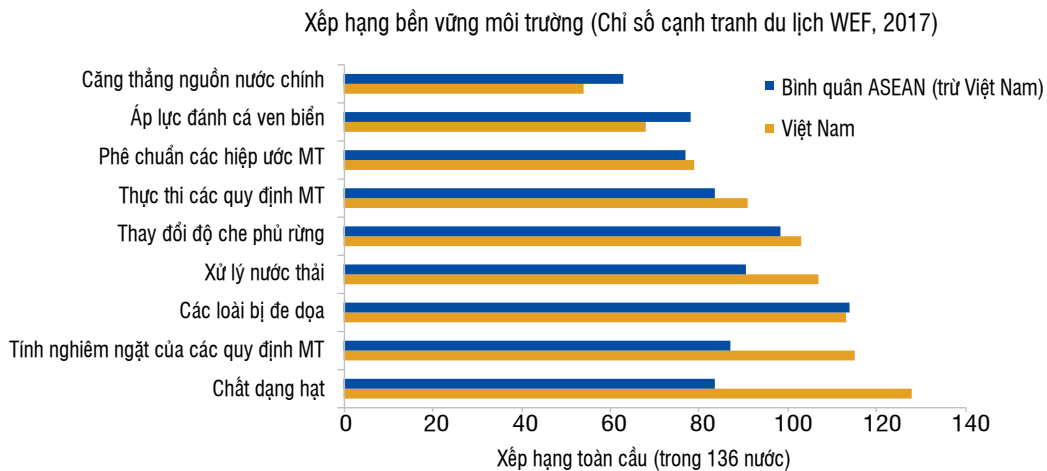
Nguồn: TCTK, Tổ chức Lao động Thế giới (ILO), Hiệp hội Lữ hành Châu Á-Thái bình dương.

Bền vững về môi trường, văn hóa và xã hội

II.29 Nếu không được quản lý đầy đủ, tăng trưởng nhanh trong ngành du lịch có nguy cơ làm trầm trọng hơn những áp lực vốn đã cao về môi trường và những thông lệ chưa đảm bảo bền vững. Các quốc gia Đông Nam Á thuộc nhóm có kết quả kém nhất về bền vững môi trường, nhưng Việt Nam lại còn đứng sau mức vốn đã thấp của khu vực. Theo xếp hạng gần đây về năng lực cạnh tranh ngành du lịch năm 2017 của WEF, Việt Nam có thứ hạng thấp hơn mức bình quân của các quốc gia đang phát triển ở Đông Nam Á trong hầu hết mọi nội dung đánh giá về bền vững môi trường trong chỉ số này, ngoại trừ áp lực ban đầu về nước và tự đánh bắt cá vùng duyên hải (Hình II.19). Yếu kém tương quan của Việt Nam đặc biệt nổi bật trong nội dung về ô nhiễm không khí (nghĩa là ô nhiễm hạt nhỏ), xử lý nước thải và mức độ tuân thủ chặt chẽ các quy định môi trường. Khi số lượng du khách tiếp tục đổ về ngày càng nhiều, áp lực với ba điểm yếu trên sẽ chỉ tăng lên. Tương tự là những nguy cơ quan trọng khác về môi trường chưa được thể hiện trong chỉ số của WEF, như mức độ tích lũy chất thải nhựa đang ở mức cao nhất thế giới tại Việt Nam (tương tự là quản lý yếu kém chất thải đó), gây nguy cơ lớn cho hệ sinh thái biển và đất liền.³⁸ Thực chất, những đồng túi nhựa và rác thải khác đang trở thành hình ảnh phổ biến trên các bãi biển trước đây còn nguyên sơ ở khắp Việt Nam.

³⁸ Theo Jambeck, J.R., và đồng sự (2015), Việt Nam là quốc gia đứng thứ tư từ dưới lên về vấn đề rác thải nhựa, dựa trên nhóm các chỉ số đo lường về mức độ thải rác nhựa, tỷ lệ rác đó bị quản lý không tốt, mức độ thải rác ra môi trường biển, và các yếu tố khác.

Hình II.19: Việt Nam đứng sau khu vực trong nhiều nội dung đánh giá về bền vững môi trường



Nguồn: WEF.

II.30 Những điểm đến có tài sản thiên nhiên hấp dẫn du khách đang chịu nhiều rủi ro. Tại Vịnh Hạ Long (tỉnh Quảng Ninh), ô nhiễm và hủy hoại sinh vật biển hoang dã do các tàu thuyền du lịch và làng chài trong Vịnh là vấn đề tồn tại lâu nay. Mặc dù chính quyền đã tiến hành những biện pháp quan trọng trong những năm qua, như tái định cư làng chài và thắt chặt quy định về xả thải của tàu thuyền, nhưng rủi ro vẫn tiếp diễn do lưu lượng tàu thuyền lớn và đội tàu cũ kỹ, không chỉ gây ảnh hưởng đối với môi trường địa phương mà còn ảnh hưởng đến trải nghiệm chung của du khách. Tại Vườn quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng (khu di sản thế giới của UNESCO), tỉnh Quảng Bình, kế hoạch xây dựng đường cáp treo mới dẫn vào hang Sơn Đoòng đã gây lo lắng về nguy cơ gây hại đến rừng xung quanh trong quá trình xây dựng và hệ sinh thái động do cáp treo sẽ làm tăng mạnh khách du lịch.³⁹

