

1 Phân Giới thiệu

1.1 Giới thiệu chung về Báo cáo

Bối cảnh ra đời

Việt Nam là một trong những nền kinh tế tăng trưởng ấn tượng nhất trên thế giới trong hai thập kỷ qua. Sau khi thực hiện công cuộc đổi mới vào cuối thập kỷ 80, GDP bình quân đầu người của Việt Nam đã tăng trung bình mỗi năm gần 6% và giúp đưa hàng triệu người thoát nghèo. Cuộc khủng hoảng tài chính châu Á và cuộc suy thoái kinh tế toàn cầu gần đây không ảnh hưởng quá nhiều tới Việt Nam như nhiều quốc gia khác trên thế giới. Cộng đồng các nhà tài trợ coi Việt Nam như một trong những câu chuyện thành công về hiệu quả của những nỗ lực hỗ trợ phát triển quốc tế. Các nhà đầu tư cũng nhìn nhận Việt Nam như một điểm đến ngày càng hấp dẫn.

Mặc dù đã đạt được nhiều thành tựu, Việt Nam vẫn còn nhiều việc phải làm phía trước. Mức thu nhập của Việt Nam còn thấp, ngay cả so với các nước châu Á-láng giềng. Bất ổn định kinh tế vĩ mô là dấu hiệu nhắc nhở rằng những thành quả tăng trưởng rất mong manh trước các cú sốc. Nghèo đói vẫn tồn tại ở một số vùng tăng trưởng chậm và một bộ phận dân số, và ngày càng khó xóa nếu chỉ thông qua các biện pháp kích thích tăng trưởng kinh tế chung chung. Những thành tựu đã đạt được cho tới nay càng làm tăng kỳ vọng và tham vọng, buộc Việt Nam phải tìm cách tiếp tục duy trì đà tăng trưởng bền vững sau khi đã đạt tới trình độ phát triển hiện nay. Trên nhiều khía cạnh, Việt Nam hiện nay đang phải đối mặt với những lựa chọn chính sách phức tạp hơn nhiều so với thời kỳ quyết định mở cửa nền kinh tế hai thập kỷ trước.

Trong những tháng tới, Việt Nam sẽ đứng trước một loạt các mốc quan trọng tác động tới tương lai trong trung hạn của đất nước. Một trong những cột mốc đó là việc công bố Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm của quốc gia mà hiện nay dự thảo Chiến lược đang được thảo luận trong Đảng, Chính phủ và Quốc hội. Chiến lược này đặt ra những trụ cột chính sách quan trọng mà Chính phủ muốn tập trung đẩy mạnh cũng như đề ra một tầm nhìn tổng quát để Việt Nam hướng tới trong thập kỷ tới. Đại hội Đảng toàn quốc vào đầu năm 2011 cũng sẽ đặt ra những định hướng quan trọng cho tương lai phát triển của đất nước.

Trong bối cảnh đó, ý tưởng về một nghiên cứu sâu về năng lực cạnh tranh (NLCT) của Việt Nam bắt nguồn từ cuộc gặp giữa Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng và Giáo sư Michael E.Porter của Đại học Harvard tại Hà Nội vào cuối năm 2008. Giáo sư Porter rất ấn tượng với những thành tựu to lớn trong tăng trưởng và giảm nghèo mà Việt Nam đạt được trong hai thập kỷ qua. Nhưng ông cũng chỉ ra vị trí khiêm tốn của Việt Nam trên nhiều xếp hạng quốc tế về NLCT là một vấn đề đáng quan ngại. Sau đó, đã có những thảo luận tiếp theo về việc xây dựng Báo cáo Năng lực Cạnh tranh Việt Nam. Năm 2009, Phó Thủ tướng Hoàng Trung Hải đề nghị Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) và Học viện Năng lực Cạnh tranh Châu Á của Singapore (ACI) phối hợp xây dựng Báo cáo NLCT Quốc gia đầu tiên của Việt Nam. Giáo sư Michael E.Porter tham gia vào dự án này với vai trò là Chủ tịch Hội đồng Tư vấn Quốc tế của ACI và thông qua sự tham

gia chỉ đạo về mặt chuyên môn của nhóm cộng sự nghiên cứu của ông tại Học viện Chiến lược và NLCT, Đại học Harvard trong quá trình xây dựng báo cáo.

Mục tiêu của Báo cáo

Báo cáo Năng lực Cạnh tranh Việt Nam nhằm mục tiêu cung cấp đầu vào cho quá trình ra quyết định và lựa chọn chính sách của các nhà lãnh đạo Việt nam trên ba khía cạnh:

- Một bộ **dữ liệu** về các kết quả kinh tế, hoạt động của nền kinh tế cũng như các yếu tố nền tảng của NLCT Việt Nam;
- Một **khung phân tích** nhằm phân tích các số liệu và mối liên hệ tương quan giữa các yếu tố của NLCT;
- **Những đề xuất** cụ thể về các ưu tiên chính sách và các bước thực hiện chi tiết

Mỗi khía cạnh nói trên đều có tầm quan trọng riêng. Nhiều, nếu không nói là tất cả, các vấn đề chính sách của Việt Nam hiện nay không thể giải quyết chỉ bằng lý thuyết chung chung, mà đòi hỏi phải đi sâu phân tích Việt Nam hiện đang đứng ở vị trí nào. Do đó, việc cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách số liệu để đưa ra được các chính sách dựa trên luận cứ khoa học và khách quan là vô cùng quan trọng.

NLCT có rất nhiều khía cạnh và cấu phần, vì thế nếu chỉ dựa vào số liệu thì khó có thể chuyển các phân tích thành những gợi ý chính sách cụ thể. Một khung phân tích dựa trên nghiên cứu khoa học nhưng không bị chi phối bởi các yếu tố tư tưởng ý thức hệ là một công cụ quan trọng giúp các nhà hoạch định chính sách xử lý được những vấn đề phức tạp.

Kết quả quan trọng cuối cùng chính là các quyết định chính sách. Các quyết định này cần phải do những cơ quan, tổ chức có liên quan của Việt Nam đưa ra, dựa trên điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam. Báo cáo này giúp phục vụ cho quá trình ra quyết định chính sách thông qua việc đề xuất các khuyến nghị hành động để các nhà hoạch định chính sách tham khảo và vận dụng.

Không phải tất cả các khuyến nghị trong báo cáo này đều được mọi người đồng ý và tiếp nhận. Nhưng chúng tôi hy vọng các phân tích của chúng tôi sẽ nhận được sự chia sẻ và đồng tình của nhiều người và các số liệu và phân tích sẽ làm cơ sở phục vụ cho các thảo luận chính sách hiện nay ở Việt Nam.

Vai trò của Báo cáo NLCT Việt Nam so với các báo cáo và nghiên cứu khác

Báo cáo NLCT Việt Nam kế thừa và bổ sung, chứ không thay thế, các báo cáo nghiên cứu khác. Báo cáo này cũng có một số điểm khác biệt với các báo cáo, nghiên cứu đã có. Mục tiêu của báo cáo vừa rộng hơn nhưng đồng thời cũng tập trung hơn. Mục tiêu của báo cáo rộng hơn ở chỗ nó

cung cấp một cái nhìn toàn diện và tổng thể bao quát nhiều lĩnh vực chính sách, và nó kết hợp giữa phân tích với các khuyến nghị hành động cụ thể. Đồng thời, báo cáo cũng tập trung và có trọng tâm hơn trong việc xác định những lĩnh vực chính sách nào là quan trọng nhất với Việt Nam và do đó đề xuất một kế hoạch hành động với thứ tự ưu tiên rõ ràng.

Báo cáo này có so sánh Việt Nam với các nền kinh tế khác trên nhiều chỉ tiêu. Nhưng Báo cáo không tập trung vào xếp hạng Việt Nam về tổng thể so với các quốc gia khác, do đã có nhiều xếp hạng và chỉ số toàn cầu thực hiện việc này. Thay vào đó, Báo cáo đi sâu vào phân tích các nguyên nhân gốc rễ đằng sau những kết quả thực hiện hay các xếp hạng của Việt Nam, dựa trên việc phân tích các yếu tố nền tảng của NLCT. Báo cáo cung cấp một cái nhìn tổng thể về nền kinh tế Việt Nam ở cấp quốc gia; việc đánh giá NLCT ở cấp độ ngành hoặc địa phương nằm ngoài phạm vi của Báo cáo năm nay nhưng sẽ được giải quyết trong các báo cáo tiếp theo trong tương lai.

Báo cáo NLCT Việt Nam là một nguồn cung cấp các đầu vào chính sách nhằm bổ sung và cụ thể hoá những định hướng và mục tiêu tổng quát đã được đề ra trong các văn kiện chính sách quan trọng như Chiến lược 10 năm, Kế hoạch 5 năm hay Văn kiện Đại hội Đảng, v.v.

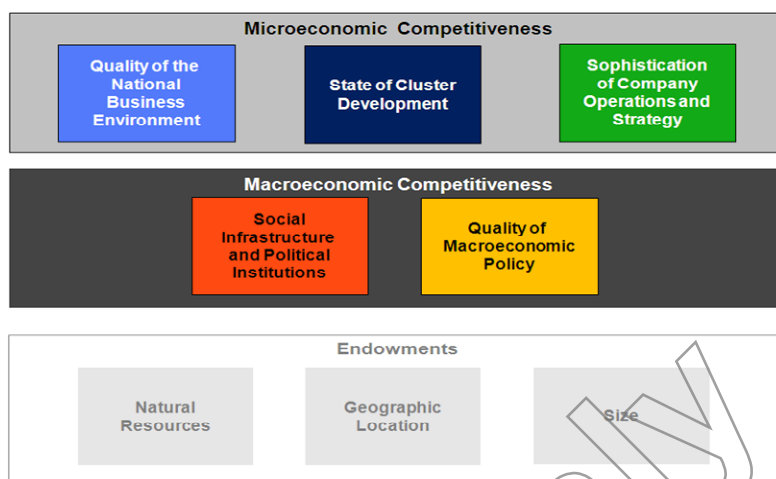
Và cuối cùng, nhóm tác giả của Báo cáo là sự kết hợp đặc biệt giữa CIEM và ACI và báo cáo được thực hiện hoàn toàn độc lập, không chịu ảnh hưởng của bất cứ cơ quan, tổ chức nào. Sự kết hợp giữa một đối tác Việt Nam và một đối tác quốc tế đã tạo ra sự giao thoa giữa sự hiểu biết sâu về tình hình của Việt Nam với các kinh nghiệm quốc tế.

1.2 Phương pháp luận

Các phân tích của Báo cáo dựa trên khung phân tích NLCT mà Giáo sư Michael E. Porter đã phát triển trong vòng hai thập kỷ qua. Khung phân tích này rất linh hoạt trong việc mô tả vai trò của các yếu tố khác nhau của NLCT. Khung phân tích vừa ghi nhận sự tương tác giữa các yếu tố, đồng thời không áp đặt một giả định nào về việc yếu tố nào có vai trò quan trọng hơn.

Yếu tố trung tâm cốt lõi của khung phân tích NLCT là khái niệm năng suất – được định nghĩa là khả năng tạo ra các hàng hoá và dịch vụ có giá trị thông qua việc sử dụng các nguồn lực con người, vốn và nguồn lực tự nhiên của một quốc gia – và năng suất là động lực cốt lõi dẫn dắt sự thịnh vượng bền vững. Năng suất phụ thuộc cả vào giá trị của hàng hoá và dịch vụ được sản xuất ra cũng như hiệu quả của quá trình sản xuất. NLCT cao, do đó, được phản ánh qua mức năng suất cao.

Determinants of Competitiveness



Source: Professor Michael E. Porter and Dr. Christian H.M. Ketels

42

Năng suất là kết quả của một tập hợp các nhân tố được hình thành dưới tác động của những thành viên tham gia trong nền kinh tế. Một số nhân tố được nhóm vào **NLCT vĩ mô**, nhóm nhân tố này xác định môi trường hay bối cảnh chung mà trong đó các công ty hoạt động. Các nhân tố này bao gồm chất lượng của hạ tầng xã hội và thể chế chính trị cũng như các chính sách kinh tế vĩ mô. Nhóm nhân tố này không tác động trực tiếp lên năng suất nhưng tạo ra cơ hội cho các yếu tố thúc đẩy năng suất được phát huy.

Một nhóm nhân tố khác, được gọi là **NLCT vi mô**, mô tả cách thức các công ty hoạt động và các yếu tố bên ngoài có tác động trực tiếp lên kết quả hoạt động của các công ty. Nhóm nhân tố này bao gồm sự tinh thông của doanh nghiệp, trình độ phát triển các cụm ngành và chất lượng của môi trường kinh doanh. Tất cả các yếu tố này có tác động trực tiếp lên năng suất.

Các lợi thế tự nhiên là một nhóm nhân tố nữa cần xem xét. Chúng không tác động lên năng suất, nhưng có thể hỗ trợ trực tiếp cho việc tạo ra sự thịnh vượng. Các nhân tố này cũng tạo ra một môi trường tổng thể mà trong đó một nền kinh tế và vị thế tương đối của nó so với các nền kinh tế khác được xác định.

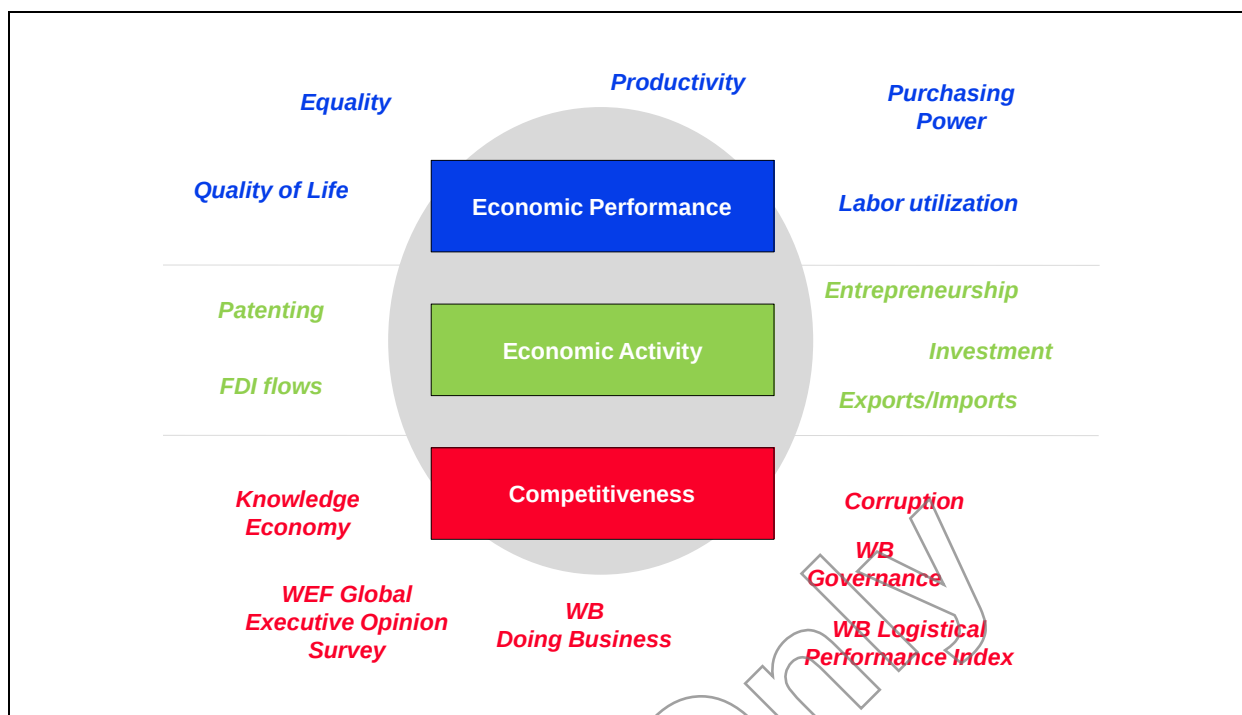
Phân tích NLCT trong báo cáo này sử dụng nhiều bộ số liệu. Các số liệu được tổ chức thành ba nhóm chính nhằm đánh giá và định vị NLCT Việt Nam từ các lăng kính khác nhau:

- Nhóm thứ nhất nhằm đánh giá **kết quả kinh tế** mà quốc gia đạt được, bao gồm phân tích mức sống mà người dân Việt Nam đang được hưởng do hệ quả của các nền tảng NLCT

tạo ra. Các số liệu đánh giá bao gồm thu nhập bình quân đầu người, bất bình đẳng, phát triển giữa các vùng, và các thước đo khác. Nhóm này cũng xem xét các yếu tố góp phần tạo ra tăng trưởng và thịnh vượng như năng suất lao động, mức độ huy động lao động. Các vấn đề như chuyển dịch cơ cấu kinh tế và đặc điểm dân số cũng được thảo luận trong phần này.

- Nhóm chỉ tiêu thứ hai đánh giá các chỉ tiêu trung gian của **hoạt động kinh tế**. Các yếu tố trong nhóm chỉ tiêu này là dấu hiệu, đồng thời là nhân tố đóng góp vào NLCT nhưng không phải là mục tiêu cuối cùng mà các chính sách cần hướng tới. Những nhân tố như vậy gồm đầu tư trong nước và nước ngoài, thương mại quốc tế, đổi mới sáng tạo và năng lực kinh doanh.
- Nhóm chỉ tiêu thứ ba đánh giá điểm mạnh và yếu của Việt Nam về một loạt các yếu tố nền tảng vĩ mô và vi mô của NLCT, những yếu tố quyết định nên các kết quả kinh tế được thảo luận trong các phần trước. Các chỉ tiêu này bao gồm từ đánh giá chất lượng điều hành, cung cấp các dịch vụ công, sự bền vững tài khoá cho tới sự tinh thông của doanh nghiệp, sự năng động của các cụm ngành, chất lượng của hạ tầng cơ sở hay mức độ cạnh tranh trong nước, v.v.

Sự kết hợp cả ba nhóm chỉ tiêu này sẽ cung cấp những thông tin đánh giá tổng hợp và toàn diện cho các nhà hoạch định chính sách thay vì họ chỉ dựa vào những đánh giá trong một lĩnh vực hẹp hay từ một lăng kính hẹp. Các chỉ tiêu-kết quả kinh tế phản ánh những mục tiêu cuối cùng của chính sách, thất bại trong việc thực hiện các chỉ tiêu này phản ánh thất bại trong toàn bộ các khâu. Việc bóc tách các chỉ tiêu này thành các chỉ tiêu bộ phận giúp gợi ý nhiều vấn đề chính sách quan trọng. Các chỉ tiêu về hoạt động kinh tế giúp hiểu sâu hơn làm thế nào để các yếu tố cấu thành NLCT được chuyển thành các kết quả kinh tế cuối cùng. Nhìn vào các chỉ tiêu này giúp gợi ý định hướng chính sách cần tập trung vào đâu. Cuối cùng là các chỉ tiêu nền tảng của NLCT nhằm đánh giá những nguyên nhân gốc rễ của các kết quả đạt được ở các lớp chỉ tiêu bên ngoài. Đây chính là những lĩnh vực cần có sự can thiệp chính sách, và cần hướng vào những lĩnh vực mà các chỉ tiêu kết quả kinh tế chỉ ra là quan trọng, chứ không chỉ dựa vào những lĩnh vực mà theo cảm nhận là trong lĩnh vực đó quốc gia còn có nhiều yếu kém.



Báo cáo NLCT Việt Nam khai thác rất nhiều nguồn số liệu khác nhau. Nhiều đánh giá và các cơ sở dữ liệu quốc tế được sử dụng; hình trên chỉ ra một vài nguồn số liệu được sử dụng trong báo cáo. Nhiều cơ quan tổ chức của Việt Nam và quốc tế đã cho phép chúng tôi được tiếp cận các phân tích và báo cáo; và chúng tôi rất biết ơn sự hỗ trợ và chia sẻ thông tin quý báu này. Thông qua CIEM, nhóm tác giả cũng được tiếp cận một số lượng lớn các số liệu thống kê của các cơ quan Chính phủ Việt Nam.

Trong năm vừa qua, CIEM và ACI đã tổ chức một loạt các cuộc phỏng vấn và hội thảo lấy ý kiến về dự thảo báo cáo. Những cuộc gặp này được tổ chức với các cơ quan và cán bộ của Chính phủ Việt Nam, các nhà lãnh đạo doanh nghiệp, các nhà đầu tư nước ngoài, các chuyên gia nghiên cứu và đại diện của các tổ chức tài trợ quốc tế. Một Ban tư vấn bao gồm các chuyên gia có uy tín đã cung cấp thường xuyên các góp ý và đóng góp cho báo cáo. Vào tháng 6 năm 2010, dự thảo báo cáo đã được thảo luận tại Hội nghị bên lề của Diễn đàn Kinh tế Thế giới về Đông Á tại Tp. Hồ Chí Minh với sự tham gia của hơn 300 đại biểu. Chúng tôi xin cảm ơn tất cả các đối tác về sự cởi mở và chia sẻ ý kiến với chúng tôi trong suốt quá trình xây dựng báo cáo.

Phần còn lại của Báo cáo được chia thành ba chương:

Chương 2 xem xét các kết quả kinh tế dưới góc độ là các chỉ tiêu biểu hiện NLCT. Chương này trước hết mô tả các khía cạnh khác nhau của sự thịnh vượng. Trong khi GDP bình quân đầu người là một thước đo quan trọng, phần này cũng mở rộng phạm vi phân tích để đánh giá liệu GDP bình quân đầu người có phải là một thước đo toàn diện về chất lượng cuộc sống của người

dân thuộc các tầng lớp khác nhau trong xã hội. Phần này cũng bóc tách các kết quả kinh tế của Việt Nam ra thành các cấu phần là năng suất lao động và mức độ huy động lao động. Tác động của chuyển dịch cơ cấu trong nền kinh tế là trọng tâm phân tích trong phần này. Phần hai của Chương này xem xét các chỉ tiêu về hoạt động kinh tế với tư cách vừa là dấu hiệu vừa là nhân tố đóng góp vào NLCT, những chỉ tiêu này thường sẽ chỉ báo cho các kết quả kinh tế đạt được trong tương lai. Đây là những công cụ phân tích quan trọng nhưng không phải là mục tiêu cuối cùng của các chính sách. Nếu nhắm tới các chỉ tiêu này một cách trực tiếp, như nhiều quốc gia đã làm, thường sẽ giúp nâng các kết quả thực hiện chỉ tiêu đó, nhưng không giúp cải thiện sự thịnh vượng cũng như NLCT. Các chỉ tiêu kết quả kinh tế được đề cập gồm có đầu tư (trong nước và FDI), hội nhập toàn cầu (FDI, xuất khẩu, nhập khẩu), đổi mới sáng tạo và năng lực kinh doanh. Một số phát hiện lớn từ việc phân tích các chỉ tiêu kết quả được tóm tắt ở cuối mỗi phần.

Chương 3 đánh giá các nền tảng NLCT đã giúp tạo ra những kết quả kinh tế nói trên. Phần đầu của chương đánh giá tóm tắt về các lợi thế tự nhiên của Việt Nam như vị trí địa lý, tài nguyên thiên nhiên và các nhân tố khác. Phần thứ hai xem xét các yếu tố chính của NLCT vĩ mô, như hạ tầng xã hội và thể chế chính trị và chất lượng của chính sách vĩ mô. Về hạ tầng xã hội, các yếu tố như nền tảng nhân lực cơ bản, tính pháp quyền, và hiệu quả của hệ thống chính trị là những chỉ tiêu chính được xem xét. Về chính sách kinh tế vĩ mô, báo cáo chủ yếu xem xét các chính sách tài khoá và tiền tệ cũng như các cân đối bên trong và bên ngoài. Phần thứ ba đánh giá các khía cạnh của NLCT vi mô, như sự tinh thông của doanh nghiệp, sự năng động của cụm ngành, và chất lượng môi trường kinh doanh. Mô hình Kim cương, một khái niệm được Giáo sư Michael Porter đưa ra vào năm 1990, được sử dụng để phân tích môi trường kinh doanh theo bốn nhóm yếu tố chính, đó là các yếu tố đầu vào sản xuất, bối cảnh cho chiến lược và cạnh tranh, các yếu tố điều kiện cầu và các ngành công nghiệp hỗ trợ và có liên quan. Những phát hiện chính từ phân tích các nền tảng của NLCT cũng được tóm tắt ở cuối mỗi phần.

Chương 4 là phần đề xuất các khuyến nghị dựa trên kết quả phân tích. Phần đầu của chương tổng hợp các phát hiện chính từ hai chương trước nhằm xác định ba nhóm nhiệm vụ chính Việt Nam cần thực hiện. Phần thứ hai vạch ra một chương trình hành động để giải quyết các nhiệm vụ này. Phần này đề ra một số các nguyên tắc chung cần được áp dụng xuyên suốt trong toàn bộ quá trình xây dựng chính sách ở Việt Nam. Sau đó, các khuyến nghị cụ thể được đưa ra cho mỗi lĩnh vực chính sách ưu tiên đã xác định. Phần thứ ba và cũng là phần cuối của chương đề xuất các vấn đề cụ thể về triển khai thực hiện, một lĩnh vực mà có lẽ nhiều báo cáo trước đây chưa chú ý đúng mức. Phần này đề xuất việc xác định thứ tự ưu tiên các bước thực hiện theo thời gian, nhằm tạo động lực thay đổi dựa trên các thành công và kinh nghiệm bước đầu. Phần này cũng đề xuất việc thành lập một cơ quan chủ trì toàn bộ quá trình nâng cao NLCT là Hội đồng Năng lực Cạnh tranh Quốc gia – một khuyến nghị mang tính điểm nhấn và cốt lõi trong toàn bộ các khuyến nghị của báo cáo.

Báo cáo năng lực cạnh tranh Việt Nam 2009 – 2010

1. Giới thiệu chung

2. Kết quả Kinh tế của Việt Nam

Chương 2 và 3 sẽ đánh giá NLCT Việt Nam toàn diện trên ba cấp độ, từ các kết quả kinh tế đạt được, các chỉ tiêu kinh tế trung gian, cho tới những nguyên nhân gốc rễ của NLCT. Việc hiểu được cận kề cả ba nhóm chỉ tiêu này là rất quan trọng để xây dựng được một chiến lược kinh tế quốc gia và các gói giải pháp chính sách đồng bộ. Chương 2 tập trung vào hai lớp chỉ tiêu ngoài cùng của NLCT. Phần một của chương tập trung vào nhóm chỉ tiêu đo lường các kết quả kinh tế và chất lượng cuộc sống của người dân Việt Nam. Phần hai tập trung vào các chỉ tiêu kinh tế trung gian như thương mại và đầu tư. Nhóm các yếu tố cốt lõi, hay nền tảng gốc rễ của NLCT, sẽ được đánh giá trong Chương 3.

2.1. Các kết quả kinh tế

Nâng cao mức sống, hay mức độ thịnh vượng, là mục tiêu cuối cùng của phát triển kinh tế. Trên thực tế, nhiều bản kế hoạch kinh tế, kể cả chiến lược mười năm của Việt Nam đang được thảo luận gần đây, cũng đặt ra các chỉ tiêu về mức sống làm mục tiêu chính sách. Việc so sánh các quốc gia dựa trên những chỉ tiêu này, như ở phần dưới đây, giúp đánh giá một cách tương đối mức độ cạnh tranh của nền kinh tế.

Tuy nhiên, cho dù mức sống là một chỉ tiêu cơ bản khi đánh giá kết quả, nó không phải là một công cụ hữu dụng giúp đưa ra các chỉ dẫn về định hướng chính sách. Chỉ tiêu này chỉ mô tả tác động gộp của tất cả các yếu tố NLCT đến mức sống của người dân. Tuy nhiên, cũng có thể tìm ra những gợi ý chính sách ban đầu từ việc đánh giá các thước đo thu nhập và phi thu nhập của sự thịnh vượng, từ việc bóc tách các yếu tố thành phần tạo nên mức sống ví dụ như mức độ huy động nguồn lực (lao động chẳng hạn) và việc các nguồn lực này được sử dụng hiệu quả ra sao để góp phần nâng cao mức sống.

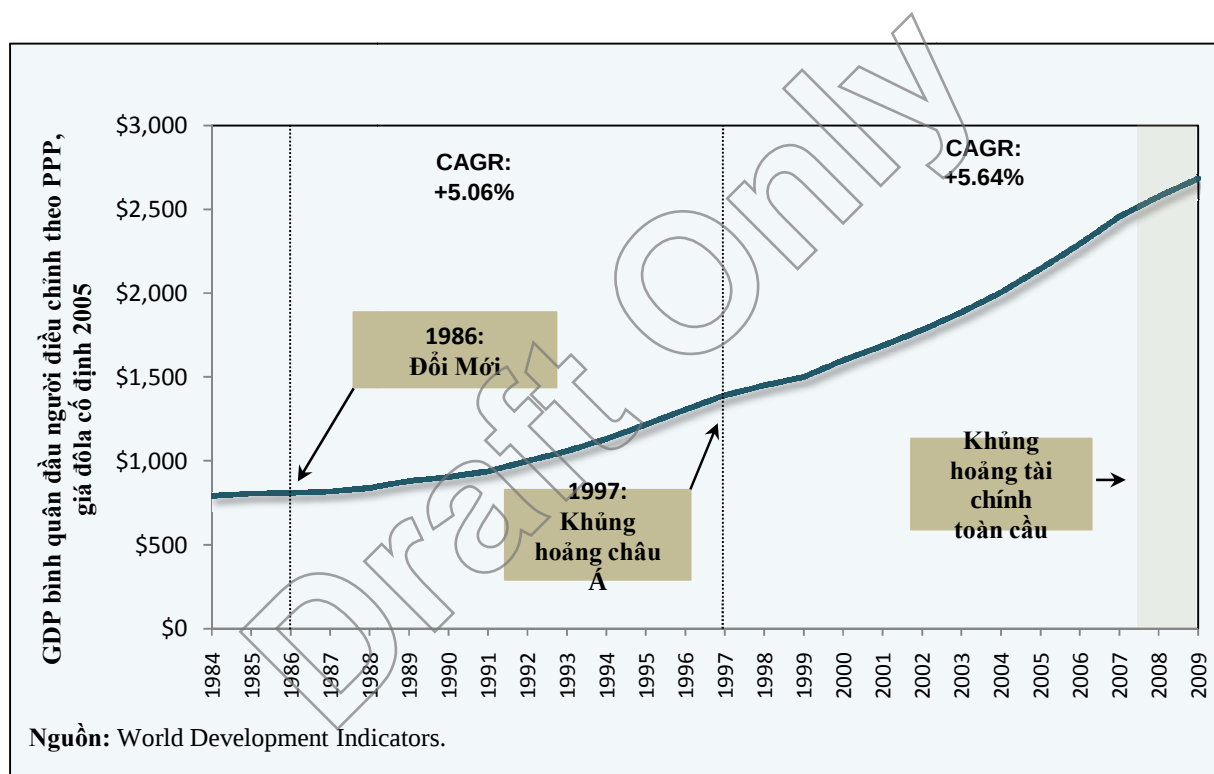
2.1.1. Mức sống

2.1.1.1. Chỉ tiêu thu nhập: GDP bình quân đầu người

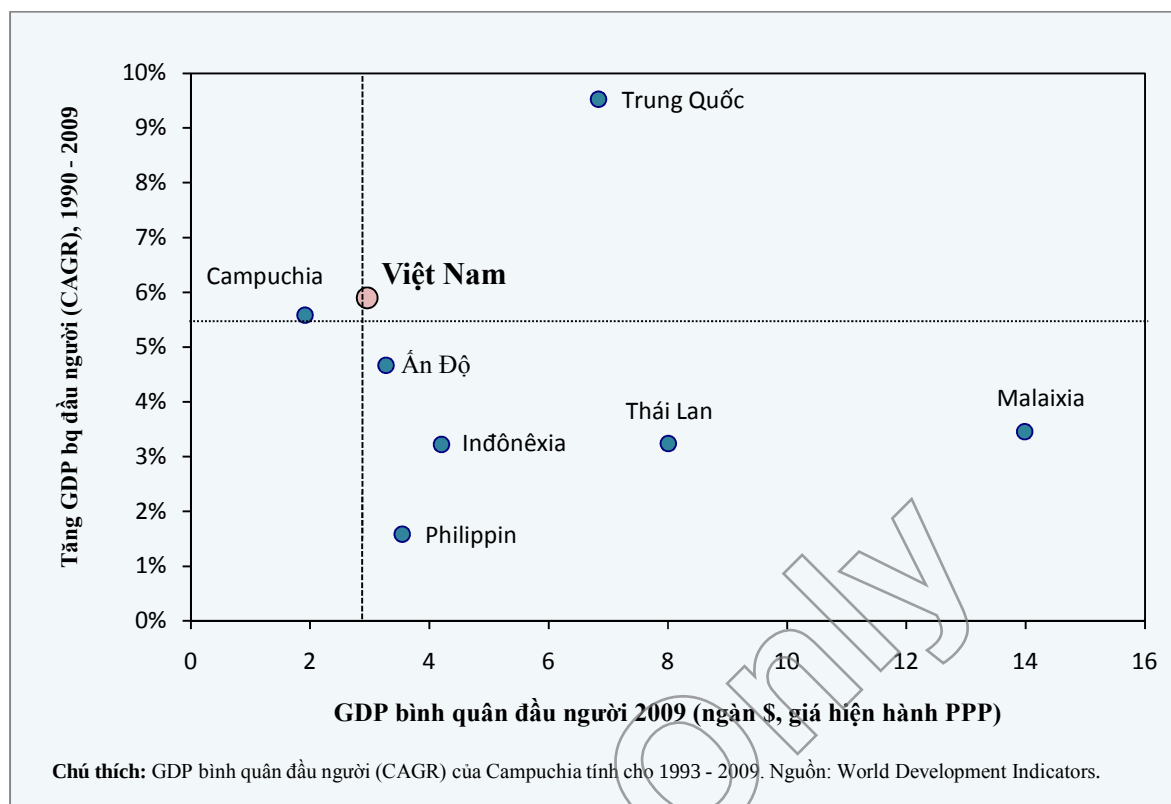
- GDP bình quân đầu người tăng nhanh và vững chắc trong hai thập kỷ qua, tuy vậy vẫn ở mức thấp về mặt tuyệt đối

Thu nhập bình quân của Việt Nam – **tính bằng GDP bình quân đầu người theo giá so sánh** – đã tăng với tốc độ bình quân hàng năm là 5,06% thời kỳ 1986 – 1997 (trước khi xảy ra khủng hoảng tài chính châu Á) và 5,64% thời kỳ 1997 – 2009 (Hình 2.1). Việt Nam nổi lên là một trong những nền kinh tế tăng trưởng nhanh nhất trên thế giới trong giai đoạn này, giúp đưa quốc gia vươn lên gia nhập nhóm nước thu nhập trung bình thấp lần đầu tiên vào năm 2008 với mức thu nhập bình quân đầu người lần vượt ngưỡng 1000 đô la Mỹ (USD). Kể từ năm 2008 tới nay, Việt Nam vẫn tiếp tục giữ được đà tăng trưởng vững, kể cả trong bối cảnh suy thoái kinh tế toàn cầu gần đây.

Hình 2.1: Tăng trưởng GDP bình quân đầu người của Việt Nam (1984 - 2009)



Hình 2.2: So sánh tăng trưởng GDP bình quân đầu người, 1990 - 2009



Bảng 2.1: So sánh thu nhập bình quân đầu người năm 2009

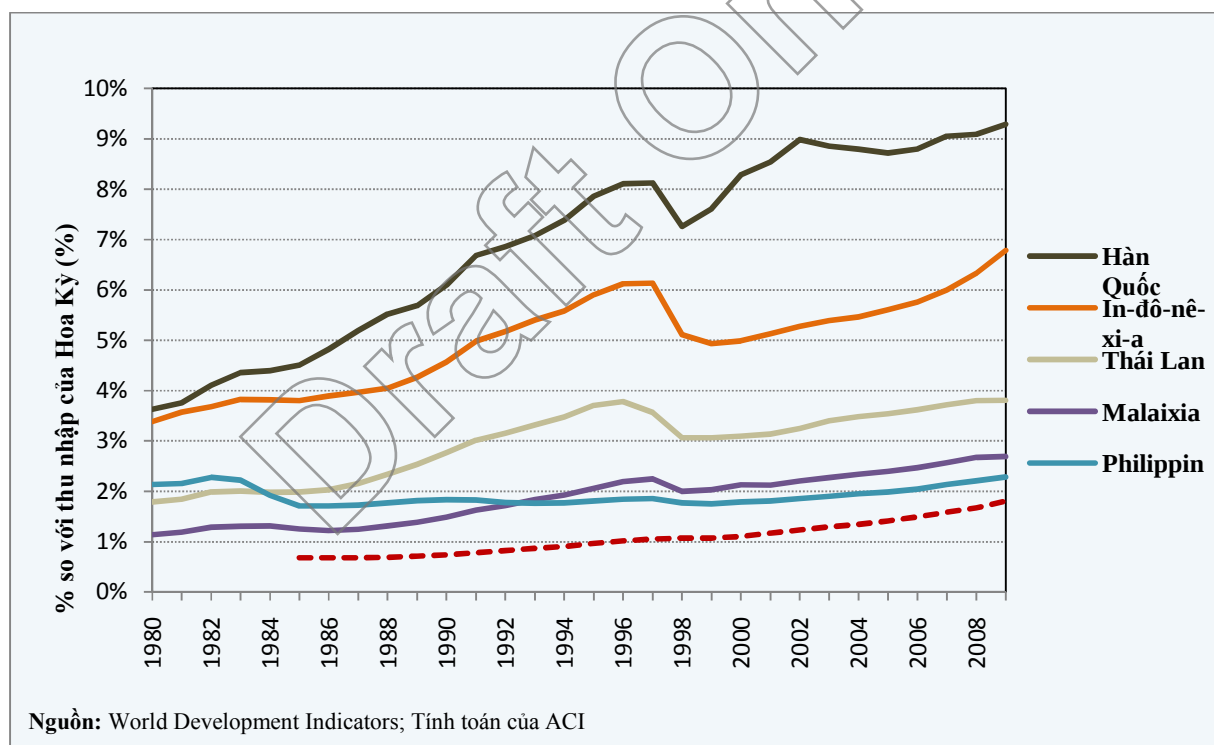
Nước	USD	PPP\$	Xếp hạng trong nhóm (\$PPP)	Xếp hạng theo thế giới (\$ giá hiện hành)
Xingapo	36,537	50,705	1	4
Nhật Bản	39,727	32,443	2	20
Hàn Quốc	17,078	27,168	3	26
Malaixia	6,975	13,982	4	49
Thái Lan	3,894	8,004	5	80
Trung Quốc	3,744	6,838	6	83
Indônêxia	2,349	4,205	7	106
Philippin	1,745	3,546	8	110

Việt Nam			9	113
	1,052	2,957		
Lào			10	125
	940	2,259		
Campuchia			11	131
	677	1,913		

Nguồn: World Development Indicators

Mặc dù tốc độ tăng trưởng kinh tế trong hai thập kỷ qua rất ấn tượng, GDP bình quân đầu người của Việt Nam (tính theo ngang giá sức mua) vẫn còn thấp so với các quốc gia khác. Năm 2009, Việt Nam xếp thứ 113 trên thế giới và vẫn nằm trong топ những nước nghèo nhất của khu vực Đông Á (Bảng 2.1). Mức thu nhập của Việt Nam cũng còn kém xa so với những quốc gia “con hổ” châu Á truyền thống như Hàn Quốc. Ngay cả Trung Quốc cũng có mức thu nhập cao hơn Việt Nam gấp hơn hai lần (Bảng 2.1 và Hình 2.3).

Hình 2.3: Các tốc độ bất kịp khác nhau về phát triển kinh tế: Việt Nam so với các nước Đông Á



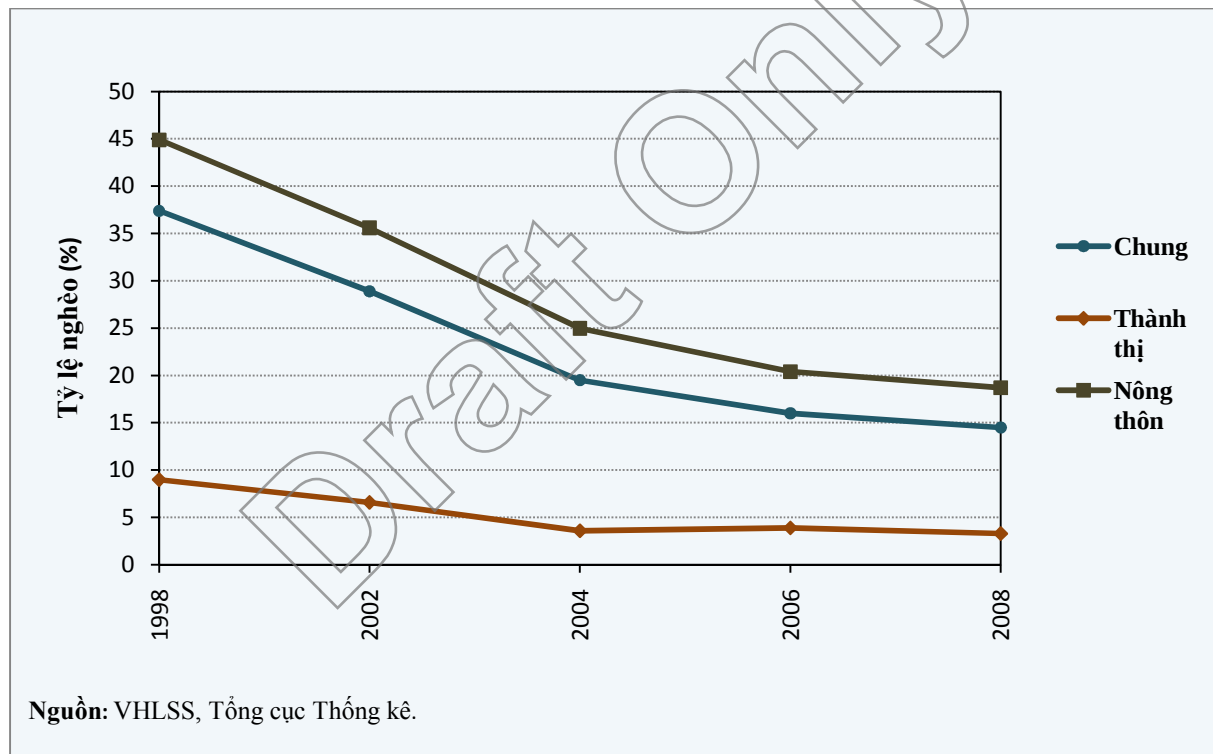
2.1.1.2. Các chỉ tiêu ngoài thu nhập

Giảm nghèo

- Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn trong việc giảm nghèo, tuy nhiên nguy cơ tái nghèo còn cao ở một số nhóm dân số dễ bị tổn thương

Việt Nam đã được thế giới ghi nhận là một trong số ít các quốc gia đã hoàn thành sớm Mục tiêu thiên niên kỷ về xoá đói giảm nghèo. Tỷ lệ nghèo giảm nhanh từ 58,1% năm 1993 xuống còn 14,5% năm 2008 (Theo Điều tra mức sống hộ dân cư, VHLSS 2006)¹. Tỷ lệ nghèo đã giảm mạnh ở cả thành thị và nông thôn như trong Hình 2.4. Năm 2009, mặc dù tăng trưởng chậm lại nhưng tỷ lệ hộ nghèo vẫn tiếp tục giảm, ước tính còn 11% theo chuẩn nghèo của Chính phủ². Tuy vậy, “những kết quả giảm nghèo đã đạt được là chưa bền vững, tỷ lệ tái nghèo còn cao” như Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã chỉ ra trong bài viết nhân dịp đầu năm mới 2010 (Trung tâm Báo chí 2010).

Hình 2.4: Tình hình giảm nghèo giai đoạn 1998-2006



¹ Tỷ lệ nghèo căn cứ vào mức do Tổng cục Thống kê (TCTK) và Ngân hàng Thế giới (WB) đưa ra với mức chi tiêu bình quân đầu người hàng tháng là 216.000 VND.

² Chuẩn nghèo của Chính phủ cho giai đoạn 2006-2010 là chi tiêu bình quân đầu người 200.000 VND ở nông thôn và 220 nghìn VND ở thành thị.

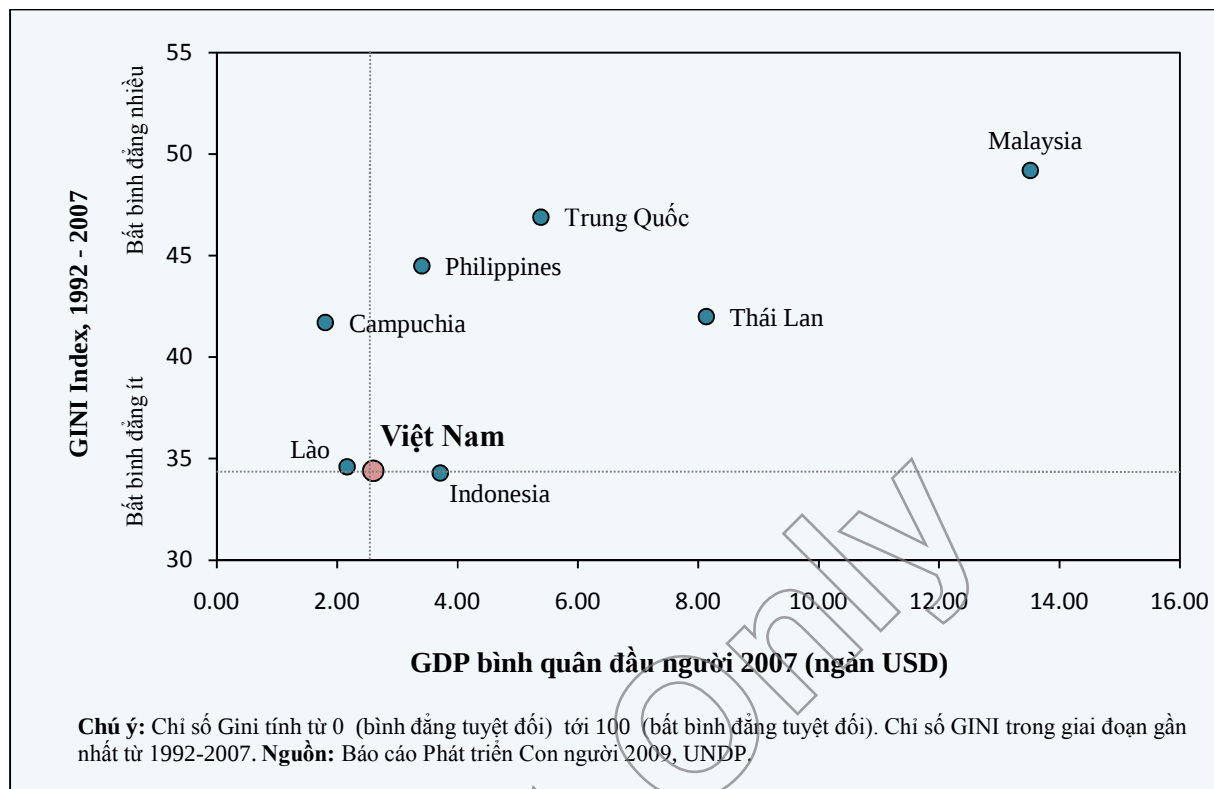
Rủi ro tái nghèo vẫn còn cao và chủ yếu rơi vào ba nhóm. Nhóm thứ nhất bao gồm những hộ nghèo mà thu nhập dựa vào sản xuất nông nghiệp thuần túy, sống ở vùng ven biển, Đồng bằng sông Hồng và Đồng bằng sông Cửu Long. Đây là những vùng không chỉ hay phải đối mặt với thiên tai, lũ lụt, dịch bệnh, mà đang phải đối mặt với tình trạng giảm đất nông nghiệp do quá trình đô thị hóa. Nhóm thứ hai là nhóm người nghèo, trong đó đa số là người dân tộc thiểu số, sống ở vùng núi phía Bắc, Tây Nguyên, hải đảo, những nơi khó tiếp cận nguồn lực để sản xuất cũng như tiếp cận các dịch vụ xã hội. Nhóm thứ ba bao gồm dân nghèo thành thị. Đó là những người có trình độ học vấn và chuyên môn thấp, người lao động di cư từ nông thôn hoặc nông dân mất đất do đô thị hóa. Sự chênh lệch về thu nhập giữa các vùng chứng tỏ chính sách tăng trưởng thông qua tạo nhiều việc làm có giá trị gia tăng thấp tuy có tác động giảm nghèo, nhưng khó thu hẹp được khoảng cách thu nhập giữa vùng nghèo với vùng giàu. Vì vậy, cần đặt mục tiêu tăng năng suất lao động (NSLĐ) ngay cả trong nhóm dân số nghèo và vùng nghèo để tăng thu nhập một cách bền vững.

Bất bình đẳng về thu nhập

- *Về tổng thể, bất bình đẳng gia tăng cùng với quá trình tăng trưởng kinh tế, nhưng vẫn ở mức thấp so với các nước trong nhóm nước so sánh*

Ở Việt Nam, bất bình đẳng về thu nhập gia tăng cùng tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, mức độ bất bình đẳng thu nhập của Việt Nam vẫn còn tương đối thấp so với các nước trong khu vực như Trung Quốc, Thái Lan, Philippin, Malaixia và Campuchia (Hình 2.5).

Hình 2.5: Hệ số Gini và GDP bình quân đầu người theo PPP, USD



Chất lượng sống

Khái niệm “chất lượng sống” hiểu theo nghĩa rộng là một thước đo quan trọng trong đánh giá NLCT của một quốc gia. Chỉ số phát triển con người (HDI) là một thước đo chất lượng sống. Ngoài ra, chất lượng môi trường, đặc điểm dân số, chất lượng và tiếp cận các dịch vụ y tế, giáo dục, các chỉ tố về bình đẳng giới, v.v. cũng là những chỉ số thể hiện chất lượng sống.

Chỉ số phát triển con người (HDI)

- Xếp hạng về HDI ở vị trí trung bình thấp, điểm số tuyệt đối về các chỉ số HDI thấp hơn so với hầu hết các nước trong khu vực

Chỉ số HDI được cấu thành bởi một loạt các chỉ số thành phần chia thành ba nhóm: thu nhập, sức khỏe và giáo dục. Việt Nam đạt điểm khá cao về nhóm chỉ số sức khỏe, ví dụ chỉ số tuổi thọ bình quân, so với các nước châu Á khác (Bảng 2.2). Tuy nhiên, Việt Nam cần cải thiện các chỉ số về giáo dục là nhóm chỉ số mà Việt Nam vẫn đứng sau nhiều nước châu Á. Ví dụ, số năm đi học trung bình là 5,5 và số năm đi học dự kiến là 10,4 (cải thiện được 4,9 năm) đối với Việt Nam, trong khi những con số này tương ứng là 5,7 và 12,7 (cải thiện được 7 năm) đối với Ấn Độ. Để cải thiện chỉ số

HDI thì bên cạnh cải thiện GDP bình quân đầu người cần đồng thời cải thiện các chỉ số khác, đặc biệt là các chỉ số về giáo dục.

Bảng 2.2: Chỉ số phát triển con người và các chỉ số thành phần - Việt Nam so với một số nước châu Á, 2010

	Xếp hạng HDI	Điểm số Chỉ số phát triển con người (HDI)	Tuổi thọ bình quân (năm)	Số năm đi học trung bình (năm)	Số năm đi học dự kiến (năm)	Tổng thu nhập quốc dân (GNI) bình quân đầu người (PPP 2008 \$)	Xếp hạng GNI bình quân đầu người trừ đi xếp hạng HDI
Hàn Quốc	12	0.877	79.8	11.6	16.8	29,518	16
Xingapo	27	0.846	80.7	8.8	14.4	48,893	-19
Malaixia	57	0.744	74.7	9.5	12.5	13,927	-3
Trung Quốc	89	0.663	73.5	7.5	11.4	7,258	-4
Xri-lan-ca	91	0.658	74.4	8.2	12	4,886	10
Thái Lan	92	0.654	69.3	6.6	13.5	8,001	-11
Philippin	97	0.638	72.3	8.7	11.5	4,002	12
Indônêxia	108	0.6	71.5	5.7	12.7	3,957	2
Việt Nam	113	0.572	74.9	5.5	10.4	2,995	7
Ấn độ	119	0.519	64.4	4.4	10.3	3,337	-6
Lào	122	0.497	65.9	4.6	9.2	2,321	3
Campuchia	124	0.494	62.2	5.8	9.8	1,868	12
Bănglădet	129	0.469	66.9	4.8	8.1	1,587	12

Nguồn: Liên Hợp Quốc, 2010

Chất lượng môi trường

- *Chất lượng môi trường xuống cấp do ô nhiễm công nghiệp*

Từ năm 1998-2007, lượng khí thải CO₂ từ tiêu thụ năng lượng tăng trung bình 9,6% hàng năm (theo Chương trình Môi trường Liên Hợp Quốc). Ô nhiễm không khí chủ yếu do ngành công nghiệp, giao thông và các ngành dân dụng gây ra.

Tình trạng ô nhiễm nguồn nước cũng trở nên nghiêm trọng, đặc biệt tại những trung tâm công nghiệp lớn, khu công nghiệp tại lưu vực các sông Đồng Nai, sông Cầu và sông Nhuệ. Tác nhân gây ô nhiễm chính là sản xuất công nghiệp (chế biến kể cả thủ công, làng nghề), tốc độ đô thị hóa nhanh đi kèm với mật độ xây dựng cao³.

³ Trung tâm công nghiệp lưu vực sông Cầu gồm các tỉnh Thái Nguyên, Bắc Giang, Bắc Ninh, Hải Dương và Vĩnh Phúc.

Hộp 2.1: Tình trạng ô nhiễm tại lưu vực sông Đồng Nai, sông Cầu và sông Nhuệ

Riêng công nghiệp khai thác mỏ và khoáng chất ở lưu vực sông Cầu đã chiếm 55% chất thải công nghiệp, sản xuất kim loại chiếm 25%, giấy 7% và thực phẩm 4 %. Ở lưu vực sông Nhuệ (trong đó có Hà Nội), 56% nước thải gây ô nhiễm là nước sinh hoạt, 24% là nước thải công nghiệp và 4% là nước thải làng nghề. Ở lưu vực sông Đồng Nai (trong đó có TP HCM, Đồng Nai, Bình Dương), cứ mỗi ngày có 480 nghìn mét khối nước thải công nghiệp xả ra môi trường nước, trong đó 24,6% là từ khu công nghiệp, khu chế xuất.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 2006.

2.1.2. Các yếu tố tạo nên sự thịnh vượng

Việc bóc tách yếu tố cấu thành nên sự thịnh vượng nhằm giúp làm rõ nguồn gốc của tăng trưởng kinh tế, trong đó bao gồm việc huy động các yếu tố của sản xuất và năng suất. Vì những yếu tố cấu thành nên GDP bình quân đầu người liên quan tới các lĩnh vực chính sách khác nhau, việc bóc tách này giúp làm rõ những khía cạnh nào của NLCT cần được phân tích kỹ hơn.

2.1.2.1 Các yếu tố tạo ra tăng trưởng

- *Năng suất nhân tố tổng hợp (TFP)⁴ – một thước đo quan trọng về hiệu quả sử dụng vốn và lao động – có xu hướng giảm mạnh kể từ năm 2000, trong khi đó vốn vật chất trở thành nguồn lực chính tạo ra tăng trưởng*

⁴ Trong kinh tế học, nhân tố năng suất tổng hợp (TFP) là một biến số đo lường phần tăng trưởng đầu ra được tạo ra bởi các yếu tố đầu vào không phải là yếu tố truyền thống như vốn hay lao động. TFP bao gồm nhiều yếu tố nhưng chủ yếu là tiến bộ công nghệ.

Tốc độ tăng trưởng GDP của một quốc gia có thể được bóc tách thành ba bộ phận: tăng trưởng về vốn vật chất, tăng trưởng về lao động, và tăng trưởng về TFP. Trong thời kỳ 1990-2000, 34% tăng trưởng GDP của Việt Nam là do đóng góp của tăng trưởng vốn vật chất, 22% là do tăng trưởng lao động và 44% là do tăng trưởng TFP. Tuy nhiên, trong thời kỳ 2000-2008, đóng góp của vốn vật chất đã tăng lên tới 53%, trong khi phần đóng góp của TFP giảm xuống còn 26% (Bảng 2.3). Nếu so với các nước ASEAN khác như Indônêxia, Malaixia, Thái Lan và Philippin, đóng góp của TFP vào tăng trưởng kinh tế ở các nước này đều tăng mạnh trong thời kỳ 2000-2008. Hơn thế nữa, ở Trung Quốc, hơn 50% tăng trưởng kinh tế trong cả thời kỳ 1990-2008 là do TFP đóng góp. Rõ ràng là Việt Nam đã phụ thuộc quá nhiều vào vốn vật chất để tăng trưởng, và hàm ý rằng năng suất biên của vốn ở Việt Nam là thấp và đặt ra câu hỏi về sự bền vững của cách thức tăng trưởng hiện nay.

Bảng 2.3: Các yếu tố tạo ra tăng trưởng GDP, 1990-2008

Nước	Giai đoạn 1990-2000				Giai đoạn 2000-2008			
	Tăng trưởng GDP	Các yếu tố tạo ra tăng trưởng			Tăng trưởng GDP	Các yếu tố tạo ra tăng trưởng		
		Vốn	Lao động	TFP		Vốn	Lao động	TFP
<i>Đóng góp tính theo điểm phần trăm hàng năm (ppa)</i>								
Việt Nam	7.3	2.5	1.6	3.2	7.3	3.9	1.4	1.9
Trung Quốc	9.9	3.6	0.7	5.5	9.7	4.1	0.6	5
Ấn Độ	5.3	2.1	1.2	2	7.3	3.1	1.6	2.7
Campuchia	7.3	2.8	2.5	2	9	4.2	3.5	1.3
Indônêxia	4.1	2.5	1.1	0.5	5.1	1.4	1.1	2.5
Malaixia	6.9	3.7	2.1	1.1	5.4	1.6	1.1	2.7
Philippin	3	1.3	1.4	0.3	4.7	1	1.9	1.8
Thái Lan	4.4	2.7	0.3	1.4	4.7	0.8	1.4	2.5
<i>Tỷ trọng đóng góp</i>								
Việt Nam	100%	34%	22%	44%	100%	53%	19%	26%
Trung Quốc	100%	36%	7%	56%	100%	42%	6%	52%
Ấn Độ	100%	40%	23%	38%	100%	42%	22%	37%
Campuchia	100%	38%	34%	27%	100%	47%	39%	14%
Indônêxia	100%	61%	27%	12%	100%	27%	22%	49%
Malaixia	100%	54%	30%	16%	100%	30%	20%	50%
Philippin	100%	43%	47%	10%	100%	21%	40%	38%
Thái Lan	100%	61%	7%	32%	100%	17%	30%	53%

Nguồn: Số liệu của WDI; tính toán của ACL.

2.1.2.2. Mức độ huy động lao động

Mức độ huy động lao động được đo bằng tỷ lệ dân số tham gia vào quá trình sản xuất của nền kinh tế. Tỷ lệ trung bình này chịu tác động của hai yếu tố khác nhau. Thứ nhất, cơ cấu nhân khẩu của xã hội quyết định tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động. Sự thay đổi về tỷ lệ giữa nhóm dân số tham gia lao động và nhóm không tham gia lao động sẽ có tác động đáng kể đến tốc độ tăng trưởng qua thời gian. Thứ hai, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động cũng phụ thuộc vào hiệu quả của thị trường lao động từ góc độ tạo cơ hội việc làm cho người lao động.