II.31 Tăng trưởng khách du lịch tràn lan cũng đe dọa đến bền vững ở các điểm du lịch văn hóa quan trọng. Tại Hội An, số lượng khách du lịch (trong nước và quốc tế) đến với Phố Cổ tăng đã gấp đôi trong hai năm qua (từ 1,2 triệu năm 2015 đến 2,4 triệu năm 2017). Chính quyền địa phương bắt đầu thu vé du khách muốn thăm Phố cổ, nhưng chưa thực sự ngăn được tốc độ tăng lượt khách và tình trạng quá tải kèm theo. Trong khi đó, tại Sa Pa (tỉnh Lào Cai) - thành phố cửa ngõ để đến với những thửa ruộng mang tính biểu tượng quanh vùng, đỉnh núi Fansipan, làng văn hóa Cát Cát - khách sạn, khu nghỉ dưỡng và các công trình du lịch khác (bao gồm cả đường cáp treo dẫn lên đỉnh Fansipan) dẫn đến đẩy mạnh phá rừng, ô nhiễm và ùn tắc giao thông, bắt đầu hủy hoại đặc trưng về vẻ đẹp mộc mạc trước đây của vùng này cũng như chất lượng chung về trải nghiệm của du khách. Rủi ro của xu hướng phát triển trên không chỉ giới hạn ở những điểm du lịch văn hóa thuần túy - tại các thành phố lớn như Hà Nội, các tòa nhà lịch sử và di sản đang dần dần bị thay thế bằng khách sạn hiện đại và công trình thương mại khác để đáp ứng lượng khách tăng lên. Nếu không có những nỗ lực bảo tồn di sản mạnh mẽ hơn, sự hấp dẫn về du lịch văn hóa ở những nơi đó đang gặp rủi ro sẽ mất dần để nhường chỗ cho những cơ hội thiên về thị trường du lịch đại chúng nhiều hơn.

³⁹ Hiện chỉ có khoảng 800 người đến với Sơn Đoòng mỗi năm qua những chuyến du lịch sinh thái đặc biệt. Để so sánh, đường cáp treo để xuất có thể đưa 1.000 người đến mỗi giờ, sự thay đổi như vậy có thể gây đe dọa hệ sinh thái dễ tổn thương trong động.

II.32 Cuối cùng, sức chịu đựng của các cộng đồng địa phương với du lịch và những tác động theo hướng bất lợi đang có rủi ro bị quá tải. Trong những năm qua, nhiều nghiên cứu và khảo sát đã được thực hiện về quan điểm cũng như thái độ của các cộng đồng địa phương về du lịch ở các điểm đến quen thuộc ở Việt Nam. Một khảo sát năm 2015 với 480 người dân địa phương ở Huế cho thấy mặc dù du lịch đem lại cảm giác thịnh vượng và lòng tự hào của cộng đồng, nhưng nhìn chung người dân chưa hài lòng về chất lượng việc làm đem lại, có cảm giác chưa được trao quyền đầy đủ để tham gia vào những quyết định và chính sách về du lịch.⁴⁰ Một khảo sát tương tự tại Hội An năm 2016 kết luận rằng người dân địa phương nhìn chung cho rằng du lịch đem lại sự phát triển về kinh tế và văn hóa xã hội tích cực, nhưng lại băn khoăn về tác động của nó đến môi trường.⁴¹ Tại Sa Pa, các cuộc phỏng vấn với cộng đồng địa phương năm 2012 cho thấy quan điểm là du lịch chủ yếu đem lại lợi ích cho người không nghèo và công ty du lịch, mặc dù về tổng thể, vẫn có tác động giảm nghèo.⁴² Những kết quả trên thể hiện rõ rủi ro về cảm nhận của người dân, người ta có thể quay lưng với du lịch nếu không thấy ngành này đem lại đủ việc làm hoặc lợi ích về thu nhập hoặc nếu như những tác động có thể gây bất lợi về môi trường chưa được giảm nhẹ.

II. 5 KẾT LUẬN VÀ ƯU TIÊN CHÍNH SÁCH

II.33 Việt Nam đã đạt thành công lớn về nâng số lượt khách trong những năm qua và gạt hái được những lợi ích kinh tế qua bùng nổ du lịch. Quốc gia đã tận dụng được nhu cầu du lịch tăng mạnh trong khu vực và trên toàn cầu, thực chất đã chiếm lĩnh được thị phần từ các đối thủ cạnh tranh ở Đông Nam Á, và đang chứng kiến tăng trưởng kỷ lục cả về lượt khách trong nước và nước ngoài. Chi tiêu của khách đang làm tăng việc làm và thu nhập cho người lao động và doanh nghiệp tham gia ngành du lịch ở Việt Nam, bao gồm cả ở những địa phương và phân khúc người nghèo.