Xu hướng nhân khẩu học

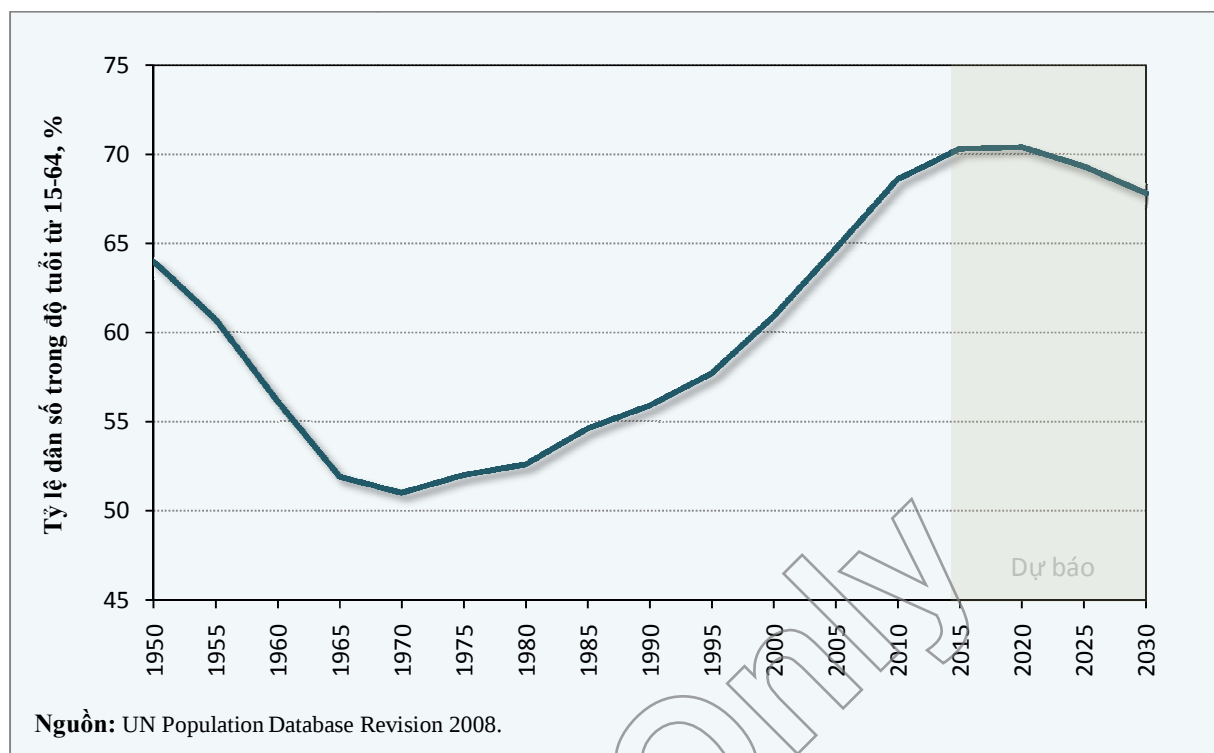
- Cơ cấu dân số trẻ với tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động cao là một lợi thế lớn, nhưng đã xuất hiện những dấu hiệu ban đầu của già hoá dân số và mật độ dân số cao cũng là một thách thức

Việt Nam có quy mô dân số lớn và cơ cấu dân số trẻ, với 90% dân số nằm trong hoặc dưới độ tuổi lao động. Vào cuối năm 2009, dân số Việt Nam ước đạt 86,06 triệu người, với 29,6% là dân số thành thị và 70,4% là dân số nông thôn⁵. Việt Nam hiện là nước đông dân thứ 3 tại Đông Nam Á và thứ 13 trên thế giới.

So với năm 1999, tỷ trọng dân số dưới độ tuổi lao động (0 - 14 tuổi) giảm từ 34,3% xuống còn 26,5% trong năm 2009 (theo số liệu của UN Population Database). Trong khi đó, tỷ trọng dân số của nhóm trong độ tuổi lao động (15 - 64) tuổi tăng từ 60,18% lên 67,18% trong thập kỷ vừa qua. Còn nhóm dân số từ 64 tuổi trở lên tăng nhẹ từ 5,51% lên 6,30% trong giai đoạn 1999 - 2009. Như vậy, Việt Nam đang trong thời kỳ “cơ cấu dân số vàng”, thời kỳ mà nhóm dân số trong độ tuổi lao động cao gần gấp đôi nhóm dân số trong độ tuổi phụ thuộc. Thời kỳ này chỉ diễn ra một lần trong một thế hệ và thường chỉ kéo dài trong vòng 15-30 năm, hoặc 40 năm, tùy thuộc vào việc kiểm chế mức sinh, vì vậy, trong thời kỳ này, Việt Nam cần tận dụng cơ hội để có các chính sách tạo nên một lực lượng lao động (LLLĐ) vàng, có chất lượng, đưa đất nước phát triển.

Hình 2.6: Tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động của Việt Nam

⁵ Kết quả điều tra dân số sơ bộ năm 2009 (Tổng cục Thống kê)



Tuy nhiên, bên cạnh đó đã xuất hiện dấu hiệu của già hoá dân số. Theo thống kê, chỉ số già hóa của dân số Việt Nam tăng 11% (từ 24,5% lên 35,9%) sau 10 năm. Chỉ số già hóa của Việt Nam hiện cao hơn mức trung bình của khu vực Đông Nam Á (khoảng 30%). Thông thường, các nước trên thế giới phải mất nhiều thập kỷ mới chuyển từ giai đoạn cơ cấu dân số trẻ sang giai đoạn già hóa dân số trong khi Việt Nam chỉ mất có 3 năm (từ 2005 sang 2008). Già hoá dân số sẽ đặt ra những thách thức lớn đối với hệ thống an sinh xã hội của Việt Nam khi mà trình độ phát triển kinh tế còn thấp.

Việt Nam cũng là nước có mật độ dân số thuộc loại cao nhất thế giới – mật độ trung bình năm 2007 là 254 người/km² – cao gấp 1,86 lần mật độ của Trung Quốc (136 người/km²), gấp 10 lần các nước phát triển và 6 – 7 lần mật độ trung bình của thế giới (30 – 40 người/km²). Mật độ dân số cao ảnh hưởng xấu đến chất lượng môi trường sống, đặc biệt ở khu vực đô thị. Điều đó có nghĩa là những ngành công nghiệp cần có diện tích rộng sẽ không còn là lợi thế cho tăng trưởng kinh tế của Việt Nam và Việt Nam đứng trước thách thức phải sử dụng quỹ đất của mình một cách hiệu quả hơn.

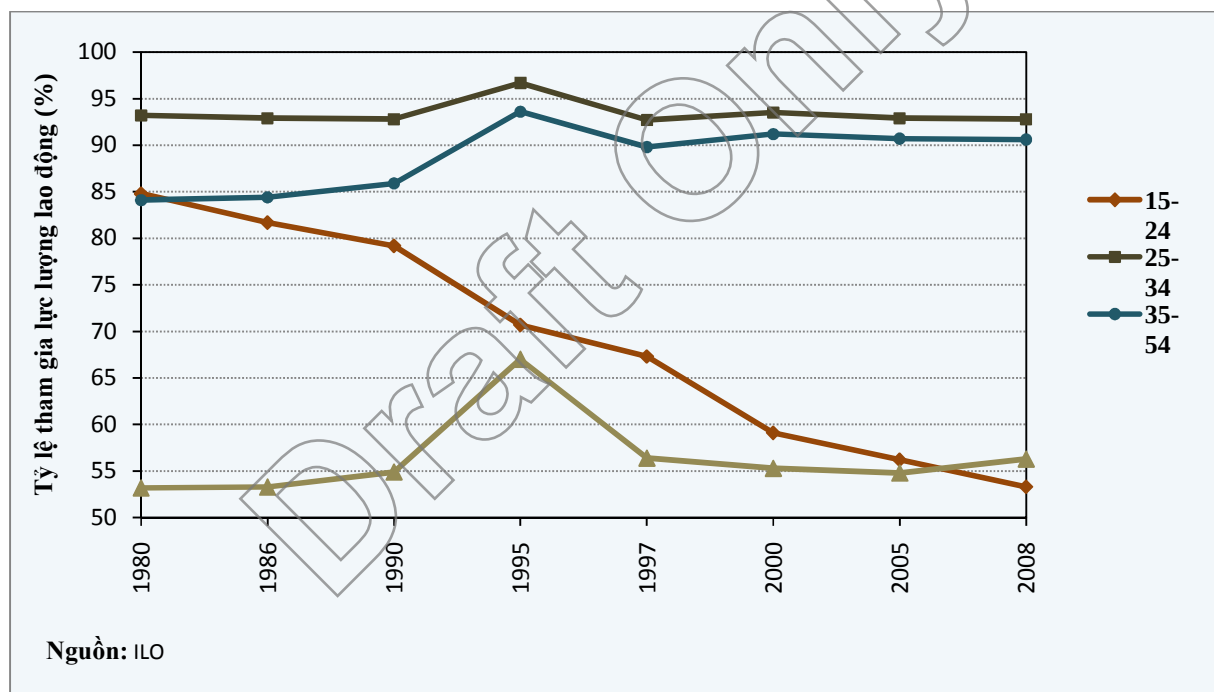
Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động

- Tỷ lệ tham gia LLLĐ cao nhưng đang có xu hướng giảm đi do dân số trẻ có cơ hội đi học lâu hơn trước khi bước vào LLLĐ

Tại thời điểm tháng 4/2009, Việt Nam có 43,8 triệu người tham gia LLLĐ, tương đương với 51,1% dân số. Như minh họa trong hình 2.7, tỷ lệ tham gia lao động của dân số trong tuổi lao động của Việt Nam giảm đi theo thời gian, chủ yếu là do tỷ lệ tham gia của nhóm tuổi 15 – 24 giảm đi. Tuy năm 2008 tỷ lệ tham gia LLLĐ của dân số trong tuổi lao động giảm 2,5 điểm phần trăm so với 10 năm trước, nhưng vẫn đạt 77,4%, tức là vẫn cao, ngang bằng nhiều nước thu nhập cao như Nhật Bản, Đan Mạch v.v.

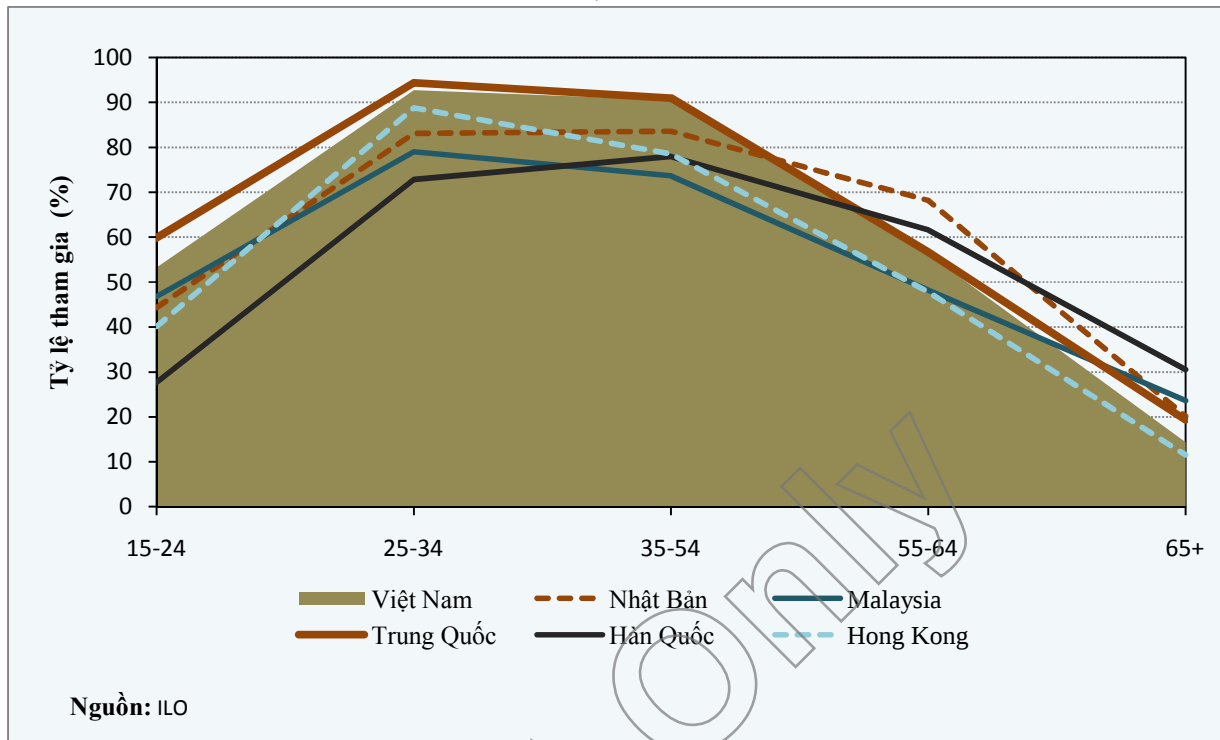
Thực tế, tỷ lệ tham gia LLLĐ giảm đi là do tăng trưởng trong giai đoạn vừa qua đã góp phần cải thiện mức sống, tạo điều kiện cho dân số trẻ, nhất là ở khu vực nông thôn có được cơ hội học hành thay vì phải bước vào thị trường lao động sớm như trong thời kỳ trước. Tỷ lệ tham gia LLLĐ ở nhóm 15-24 tuổi giảm mạnh và liên tục từ năm 1980 đến nay.

Hình 2.7: Thay đổi về tỷ lệ tham gia LLLĐ ở từng nhóm tuổi từ 1980-2008



Cơ cấu tham gia LLLĐ ở từng nhóm tuổi của Việt Nam năm 2008 có nhiều điểm tương đồng với Trung Quốc, trong đó 92,8% dân số trong độ tuổi 25-34 tham gia LLLĐ. Nhóm nước thu nhập cao có tỷ lệ tham gia LLLĐ ở nhóm tuổi 15-24 thấp hơn, nhất là Hàn quốc, đồng thời tỷ lệ tham gia của độ tuổi 55-64 và 65 tuổi trở lên lại cao. Kinh nghiệm của các nước ngụ ý rằng Việt Nam cần tận dụng cơ cấu dân số vàng cho tăng trưởng trước khi bước vào thời kỳ già hóa dân số dự tính sẽ diễn ra sau khoảng hai thập kỷ nữa.

Hình 2.8: Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động ở từng nhóm tuổi năm 2008 của Việt Nam so với một số nước Châu Á



Tốc độ tăng việc làm

- Tăng trưởng việc làm chậm so với tăng GDP; tỷ lệ lao động tự trả lương hoặc làm việc trong khu vực phi chính quy cao gợi ý rằng tỷ lệ thất nghiệp hoặc không toàn dụng lao động trên thực tế cao hơn các thống kê chính thức

Cầu về lao động tăng thấp hơn so với mức tăng trưởng về thu nhập và xuất khẩu. So sánh với các nước trong giai đoạn tăng trưởng nhanh của họ, Việt Nam có mức độ gia tăng việc làm thấp hơn. Tỷ lệ tham gia LLLĐ cao của Việt Nam (43,9% năm 1991) so với các nước trong nhóm nước so sánh như Bảng dưới đây (ví dụ tỷ lệ này của Hàn Quốc là 29,4% năm 1960 và của Malaixa là 34,2% năm 1977) có thể là một trong những nguyên nhân giải thích cho tốc độ tăng việc làm chậm. Tuy nhiên, với trường hợp của Thái Lan, nước này bắt đầu giai đoạn tăng trưởng nhanh năm 1976 với tỷ lệ tham gia LLLĐ khá cao (42,6%) nhưng vẫn đạt tốc độ tăng việc làm khoảng 3% trong suốt hai thập kỷ.

Bảng 2.4: Tăng trưởng việc làm – Việt Nam so với các nước châu Á khác

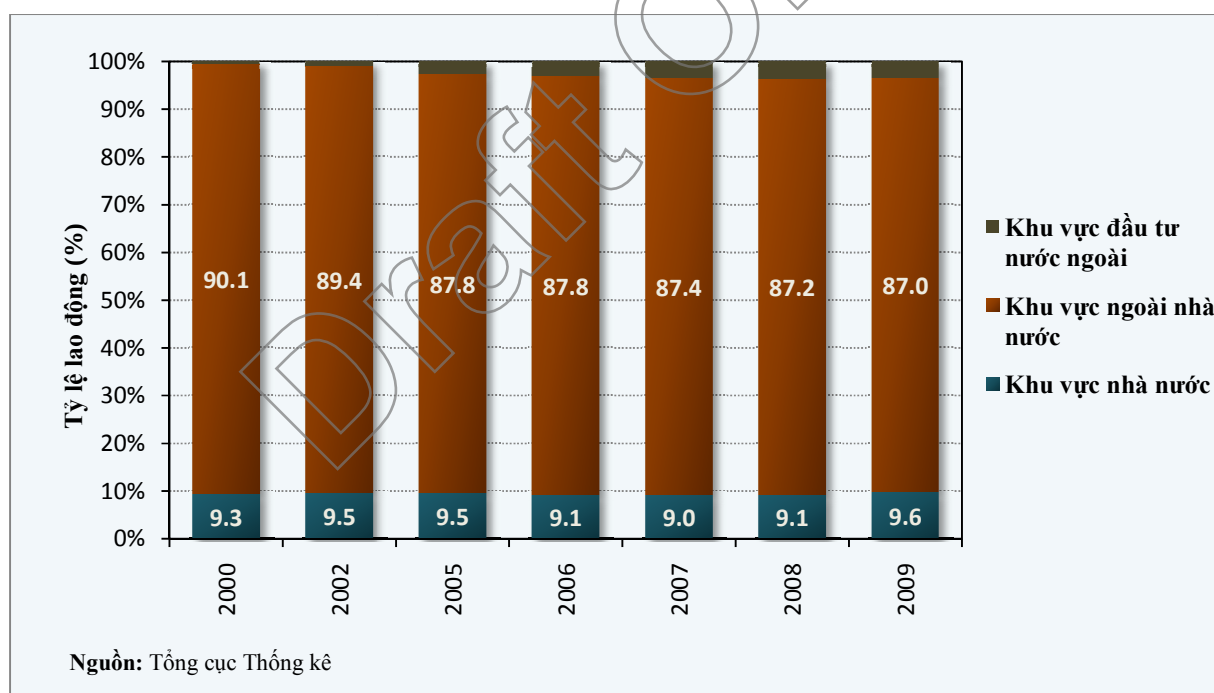
Quốc gia	Tốc độ tăng việc làm (%)
Việt Nam 1991 – 2007	2.4

Hàn Quốc 1969-1988	3.2
Malaixia 1977-1996	3.5
Thái Lan 1976-1995	3
Đài Loan 1963-1982	3.4
Indônêxia 1977-1996	2.9
Phi-lip-pin 1961- 1980	3.3

Nguồn: Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, "Nguyên nhân gốc rễ mang tính cơ cấu của bất ổn kinh tế vĩ mô", T9/2008.

Cơ cấu phân bổ đầu tư mất cân đối giữa các thành phần kinh tế cũng tạo nên tốc độ tạo việc làm thấp. Hơn 37% tổng đầu tư xã hội tập trung vào khu vực nhà nước thâm dụng vốn trong khi khu vực này chỉ tạo 34% GDP và tạo ra 10% số việc làm. Trong khi đó, khu vực kinh tế tư nhân tạo ra nhiều việc làm nhất (hơn 87% tổng số việc làm) lại chỉ chiếm 28% tổng đầu tư xã hội. Việc giải quyết mất cân đối này cần được coi là một phần của chính sách thúc đẩy tạo việc làm cho nền kinh tế.

Hình 2.9: Cơ cấu lao động theo thành phần kinh tế, 2000 - 2009



Điều này đặt ra một thách thức lớn đối với Việt Nam trong việc tạo đủ công ăn việc làm trong những ngành phát triển năng động để thu hút vào đó LLLĐ trẻ trong khi vẫn tránh được cái bẫy của một nền công nghiệp năng suất thấp và thâm dụng lao động.

Cũng cần lưu ý là những người làm việc được hưởng lương chính thức chỉ chiếm 23% tổng số lao động làm việc ở Việt Nam (theo Báo cáo về xu hướng việc làm của ILO năm 2009). Số 77% còn lại là người làm việc tự trả lương và làm việc trong khu vực phi chính quy gồm các doanh nghiệp qui mô nhỏ chưa đăng ký kinh doanh và các hộ gia đình. Do đó, tỷ lệ thống kê thất nghiệp chính thức có thể không tính đến đầy đủ mức thất nghiệp và không toàn dụng lao động của những người lao động tự trả lương (bao gồm cả những lao động nông nghiệp) và những người làm việc trong khu vực phi chính quy.

2.1.2.3. Năng suất lao động

Tăng NSLĐ chính là cốt lõi để đảm bảo duy trì kết quả của thành tựu phát triển đạt được. NSLĐ – định nghĩa ở đây là GDP bình quân người lao động – được đánh giá trên cả ba khía cạnh:

- Thứ nhất, NSLĐ tăng có thể là kết quả của lao động có tay nghề cao hơn hoặc vốn đầu tư nhiều hơn, hoặc do yếu tố công nghệ, hiệu quả kỹ thuật thể hiện qua TFP hay sự kết hợp của tất cả các yếu tố này.
- Thứ hai, NSLĐ bình quân tăng có thể là kết quả của chuyển dịch cơ cấu kinh tế, làm cho tỷ lệ lao động làm việc trong các ngành có năng suất cao tăng lên, hoặc do tăng năng suất nội bộ ngành nhờ đổi mới sáng tạo.
- Thứ ba, NSLĐ tăng có thể là do kết quả chuyển dịch cơ cấu doanh nghiệp theo các khu vực trong nền kinh tế (giữa khu vực nước ngoài và trong nước, giữa khu vực tư nhân và nhà nước) do mỗi khu vực có mức năng suất và tốc độ tăng năng suất khác nhau

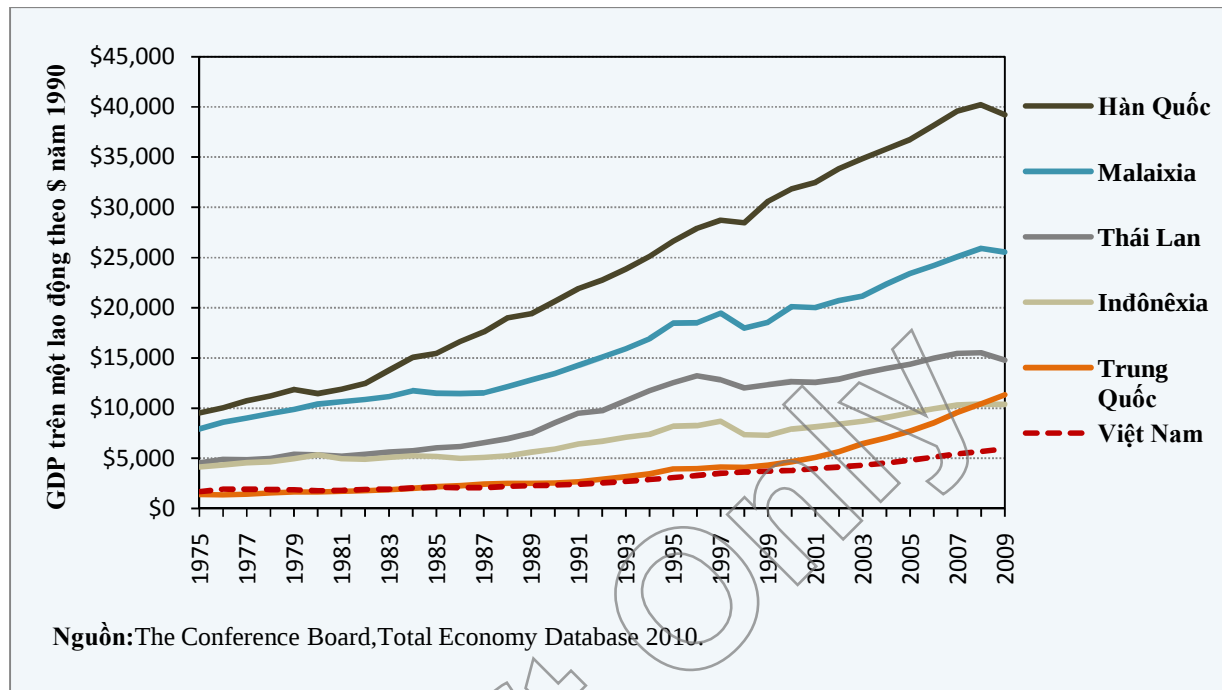
Năng suất lao động tổng thể

- Mặc dù tốc độ tăng NSLĐ tổng thể tương đối cao, mức năng suất tuyệt đối của Việt Nam vẫn thấp hơn nhiều so với hầu hết các nước trong khu vực

NSLĐ của Việt Nam đã tăng liên tục kể từ năm 1986 tới nay, với tốc độ tăng tương đối cao so với các nước so sánh. Trong thời kỳ 1986 – 2009, NSLĐ của Việt Nam tăng trung bình 4,67% - cao hơn so với các nước trong khu vực ASEAN (tốc độ tăng trung bình của ASEAN là 3,73%) nhưng vẫn thấp hơn khá nhiều so với tốc độ của Trung Quốc (7,26%). Tuy nhiên, trong các phần phân tích dưới đây sẽ làm rõ hơn liệu NSLĐ tăng cao chủ yếu là do sự chuyển dịch sang các ngành thâm dụng vốn hay do cải thiện về kỹ năng và công nghệ sản xuất.

Về mặt tuyệt đối, Việt Nam vẫn là quốc gia có NSLĐ thấp trong khu vực Đông Nam Á. Ví dụ năm 2009, NSLĐ của Việt Nam chỉ tương đương 14,9% của Xingapo, 9% của Mỹ, 40% của Thái Lan và 52,6% của Trung Quốc.

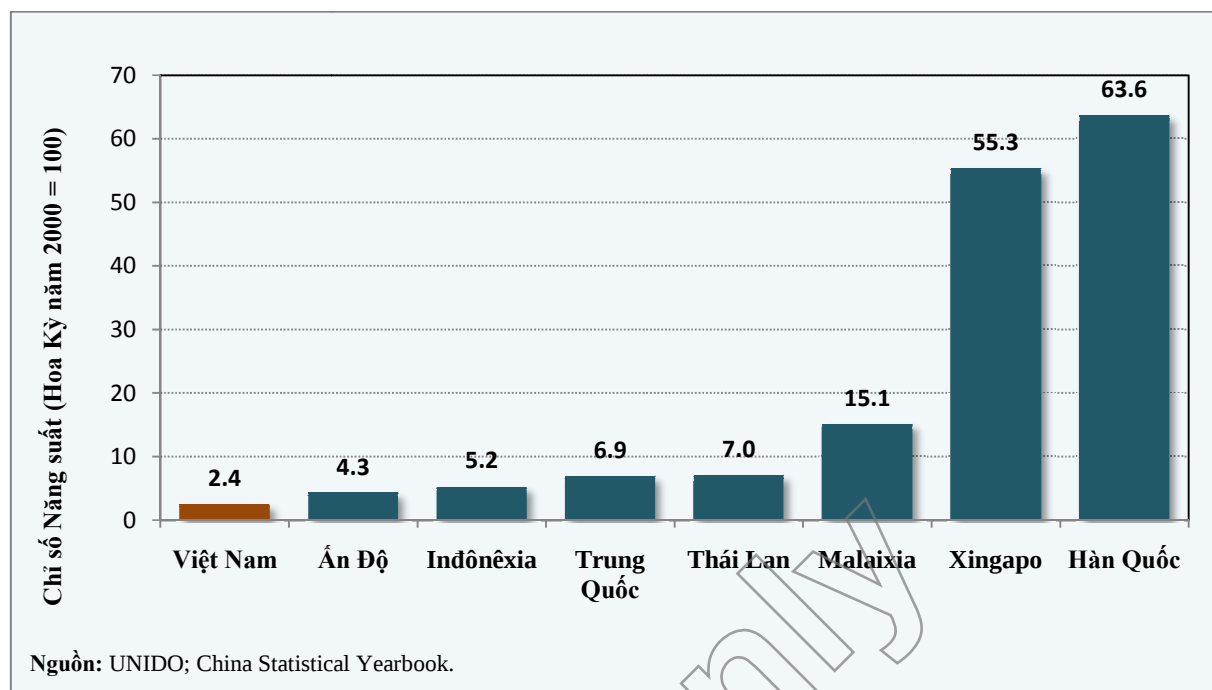
Hình 2.10: So sánh xu hướng tăng năng suất lao động – Việt Nam so với một số nước châu Á, giai đoạn 1975 – 2009



Nếu so sánh năng suất lao động trong khu vực chế biến chế tạo, khu vực vốn được coi là động lực dẫn dắt tăng trưởng năng suất của Việt Nam, thì kết quả của Việt Nam còn khiêm tốn hơn nữa. Nếu lấy mức năng suất của Hoa Kỳ vào năm 2000⁶ là 100 thì năng suất của khu vực chế tác trong cùng năm đó của Việt Nam tương ứng là 2,4; của Ấn Độ là 4,3; của Indônêxia là 5,2; của Trung Quốc là 6,9; của Thái Lan là 7; của Malaixia là 15,1; của Xingapo là 55,3 và của Hàn Quốc là 63,6 (Hình 2.11).

Hình 2.11: Năng suất khu vực chế tạo năm 2000 – Việt Nam so với một số nước châu Á

⁶ Số liệu so sánh giữa các nước cho các năm gần đây không có.