II.34 Tuy nhiên, ngành du lịch cần chuyển dịch trọng tâm để phát triển theo hướng bền vững hơn về văn hóa, xã hội và môi trường. Số lượng khách du lịch tăng mạnh một phần là do chuyển dịch sang cơ cấu khách có mức chi thấp hơn, tiếp tục tập trung vào những sản phẩm du lịch đại chúng, và tăng tập trung du khách vào những điểm đến quen thuộc vốn đã quá tải. Điều đó khiến cho Việt Nam gặp nguy cơ dễ bị tổn thương về năng lực hạ tầng, nguồn nhân lực ngành du lịch, và bền vững về môi trường. Nếu thiếu quan tâm, mô hình tăng trưởng du lịch như trên sẽ gặp rủi ro là tác động kinh tế giảm dần, tài sản văn hóa và thiên nhiên dành cho du lịch xuống cấp, sự ủng hộ của cộng đồng địa phương cho ngành du lịch bị xói mòn với quan niệm rằng nó không đem lại giá trị kinh tế đầy đủ, hoặc không tạo điều kiện để người lao động và doanh nghiệp địa phương tham gia và được hưởng giá trị đem lại một cách công bằng.

II.35 Phân tích trên cũng cho thấy một số chính sách và ưu tiên phát triển du lịch gộp lại có thể xử lý một vài thách thức quan trọng về phát triển du lịch ở Việt Nam. Những ưu tiên đó được bàn chi tiết ở phần dưới và cũng được tổng hợp ở Bảng 3, cùng với các bên liên quan chính chịu trách nhiệm về xây dựng/thiết kế/chính sách, đảm bảo tài chính và triển khai. Các bên liên quan được chỉ ra theo hướng dự kiến, chứ chưa đầy đủ, chủ yếu nhằm minh họa hệ thống phức tạp gồm các bên liên quan với một ngành có quan hệ chiều ngang mạnh như ngành du lịch. Một số biện pháp thuộc thẩm quyền của các cơ quan thuộc Chính phủ, một số lại đòi hỏi phải có sự phối hợp giữa nhà nước và khu vực tư nhân. Hơn nữa, ngay trong khu vực công, các cấp chính quyền khác nhau cũng có vai trò chồng lấn hoặc hỗ trợ cho nhau và

40 Suntikul và đồng sự (2016), “Tác động của du lịch đến chất lượng sống của người dân địa phương tại Huế, Việt Nam.” *Anatolia: Tạp chí quốc tế nghiên cứu về du lịch và ngành dịch vụ du lịch*.

41 Adongo và Choi (2017), “Du lịch tại Hội An, Việt Nam: tác động, cảm nhận về lợi ích, sự gắn kết và hỗ trợ phát triển du lịch của cộng đồng”. *Tạp chí quốc tế về khoa học du lịch*, Tập 17, Số 2.

42 Hall, Garry và Trương (2014), Du lịch và giảm nghèo: quan niệm và trải nghiệm của người nghèo ở Sa Pa, Việt Nam. *Tạp chí quốc tế về khoa học du lịch*, Tập 22, Số 7.

trong một số trường hợp còn có động cơ khác nhau, vì vậy có thể có sự thiếu đồng bộ giữa thiết kế và triển khai những biện pháp nhất định.

- a) **Phối hợp chiến lược trong quy hoạch điểm đến và phát triển sản phẩm.** Số lượng các Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch địa phương tăng lên trong những năm qua đã giúp tạo điều kiện để tiếp cận về quản lý du lịch theo điểm đến cụ thể, nhưng cũng khuyến khích đẩy mạnh cạnh tranh giữa các địa phương về thu hút lượt du khách để hoàn thành chỉ tiêu du lịch của địa phương, bao gồm cả khai thác tài sản du lịch của địa phương theo các cách thiếu bền vững, hướng tới những phân đoạn thị trường du lịch đại chúng. Hơn nữa, điều đó tạo ra lợi thế cạnh tranh cho các địa phương khá giả, có nhiều ngân sách xúc tiến du lịch hơn. Để Việt Nam có thể chuyển dịch thành công sang du lịch bền vững và đem lại giá trị cao hơn, quốc gia cần có một chiến lược tổng thể hơn nhằm (i) khuyến khích các địa phương phát triển và xúc tiến các sản phẩm nhằm góp phần nâng cao sự đa dạng về du lịch cho cả Việt Nam; và (ii) phân bổ nguồn lực cho phát triển du lịch ở các địa phương yếu hơn về kinh tế nhằm hỗ trợ phân bổ lợi ích du lịch theo cách công bằng hơn. Cách tiếp cận chiến lược và cân bằng về địa lý hơn như vậy đòi hỏi phải có sự phối hợp tốt hơn trong quy hoạch giữa cấp quốc gia và cấp địa phương, và tăng cường thực thi hiệu lực các bản quy hoạch đó (bao gồm cả trong quyết định giao và sử dụng đất), đẩy mạnh giám sát theo dõi đầu tư của tư nhân để đảm bảo các dự án được phê duyệt phải phù hợp và hỗ trợ cho các loại du khách và sản phẩm được xác định là mục tiêu phát triển.
- b) **Đa dạng hóa thị trường và sản phẩm.** Chuyển dịch theo hướng nhằm vào du khách có mức chi tiêu cao hơn thay vì các phân khúc thị trường khách du lịch đại chúng có thể góp phần giúp Việt Nam hoàn thành một số mục tiêu chính về du lịch - đó là phân tán bớt khách du lịch ra khỏi những điểm đến đã quá tải và phân bổ công bằng hơn lợi ích từ du lịch. Để làm được điều đó, cần phải có nỗ lực trên cả hai mặt. Một là các hoạt động xúc tiến và tiếp thị ngày càng phải tập trung vào những thị trường có nguồn khách chi tiêu tương đối cao, như châu Âu và Mỹ. Ngoài ra, vì hầu hết khách du lịch không chỉ đến với những địa điểm du lịch riêng rẽ, mà muốn có địa điểm trong lịch trình chung của họ trong phạm vi cụm địa bàn địa lý (v.d. hành lang Huế - Đà Nẵng - Hội An), cần phải có nỗ lực tiếp thị cho những điểm hấp dẫn du lịch «thứ cấp» tại những địa phương nghèo trong hoặc gần các cụm hiện hành, nhằm khai thác tốt hơn tiềm năng giảm nghèo của du lịch. Hai là cần phát triển những sản phẩm du lịch mới và có chất lượng cao hơn, vừa để khuyến khích du khách chi tiêu nhiều hơn nhưng cũng để giữ chân họ lưu trú lâu hơn. Điều đó cũng giúp giải quyết quan niệm hiện nay của du khách là Việt Nam thiếu sự đa dạng về sản phẩm du lịch, đồng thời khuyến khích tỷ lệ khách quay lại nhiều hơn. Ở những điểm đến có di sản văn hóa và thiên nhiên cũng như những tài sản du lịch gặp rủi ro khác, cách phát triển và đa dạng hóa sản phẩm nêu trên nên tập trung nhiều hơn vào những sản phẩm thân thiện hơn về sinh thái. Đồng thời, tại những địa phương nghèo có khả năng được kết nối với những cụm hoạt động du lịch gần đó, ta có thể ưu tiên phát triển những sản phẩm du lịch dựa vào cộng đồng (CBT) để mở ra cơ hội kinh tế mới cho người dân địa phương. Tuy nhiên, các bên liên quan rất cuộc phải thận trọng khi theo đuổi những loại sản phẩm đó từ phía cung về mặt bền vững và phát triển bao trùm. Trong nhiều trường hợp, du lịch sinh thái và du lịch dựa vào cộng đồng phụ thuộc nhiều vào địa điểm bên cạnh những hạn chế hiện hữu về quy mô, làm hạn chế tác động kinh tế của chúng. Vấn đề đó cần được cân đối với lợi ích kinh tế cận biên có thể còn cao hơn khi phát triển những sản phẩm du lịch không theo thị trường ngách.
- c) **Tăng cường nguồn nhân lực ngành du lịch và kết nối với kinh tế địa phương.** Tỷ lệ chi tiêu của khách du lịch rò rỉ qua nhập khẩu ở Việt Nam tương đối thấp hơn so với các nước khác trong khu vực. Điều đó cho thấy ngành sử dụng khá nhiều lao động và nguồn lực trong nước. Nhưng để duy trì hàm lượng trong nước như vậy, nguồn cung lao động du lịch có kỹ năng, đang ngày càng trở nên khan

hiếm trong những năm gần đây, cần được phát triển nhanh hơn nữa để bắt kịp với nhu cầu tăng cao. Điều này đặc biệt quan trọng để tạo điều kiện phát triển các sản phẩm du lịch theo thị trường khách, đem lại giá trị cao hơn, hoặc thân thiện sinh thái hơn, nhưng cũng đòi hỏi kiến thức và hướng dẫn viên du lịch có chuyên môn cao hơn. Hơn nữa, kết nối với các ngành khác trong chuỗi giá trị du lịch (v.d. nông nghiệp, giao thông, giải trí) cũng cần được tăng cường để nâng cao tác động “sô nhân” của chi tiêu du lịch đối với phần còn lại của nền kinh tế, do tác động đó ở Việt Nam hiện còn tương đối thấp so với các nước khác trong khu vực. Để làm được điều đó, ta cần đảm bảo (i) số lượng đầy đủ người lao động và doanh nghiệp địa phương trong các ngành được kết nối để họ cung cấp các loại hàng hóa và dịch vụ đa dạng theo nhu cầu của du khách; và (ii) hàng hóa và dịch vụ của địa phương cũng phải đáp ứng được tiêu chuẩn chất lượng theo đòi hỏi của các phân khúc thị trường khách du lịch khác nhau. Thiêu hụt về kỹ năng và chất lượng ban đầu có thể được xử lý thông qua các chương trình đào tạo có mục tiêu cho các chuyên gia ngành du lịch, hỗ trợ kỹ thuật cho các doanh nghiệp để họ có được các loại chứng nhận chất lượng sản phẩm và dịch vụ.