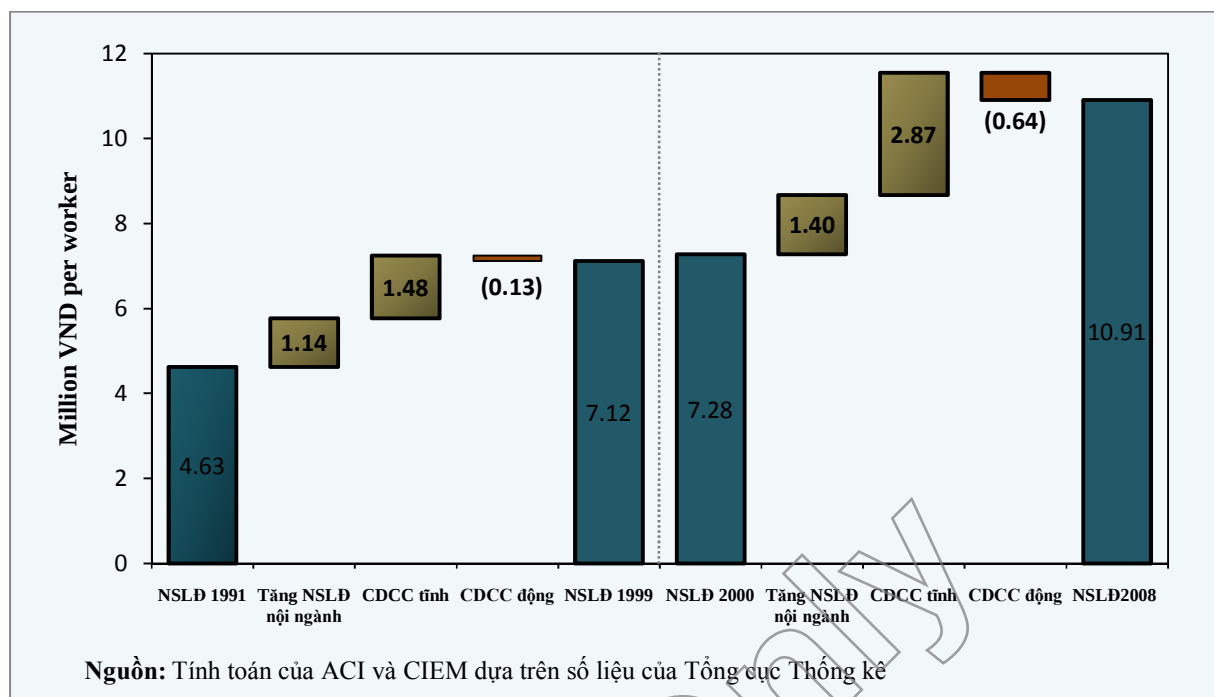


Tác động của chuyển dịch cơ cấu ngành đối với tăng năng suất

- *Năng suất tăng chủ yếu là do chuyển dịch cơ cấu từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ, tuy nhiên tăng năng suất nội bộ ngành còn chậm*

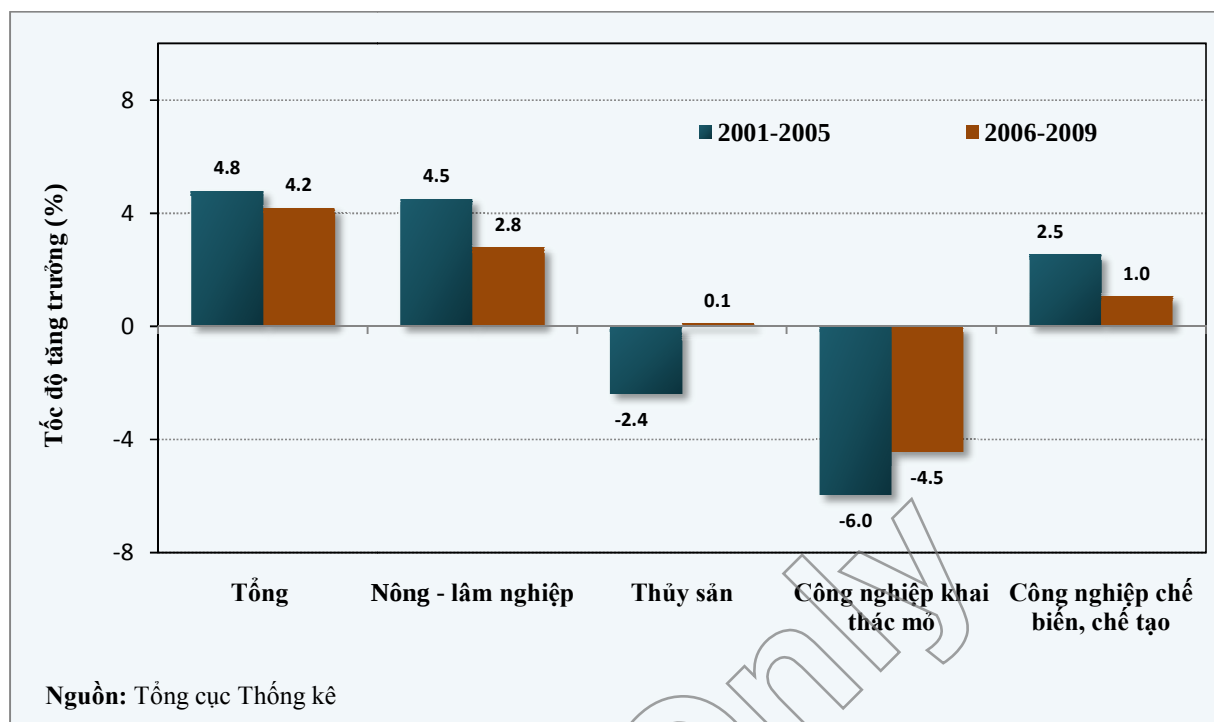
Trong giai đoạn 1996 – 2008, tốc độ tăng NSLĐ chỉ đạt trung bình 4,8% hàng năm từ một mức năng suất xuất phát điểm thấp. So với giai đoạn 1991-1999, đóng góp của chuyển dịch cơ cấu ngành vào tăng trưởng NSLĐ trong giai đoạn 2000-2008 còn cao hơn nữa. Hình 2.12 dưới đây cho thấy, chuyển dịch cơ cấu ngành đóng góp tới hai phần ba tăng trưởng năng suất tổng thể trong giai đoạn 2000 – 2008, trong khi tăng trưởng năng suất nội bộ ngành chỉ đóng góp khoảng một phần ba. Điều đáng nói là sự chuyển dịch này phần lớn nhờ vào tác động của di chuyển lao động từ ngành có NSLĐ thấp sang ngành có NSLĐ cao hơn (chuyển dịch cơ cấu tĩnh). Trong khi đó số ngành có tốc độ tăng NSLĐ nhanh mà đồng thời tăng được tỷ trọng lao động vẫn còn ít hoặc nếu có thì tác động của chuyển dịch cơ cấu loại này (chuyển dịch cơ cấu động) đối với tăng năng suất chung là rất yếu. Kết quả này phản ánh quá trình chuyển dịch cơ cấu trong hơn hai thập kỷ vừa qua chủ yếu theo chiều rộng, tức là sự thu hẹp của ngành nông nghiệp đi liền với mở rộng của ngành công nghiệp và dịch vụ xét cả về tỷ trọng đóng góp vào GDP lẫn tỷ trọng lao động.

Hình 2.12: Nguồn lực của tăng trưởng NSLĐ trong giai đoạn 1991-1999 và 2000-2008



Tốc độ tăng NSLĐ trong nội bộ các ngành còn chậm cũng làm nảy sinh những lo ngại. Nghiên cứu kinh nghiệm của các nước công nghiệp mới (NICs) ở châu Á cho thấy tăng trưởng NSLĐ của nội bộ các ngành mới là nguồn lực chính của tăng trưởng NSLĐ tổng thể nền kinh tế. Ở Hàn Quốc, tăng trưởng NSLĐ nội bộ ngành đóng góp trung bình 83%, của chuyển dịch cơ cấu đóng góp 17% vào tốc độ tăng NSLĐ tổng thể trong giai đoạn tăng trưởng cao, 1963-1973. Tỷ lệ này là 69%, 31% trong giai đoạn 1973-1985 và 89%, 11% từ 1985-1996 (Bart Van Art và Marcel Timmer, 2003). Tương tự như vậy, 85% thay đổi NSLĐ của Xingapo trong giai đoạn 1970-2005 là do đóng góp của tăng NSLĐ nội bộ các ngành (ACI, 2009).

Hình 2.13: Tốc độ tăng NSLĐ tổng thể và của một số ngành theo các kế hoạch 5 năm 2001 – 2005 và 2006 - 2009



Hình 2.13 cho thấy khu vực nông lâm nghiệp có tốc độ tăng trưởng NSLĐ cao nhất, trong khi trọng tâm đầu tư của Chính phủ và các nhà đầu tư nước ngoài vẫn tập trung nhiều vào khu vực chế biến, chế tạo mới mức NSLĐ thấp hơn. Trong những năm gần đây, ngành công nghiệp chế biến là nơi tạo được nhiều việc làm, đóng góp vào chuyển dịch cơ cấu lao động và cơ cấu ngành. Tuy nhiên, chủ yếu là do ngành này mở rộng quy mô sản xuất và hấp thụ lao động có trình độ thấp, chứ chưa đồng thời tăng quy mô và tăng sản phẩm có hàm lượng công nghệ cao, giá trị gia tăng cao.

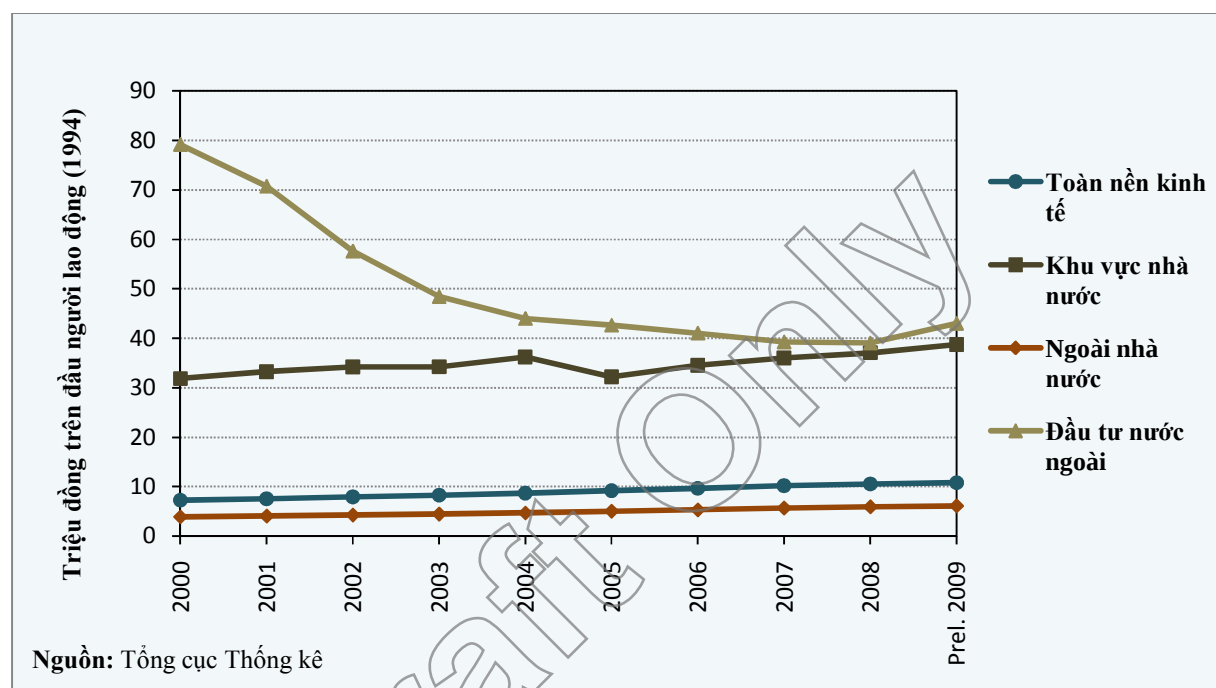
Năng suất lao động theo thành phần kinh tế

- Có sự chênh lệch lớn về NSLĐ giữa các thành phần kinh tế: NSLĐ của khu vực FDI cao hơn nhiều nhưng đang có dấu hiệu giảm mạnh do xu hướng FDI dịch chuyển sang các ngành sử dụng nhiều lao động; NSLĐ của khu vực nhà nước cao do tập trung vào các ngành thâm dụng vốn; khu vực ngoài nhà nước có năng suất thấp nhất

Xem xét theo thành phần kinh tế, vào năm 2000, NSLĐ trong khu vực FDI cao gấp hơn 2 lần khu vực Nhà nước, 20 lần khu vực ngoài nhà nước và hơn 10 lần của toàn nền kinh tế. Tuy nhiên, khoảng cách năng suất này đang giảm mạnh chủ yếu do FDI dịch chuyển sang các ngành sử dụng nhiều lao động kể từ sau hội nhập. Nhiều doanh nghiệp FDI trong ngành công nghiệp chế biến sử dụng công nghệ lạc hậu, một số doanh nghiệp không tuân thủ các quy định về bảo vệ môi trường, gây ô nhiễm nghiêm trọng. NSLĐ khu vực này có xu hướng giảm mạnh trong giai

đoạn 2000 - 2007. Đến năm 2008, NSLĐ khu vực này chỉ cao hơn 7 lần so với khu vực ngoài nhà nước và chỉ bằng 90% khu vực nhà nước, tuy nhiên vẫn còn cao hơn 4 lần so với năng suất chung của nền kinh tế. Khu vực kinh tế ngoài nhà nước có NSLĐ thấp, có khoảng cách rất xa với hai khu vực còn lại. Nguyên nhân vì khu vực này bao gồm cả khu vực kinh tế phi chính quy, và hộ gia đình, kinh tế cá thể với tỷ lệ vốn – lao động thấp và điều kiện tiếp cận công nghệ hạn chế.

Hình 2.14: Năng suất lao động theo thành phần kinh tế



2.1.3. Đánh giá chung

Tăng trưởng liên tục đã giúp Việt Nam đạt mức thu nhập bình quân đầu người trên 1000 USD từ năm 2008 và nhiều chỉ số chất lượng sống đã được cải thiện. Tuy nhiên, trong kết quả tăng trưởng khá ấn tượng vừa qua đã nổi lên ba vấn đề rất đáng quan tâm và là thước đo của NLCT.

Một là, mặc dù NSLĐ tăng liên tục trong hơn 20 năm qua, nhưng chủ yếu là do sự chuyển dịch sang các ngành thâm dụng vốn đã giúp tăng năng suất lao động, trong khi phải trả giá bằng hiệu quả của vốn và hiệu quả tăng trưởng thấp. Về mặt tuyệt đối, Việt Nam vẫn là nền kinh tế có NSLĐ thấp. Hai là, chênh lệch về thu nhập giữa nhóm dân số giàu nhất và nhóm dân số nghèo nhất có xu hướng gia tăng. Ba là, chất lượng môi trường ngày càng giảm sút, nhất là ở các vùng kinh tế trọng điểm, là đầu tàu tăng trưởng của cả nước. Việt Nam cũng đang chứng kiến quá trình đô thị hoá nhanh chóng, tạo sức ép lớn lên hạ tầng đô thị và việc tạo việc làm ngoài khu vực nông nghiệp.

Nguồn lực tăng trưởng của Việt Nam có nhiều điểm tương đồng với các nền kinh tế Đông Nam Á, trong đó vốn vật chất là nguồn lực chính của tăng trưởng, trong khi đóng góp của TFP, trong đó có yếu tố công nghệ, thiếu ổn định và còn thấp. Việt Nam có tỷ lệ huy động LLLĐ cao và sẽ tiếp tục được hưởng lợi nhờ cơ cấu dân số vàng trong thập kỷ tới. Tuy nhiên, trình độ chuyên môn của LLLĐ đã thấp, lại chậm cải thiện, nhất là nhóm lao động trẻ tuổi đã và đang là rào cản lớn đối với tăng trưởng NSLĐ.

Một điểm đáng lo ngại nữa là đóng góp rất thấp của tăng trưởng NSLĐ nội bộ các ngành vào tăng trưởng NSLĐ trong giai đoạn vừa qua. Mặc dù đóng góp cao của chuyển dịch cơ cấu đến tăng NSLĐ là tích cực, nhưng kinh nghiệm của các nước phát triển cho thấy trong dài hạn tăng trưởng NSLĐ nội bộ các ngành mới là nguồn lực chính của tăng trưởng năng suất. Do đó, các chính sách kinh tế tới đây cần tạo nền tảng để thúc đẩy tăng nhanh NSLĐ nội bộ các ngành, đó cũng chính là tăng NLCT của nền kinh tế.

2.2. Các thước đo kết quả kinh tế trung gian

Các chỉ số như đầu tư, thương mại, năng lực sáng tạo là những chỉ số dẫn báo về sự thịnh vượng trong tương lai. Đầu tư làm tăng tổng tài sản vốn và thường là dấu hiệu cho thấy sự cải thiện năng lực sản xuất của nền kinh tế. Cạnh tranh trong thương mại sẽ thúc đẩy tính hiệu quả, buộc các doanh nghiệp nội địa phải cạnh tranh với bên ngoài và tiếp thu ý tưởng mới, qua đó nâng cao NSLĐ. Năng lực sáng tạo dẫn tới sự ra đời các sản phẩm, dịch vụ mới và phương thức sản xuất và marketing mới.

Trong phân tích NLCT, các chỉ số này đóng vai trò kép. Chúng vừa là dấu hiệu phản ánh NLCT của một nền kinh tế vừa là nhân tố đóng góp làm tăng NLCT. Sự tăng lên của đầu tư, thương mại, hay năng lực sáng tạo thường kéo theo sự cải thiện NLCT theo thời gian.

Tuy nhiên, các chỉ số trung gian thường bị hiểu nhầm thành mục tiêu chính sách thay vì bản chất chỉ là các công cụ chẩn đoán. Đầu tư là một ví dụ điển hình: khi các hoạt động đầu tư diễn ra tự nhiên theo quy luật thị trường, thì đây là dấu hiệu và cũng là yếu tố đóng góp làm tăng NLCT. Nhưng nếu các hoạt động này là kết quả của sự can thiệp của chính phủ, ví dụ như thông qua trợ cấp đầu tư, thì sự gia tăng đầu tư có thể làm suy giảm mức độ thịnh vượng. Vì lý do này, trong đánh giá NLCT, các chỉ số trung gian chỉ được coi là phương tiện chẩn đoán thay vì là mục tiêu cuối cùng. Cách tiếp cận này cũng giúp nhấn mạnh vai trò của các chỉ số khác, ví dụ như tính chất của nhà đầu tư hay hiệu quả đầu tư, để từ đó xác định được rõ hơn liệu các chỉ số trung gian có phản ánh hay đóng góp vào NLCT không.

2.2.1. Đầu tư

Đầu tư, bao gồm đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài, là dấu hiệu cho thấy niềm tin vào sức hấp dẫn của một nền kinh tế trong tương lai. Đầu tư có tác dụng trực tiếp tới gia tăng tài sản vốn. Thông thường, các máy móc thiết bị mới sẽ đi kèm với sự cải thiện trong cơ cấu tổ chức và hoạt động. Và đầu tư thường có xu hướng giúp tăng mức độ thu lợi từ kỹ năng lao động, tạo động lực để nâng cấp các yếu tố khác của NLCT. Đầu tư nước ngoài còn mang tới các lợi ích khác như vốn, công nghệ và các mối liên kết với thị trường nước ngoài.

2.2.1.1 Tình hình đầu tư chung:

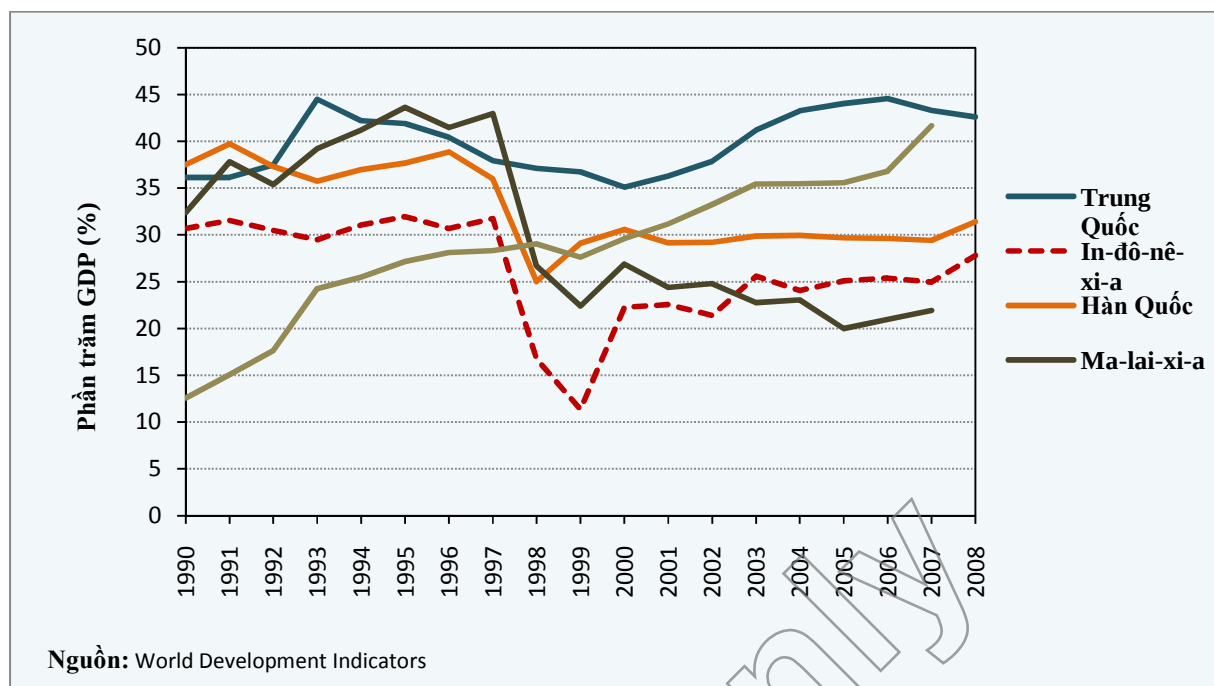
2.2.1.1.1 Tỷ lệ đầu tư

- Tỷ lệ đầu tư so với GDP cao và ngày càng tăng

Tăng trưởng kinh tế của Việt Nam đi kèm với sự gia tăng đầu tư. Tỷ lệ đầu tư trên GDP tăng liên tục, từ 18,1% năm 1990 lên 46,5% năm 2007. Trong năm 2008, do các biện pháp kiềm chế lạm phát của Chính phủ góp phần làm giảm tỷ lệ này xuống còn 41,3%.

Tỷ lệ đầu tư so với GDP của Việt Nam cao hơn nhiều so với các nước công nghiệp mới trong khoảng thời gian 1960-1980, cao hơn cả Trung Quốc và nhiều quốc gia phát triển nhanh trong vòng vài thập kỷ gần đây. Ví dụ như trong khoảng thời gian 1961-1980, tỷ lệ đầu tư trên GDP trung bình của Hàn Quốc chỉ là 23,3%, Đài Loan 26,2%, trong khi tốc độ tăng trưởng GDP của các quốc gia này vẫn đạt tương ứng là 7,9% và 9,7%. Trước cuộc khủng hoảng tài chính châu Á, từ 1981 tới 1995, GDP của Thái Lan tăng trung bình 8,1%, và tỷ lệ đầu tư trên GDP trung bình năm đạt 33,3%. Trong giai đoạn 2001-2006, tỷ lệ này của Việt Nam là 37,2%, gần bằng với tỷ lệ 38,8% của Trung Quốc; mặc dù vậy, tốc độ tăng trưởng GDP hàng năm của Trung Quốc là 9,7%, cao hơn nhiều so với con số 7,6% của Việt Nam (Riedel, 2009).

Hình 2.15: Tỷ lệ đầu tư trên GDP của Việt Nam so với một số quốc gia, 1990 - 2008

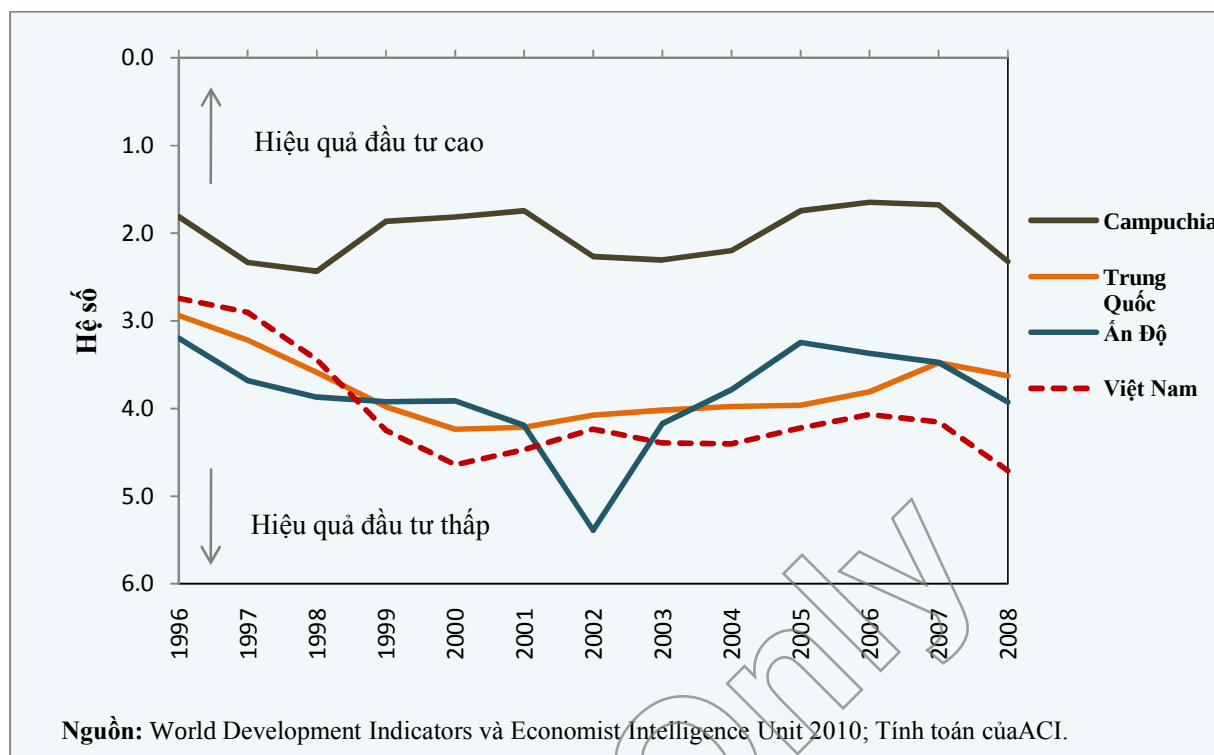


2.2.1.1.2. Hiệu quả đầu tư

- Hiệu quả đầu tư thấp và ngày càng giảm

Hệ số gia tăng vốn - đầu ra (ICOR) tuy không phải là công cụ phân tích chắc chắn, nhưng phần nào phản ánh tỷ lệ đầu tư cao của Việt Nam so với tốc độ tăng trưởng. Và hệ số này ngày càng có xu hướng tăng lên. Tính trung bình, ICOR của Việt Nam là khoảng 4,8 trong giai đoạn 2000-2008 và 5,4 trong giai đoạn 2006-2008. Với mức này, ICOR của Việt Nam cao hơn nhiều của các nước công nghiệp mới trong giai đoạn chuyển đổi kinh tế (từ 1961 tới 1980) như Đài Loan (2,7), Hàn Quốc (3,0), và cũng cao hơn ICOR của một số nước trong khu vực như Thái Lan (4,1 trong giai đoạn 1981-1995) và Trung Quốc (4,0 trong giai đoạn 2001-2006).

Hình 2.16: Hệ số ICOR của Việt Nam và một số quốc gia châu Á khác

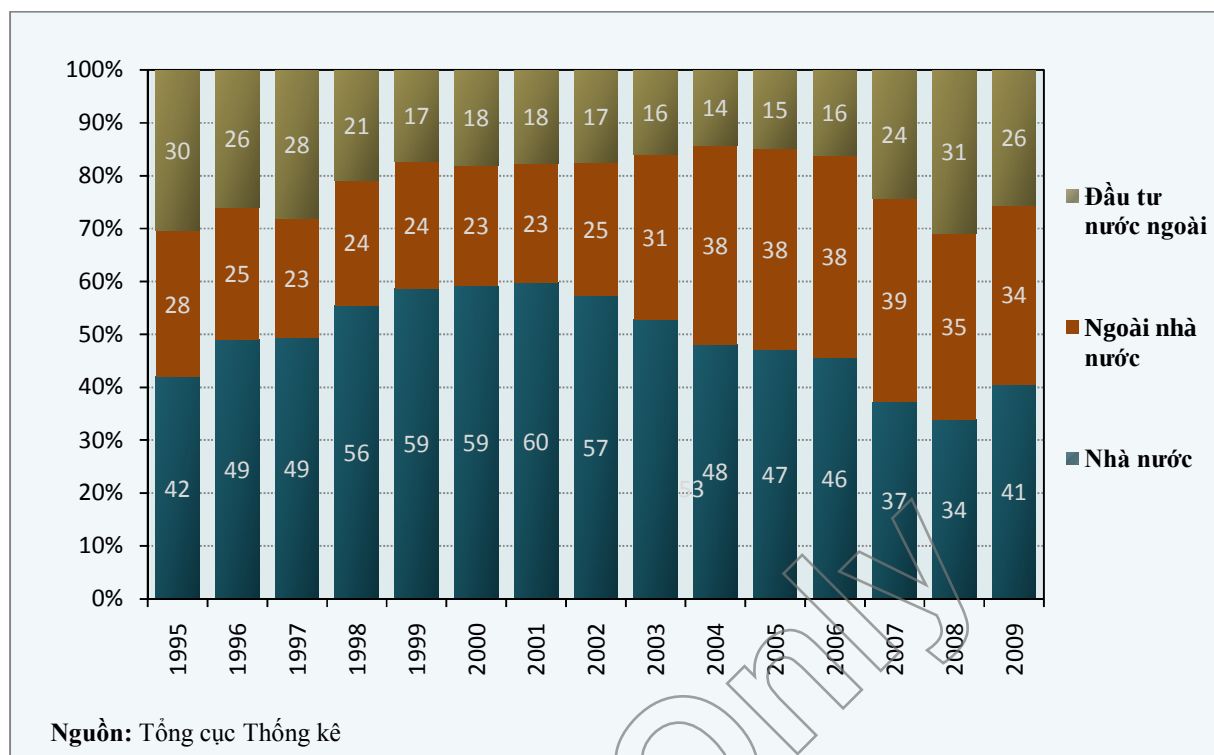


2.2.1.1.3 Đầu tư của khu vực công

- Khu vực nhà nước có tỷ trọng đầu tư cao nhưng hiệu quả đầu tư thấp

Mặc dù vốn đầu tư của khu vực tư nhân trong nước và FDI tăng rất nhanh, trung bình là 18% và 44% tương ứng trong vòng 20 năm qua, nhưng vốn đầu tư của khu vực công vẫn đóng vai trò quan trọng nhất trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Vì vậy hiệu quả sử dụng vốn của khu vực công có ý nghĩa quan trọng đối với cả tăng trưởng và ổn định vĩ mô của Việt Nam.