- d) **Quản lý luồng khách.** Tại các điểm du lịch hiện đang gặp rủi ro quá tải hoặc đã phá vỡ giới hạn về năng lực, điều quan trọng là phải cân nhắc áp dụng các biện pháp và hệ thống để cải thiện về quản lý luồng khách. Các biện pháp đó bao gồm (i) áp dụng giá phân tầng bằng cách thu phí cao hơn để được tiếp cận những điểm có nguy cơ cao hơn (chẳng hạn, phí tham quan để vào Phố Cổ Hội An), hoặc xác định ngưỡng chi tiêu tối thiểu để cho khách vào; (ii) “thu giá ùn tắc”, trong đó phí thăm quan được thu cao hơn tại một số điểm du lịch nhất định ở thời điểm nhu cầu đạt đỉnh; (iii) áp đặt chỉ tiêu hạn mức rõ ràng về số lượng khách tối đa được đến những địa điểm nhất định vào thời điểm cụ thể nào đó, như chỉ tiêu hạn mức gần đây được các cấp có thẩm quyền áp dụng tại Vạn lý Trường thành ở Trung Quốc;⁴³ (iv) sử dụng công nghệ số để kiểm soát đám đông, chẳng hạn các ứng dụng để phân bổ du khách theo khoảng thời gian cụ thể, giống với cách tiếp cận gần đây được áp dụng ở El Nido, tại Phi-líp-pin;⁴⁴ và (v) phát triển sản phẩm du lịch thay thế để chuyển hướng và điều tiết du khách ra khỏi những điểm thu hút quen thuộc nhất.
- e) **Nâng cao tiêu chuẩn chất lượng, dịch vụ và hạ tầng để đảm bảo bền vững ở những điểm đến.** Đảm bảo bền vững đòi hỏi vừa phải đầu tư cho hạ tầng, vừa phải xây dựng và thực thi hiệu lực tiêu chuẩn chất lượng. Rõ ràng, năng lực hạ tầng của Việt Nam cần được mở rộng để hỗ trợ cho khối lượng du khách tăng lên - cả về hạ tầng giao thông để tránh ùn tắc giao thông và đảm bảo an toàn, cả về hạ tầng dịch vụ cơ bản như vệ sinh và quản lý chất thải nhằm giảm thiểu tác động ngoại ứng tiêu cực về môi trường. Đầu tư công cho hạ tầng, nếu được tăng lên, cần phải ưu tiên cho những khu vực du lịch hiện đang gặp áp lực về năng lực đáp ứng, và có thể phần nào sử dụng nguồn tài chính như nguồn thu tách riêng từ thuế tiêu thụ của địa phương (v.d. quản lý rác thải) đối với các dịch vụ du lịch khác nhau như nhà hàng và lưu trú. Nhưng chất lượng hạ tầng cũng cần đáp ứng tiêu chuẩn cao hơn - khu vực tư nhân có nhiều động cơ kết nối với các hệ thống dịch vụ công ích, thay vì tự đưa ra giải pháp của tư nhân, nên những hệ thống đó đảm bảo được chất lượng theo yêu cầu của họ. Hơn nữa, tiêu chuẩn của nhà nước cho ngành cũng khiến cho khu vực tư nhân phải chịu trách nhiệm giải trình trong những vấn đề như ô nhiễm và quản lý chất thải, cùng các vấn đề khác. Hướng phát triển các sản phẩm du lịch thân thiện sinh thái hơn nêu trên cũng có thể làm giảm áp lực về hạ tầng ở những vùng thị trường du lịch đại chúng.

43 Các cấp có thẩm quyền tại khu vực Badaling của Vạn lý Trường Thành của Trung Quốc, hiện đang đón tới 100.000 lượt khách mỗi ngày trong thời điểm đạt đỉnh vào cuối tuần, đã triển khai chỉ tiêu hạn mức tối đa theo ngày là 65.000 lượt khách, có hiệu lực từ 1/6/2019.

44 Đầu tháng 11/2018, du khách đến với các điểm “đặc biệt” tại El Nido, như Đầm phá nhỏ và Đầm phá lớn, buộc phải đăng ký trước và chỉ được đến vào thời điểm cụ thể.

- f) **Bảo tồn tài sản văn hóa và môi trường.** Nỗ lực bảo tồn hiệu quả đòi hỏi phải kết hợp các biện pháp chính sách, theo dõi và tài chính. Về mặt chính sách, việc xếp hạng những địa điểm văn hóa/thiên nhiên cụ thể cùng những điểm hấp dẫn du khách là điểm bảo tồn hoặc khu vực di sản là biện pháp nền tảng. Tại những điểm đến như Hà Nội, ngày càng có nhiều tòa nhà lịch sử đang bị đập bỏ để nhường chỗ cho nhà cao tầng hiện đại, cần cần nhắc áp dụng những quy định hoặc hướng dẫn chặt chẽ hơn về bảo tồn di sản văn hóa. Các biện pháp theo dõi bao hàm xác định hoặc thành lập các tổ chức và hệ thống để theo dõi những rủi ro lớn cho tài sản văn hóa, xã hội và thiên nhiên ở những điểm đến, đồng thời xác định ra những điểm có áp lực đang tăng lên (v.d. việc sử dụng đồ nhựa dùng một lần đang trở nên phổ biến). Về mặt tài chính, đó là huy động nguồn thu dành riêng cho bảo tồn tài sản, sao cho có đủ nguồn lực để quản lý các điểm di sản và các khu vực được bảo vệ, thực thi hiệu lực đầy đủ các quy định, duy tu bảo dưỡng cả về tài sản và hạ tầng công cộng và các dịch vụ liên quan. Thu phí du khách là cách tiếp cận để đảm bảo nguồn thu dành cho bảo tồn tăng tương ứng với nhu cầu của du khách, qua đó góp phần đảm bảo bền vững. Một phương án nữa trong các gói giải pháp có thể áp dụng là thiết lập quan hệ hợp tác với các quỹ tư nhân hoặc doanh nghiệp để đồng quản lý và đồng tài trợ cho các nỗ lực bảo tồn.

Bảng II.3: Tổng hợp các chính sách và biện pháp ưu tiên để xử lý những thách thức về phát triển du lịch của Việt Nam

Khuyến nghị	Các bên liên quan chịu trách nhiệm (khu vực công và tư nhân) theo chức năng/ vai trò chính		
	Chuẩn bị/ thiết kế/chính sách	Tài chính	Triển khai
1. Quy hoạch chiến lược điểm đến và phát triển sản phẩm			
Chiến lược quốc gia ngành du lịch	Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch (VHTT&DL), Tổng cục Du lịch	Bộ VHTT&DL	Chưa rõ
Quy hoạch điểm đến (bao gồm cả thực thi hiệu lực và theo dõi đầu tư)	Tổng cục Du lịch, Sở Du lịch tỉnh và thành phố, Sở Quy hoạch, UBND tỉnh và thành phố	Sở Du lịch tỉnh và thành phố	Sở Du lịch tỉnh và thành phố, Sở Quy hoạch, UBND tỉnh và thành phố
2. Đa dạng hóa thị trường và sản phẩm			
Xúc tiến và tiếp thị cho điểm đến	Tổng cục Du lịch, Hiệp hội du lịch Việt Nam (HHDL), Sở Du lịch tỉnh và thành phố	Tổng cục Du lịch, Hiệp hội du lịch Việt Nam, Sở Du lịch tỉnh và thành phố	Sở Du lịch tỉnh và thành phố, Hiệp hội du lịch Việt Nam
Phát triển sản phẩm mới	Tổng cục Du lịch, Sở Du lịch tỉnh và thành phố, Doanh nghiệp du lịch và dịch vụ tư nhân	Doanh nghiệp du lịch và dịch vụ tư nhân	Doanh nghiệp du lịch và dịch vụ tư nhân
3. Nguồn nhân lực ngành du lịch và kết nối với kinh tế địa phương			

Khuyến nghị	Các bên liên quan chịu trách nhiệm (khu vực công và tư nhân) theo chức năng/ vai trò chính		
	Chuẩn bị/ thiết kế/chính sách	Tài chính	Triển khai
Các chương trình đào tạo lực lượng lao động	Tổng cục Du lịch, Bộ LĐTB&XH, Sở Du lịch tỉnh và thành phố, Chủ sử dụng lao động tư nhân ngành du lịch	Bộ VHTT&DL, Bộ LĐTB&XH	Các trường du lịch và trung tâm dạy nghề (của Nhà nước và tư nhân), Chủ sử dụng lao động du lịch tư nhân
Hỗ trợ cho DNV&N (kỹ thuật và tài chính)	Tổng cục Du lịch, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Cục Phát triển Doanh nghiệp)	Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Cục Phát triển Doanh nghiệp)	Đơn vị cung cấp dịch vụ phát triển kinh doanh (của Nhà nước và tư nhân)
4. Quản lý luồng khách			
Quản lý và định giá vé	Tổng cục Du lịch, Sở Du lịch tỉnh và thành phố, UBND tỉnh và thành phố	UBND tỉnh và thành phố (chi quản lý Nhà nước)	Sở Du lịch tỉnh và thành phố, Đơn vị khai thác điểm du lịch
Hệ thống quản lý tập trung (ứng dụng và công nghệ số)	Tổng cục Du lịch, Văn phòng Chính phủ, UBND tỉnh và thành phố	Tổng cục Du lịch, UBND tỉnh và thành phố	Sở Du lịch tỉnh và thành phố, Hiệp hội Du lịch Việt Nam
5. Phát triển hạ tầng			
Quy hoạch và đầu tư hạ tầng	Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Xây dựng, Tổng cục Du lịch	Bộ Kế hoạch và Đầu tư, UBND tỉnh và thành phố	Sở Quy hoạch, UBND tỉnh và thành phố
Quản lý hạ tầng và theo dõi chất lượng	Chưa rõ	Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Xây dựng, UBND tỉnh và thành phố	Sở Quy hoạch, UBND tỉnh và thành phố
6. Bảo tồn tài sản văn hóa và môi trường			
Xếp hạng những địa điểm cần bảo vệ	Bộ Tài nguyên và Môi trường (TN&MT), UBND tỉnh và thành phố, các Đối tác phát triển (v.d. UNESCO)	Chưa rõ	Chưa rõ
Quản lý những địa điểm cần bảo vệ và địa điểm văn hóa / thiên nhiên (bao gồm cả cơ chế tài chính)	Bộ TN&MT, Bộ VHTT&DL, UBND tỉnh và thành phố	Bộ TN&MT, Bộ VHTT&DL	Bộ TN&MT, Bộ VHTT&DL, UBND tỉnh và thành phố
Theo dõi rủi ro về bền vững	Tổng cục Du lịch, Bộ TN&MT, UBND tỉnh và thành phố	Tổng cục Du lịch, Sở Du lịch tỉnh và thành phố, Hiệp hội du lịch Việt Nam	Viện NC&PT Du lịch, Hiệp hội du lịch Việt Nam
Quy định và/hoặc hướng dẫn về bảo tồn di sản	Bộ TN&MT, Bộ VHTT&DL, UBND tỉnh và thành phố, UNESCO	Chưa rõ	Chưa rõ