Hình 2.17: Cơ cấu đầu tư theo thành phần sở hữu, 1995 - 2009

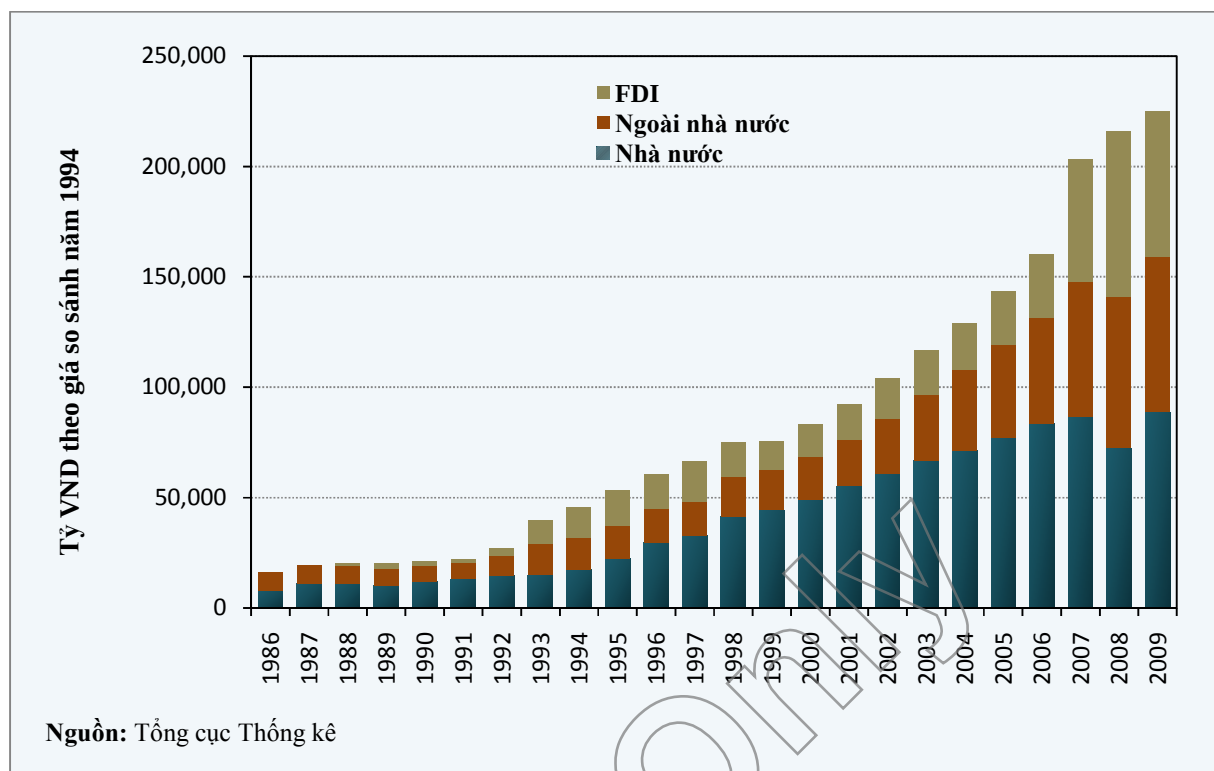


Vốn đầu tư của khu vực công có thể đến từ bốn nguồn: từ ngân ngân sách, từ các DNNN, từ tín dụng nhà nước, và từ các nguồn khác, trong đó hai nguồn đầu tiên thường chiếm tới ba phần tư tổng đầu tư của khu vực công.⁷ Đầu tư của khu vực công giảm đi⁸ kể từ năm 1996 do quá trình cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước (DNNN), mặc dù vậy vẫn chiếm tỷ trọng rất cao trong tổng đầu tư xã hội – trung bình là 49,3% trong thời kỳ 1995 – 2008.

Hình 2.18: Lượng vốn đầu tư của các thành phần kinh tế theo giá cố định 1994 (1986 – 2009)

⁷ Đầu tư từ “các nguồn khác” chủ yếu là trái phiếu, được hạch toán ngoài ngân sách.

⁸ Năm 2008, tổng đầu tư xã hội tăng 10,2% trong khi đầu tư của khu vực công giảm 15,7% so với năm 2007, chủ yếu là do tác động của các biện pháp kiềm chế lạm phát.



Đầu tư của khu vực nhà nước có hiệu quả thấp hơn đáng kể so với đầu tư của khu vực tư nhân trong nước và FDI. Chẳng hạn như theo tác giả Bùi Trinh (2010), dù tính theo vốn đầu tư thực hiện hay theo tích lũy tài sản thì hệ số ICOR của khu vực kinh tế nhà nước cũng cao gấp rưỡi hệ số ICOR chung của toàn nền kinh tế. Với tỷ trọng lớn trong tổng đầu tư xã hội như vậy, hiệu quả đầu tư thấp của khu vực công, đặc biệt là của các DNNN, đã ảnh hưởng tới kết quả hoạt động chung của toàn nền kinh tế và làm giảm sút NLCT của Việt Nam.

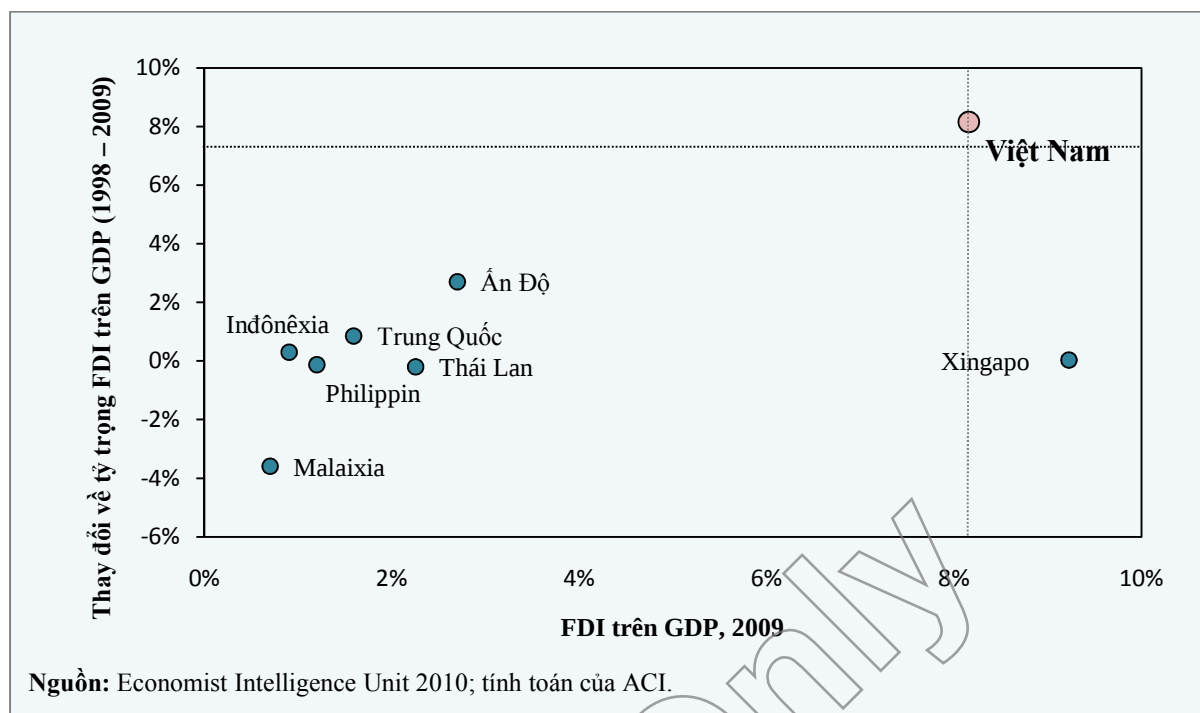
2.2.1.2 Đầu tư trực tiếp nước ngoài

2.2.1.2.1 Tình hình chung về đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI)

- Lượng vốn FDI đổ vào Việt Nam khá lớn và tỷ lệ FDI so với GDP cao

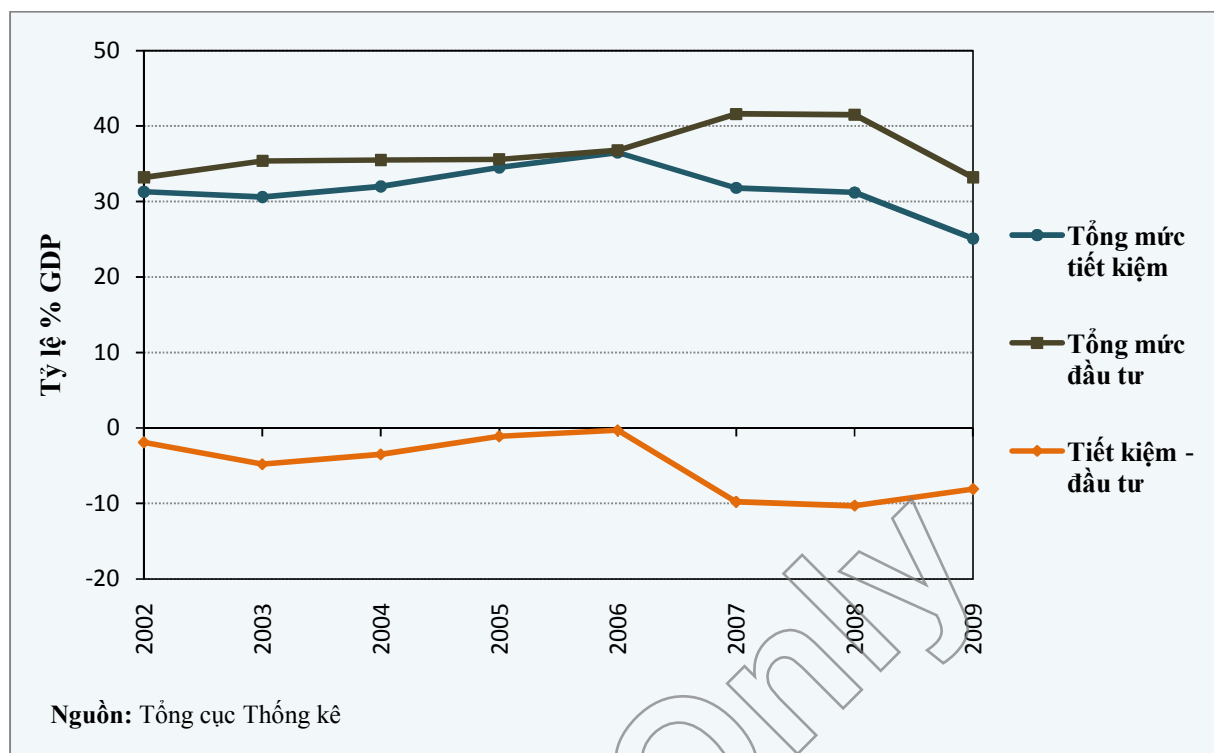
Ở Việt Nam, FDI là một nguồn vốn quan trọng. Theo số liệu của UNCTAD, tỷ trọng FDI trong tổng đầu tư vốn của Việt Nam tăng từ 12% năm 2006 lên 25,5% năm 2007 và 24,1% năm 2008. Tổng vốn FDI tích lũy so với GDP tăng từ 25,5% năm 1990 lên 66,1% năm 2000. Tính tới 2008, tổng vốn FDI đăng kí đạt 164 tỉ USD với gần 11.000 dự án, nhưng tổng vốn FDI tích lũy giảm nhẹ còn 53,8% GDP.

Hình 2.19: Độ mở về đầu tư nước ngoài



Tiết kiệm nội địa không đủ đáp ứng nhu cầu đầu tư. Chính vì vậy, nền kinh tế ngày càng phụ thuộc vào các nguồn vốn nước ngoài, và FDI ngày càng trở thành một nguồn vốn quan trọng để bù đắp sự chênh lệch có xu hướng gia tăng giữa tiết kiệm và đầu tư trong vòng 3 năm trở lại đây.

Hình 2.20: Sự chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư trong giai đoạn 2002-2009

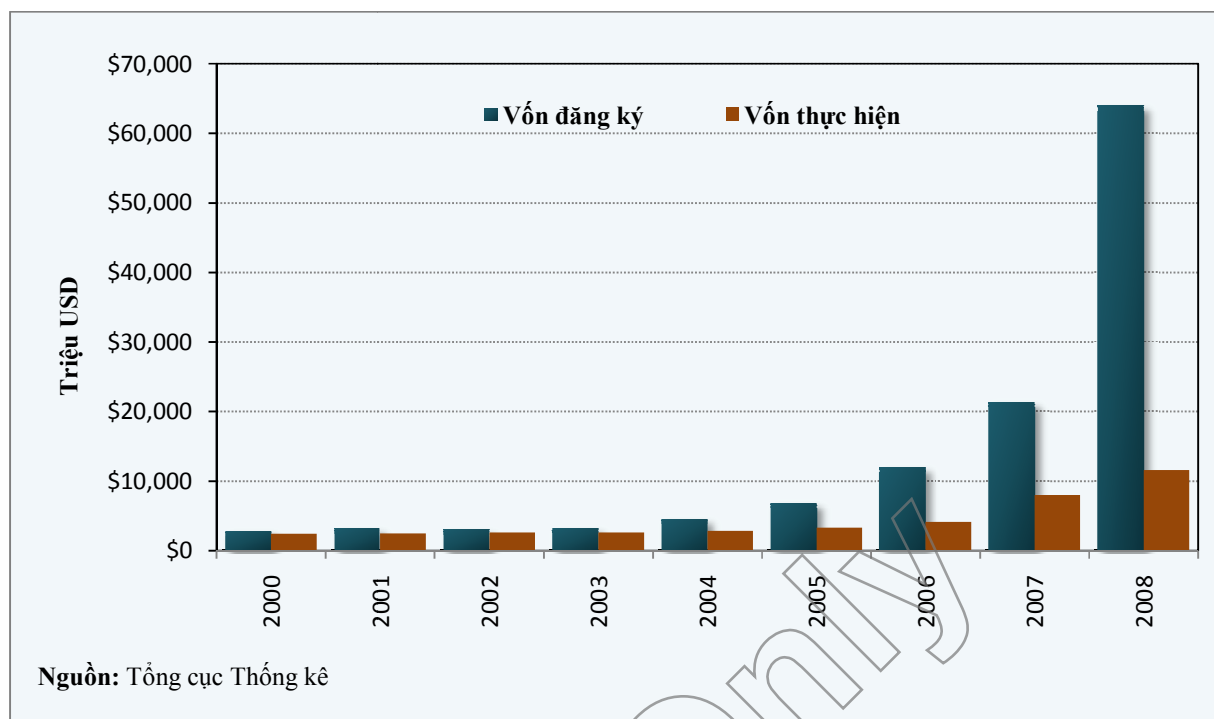


2.2.1.2.2 Tỷ lệ thực hiện vốn FDI

- Khoảng cách lớn và ngày càng tăng giữa FDI công bố và FDI thực hiện

Mặc dù lượng vốn FDI đăng ký được công bố là lớn, thực tế cho thấy sự chênh lệch giữa con số đăng ký và con số thực hiện ngày càng gia tăng. Tỷ lệ giải ngân đạt mức cao nhất trong giai đoạn 1997 – 2004 (73,5%), nhưng đã giảm mạnh xuống còn 40,1% trong giai đoạn 2006-2008. Một phần của sự chênh lệch này là do xu hướng đua nhau thu hút FDI và có tình trạng khai quá lượng FDI thu hút được tại các địa phương. Phần khác là do việc thực hiện các dự án FDI gặp khó khăn so với dự kiến ban đầu, hay do động thái đăng ký dự án của nhiều nhà đầu tư chỉ để giữ chỗ hoặc lấy đất và sau đó là bán lại dự án để thu lời.

Hình 2.21: Vốn FDI đăng ký so với vốn thực hiện, 2000 - 2008

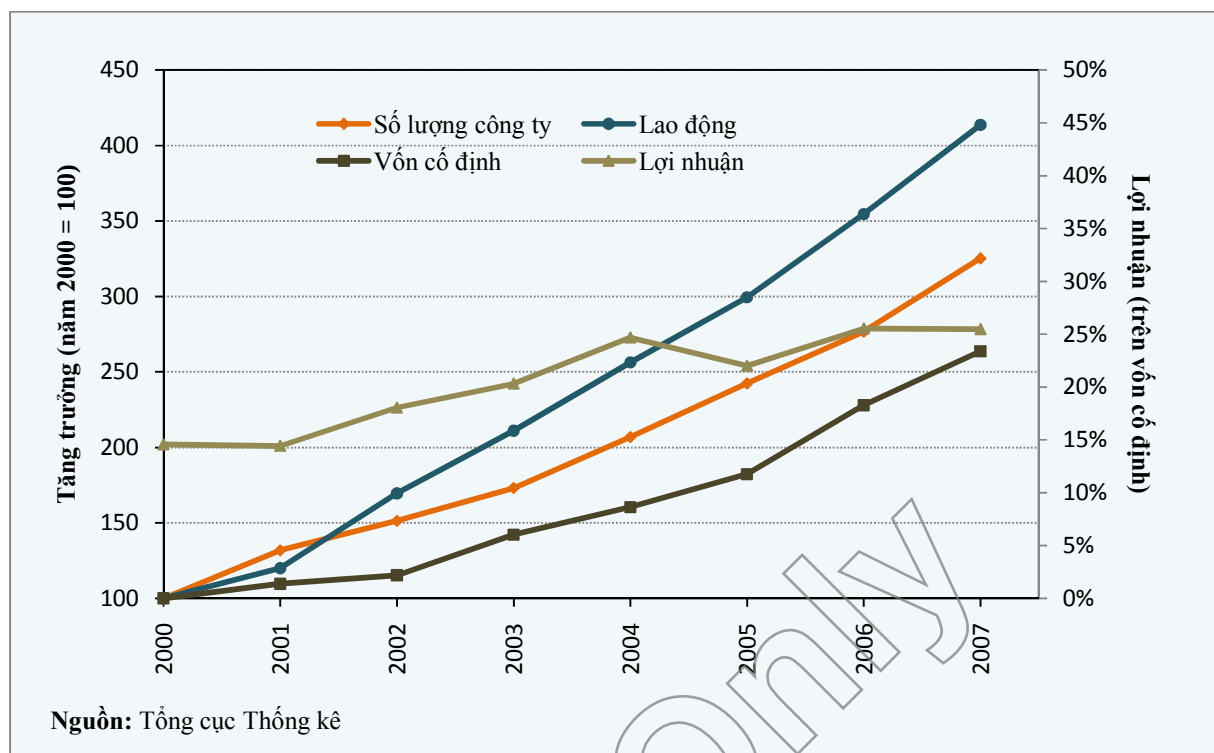


2.2.1.2.4 Cơ cấu FDI theo lĩnh vực đầu tư

- FDI đang chuyển dịch mạnh sang lĩnh vực bất động sản và các ngành thâm dụng lao động

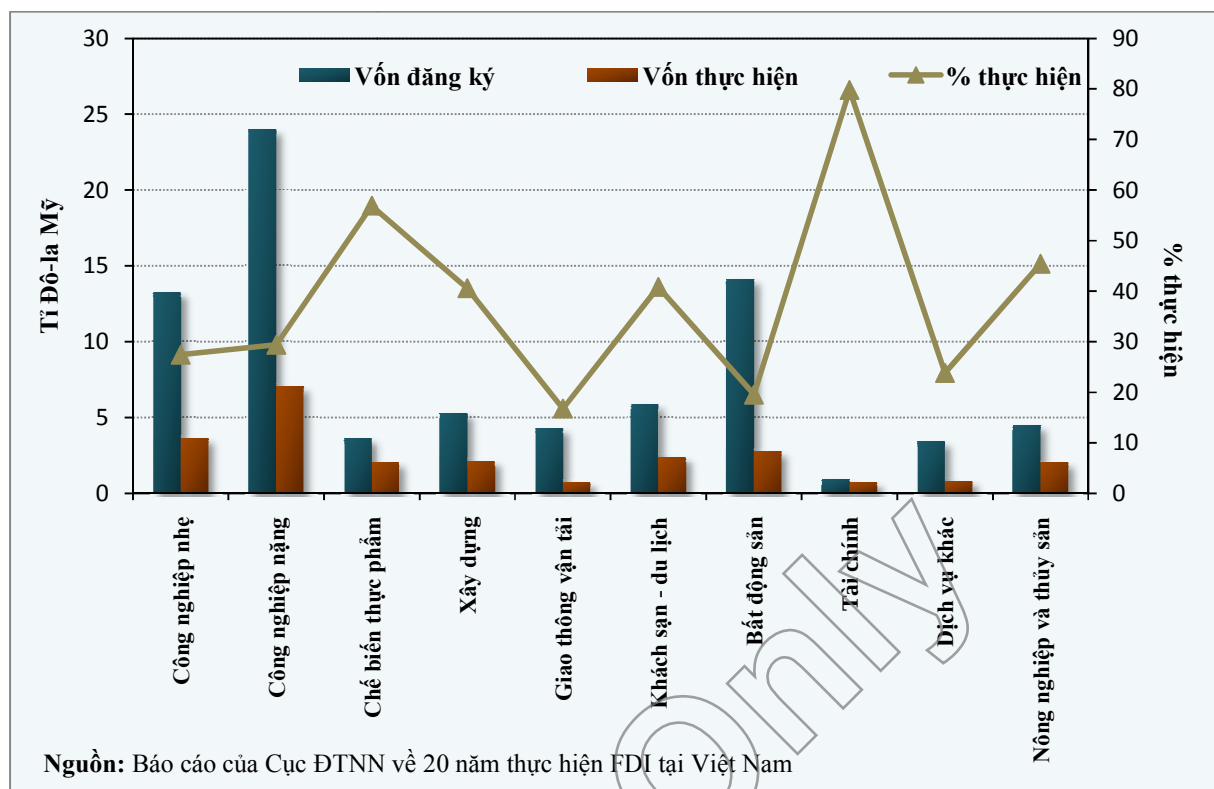
Trong những năm đầu, dòng vốn FDI tập trung vào các ngành sản xuất thay thế nhập khẩu (dầu mỏ, xây dựng, giao thông vận tải, thông tin liên lạc,...) để phục vụ thị trường nội địa đang được bảo hộ (STAR 2003). Trong vòng năm năm trở lại đây, FDI có xu hướng chuyển dần sang các ngành thâm dụng lao động và ngành bất động sản. Hình 2.22 cho thấy số lao động trong khu vực FDI đang tăng nhanh hơn số lượng doanh nghiệp và vốn cố định, phản ánh sự chuyển dịch của dòng vốn này sang các ngành thâm dụng lao động. Đây là kết quả của việc loại bỏ các biện pháp bảo hộ và cũng phản ánh lợi thế nhân công rẻ của Việt Nam. Năm 2009, số dự án FDI trong lĩnh vực bất động sản và kinh doanh cho thuê chiếm tới 21% tổng số dự án FDI với tổng vốn đầu tư tương đương 33% tổng vốn đăng ký (Tổng cục Thống kê 2009).

Hình 2.22: Hoạt động của khu vực đầu tư nước ngoài



Mặc dù khu vực chế biến, chế tạo vẫn chiếm tỷ trọng cao nhất trong tổng vốn đăng ký, mức độ giải ngân thực tế còn thấp, chỉ chiếm 30% tổng vốn thực hiện trong giai đoạn 1988-2007. Điều này có thể cho thấy đầu tư vào khu vực này gặp nhiều khó khăn và đem lại nguồn lợi ít hơn so với đầu tư vào dịch vụ và bất động sản. Do đó, cần phải xem lại chính sách và các biện pháp ưu đãi để khuyến khích luồng vốn FDI đổ vào khu vực chế biến chế tạo, qua đó nâng cao năng suất và mang lại tác động lan toả cho cả nền kinh tế.

Hình 2.23: Tỷ lệ giải ngân FDI theo ngành trong giai đoạn 1988-2007



Quyết định chính sách của chính phủ Việt Nam cũng có thể có tác động lên cơ cấu FDI theo ngành. Đã có nhiều ý kiến cho rằng cần phải xem xét lại các dòng vốn FDI được ưu tiên hiện nay. Đầu tư vào dự án bất động sản bị chỉ trích vì nhiều lý do, từ việc làm mất đất nông nghiệp tới việc gây ra bong bóng giá đất. Một vấn đề đang được thảo luận hiện nay là việc tập trung vào các dự án tạo ra giá trị gia tăng trong nước cao hoặc có hàm lượng công nghệ cao. Thành phố Hồ Chí Minh hiện nay đã hạn chế việc cấp phép cho các dự án FDI thâm dụng lao động trình độ thấp. Tuy vậy, việc dịch chuyển các dự án FDI trong ngành chế biến chế tạo từ Trung Quốc sang Việt Nam sẽ vẫn tiếp tục. Ví dụ như tại thời điểm hiện tại, rất nhiều doanh nghiệp Hàn Quốc đang tìm kiếm những địa điểm có tính cạnh tranh cao hơn để thay thế cho một số địa điểm tại Trung Quốc, và các nước ASEAN tỏ ra có ưu thế nhờ vào vị trí địa lý và văn hóa; trong số đó, Việt Nam hoàn toàn có khả năng là một trong những nước được lợi nhiều nhất từ xu thế này.

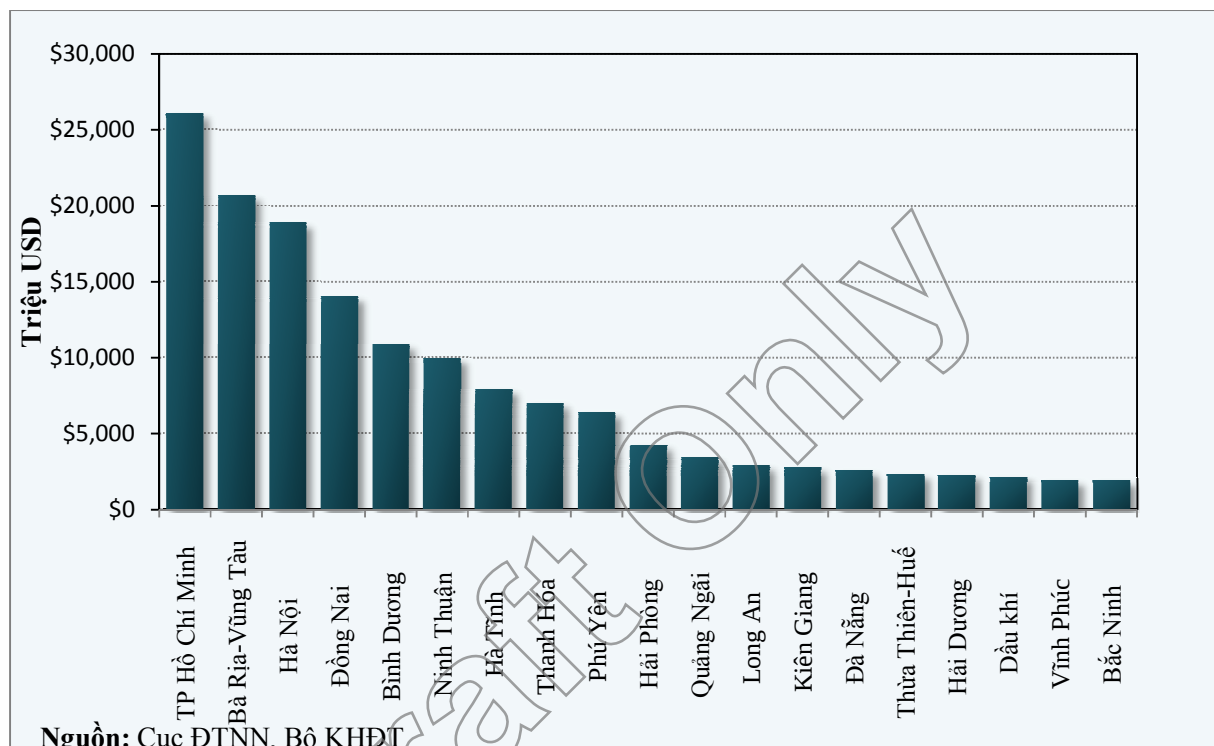
2.2.1.2.5 Phân bổ về mặt địa lý của vốn FDI

- FDI tập trung nhiều ở một vài trung tâm kinh tế lớn và đang dịch chuyển dần sang nhóm các tỉnh kế tiếp

Năm 2009, các tỉnh dẫn đầu trong thu hút FDI vào Việt Nam là Bà Rịa – Vũng Tàu (6,73 tỉ USD trong tổng số 21,48 tỉ), Quảng Nam (4,174 tỉ), và Bình Dương (2,502 tỉ). Thành phố Hồ Chí

Minh và Hà Nội xếp tương ứng thứ 7 và 8. Tổng số dự án được cấp phép tại ba trung tâm kinh tế chính của Việt Nam là 537, chiếm 64% tổng số giấy phép trên toàn quốc. Nếu theo tổng vốn đăng ký tích lũy cho tới cuối năm 2008, thành phố Hồ Chí Minh, Bà Rịa Vũng Tàu và Hà Nội vẫn là ba điểm đến hấp dẫn nhất của FDI.

Hình 2.24: Vốn FDI đăng ký theo địa phương tính lũy kể đến ngày 31/12/2008



2.2.1.2.6 Tác động của FDI

- Có ít dấu hiệu cho thấy tác động lan tỏa tích cực của FDI và mối liên kết giữa khu vực FDI với nền kinh tế trong nước

Tổng lượng vốn FDI đăng ký tuy tăng lên theo thời gian, nhưng vẫn có hàm lượng công nghệ thấp. Để cải thiện điều này, chính sách thu hút đầu tư công nghệ cao từ FDI đã được cải thiện từ năm 2005 với sự ra đời của Luật Đầu tư và sau đó là Luật Chuyển giao Công nghệ năm 2006.