II.36 Nếu được triển khai hiệu quả, những biện pháp trên và biện pháp khác có thể giúp Việt Nam tránh được số phận quá tải du lịch và suy thoái về môi trường, văn hóa và xã hội. Việt Nam hiện đang ở điểm bùng phát về phát triển du lịch và đang gặp rủi ro bị trượt xuống quỹ đạo dẫn đến khai thác quá mức

và gây tổn hại đến những tài sản hấp dẫn du khách ban đầu. Nhiều điểm đến du lịch trên toàn cầu đã đi qua ngưỡng này và hiện đang phải xử lý những hệ quả về kinh tế, chính trị và xã hội (Hộp 1). Mặc dù khó có thể cân nhắc những can thiệp có khả năng làm chậm lại đà tăng trưởng hiện nay của ngành, nhưng việc chuyển hướng và giảm thiểu thiệt hại sau khi mọi chuyện diễn ra thường tốn kém và khó khăn hơn so với các biện pháp phòng ngừa. Nếu Việt Nam quyết tâm hành động ngay từ bây giờ, ta có thể phải tái định vị để ngành du lịch đi theo lộ trình tăng trưởng bền vững hơn và trở thành động lực tăng trưởng kinh tế bao trùm trong những thập kỷ tới.

HỘP II.1: Vượt qua điểm tới hạn - một vài câu chuyện mang tính cảnh báo

Trong những năm qua, ô nhiễm và hủy hoại môi trường do tăng trưởng du lịch tùy tiện khiến cho một số điểm đến quen thuộc ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương buộc phải tiên hành những biện pháp cực đoan để xử lý hệ quả, kể cả phải đóng cửa tạm thời với du khách trong một số trường hợp. Tổn thất kinh tế (cả về nguồn thu từ du lịch phải bỏ qua cho đến kinh phí cho các biện pháp khắc phục) đều là những điển hình mang tính cảnh báo về hệ quả mà Việt Nam phải đối mặt nếu không chủ động xử lý hiệu quả những nguy cơ do tăng trưởng du lịch nhanh liên tục đang gây ra.

- **Bô-ra-cay, Phi-líp-pin.** Giống như Việt Nam, Phi-líp-pin có kết quả kém ở nhiều chỉ số về bền vững môi trường, cụ thể là thiếu thực thi hiệu lực các chính sách về môi trường (v.d. kết nối với các nhà máy xử lý nước thải, quyền xây cất cách bờ biển 30 m). Những vấn đề trên đặc biệt trầm trọng ở Đảo Bô-ra-cay - một trong những điểm du lịch nổi tiếng nhất, đón tiếp trên 1,7 triệu khách mỗi năm - mới bị chính thức đóng cửa 6 tháng năm 2018 để xử lý tình trạng các khách sạn xả nước thải trực tiếp ra biển. Điểm đến này sau đó đã được mở lại khi các hoạt động và hạ tầng du lịch được quản lý chặt chẽ hơn, nhưng gây ra tổn thất ước tính là 0,4 đến 1,6 tỷ US\$ cho nền kinh tế Phi-líp-pin, theo một nghiên cứu gần đây của Viện Nghiên cứu Phát triển Phi-líp-pin.¹
- **Đảo Ko Phi Phi Leh, Thái Lan.** Do phải đón đến trên 5.000 lượt du khách và 200 tàu thuyền mỗi ngày đảo Ko Phi Phi Leh - nổi tiếng do bộ phim “Bãi biển” - phải chịu hư hại lớn, bao gồm cả 80% san hô của Vịnh Maya (theo ước tính của Cục Vườn Quốc gia). Hệ quả là hòn đảo này phải đóng cửa 4 tháng năm 2018 cho nỗ lực dọn sạch ô nhiễm và để “chữa lành” hệ sinh thái tự nhiên. Với một điểm du lịch thu được khoảng 12,6 triệu US\$ doanh số du lịch mỗi năm, tác động kinh tế khi phải đóng cửa tạm thời như vậy là rất lớn.
- **Hồ Sứa, Pa-lau.** Một trong những điểm hấp dẫn hàng đầu ở Pa-lau, Hồ Sứa thu hút rất nhiều khách du lịch nhưng kèm theo đó là rất nhiều kem chống nắng được sử dụng, trong đó có những chất kem chống nắng gây độc cho con sứa và các rặng san hô. V-ới lượng khách du lịch lớn, kết hợp với thay đổi về nhiệt độ nước, mật độ đàn sứa tương đối ổn định khoảng 5 triệu con bị giảm xuống gần bằng không vào năm 2016. Hồ đã bị đóng cửa trong hai năm để dành thời gian cho đàn sứa khôi phục, sau đó được mở cửa lại vào tháng 1/2019, nhưng du khách cần phải xin giấy phép nếu muốn bơi ở hồ.

¹ Reyes và cộng sự. 2018. “Hệ quả KTXH của việc đóng cửa Bô-ra-cay và Quản lý khả năng chống chịu.” Chuyên đề thảo luận DP 2018-37. Viện Nghiên cứu Phát triển Phi-líp-pin (PIDS).

THAM KHẢO

- Adongo and Choi. 2017. *Tourism in Hoi An, Vietnam impacts, perceived benefits, community attachment and support for tourism development*. International Journal of Tourism Sciences, Vol 17, No. 2.
- CIEM-WIDER. 2014. "A 2011 social accounting matrix (SAM) for Vietnam", Labor and Social Publishing House.
- General Statistical Office (GSO). various years. *Vietnam Statistical Yearbook*. Hanoi
- (GSO). 2018. *Some features of tourist in 2017*. Statistical Publishing House.
- . 2017. *Results of tourist expenditure survey in the period 2003-2015*. Statistical Publishing House.
- Goldman Sachs. 2015. *The Asian Consumer: The Chinese Tourism Boom*.
- Government of Vietnam. *Resolution 08-NQ/TW*. Issued on January 1, 2017.
- Hall, Garry and Truong. 2014. *Tourism and poverty alleviation perceptions and experiences of poor people in Sapa, Vietnam*. International Journal of Tourism Sciences, Vol 22, No. 7.
- Institute for Tourism Development Research (ITDR). 2017. *Analysis of Current Development Status of Vietnam Tourism*. Translated from Vietnamese.
- Jambeck, J.R., Andrady, A., Geyer, R., Narayan, R., Perryman, M., Siegler, T., Wilcox, C., Lavender Law, K. 2015. Plastic waste inputs from land into the ocean, *Science*, 347, p. 768-771.
- McKinsey and Company and World Travel and Tourism Council (WTTC). 2017. *Coping with Success Managing Overcrowding in Tourism Destinations*.
- Quang Nam Province. 2016. On the results of 10 years implementation of Resolution No. 06-NQ/TU by the XIX Quang Nam Provincial Party Committee and direction, solutions for tourism development in the period 2017-2025. Translated from Vietnamese.
- Suntikul et. Al. 2016. *Impacts of tourism on the quality of life of local residents in Hue, Vietnam*. Anatolia An International Journal of Tourism and Hospitality Research.
- TravelBird. 2017. Most Welcoming Cities and the Effects of Overtourism. <https://travelbird.nl/most-welcoming-cities/>
- United Nations World Tourism Organization (UNWTO). 2018. *Tourism Highlights 2018 Edition*. Madrid UN World Tourism Organization.
- . 2018. Datasets on Inbound and Outbound Tourism Statistics [Electronic]. Madrid UN World Tourism Organization.

- . 2011. *Towards Tourism 2030*. Madrid UN World Tourism Organization.
- . 2010. *Global Report on Women and Tourism 2010*. Madrid UN World Tourism Organization.
- Vietnam National Administration of Tourism (VNAT). 2017. *Vietnam Tourism Annual Report 2017 (Draft)*. VNA Publishing House.
- . 2016. *Vietnam Tourism Annual Report 2016*. VNA Publishing House.
- . 2015. *Vietnam Tourism Annual Report 2015*. VNA Publishing House.
- . 2014. *Vietnam Tourism Annual Report 2014*. VNA Publishing House.
- Vietnam National Administration of Tourism (VNAT), Tourism Information Technology Center (TITC). 2013. *Vietnam Tourism Statistics 2000-2012*. Hanoi Youth Publishing House.
- Vietnam News. 2018. “VN Lacks Human Resources in Tourism”, November 21, 2018. <https://vietnamnews.vn/society/422369/vn-lacks-human-resources-in-tourism.html#v2dLSLMbqtLLux5y.97>
- . 2017. “Supply of skilled tourism workers falls short”, April 2017, <https://vietnamnews.vn/society/374395/supply-of-skilled-tourism-workers-falls-short.html#uK1mGBuMyxvgjRvI.97>
- WTTC (World Travel & Tourism Council). 2018. *Travel and Tourism Economic Impact 2018 Vietnam*. London World Travel & Tourism Council.
- . 2011. *Travel & Tourism Economic Impact 2017 World*. London World Travel & Tourism Council.
- WEF (World Economic Forum). 2013. *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013 Reducing Barriers to Economic Growth and Job Creation*. World Economic Forum Geneva.
- . 2015. *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015 Growth through Shocks*. Geneva World Economic Forum.
- . 2017. *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017 Towards a More Sustainable and Inclusive Future*. Geneva World Economic Forum.
- World Bank (2019). “*Managing Headwinds*”, East Asia and Pacific Economic Update (April). Washington, D.C.



WORLD BANK GROUP

63 Lý Thái Tổ, Hà Nội

Tel. (84-24) 3934 6600

Fax (84-24) 3935 0752

Website: www.worldbank.org.vn