Chính phủ cũng chú ý tới việc thu hút FDI có hàm lượng công nghệ thông qua việc thành lập các khu công nghệ cao, như Khu Công nghệ cao Hòa Lạc⁹. Tuy nhiên, tới thời điểm hiện tại mới chỉ có 28 dự án đầu tư được cấp phép, không ít trong số đó là các dự án FDI với tổng số vốn đăng ký

⁹ Khu công nghệ cao luôn phải đối mặt với sự chậm tiến độ trong giải phóng mặt bằng, xây dựng hạ tầng.

chưa đến 1 tỉ USD và vẫn đang trong giai đoạn khởi động. Trình độ lao động thấp, năng lực công nghệ yếu kém của doanh nghiệp trong nước, và sự thiếu liên kết (cả xuôi và ngược) giữa doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước được xem là những rào cản cho quá trình chuyển giao công nghệ thông qua FDI ở Việt Nam (Tuệ Anh N.T., 2009).

Theo Điều tra về Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2009, trong số gần 10.000 doanh nghiệp tư nhân trong nước được điều tra, chỉ có 6,9% số doanh nghiệp có khách hàng chính là các doanh nghiệp FDI; 15% có khách hàng chính là DNNN; và 58% có khách hàng chính là các doanh nghiệp tư nhân trong nước khác.

Cuộc khảo sát gần đây của CIEM đối với các doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài trong lĩnh vực may mặc và điện tử tại các tỉnh Hưng Yên, Hải Dương, Vũng Tàu, Bình Dương và Đồng Nai cho thấy tất cả các doanh nghiệp được điều tra chỉ thực hiện những khâu đơn giản nhất trong dây chuyền sản xuất tại Việt Nam, còn việc thiết kế, xác định dung lượng và các khâu tinh vi khác đều được quyết định bởi công ty mẹ ở nước ngoài. Công ty mẹ cũng lo luôn việc cung cấp nguyên liệu đầu vào, phân phối và bán sản phẩm cuối cùng. Đây là mô hình gia công giản đơn điển hình, dựa vào nguồn lao động rẻ, tiêu tốn năng lượng, đòi hỏi giao thông và hạ tầng logistic tốt và cạnh tranh dựa trên giá. Với mô hình này thì sẽ rất khó có thể tạo ra tác động tràn tích cực từ khu vực FDI. Chính vì vậy, các biện pháp chính sách và nỗ lực hiện tại nhằm tạo ra một môi trường thuận lợi, chi phí thấp cho các doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp FDI, tuy cần thiết nhưng vẫn không đủ để thúc đẩy tác động lan toả từ FDI và nâng cao năng suất lao động.

Hộp 2.2: Trình độ công nghệ của doanh nghiệp FDI tại thành phố Hồ Chí Minh

Tính đến 31/12/2008, thành phố Hồ Chí Minh có 3 khu chế xuất và 12 khu công nghiệp với tổng cộng 1.143 dự án đang hoạt động; tổng vốn đăng ký của các dự án này đạt 4,36 tỉ Đô-la Mỹ và tổng số lao động ước đạt 250 nghìn người. Tuy nhiên, chỉ có 3 doanh nghiệp công nghệ cao đáp ứng yêu cầu là Nidec Tosok, Mtex, và Renesas. Năm 2005, kim ngạch xuất khẩu các sản phẩm công nghệ cao của 3 DN này chiếm gần 22% tổng kim ngạch xuất khẩu của tất cả các khu công nghiệp đang hoạt động (khoảng 300 triệu USD). Nhìn chung, hàm lượng công nghệ cao, hàm lượng sản xuất, và hàm lượng chất xám trong các sản phẩm công nghiệp vẫn còn thấp.

Theo điều tra năm 2008 của Sở Khoa học Công nghệ thành phố Hồ Chí Minh tại 429 doanh nghiệp đang hoạt động trong các khu công nghiệp, khu chế xuất, chỉ có 1% đạt trình độ công nghệ cao, 4% khá, 8% trung bình khá, 36% trung bình và tới 51% có trình độ công nghệ dưới trung bình. Khu chế xuất Tân Thuận tuy được lấp đầy (chủ yếu là các DN ĐTNN) nhưng 61% số DN ở đây có trình độ công nghệ thấp.

Nguồn: CIEM

2.2.1.2.7. Điều gì thu hút FDI đến Việt Nam?

Theo điều tra hàng năm của JETRO đối với các doanh nghiệp Nhật Bản hoạt động tại châu Á, những yếu tố hấp dẫn nhất khi đầu tư vào Việt Nam bao gồm: ổn định chính trị (61,1% số trả lời), nhân công rẻ (38,9%), và quy mô thị trường (38%).

Tóm lại, mặc dù FDI tăng lên về số lượng nhưng việc thiếu các động lực để nâng cao chất lượng, hiệu quả và NLCT của các ngành nói riêng và của nền kinh tế nói chung đã hạn chế sự đóng góp của khu vực FDI vào nâng cao NLCT. Cần có các động lực và biện pháp chính sách để khuyến khích hơn nữa các dự án FDI sử dụng công nghệ tiên tiến, tăng cường chuyển giao công nghệ, phổ biến công nghệ thân thiện môi trường và chuyển giao kỹ năng.

2.2.2 Thương mại¹⁰

Thương mại thúc đẩy sự thịnh vượng thông qua nhiều cách. Thương mại thúc đẩy chuyên môn hoá vào những lĩnh vực mà nền kinh tế đó có lợi thế cạnh tranh hoặc lợi thế tương đối. Như một con đường hai chiều, thương mại buộc các công ty trong nước phải vươn mình cạnh tranh trên thị trường thế giới, đồng thời cũng tiếp thu và hưởng lợi từ thị trường toàn cầu.

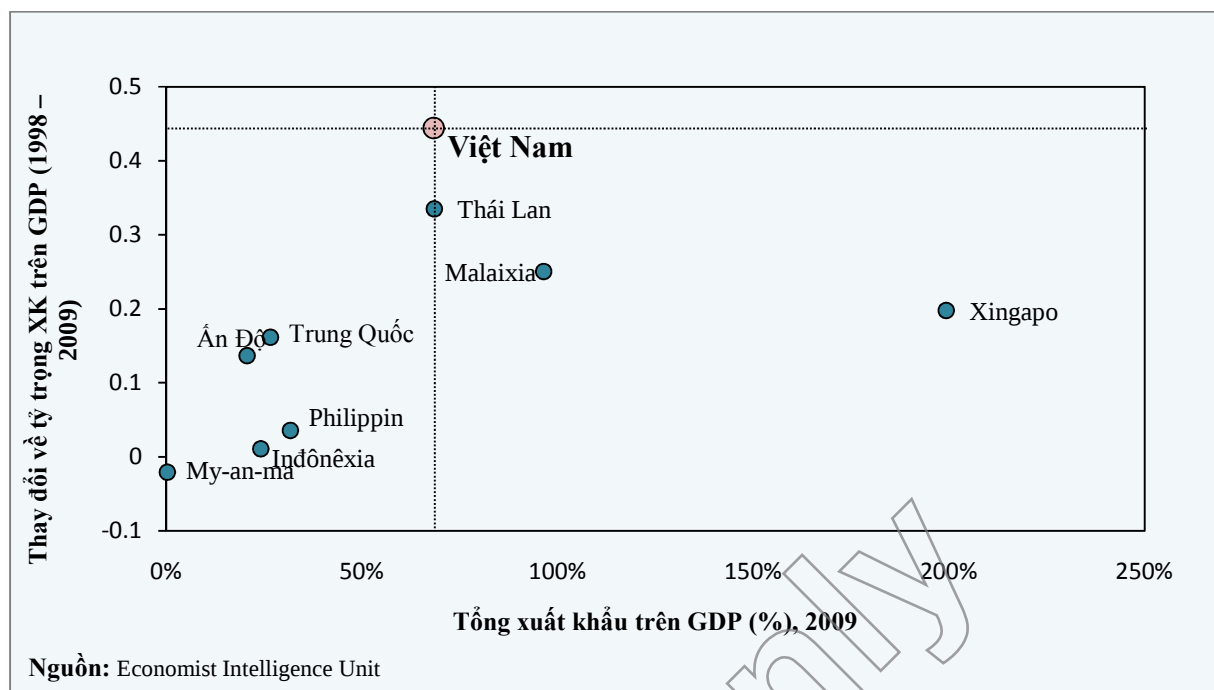
2.2.2.1. Xuất khẩu

2.2.2.1.1. Tình hình xuất khẩu chung

- Tỷ lệ xuất khẩu so với GDP cao; tuy nhiên thị phần thế giới còn tương đối nhỏ

Hình 2.25: Mức độ và tăng trưởng xuất khẩu

¹⁰ Phần này sử dụng một số phân tích và số liệu do Tiến sỹ Manuel Albaladejo (UNIDO) cung cấp. Xin tham khảo tài liệu Albaladejo, M. 2010, “So sánh khả năng cạnh tranh của công nghiệp Việt Nam”, tài liệu của UNIDO đóng góp cho Báo cáo NLCT Việt Nam 2010, Viên (Áo).



Các số liệu thương mại cho thấy sự hội nhập nhanh chóng của Việt Nam vào nền kinh tế thế giới, đặc biệt kể từ sau khi ký Hiệp định Thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ năm 2001. Xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ của Việt Nam đã tăng hơn bốn lần trong giai đoạn 2000 – 2008, từ 17,2 tỷ USD lên 69,8 tỷ USD năm 2008, trước khi giảm xuống còn 62,8 tỷ USD năm 2009 do tác động của suy thoái kinh tế toàn cầu. Với mức này, tỷ trọng xuất khẩu trong GDP của Việt Nam năm 2009 là xấp xỉ 68%, chỉ thấp hơn Xingapo và Malaixia, xấp xỉ tương đương với Thái Lan và cao hơn hầu hết các nước khác trong khu vực.

Bảng 2.5 dưới đây thể hiện một số chỉ số hoạt động thương mại khác của Việt Nam. So sánh với các nước bạn, tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam chỉ đứng sau Trung Quốc, nhưng thị phần trên thị trường thế giới vẫn tương đối thấp, do quy mô nền kinh tế còn nhỏ.

Bảng 2.5: Chỉ số hoạt động thương mại (TPI) – Việt Nam so với một số nước châu Á, 2006

Quốc gia	Thị phần thế giới (%)	Tăng trưởng kim ngạch XK (%)	Tăng trưởng khối lượng XK (%)	Số lượng các nhà xuất khẩu có doanh thu trên 100.000 USD/ năm
Trung Quốc	8.1	31	21	4,644

Malaixia	1.3	14	2	3,397
Thái Lan	1.1	18	8	3,281
Indônêxia	0.8	15	2	2,941
Việt Nam	0.4	26	9	2,107

Nguồn: Trade Performance HS: Exports and Imports of all industries 2006, Trade Competitiveness Map, International Trade Centre (ITC).

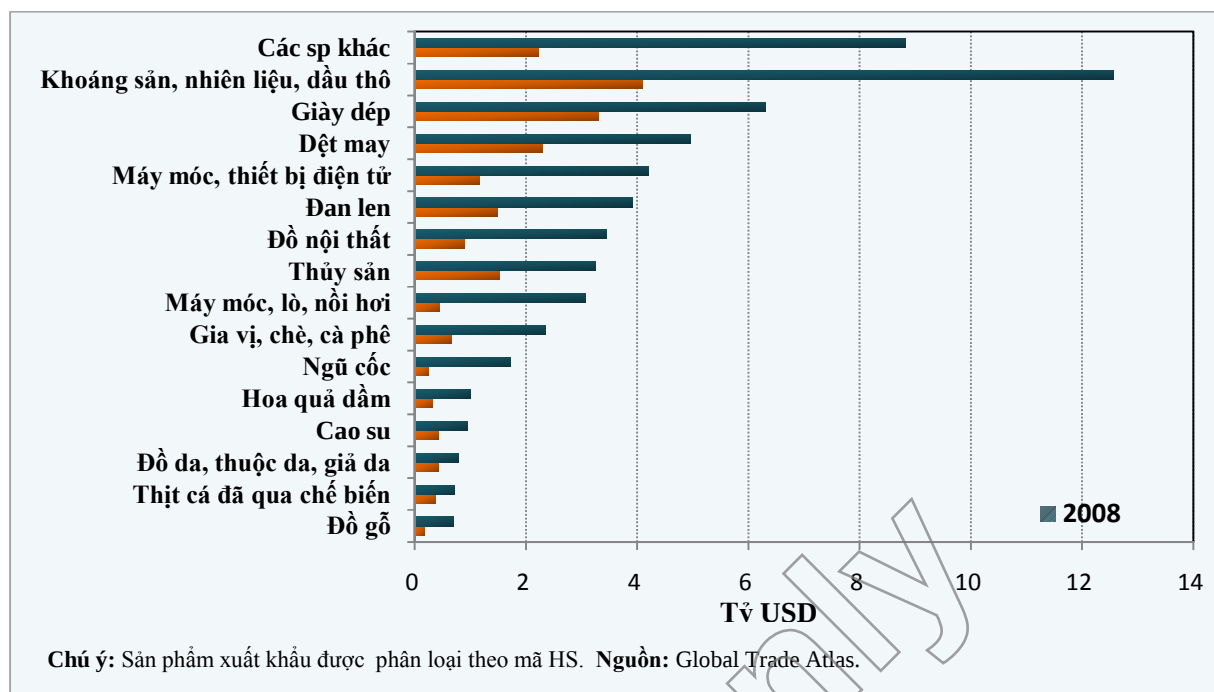
2.2.2.1.2 Cơ cấu xuất khẩu theo sản phẩm

- Tập trung chủ yếu vào các sản phẩm thâm dụng lao động có hàm lượng công nghệ thấp và các sản phẩm nông nghiệp:

Ngoài dầu thô vốn chiếm tỷ trọng tới một phần năm tổng kim ngạch xuất khẩu, các sản phẩm xuất khẩu chủ chốt khác chủ yếu là các mặt hàng thâm dụng lao động hoặc sản phẩm nông nghiệp, ví dụ như giày dép, may mặc (cả dệt và may), và máy móc linh kiện điện tử.

Tốc độ tăng trưởng trong giai đoạn 2003 – 2009 của 15 nhóm mặt hàng có trị giá kim ngạch lớn nhất trong Hình 2.26 có sự khác biệt khá lớn. Nhóm hàng tăng chậm bao gồm giày dép (với mức tăng hàng năm 13,8%), dệt may (16,7%), thủy sản (16,4%), cao su (18,0%), da và thuộc da (13,2%), cá thịt chế biến (14,1%). Nhóm hàng tăng trưởng nhanh gồm có máy móc linh kiện điện tử (29,0%), đồ gỗ nội thất và chăn ga gối đệm (30,7%), máy móc, lò phản ứng và nồi hơi (47,6%) và ngũ cốc (46,5%). Mức tăng chung của cả nhóm 15 sản phẩm này là 22,9%/năm. Trong khi đó, kim ngạch xuất khẩu của tất cả các nhóm hàng khác (không thể hiện trong Hình 2.27), tăng trưởng tới 31,7%/năm trong giai đoạn 2003- 2008, cho thấy mức độ đa dạng hoá của xuất khẩu Việt Nam đang tăng lên.

Hình 2.26: Các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam phân theo các phân nhóm sản phẩm chính (2003 và 2008)



- Tỷ trọng các mặt hàng chế tác xuất khẩu trong tổng xuất khẩu tương đối cao

Xuất khẩu các mặt hàng chế tác hiện chiếm khoảng hai phần ba tổng kim ngạch xuất khẩu Việt Nam. Tăng trưởng kim ngạch chế tác xuất khẩu của Việt Nam trong giai đoạn 2000 - 2008 là 25,4%/năm từ 6,8 tỷ USD lên 41,2 tỷ USD (xem Bảng 2.6 dưới). Tốc độ tăng ấn tượng này không kém gì mức tăng của Trung Quốc là 25,1% trong cùng thời kỳ.

Bảng 2.6: Xuất khẩu các sản phẩm chế tác, 2000-2008

Nước	Kim ngạch xuất khẩu lĩnh vực chế tác (tỷ USD)			Thị phần thế giới			Tốc độ tăng trưởng hàng năm		
	2000	2005	2008	2000	2005	2008	2000-2005	2005-2008	2000-2008
Cam-pu-chia	1.1	3	4.6	0.02%	0.03%	0.03%	22.2%	15.4%	19.6%
Trung Quốc	228.4	722.6	1,370.1	3.79%	7.44%	9.51%	25.9%	23.8%	25.1%
Hồng Kông	22.1	16.5	10.7	0.37%	0.17%	0.07%	-5.7%	-13.6%	-8.7%
Indônêxia	42.9	55	82.4	0.71%	0.57%	0.57%	5.1%	14.4%	8.5%
Hàn Quốc	166.5	277.7	409.4	2.76%	2.86%	2.84%	10.8%	13.8%	11.9%
Malaixia				1.45%	1.24%	0.97%	6.6%	5.2%	6.1%

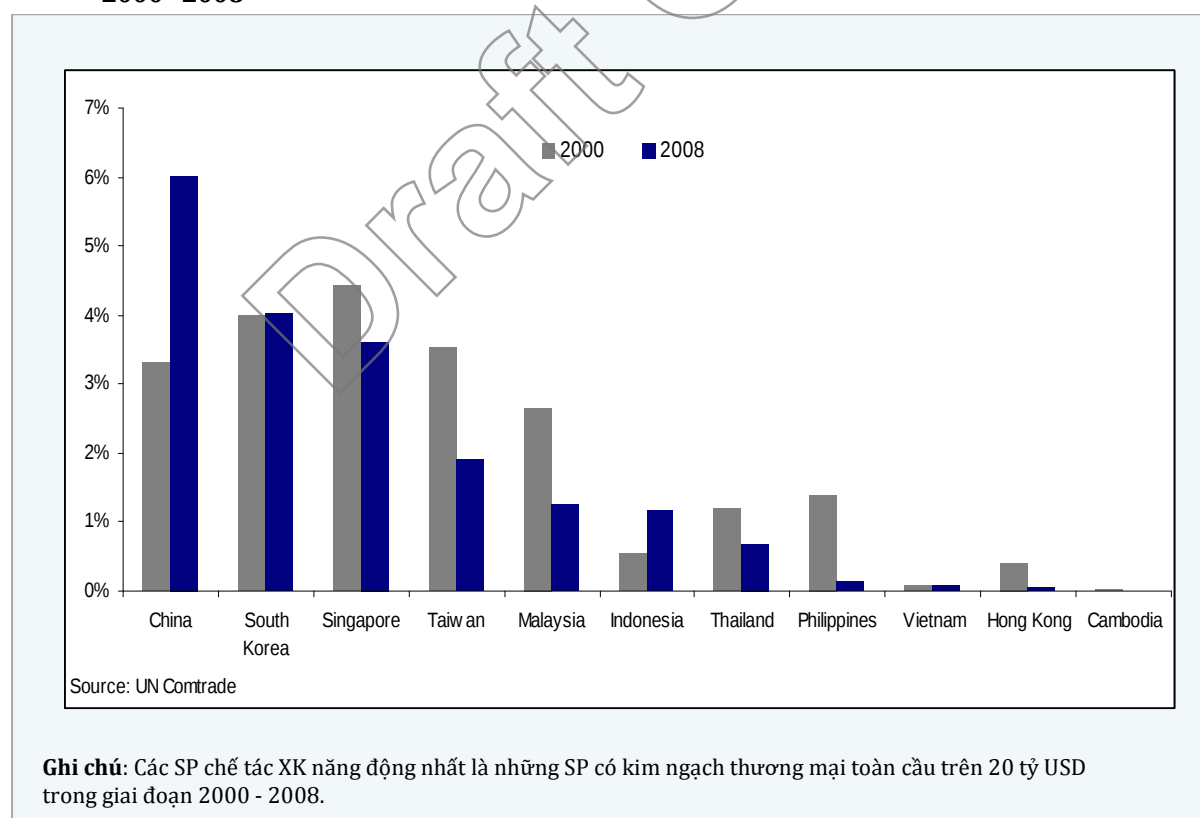
	87.5	120.4	140.1						
Phi-lip-pin				0.61%	0.41%	0.31%	1.5%	4.6%	2.7%
Xingapo	36.6	39.4	45.2	2.15%	2.22%	2.11%	10.7%	12.1%	11.2%
Đài Loan	129.6	215.4	303.7	2.39%	1.89%	1.55%	4.9%	6.9%	5.6%
Thái Lan	144.5	183.1	223.9	0.97%	0.99%	1.04%	10.3%	15.9%	12.4%
	58.7	95.9	149.1						
Việt Nam				0.11%	0.18%	0.29%	21%	33%	25.4%
	6.8	17.5	41.2						

Ghi chú: Số liệu ước đối được sử dụng cho Việt Nam và Cam-pu-chia trong năm 2008.

Nguồn: UN Comtrade.

Xuất khẩu lĩnh vực chế tác của Việt Nam tăng trưởng từ xuất phát điểm rất thấp, cho nên dù tăng trưởng nhanh vẫn không thể tăng nhanh được thị phần trên thị trường thế giới. Việt Nam chỉ chiếm 0,3% của thị trường sản phẩm chế tác thế giới năm 2008 và chiếm 0,1% thị phần thế giới về nhóm các sản phẩm chế tác năng động nhất của thương mại toàn cầu, chỉ xếp trên Hồng Kông (là nền kinh tế xuất khẩu dịch vụ) và Campuchia về xếp hạng này năm 2008.

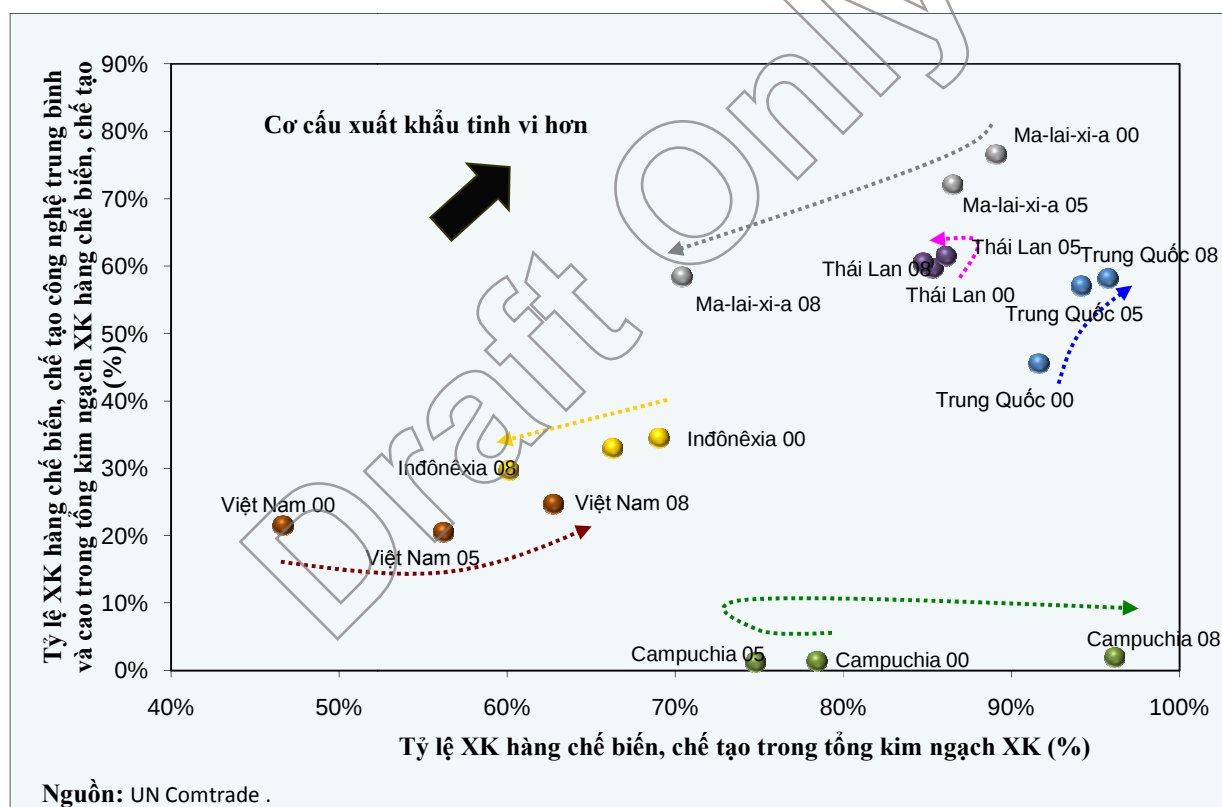
Hình 2.27: Thị phần thế giới về 20 mặt hàng chế tạo xuất khẩu năng động nhất, 2000- 2008



Việt Nam có lẽ đã tập trung vào các lĩnh vực mà nhu cầu thị trường toàn cầu sụt giảm và bão hòa chẳng hạn như trao đổi thương mại quần áo may mặc nam giới và phụ nữ chỉ tăng tương ứng 4,3% và 7,1% trong giai đoạn 2000- 2008, thấp hơn nhiều so với mức tăng trung bình của thương mại thế giới là 11,5%.

Hình 2.28 khái quát sự chuyển dịch cơ cấu xuất khẩu Việt Nam theo hướng tăng tỷ trọng các sản phẩm có độ phức tạp cao hơn. Nhìn chung, Việt Nam đang đi đúng hướng, chậm nhưng chắc. Thách thức thực sự đối với Việt Nam là làm sao để tăng mức độ phức tạp về công nghệ của các sản phẩm chế tác xuất khẩu.

Hình 2.28: Xu hướng thay đổi cơ cấu xuất khẩu theo hướng tăng tỷ trọng các sản phẩm chế tác và sản phẩm có hàm lượng công nghệ cao, (2000-2008)



- Các sản phẩm chế tác xuất khẩu có giá trị gia tăng thấp:

So sánh với các nước khác trong khu vực, các sản phẩm chế tác xuất khẩu của Việt Nam không phức tạp về mặt công nghệ - tỷ trọng của các sản phẩm công nghệ vừa và cao trong tổng giá trị gia tăng của các mặt hàng chế tác xuất khẩu chỉ ở mức trên 20% và không thay đổi qua những

năm gần đây. Các lĩnh vực công nghệ thấp thâm dụng lao động, chủ yếu là các cụm sản xuất hàng may mặc thời trang, chiếm tới hơn 70% giá trị gia tăng của ngành công nghiệp chế tác của Việt Nam.

Bảng 2.7: Hàm lượng công nghệ của các sản phẩm chế tác xuất khẩu, 2000-2008

Nước	2000				2008			
	Công nghệ cao	Công nghệ vừa	Công nghệ thấp	Thâm dụng tài nguyên	Công nghệ cao	Công nghệ vừa	Công nghệ thấp	T
Cam-pu-chia	0.1%	1.2%	93%	5.7%	0.1%	1.8%	96.7%	
Trung Quốc	21.2%	24.3%	45.4%	9.1%	29.9%	28.3%	33.3%	
Hồng Kông	25.8%	11.3%	58.5%	4.4%	20.5%	17.9%	47.1%	
Indônêxia	14.9%	19.6%	31.9%	33.6%	6.4%	23.3%	22.7%	
Hàn Quốc	35.1%	35.3%	17.9%	11.7%	28.4%	44.3%	11.6%	
Malaixia	55.2%	21.4%	9.8%	13.7%	34.3%	24%	13%	
Phi-lip-pin	69%	12.4%	11.9%	6.6%	62.1%	15.5%	8.1%	
Xingapo	59.4%	20.9%	6.9%	12.7%	44.8%	22%	6.7%	
Đài Loan	43.2%	28.2%	24.3%	4.3%	35.8%	32.5%	18.5%	
Thái Lan	32.4%	27.2%	21.9%	18.5%	22.7%	37.7%	16.1%	
Việt Nam	11.1%	10.3%	64.7%	13.8%	10.1%	14.5%	67.1%	

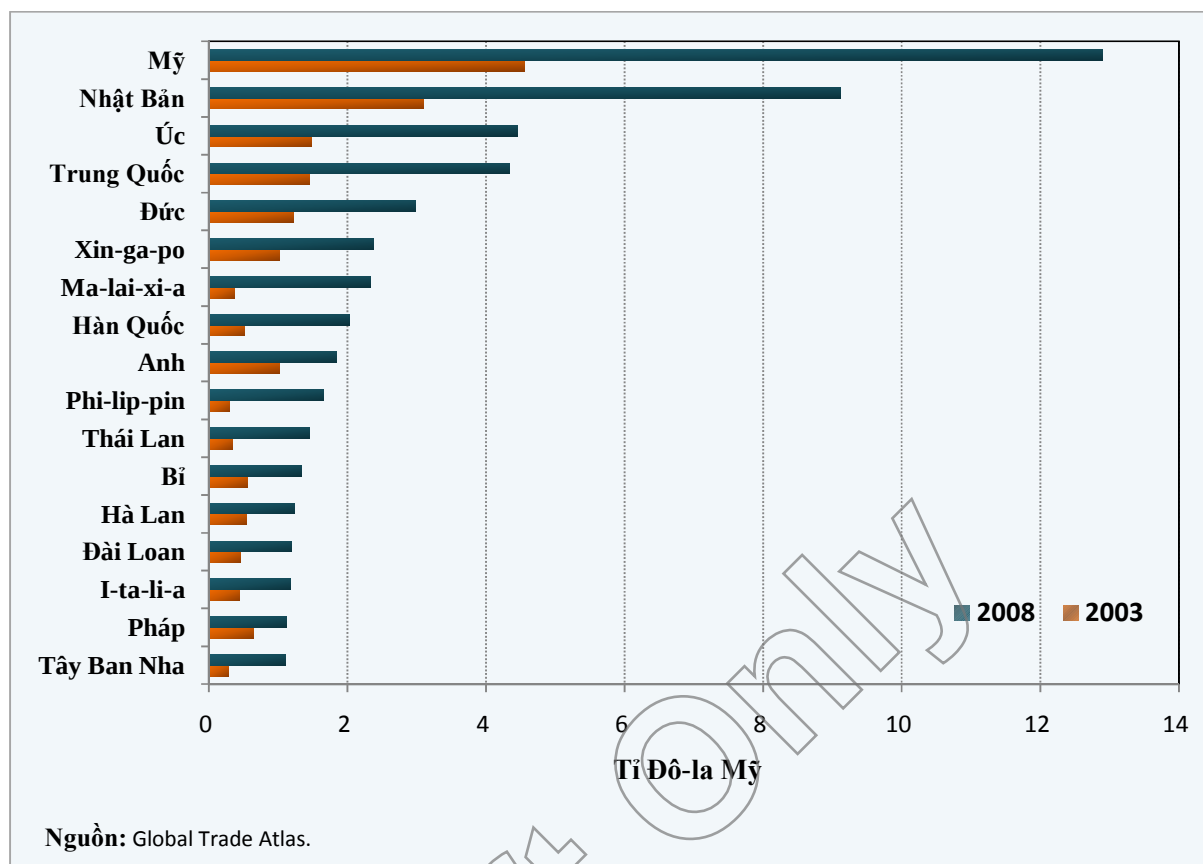
Nguồn: UN Comtrade.

2.2.2.1.3 Đối tác xuất khẩu

- Tập trung vào các thị trường phát triển ở Bắc Mỹ, châu Âu và châu Á.

Hoa Kỳ vẫn là thị trường xuất khẩu quan trọng nhất của Việt Nam, như minh họa trong Hình 2.29. Sau đó là Nhật Bản, Úc, Trung Quốc và Đức. Nhóm 5 nước này chiếm quá nửa tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam; mặc dù tỷ trọng có giảm từ 57,2% năm 2003 xuống 55,4% năm 2008. Tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm của tổng xuất khẩu vào 17 nước đối tác thương mại chủ chốt là 23,5%. Các thị trường tăng trưởng chậm hơn trong nhóm này là EU và Xingapo. Xu hướng chung cho thấy sự tập trung ngày càng gia tăng vào khu vực châu Á kể cả Úc, với mức tăng trưởng xuất khẩu trung bình hàng năm đạt 26,3%.

Hình 2.29: Kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam với một số đối tác chính (2003 và 2008)



Bảng 2.8: Kim ngạch xuất khẩu một số nhóm hàng chủ lực của Việt Nam phân theo thị trường, 2008 - 2009

Thị trường	2008		2009		Tỷ trọng trong tổng kim ngạch xuất khẩu của VN(%)	
	Sản phẩm chủ lực	Kim ngạch (Tỷ USD)	Sản phẩm chủ lực	Kim ngạch (Tỷ USD)	2008	2009
EU	Giày dép	2.51	Giày dép	1.71	17.3%	15.1%
	Dệt may	1.7	Dệt may	1.44		
	Thủy sản	1.15	Thủy sản	0.96		
	Dầu thô	2.82	Dầu thô	2.21		
ASEAN	Gạo	1.52	Gạo	1.23	16.3%	13.6%
	Máy tính	0.73	Máy tính	0.59		
	Dệt may	5.1	Dệt may	4.99		
Hoa Kỳ	Giày dép	1.07	Đồ gỗ	1.1	18.9%	19.9%

	Đồ gỗ	1.06	Giày dép	1.04		
	Dầu thô	2.18	Dệt may	0.95		
Nhật Bản	Thủy sản	0.83	Thủy sản	0.76	13.6%	11%
	Dệt may	0.82	Dây cáp điện	0.64		
	Cao su	1.06	Than đá	0.94		
Trung Quốc	Than đá	0.74	Cao su	0.86	7.2%	10.7%
	Dầu thô	0.6	Sắt	0.5		
Nguồn: Báo cáo Xúc tiến Xuất khẩu của DEPOCEN, 2009 - 2010						

2.2.2.1.4 Đa dạng hoá xuất khẩu

- *Mức độ đa dạng hoá thị trường cao, trong khi mức độ đa dạng hoá sản phẩm còn tương đối thấp nhưng đang được cải thiện*

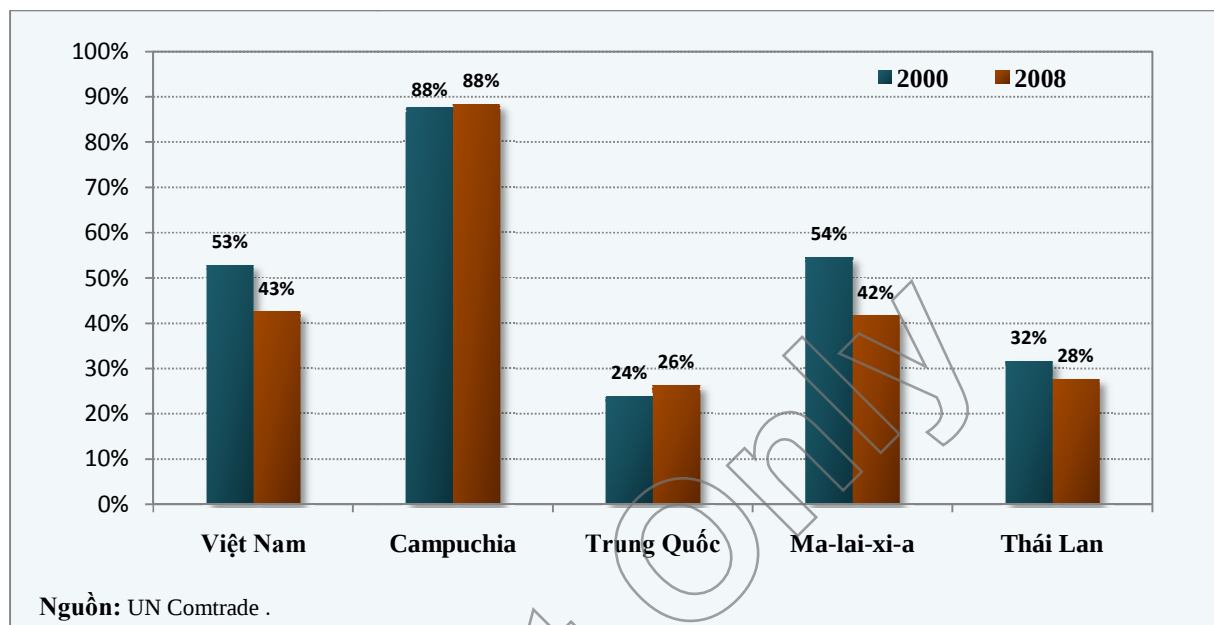
Xuất khẩu Việt Nam có mức độ đa dạng hoá cao. Việt Nam xếp thứ hai trong khu vực xét về đa dạng hóa thị trường, chỉ sau Trung Quốc, và xếp trước Hàn Quốc, Indônêxia và Thái Lan (xem Bảng 2.9). Mức độ đa dạng hóa thị trường cao của Việt Nam là một điểm mạnh giúp bảo vệ hàng xuất khẩu Việt Nam khỏi sự cạnh tranh mạnh mẽ trước sự nổi lên của các đối thủ trên các thị trường lớn. Về mức độ đa dạng hoá mặt hàng, 5 mặt hàng chế tác xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam chiếm hơn 50% trong tổng xuất khẩu hàng chế tác vào năm 2000, nhưng gần đây đã giảm xuống còn hơn 40% vào năm 2008 (Hình 2.30) – một dấu hiệu cho thấy sự cải thiện về đa dạng hoá cơ cấu mặt hàng của xuất khẩu Việt Nam.

Bảng 2.9: Chỉ số đa dạng hóa thị trường của Việt Nam và một số nước, 2000-2008

Nước	Xếp hạng		Giá trị chỉ số	
	2008	2000	2008	2000
Trung Quốc	1	3	1	0.95
Việt Nam	2	1	0.88	1
Hàn Quốc	3	4	0.77	0.95
Indônêxia	4	2	0.73	0.97
Thái Lan	5	5	0.73	0.91
Phi-lip-pin	6	7	0.68	0.80
Malaixia	7	8	0.66	0.78
Đài Loan	8	6	0.56	0.84
Hồng Kông	9	10	0.36	0.41
Xingapo	10	9	0.35	0.56
Cam-pu-chia	11	11	0	0

Nguồn: UN Comtrade.

Hình 2.30: Tỷ trọng của 5 sản phẩm chế tác xuất khẩu lớn nhất trong tổng kim ngạch hàng chế tác xuất khẩu, 2000 và 2008



2.2.2.2 Nhập khẩu

2.2.2.2.1 Tình hình nhập khẩu chung

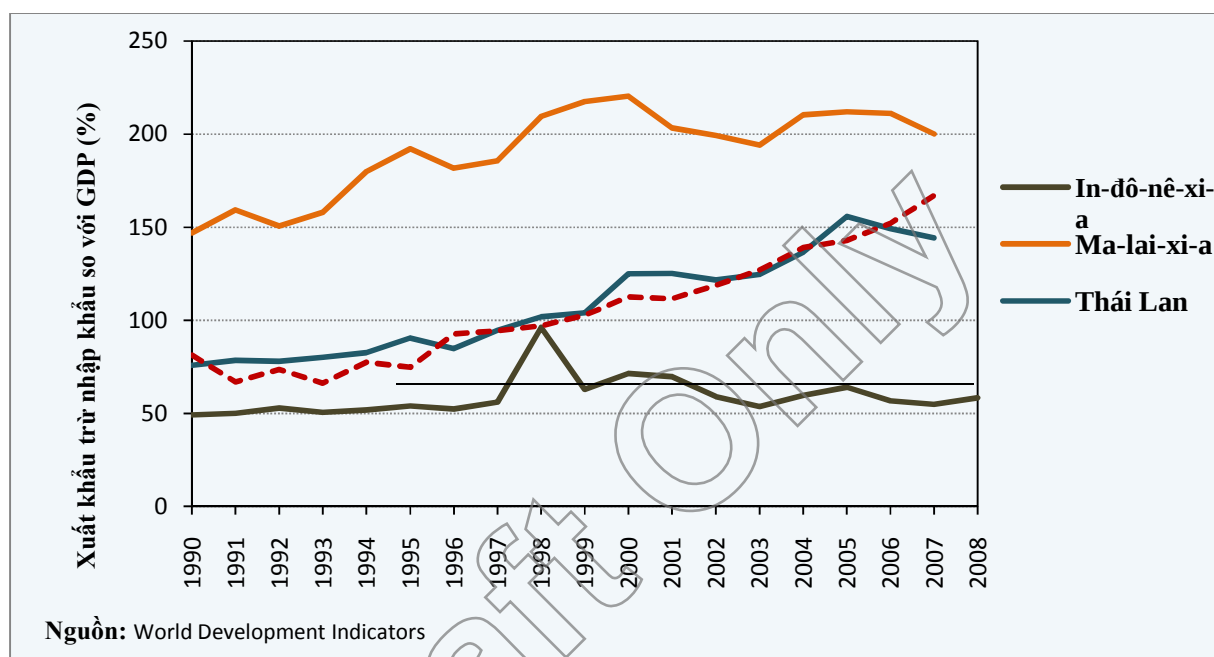
- Tỷ lệ nhập khẩu so với GDP cao và tăng nhanh dẫn đến nhập siêu ngày càng gia tăng

Từ 2006, kim ngạch nhập khẩu tăng trưởng rất nhanh và cao hơn mức tăng trưởng xuất khẩu. Tốc độ tăng kim ngạch nhập khẩu trung bình hàng năm trong giai đoạn 2006 – 2008 là 30,2%, dẫn đến việc thâm hụt mậu dịch ngày càng mở rộng, từ 4,5% GDP năm 2006 lên đến 16,8% năm 2008. Sang năm 2009, kim ngạch nhập khẩu giảm 14,7% so với năm 2008, xuống còn 68,8 tỷ USD (tương đương 62,5% GDP). Nguyên nhân của sự sụt giảm này là do sản xuất trong nước bị sụt giảm dưới tác động của cuộc suy thoái kinh tế toàn cầu. Thêm nữa, do khủng hoảng nhu cầu của thế giới cũng sụt giảm dẫn đến giảm giá các mặt hàng nhập khẩu.

Hình 2.31 dưới đây minh họa sự thay đổi của cán cân thương mại của Việt Nam và các nước so sánh trong thời kỳ 1990 - 2008. Cả ba nước so sánh đều có diễn biến giống nhau - gần như đạt được cân bằng thương mại vào năm 1997, và từ đó trở đi đạt thặng dư thương mại khá lớn (chủ yếu nhờ cắt giảm nhập khẩu). Tuy nhiên, Việt Nam thì ngược lại vẫn ghi nhận cán cân thương

mại thâm hụt trong suốt cả giai đoạn này, chỉ giảm nhẹ vào các năm tiếp theo khủng hoảng, rồi mở rộng trở lại ngay sau đó. Năm 2009, nhập siêu đã ở mức 20% kim ngạch xuất khẩu hoặc tương đương 11,9% GDP. Hậu quả là thâm hụt cán cân thương mại đã tác động tiêu cực đối với cán cân thanh toán tổng thể, dù Việt Nam vẫn đạt được thặng dư cán cân thanh toán tổng thể nhờ lượng kiều hối, vốn đầu tư trực tiếp và gián tiếp của nước ngoài chảy vào khá dồi dào.

Hình 2.31: Cán cân thương mại, 1990 – 2008

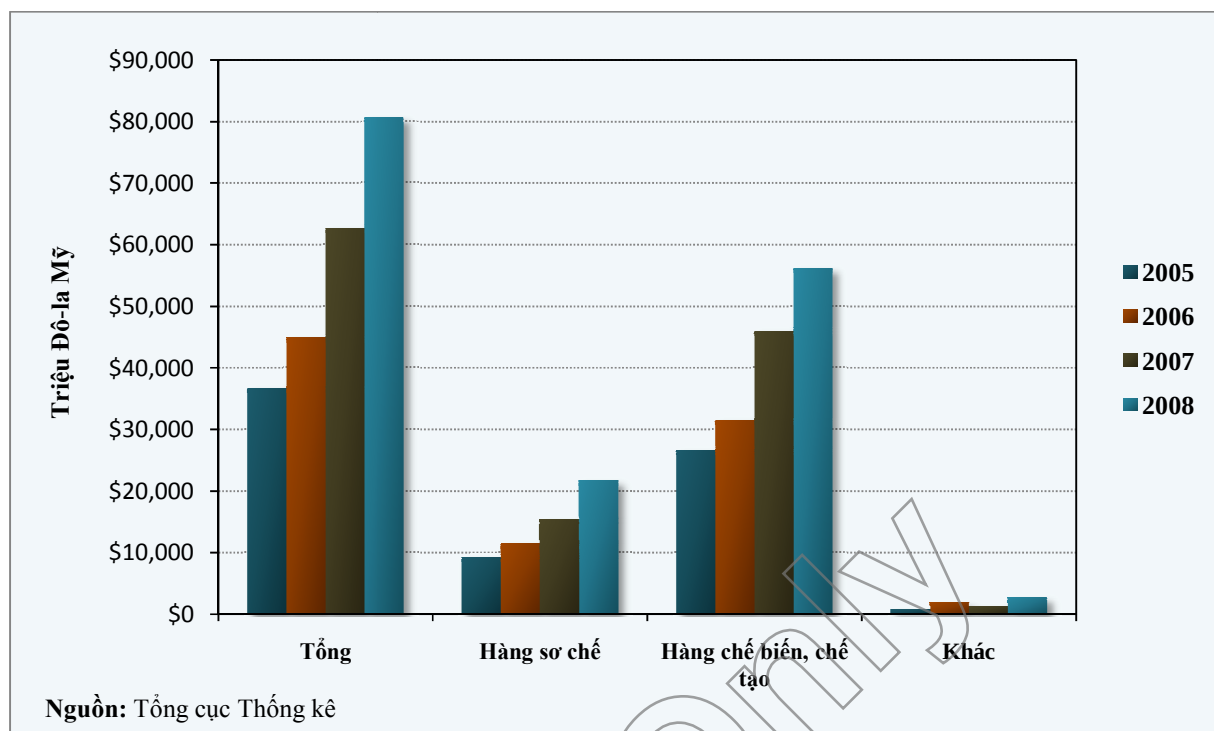


2.2.2.2.2 Cơ cấu nhập khẩu

- Nhập khẩu hàng hóa vốn chiếm tỷ trọng chi phối, đồng thời tỷ trọng hàng hóa tiêu dùng cũng đang tăng lên

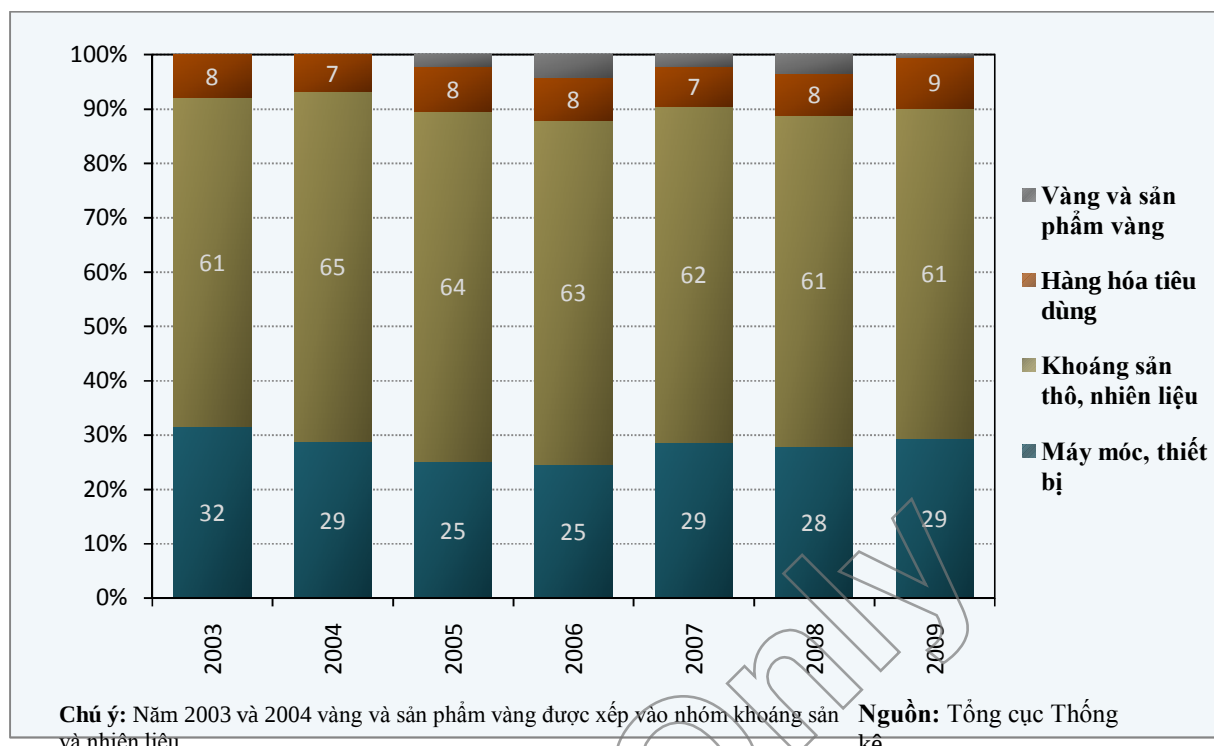
Theo phân loại của SITC, tỷ trọng các mặt hàng chế tạo trong tổng kim ngạch nhập khẩu đã tăng nhanh với tốc độ trung bình 28,8% trong giai đoạn 2006 – 2008 và chiếm tới 69,7% tổng kim ngạch nhập khẩu năm 2008. Trong số các mặt hàng nhập khẩu nguyên liệu thô và sơ chế, chất đốt chiếm tỷ trọng lớn nhất là 56,6%, còn trong số các mặt hàng chế tạo, thiết bị, máy móc và các nguyên vật liệu đầu vào cho sản xuất chiếm tỷ lệ cao nhất 75,7%. Điều này phản ánh sự phụ thuộc lớn của Việt Nam vào nguồn nguyên vật liệu và thiết bị nhập khẩu để phục vụ ngành công nghiệp chế tạo.

Hình 2.32: Kim ngạch nhập khẩu của Việt Nam theo phân loại SITC (2005-2008)



Nếu phân loại theo nhóm hàng thì 90% tổng kim ngạch nhập khẩu năm 2009 là các mặt hàng đầu vào phục vụ cho sản xuất và xây dựng - trong số đó 60% là nguyên nhiên liệu thô, thiết bị máy móc chỉ chiếm 30% tổng kim ngạch nhập khẩu. Hàng hóa tiêu dùng chiếm một tỷ lệ tương đối nhỏ, nhưng ngày càng tăng lên – từ mức 6% năm 2000 lên gần 10% tổng kim ngạch nhập khẩu năm 2009. Điều này thể hiện cơ cấu của nền kinh tế Việt Nam, trong đó ngành công nghiệp chế biến giá trị gia tăng thấp chiếm đa số và mức sống của người dân ngày càng được nâng cao hơn đã thúc đẩy tăng trưởng tiêu dùng. Đáng lo lắng hơn là xu hướng giá trị kim ngạch nhập khẩu các mặt hàng ô tô, xe máy, hàng hóa xa xỉ ngày càng tăng nhanh chóng trong khi mức thu nhập tổng thể còn tương đối thấp. Năm 2009, kim ngạch nhập khẩu các mặt hàng này chiếm tới 50% tổng kim ngạch nhập khẩu hàng tiêu dùng. Xu hướng này càng tạo thêm áp lực lên cán cân thương mại và dự trữ ngoại hối của Việt Nam bởi những mặt hàng này không phục vụ cho khu vực sản xuất hướng xuất khẩu, tạo nguồn thu ngoại tệ.

Hình 2.33: Cơ cấu nhập khẩu của Việt Nam theo nhóm hàng (2005 – 2009)



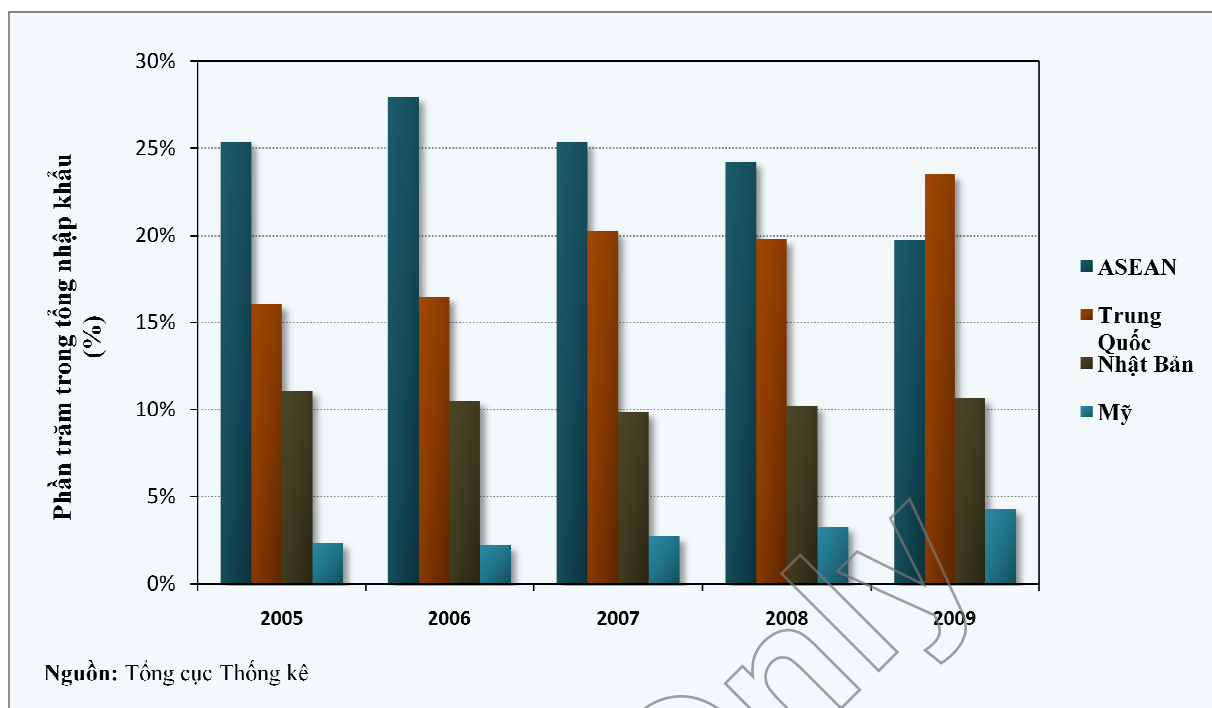
2.2.2.2.3 Các đối tác nhập khẩu chủ yếu:

- Tập trung chủ yếu vào các thị trường láng giềng (ASEAN, Trung Quốc, Đông Á), đặc biệt là thâm hụt thương mại với Trung Quốc tăng mạnh

Các đối tác thương mại của Việt Nam chủ yếu tập trung vào một số nước và khu vực lớn, như ASEAN (20% tổng kim ngạch nhập khẩu năm 2009), Trung Quốc (23%), Nhật Bản (10%), Hàn Quốc (10%), EU (8,3%) và Hoa Kỳ (4%) – các thị trường này chiếm tới ba phần tư tổng kim ngạch nhập khẩu của Việt Nam.

Kim ngạch nhập khẩu của Việt Nam từ nhóm nước ASEAN có xu hướng giảm đi trong khi nhập khẩu từ Trung Quốc lại gia tăng nhanh chóng, từ 15% năm 2005 lên 23% năm 2009, một phần do các mặt hàng nhập khẩu của Trung Quốc thường rẻ hơn mặt hàng nhập khẩu từ các thị trường phát triển hơn, và một phần vì Việt Nam chưa tận dụng được lợi thế gần gũi về mặt địa lý và thị trường rất rộng lớn, nhu cầu cao của Trung Quốc để thúc đẩy xuất khẩu của mình vào Trung Quốc. Qua đây, một yêu cầu cũng được đặt ra là làm sao để có thể tăng cường tính năng động của thương mại nội khối ASEAN.

Hình 2.34: Nhập khẩu của Việt Nam theo đối tác (2005 – 2009)



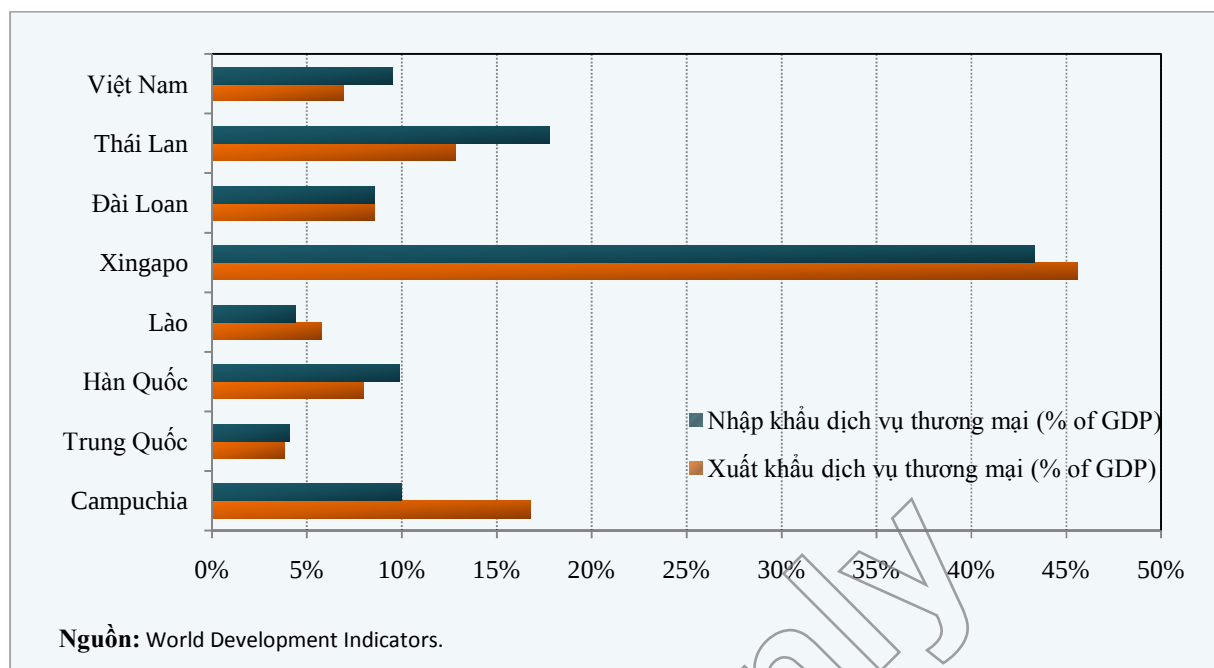
2.2.2.3 Thương mại dịch vụ

- Tỷ trọng thương mại dịch vụ trong GDP tương đối nhỏ; thâm hụt thương mại dịch vụ đang tăng lên

Năm 2009, kim ngạch xuất khẩu dịch vụ đạt 5,77 triệu USD. Xuất khẩu du lịch vẫn đứng đầu về kim ngạch xuất khẩu dịch vụ, ước đạt 3,05 triệu USD, giảm 22,4% so với năm 2008, trong khi đó ngành xuất khẩu cao thứ hai là vận tải đạt 2,06 triệu USD, cũng giảm 12,5% so với năm 2008. Mặc dù vậy, cả hai ngành này chiếm tới 91,3% tổng kim ngạch xuất khẩu dịch vụ của Việt Nam. Đây là hai ngành chịu ảnh hưởng lớn của cuộc khủng hoảng tài chính thế giới bắt đầu diễn ra từ giữa năm 2008. Hệ quả là tổng kim ngạch xuất khẩu dịch vụ năm 2009 giảm 18,1% so với năm 2008.

Tương tự như xuất khẩu, nhập khẩu dịch vụ cũng chịu ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính thế giới. Năm 2009, nhập khẩu dịch vụ đạt 6,9 tỷ USD, giảm nhẹ so với năm 2008 (1,4%). Năm 2009, dịch vụ du lịch và bảo hiểm, vận tải mặc dù giảm về tuyệt đối, song vẫn chiếm tới 83% tổng nhập khẩu dịch vụ, tức là tăng về tỷ trọng. Ngoại trừ dịch vụ chính phủ và viễn thông tăng về kim ngạch nhập khẩu, các loại dịch vụ còn lại đều giảm kim ngạch trong năm 2009.

Hình 2.35: Tỷ trọng xuất nhập khẩu dịch vụ trong GDP (2008)



Hình 2.35 so sánh tỷ trọng của thương mại dịch vụ trong GDP của các nước trong khu vực. Tỷ trọng của Việt Nam khá giống với của Hàn Quốc, với mức thâm hụt thương mại dịch vụ ngày càng cao; tăng từ mức 716 triệu USD năm 2007 lên 819 triệu USD một năm 2008.

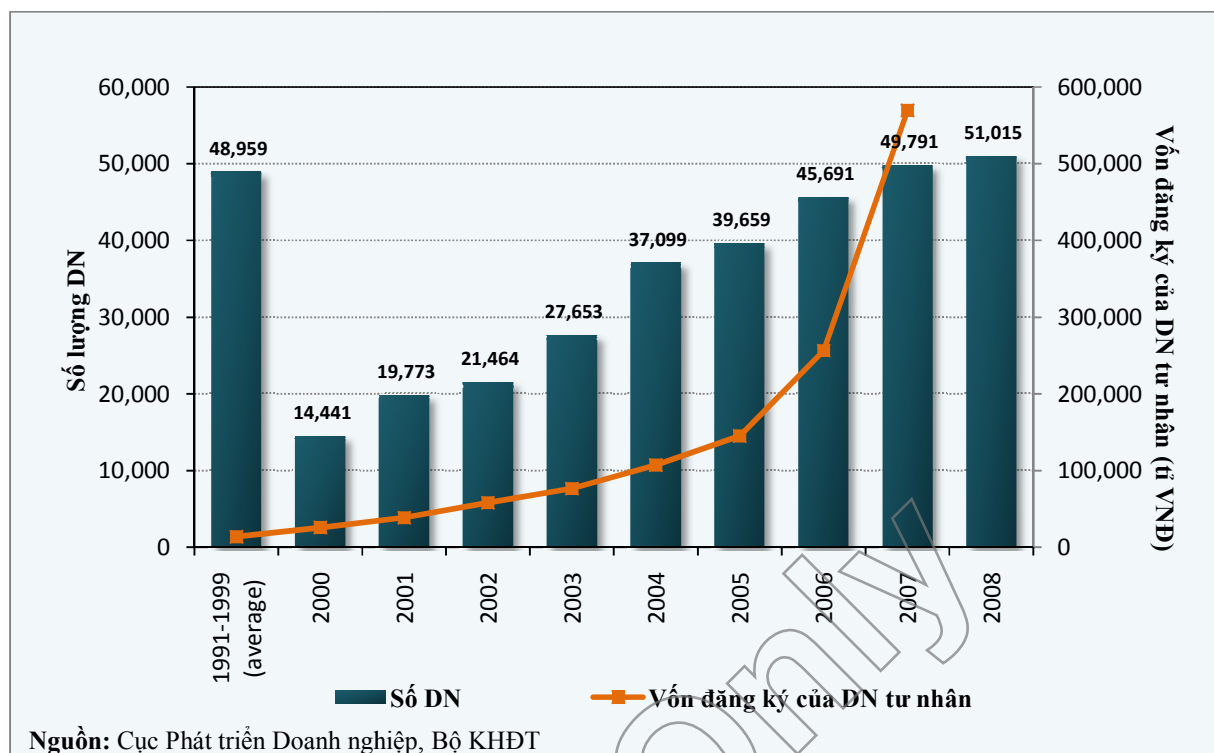
2.2.3 Tinh thần kinh doanh

2.2.3.1 Thành lập doanh nghiệp

- Số lượng và quy mô các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân trong nước thành lập mới tăng lên nhanh chóng, đặc biệt kể từ khi ban hành Luật Doanh nghiệp năm 2000

Nhờ các quy định nới lỏng các hạn chế và điều kiện gia nhập thị trường, sau khi Luật Doanh nghiệp năm 2000 được ban hành, số lượng đăng ký doanh nghiệp đã tăng nhanh và liên tục. Cụ thể, tổng số doanh nghiệp đăng ký mới trong 3 năm từ 2000-2002 đã vượt qua tổng số doanh nghiệp trong 10 năm trước đó. Ngay cả trong thời kỳ nền kinh tế chứng kiến tốc độ tăng trưởng chậm lại do ảnh hưởng của lạm phát và khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, số lượng doanh nghiệp gia nhập thị trường vẫn tăng cao hơn năm trước đó, đạt trên 51.000 doanh nghiệp. Theo số liệu của Cục Phát triển doanh nghiệp, Bộ KHĐT, tính đến cuối năm 2009, số lượng doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân vào khoảng 355.000 doanh nghiệp, trong đó có khoảng 272.680 được cho là đang tồn tại và hoạt động (thanh toán thuế).

Hình 2.36: Doanh nghiệp tư nhân mới thành lập tại Việt Nam, 1991 - 2008



Như trong Hình 2.36, cùng với làn sóng đăng ký kinh doanh là sự tăng vọt về vốn đầu tư, đặc biệt kể từ khi Luật Doanh nghiệp sửa đổi năm 2005 có hiệu lực, theo đó các thủ tục đăng ký gia nhập thị trường tiếp tục được đơn giản hóa và các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần sở hữu được hoạt động trong cùng một khung quản trị công ty chung. Vốn điều lệ trung bình của một công ty ở thời điểm đăng ký năm 2001 là 1,29 tỷ VND/ doanh nghiệp thì con số này đã tăng lên 3,17 tỷ VND/ công ty vào năm 2006 và lên tới 11,6 tỷ VND/ doanh nghiệp năm 2008¹¹.

2.2.3.2 Trình độ doanh nghiệp tư nhân trong nước

- Năng lực và trình độ quản lý của các doanh nghiệp còn hạn chế

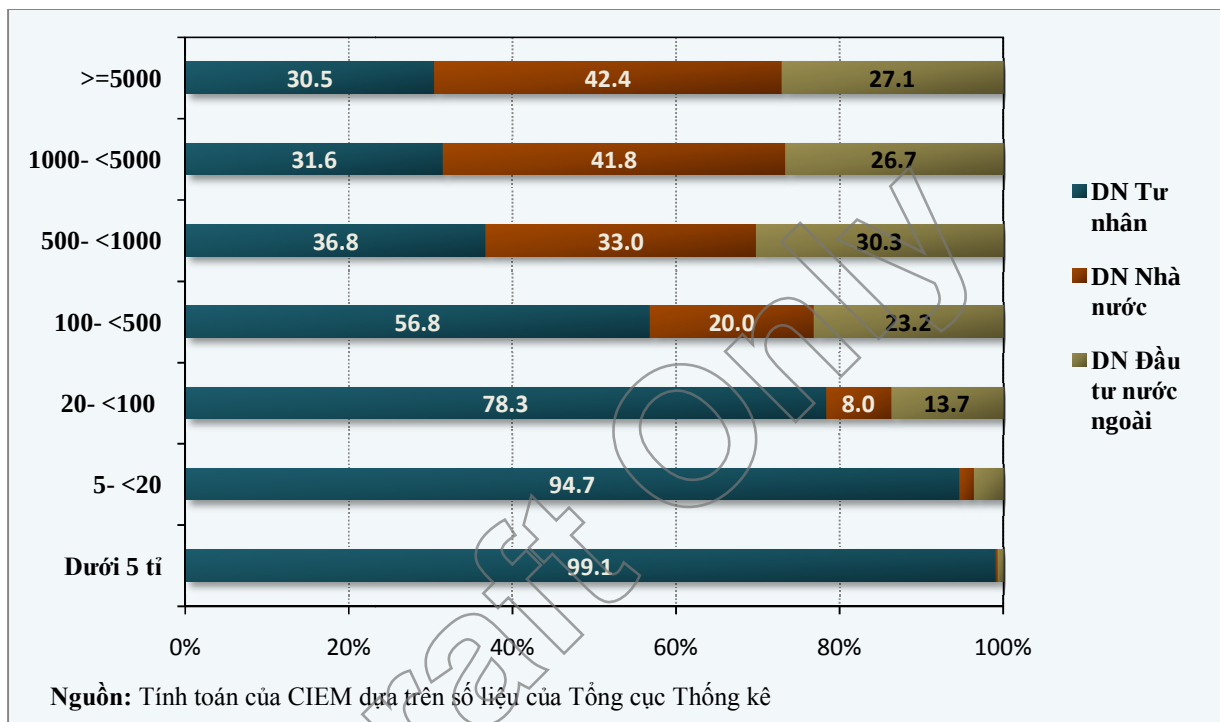
Mặc dù các số liệu đăng ký kinh doanh tăng trưởng đầy ấn tượng và cho thấy Luật Doanh nghiệp đã có tác động thúc đẩy tinh thần doanh nghiệp như thế nào đối với nhà đầu tư Việt Nam, những cải thiện này chỉ mới đem lại những kết quả chủ yếu theo chiều rộng. Ngược lại, có rất ít cải cách nhằm vào khuyến khích cải thiện tăng trưởng theo chiều sâu ở khu vực tư nhân.

Trong nền kinh tế hiện nay, xét về mức vốn và sáng tạo thì khu vực tư nhân Việt Nam thiếu cả nền tảng tri thức lẫn khả năng về vốn. Cho nên có đến 98,4% số doanh nghiệp tư nhân được xếp

¹¹ Tuy nhiên, cần thận trọng khi căn cứ vào những con số về vốn điều lệ này để đánh giá tình hình vì các con số này được đưa ra chỉ nhằm mục đích đăng ký thành lập doanh nghiệp.

vào loại doanh nghiệp nhỏ và vừa (SMEs) theo tiêu chí đặt ra của chính phủ Việt Nam. Sự thiếu nền tảng giáo dục và đào tạo cho đội ngũ quản lý doanh nghiệp và khả năng tích lũy vốn đã hạn chế khả năng của doanh nghiệp để có thể chuyển dịch từ việc dựa vào các nguồn lực vật chất sang dựa vào tri thức, cũng như từ mô hình sản xuất thâm dụng lao động sang sử dụng vốn nhiều hơn.

Hình 2.37: Quy mô doanh nghiệp theo thành phần sở hữu, 2008



Một thách thức lớn đối với sự phát triển của khu vực tư nhân trong nước là sự méo mó của các thị trường và hệ thống động lực. Đầu cơ bất động sản và các hoạt động ngắn hạn thường đem lại lợi nhuận lớn hơn nhiều so với đầu tư để nâng cao công nghệ, phát triển sản phẩm mới hoặc cải thiện kỹ năng lao động. Do đó, các doanh nghiệp thiếu động lực để đầu tư nghiêm túc vào việc nâng cao năng suất, cải thiện NLCT.

2.2.4 Công nghệ và sáng tạo

2.2.4.1 Xây dựng quyền sở hữu trí tuệ

- Số lượng văn bằng bảo hộ được cấp còn ít

Mặc dù sáng chế và giải pháp hữu ích đóng vai trò trung tâm trong các giao dịch chuyển giao công nghệ nhưng số lượng mua bán công nghệ gắn với patents rất thấp. Trong số văn bằng được bảo hộ, bảo hộ nhãn hiệu hàng hóa có số lượng cao nhất và tăng nhanh nhất trong vòng 10 năm qua.

Bảng 2.10: Số lượng văn bằng bảo hộ được cấp

Năm	Bảo hộ sáng chế	Bảo hộ giải pháp hữu ích	Bảo hộ kiểu dáng công nghiệp	Bảo hộ nhãn hiệu hàng hoá
2001				
	783	26	376	3,639
2002	743	47	377	5,200
2003	774	55	468	7,150
2004	698	69	647	7,600
2005	668	74	726	9,760
2006	669	70	1,175	8,840
2007	725	85	1,370	15,860
2009	706	64	1,238	22,730
Nguồn: Văn phòng Quốc gia về SHTT (NOIP).				

Số văn bằng được cấp của Việt Nam còn ít cho thấy loại hàng hoá công nghệ này chưa phát triển ở Việt Nam. Một vấn đề đặt ra là thiếu cầu nối giữa các nhà sáng chế và người khai thác sáng chế, bao gồm các tổ chức trung gian, môi giới và tư vấn công nghệ. Bên cạnh đó, thủ tục đăng ký bảo hộ còn phức tạp và hiệu lực thực thi các quy định của pháp luật về bảo hộ sáng chế còn thấp.

2.2.4.2. Nền tảng về quản lý chất lượng

- Việc ứng dụng và thực thi các tiêu chuẩn chất lượng trong các doanh nghiệp còn hạn chế. Cần rất nhiều nỗ lực để cải thiện tiêu chuẩn chất lượng của các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ và chế tạo. Việt Nam đang lạc hậu so với các nước khác xét về tỷ lệ doanh nghiệp được cấp các chứng nhận chất lượng quốc tế. Theo điều tra doanh nghiệp của Ngân hàng thế giới, chỉ có 11,4% số doanh nghiệp đáp ứng được tiêu chí này, so với mức trung bình 22,4% của khu vực (năm 2005).

2.2.5 Đánh giá

Mô hình kinh tế Việt Nam phản ánh khái quát đặc trưng của một nền kinh tế chuyển đổi đang tăng trưởng nhanh. Việt Nam đã thành công trong việc duy trì tốc độ tăng trưởng mạnh mẽ trong suốt hai thập kỷ qua nhưng động lực để thúc đẩy tăng trưởng bền vững hơn nữa đang giảm dần và áp lực tăng chi phí để tạo tăng trưởng đang tăng lên, trong khi những lợi thế cạnh tranh mới chưa được tạo lập.

Những thành tựu của Việt Nam qua các chỉ tiêu kinh tế trung gian là dấu hiệu của những lợi thế cạnh tranh hiện tại nhưng đóng góp rất ít để có thể hình thành những lợi thế cạnh tranh trong tương lai.

- Việc gia tăng đầu tư vốn là điều tự nhiên đối với một nền kinh tế thâm dụng lao động. Đối với một nền kinh tế đang phát triển như Việt Nam, nơi mà vốn là một nguồn lực khan hiếm thì năng suất biên của vốn lẽ ra phải cao hơn nhiều. Tuy nhiên, trên thực tế, vốn tạo ra tăng trưởng nhưng lại thất bại trong cải thiện năng suất tổng thể. Hiệu quả đầu tư ngày càng đi xuống cho thấy còn thiếu vắng những động lực phát triển mới.
- Giá trị gia tăng thấp và cơ cấu xuất khẩu chủ yếu là các sản phẩm có hàm lượng lao động cao là dấu hiệu cho thấy năng lực sáng tạo không có nhiều và mối liên kết giữa khu vực xuất khẩu và kinh tế trong nước là rất hạn chế.
- Thị trường xuất khẩu có độ đa dạng cao nhưng sự đa dạng của sản phẩm lại thấp chứng tỏ Việt Nam chỉ có một số lợi thế tương đối nhất định, chẳng hạn như chi phí lao động thấp, nhưng thiếu khả năng thâm nhập thị trường và chưa hội nhập sâu vào những thị trường xuất khẩu năng động nhất của thế giới.
- Việt Nam phụ thuộc nhiều hơn vào đầu tư nước ngoài so với các nước khác ở cùng giai đoạn phát triển, nhưng khu vực nước ngoài không gắn kết với nền kinh tế trong nước. Có rất ít doanh nghiệp tư nhân lớn gia nhập thị trường và năng lực đổi mới sáng tạo thấp của DNNN là dấu hiệu cho thấy không có nhiều động lực nội sinh để dẫn dắt tăng trưởng.
- Sự méo mó của các thị trường và sự phân bổ nguồn lực thiếu hợp lý là những nguyên nhân chính gây ra hiệu quả đầu tư thấp và sự chậm đổi mới nâng cao công nghệ và năng suất của Việt Nam.

Tài liệu tham khảo Chương 2:

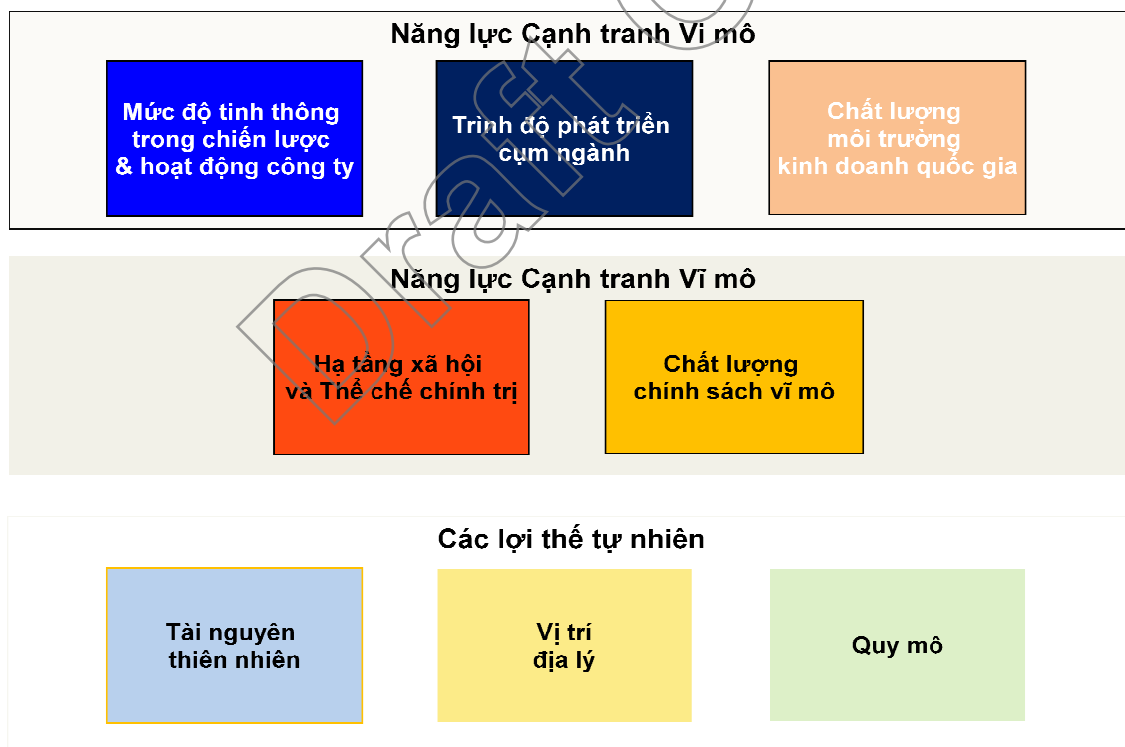
- Albaladejo, M. (2010). “Benchmarking Vietnam's Industrial Competitive Performance”, background paper prepared by UNIDO for the Vietnam Competitiveness Report 2010, Vienna (Austria).
- Ark, B. Van và M.P.Timmer (2003). “Asia’s Productivity and Potential: The contribution of sectors and structural change”, <http://www.eco.rug.nl/medewerk/Ark/pdf/Asiapaper4.pdf>
- Asia Competitiveness Institute (2009). Singapore Competitiveness Report 2009.
- Bùi Trinh (2010). “Đánh giá hiệu quả đầu tư,” bài viết chưa công bố.
- DEPOCEN. Báo cáo Xúc tiến Xuất khẩu 2009 – 2010.
- Cục Đầu tư Nước ngoài, Báo cáo 20 năm Đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam.
- Fulbright Economics Teaching Program (2008). “The Structural Roots of Macroeconomic Instability”._
- Tổng cục Thống kê (2006). Điều tra mức sống hộ dân cư.
- Tổng cục Thống kê (2009). <http://www.gso.gov.vn>.
- Tổ chức Lao động Quốc tế (2009). Báo cáo Xu hướng Việc làm 2009.
- Maddison, Angus (2001). “The World Economy: A Millennium Perspective”, OECD Development Centre
- Trung tâm Báo chí (2010). “Thủ tướng nhấn mạnh những ưu tiên hàng đầu trong năm 2010”, <http://www.presscenter.org.vn/en//images/PMmessage.pdf>. Truy cập ngày 6/10/2010.
- Riedel, James (2009). “Hội thảo về Mô hình tăng trưởng” tại Hà Nội
- STAR – Vietnam (2003). Đánh giá tác động kinh tế của Hiệp định thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ, Báo cáo thường niên 2002, Hà Nội, Nhà Xuất bản Chính trị Quốc gia
- Trade Competitiveness Map (2006). International Trade Centre (ITC), <http://www.intracen.org/marketanalysis/tradecompetitivenessmap.aspx>.
- United Nations Development Programme (2009). Human Development Report 2009.
- United Nations Environment Programme. Global Environment Outlook Data Portal. <http://geodata.grid.unep.ch/results.php>.
- World Bank (2005), Enterprise Surveys, <http://www.enterprisesurveys.org>.

3. Nền tảng Năng lực Cạnh tranh Việt Nam

Tiếp theo phần phân tích các kết quả kinh tế và các chỉ tiêu kinh tế trung gian trong Chương 2, Chương 3 sẽ đi vào phân tích các nền tảng của NLCT, đó là những yếu tố cốt lõi tạo ra các kết quả kinh tế đã đề cập ở phần trên.

Các yếu tố thúc đẩy sự thịnh vượng chính là nền tảng để cải thiện mức sống. Sự thịnh vượng có thể được thừa hưởng, hoặc do những lợi thế tự nhiên trời cho đem lại, hoặc được tạo ra bởi nỗ lực. Phân tích NLCT tập trung vào sự thịnh vượng do nỗ lực mà có, đó là kết quả của các lựa chọn chính sách nhằm nâng cao năng suất. Các yếu tố nâng cao năng suất và NLCT gồm hai nhóm lớn. NLCT kinh tế vĩ mô là những điều kiện để tạo lập môi trường cho việc nâng cao năng suất; trong hầu hết các trường hợp, chúng thuộc phạm vi kiểm soát của chính phủ. NLCT kinh tế vi mô là những điều kiện tác động trực tiếp tới năng suất, và phụ thuộc vào những quyết định có liên quan với nhau của các chủ thể thuộc khu vực công và tư hoạt động trong một môi trường vĩ mô nhất định. Hình 3.1 dưới đây mô tả khung phân tích NLCT, bao gồm tất cả các yếu tố nền tảng của NLCT như đã nói ở trên.

Hình 3.1: Các yếu tố nền tảng của năng lực cạnh tranh



3.1. Các yếu tố lợi thế tự nhiên

3.1.1. Vị trí địa lý và quy mô dân số

- Vị trí nằm ở trung tâm châu Á với bờ biển dài là những ưu thế lớn; nhưng mặt khác vị trí ven biển và khí hậu nhiệt đới cũng làm tăng nguy cơ bị ảnh hưởng bởi thiên tai và dịch bệnh

Với vị trí ở trung tâm châu Á và bờ biển dài, Việt Nam có lợi thế rất lớn để phát triển kinh tế. Với tổng diện tích 327.500 km², Việt Nam có biên giới phía Bắc giáp Trung Quốc, phía Tây giáp Lào và Campuchia với đường biên giới đất liền dài 3730 km. Phía Đông và Nam giáp biển Đông và Vịnh Thái Lan với bờ biển dài 3260 km. Những ưu đãi mà thiên nhiên ban tặng cho thấy Việt Nam có tiềm năng phát triển du lịch, nông nghiệp và kinh tế biển. Nhưng cho đến nay, Việt Nam vẫn chưa khai thác hiệu quả những lợi thế này, nhất là kinh tế biển như dịch vụ cảng biển.

Vị trí địa kinh tế đã làm cho Việt Nam trở thành trung tâm của khu vực Đông Dương và là cầu nối giữa Trung Quốc với các nước ASEAN, tạo yếu tố thuận lợi cho hợp tác kinh tế khu vực. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn chưa tận dụng được những thuận lợi và cơ hội mà vị trí địa kinh tế đưa lại. Kết quả hợp tác kinh tế tiểu vùng sông Mê Kông và hợp tác vùng giữa ASEAN-Trung Quốc trong giai đoạn vừa qua chưa thật sự tương xứng với tiềm năng mà Việt Nam có được. Điều này nói lên sự cần thiết của việc có một chiến lược dài hạn nhằm tận dụng và khai thác vị trí địa kinh tế cho nâng cao NLCT quốc gia.

Bên cạnh những thuận lợi, cơ hội từ vị trí địa lý, Việt Nam không tránh khỏi những khó khăn và thách thức do thiên tai và dịch bệnh gây ra do nằm ven biển và trong khu vực khí hậu nhiệt đới gió mùa. Tại Hội nghị về khí hậu Copenhagen (2009), các chuyên gia đã khẳng định Việt Nam là một trong năm nước sẽ bị ảnh hưởng nghiêm trọng nhất của biến đổi khí hậu, trong đó vùng đồng bằng sông Hồng và sông Mekong sẽ bị ngập chìm nặng nhất. Mức độ ảnh hưởng của biến đổi khí hậu sẽ trầm trọng hơn do điều kiện tự nhiên và kinh tế xã hội và năng lực ứng phó với biến đổi khí hậu của Việt Nam còn rất thấp.

Hộp 3.1: Biến đổi khí hậu đã và đang ảnh hưởng đến Việt Nam

Việt Nam là quốc gia chịu ảnh hưởng lớn của biến đổi khí hậu. Trong khoảng 50 năm qua, nhiệt độ trung bình năm ở Việt Nam đã tăng khoảng 0,7 độ C, mực nước biển đã dâng cao khoảng 20 cm. Hiện tượng El-Nino, La-Nino ngày càng ảnh hưởng đến Việt Nam. Biến đổi khí hậu thực sự đã làm cho lũ lụt, hạn hán, triều cường ngày càng nặng nề hơn, ảnh hưởng trực tiếp đến sự an toàn của con người và cả nền kinh tế.

Với bờ biển dài, Việt Nam được coi là quốc gia dễ bị tổn thương trước biến đổi khí hậu. Năm 2007, WB đã liệt kê Việt Nam, cùng với bốn nước khác là Ai Cập, Suriname, Bahamas và Bangladesh là năm quốc gia bị ảnh hưởng nặng nề nhất của nước biển dâng do biến đổi khí hậu. Theo một nghiên cứu mới đây của WB về hậu quả của nước biển dâng đối với 84 quốc gia ven biển đang phát triển, nếu nước biển dâng thêm 1 mét thì lụt lội có thể nhấn chìm 5% diện tích Việt Nam và ảnh hưởng tới 11% dân số cả nước, làm GDP giảm đi 10%.

Nguồn: Dasgupta (2009)

Tóm lại, mặc dù đang và sẽ phải đối mặt với ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, nhưng Việt Nam vẫn có điều kiện địa lý thuận lợi và qui mô dân số tương đối tốt cho phát triển. Tuy nhiên, những lợi thế này vẫn chưa được khai thác và sử dụng hiệu quả để nâng cao NLCT của quốc gia, trước hết là phát triển nông nghiệp, du lịch và dịch vụ cảng biển.

3.1.2. Tài nguyên thiên nhiên

- Việt Nam có trữ lượng tài nguyên dồi dào nhưng đang đối mặt với tình trạng khai thác tài nguyên ồ ạt và lãng phí

Việt Nam được đánh giá là quốc gia giàu về tài nguyên thiên nhiên, bao gồm tài nguyên đất, tài nguyên nước, tài nguyên rừng, khoáng sản và tài nguyên du lịch. Việt Nam có hơn 33 triệu ha đất tự nhiên, trong đó diện tích đất nông nghiệp chiếm khoảng hơn 75%. Tài nguyên nước được xếp vào hàng những quốc gia có nguồn nước dồi dào, có mạng lưới sông ngòi dày đặc, tạo tiền đề cho phát triển giao thông đường thủy, thủy điện và cho sản xuất nông nghiệp

Các loại khoáng sản có trữ lượng lớn của Việt nam gồm có than, dầu khí, bôxít và urani. Trữ lượng than của Việt Nam khoảng hơn 6 tỉ tấn, chủ yếu là ở Quảng Ninh, Thái Nguyên. Trữ lượng dầu mỏ ước khoảng 3-4 tỷ thùng và khí đốt khoảng 50-70 tỷ mét khối, tập trung trong các trầm tích ở đồng bằng ven biển và thềm lục địa. Trữ lượng quặng bôxít được dự báo vào khoảng 6 tỉ tấn và có khả năng lên 8 tỉ tấn nếu khảo sát kỹ, trong khi trữ lượng u-ra-ni dự báo khoảng 200-300 nghìn tấn. Ngoài ra còn có kim loại đen (sắt, mangan, titan), kim loại màu (nhôm, đồng, vàng, thiếc, chì...) và khoáng sản phi kim loại (apatit, pyrit...) đang được khai thác.

Mặc dù vậy, tình trạng triệt để khai thác, tận thu nguồn tài nguyên thiên nhiên cũng đem lại những rủi ro nghiêm trọng đối với việc bảo tồn và phát triển bền vững nguồn tài nguyên thiên

nhiên¹² và ở mức độ nhất định cũng làm nhụt ý chí sáng tạo và đầu tư để tạo nên năng lực tăng trưởng mới (thay vì dựa vào yếu tố ưu đãi tự nhiên).

3.2. Năng lực cạnh tranh kinh tế vĩ mô

NLCT kinh tế vĩ mô bao gồm những yếu tố cấu thành nên môi trường tổng thể mà trong đó các cơ quan chính phủ, công ty, và các tổ chức khác đưa ra những sự lựa chọn có ảnh hưởng lên năng suất. NLCT kinh tế vĩ mô được phân thành 2 nhóm chính. Nhóm chỉ số về Hạ tầng xã hội và thể chế chính trị mô tả những nền tảng cơ bản như giáo dục, y tế, pháp quyền, và quy trình chính sách. Những yếu tố này thường ít thay đổi qua thời gian nhưng lại có những tác động sâu rộng về dài hạn. Nhóm chỉ số về Chính sách kinh tế vĩ mô mô tả bối cảnh kinh tế vĩ mô với các chính sách tài khoá và tiền tệ cũng như các biến động vĩ mô của nền kinh tế. Các nhân tố này có thể thay đổi nhanh chóng và thường có tác động trong ngắn hạn. Thường thì các yếu tố NLCT kinh tế vĩ mô do Chính phủ kiểm soát và tác động.

Năm 2009, theo xếp hạng của Chỉ số NLCT Quốc gia (CCI)¹³, Việt Nam đứng thứ 92 về NLCT vĩ mô, tức là xếp dưới 70% các quốc gia được xếp hạng. NLCT vĩ mô của Việt Nam có thứ hạng cao hơn so với Philippin và Campuchia, nhưng thấp hơn nhiều so với các nước ASEAN khác cũng như Trung Quốc, Ấn Độ. Trong đó, nhóm chỉ số về Hạ tầng xã hội và thể chế chính trị (SIPI) của Việt Nam ở mức trung bình của bảng xếp hạng (thứ 72) và không thua kém nhiều so với một số nước có thu nhập bình quân đầu người cao hơn như Thái Lan, Ấn Độ. Do đó, NLCT vĩ mô của Việt Nam thấp chủ yếu là do chỉ số về chính sách kinh tế vĩ mô (vị trí 110), chủ yếu là do xếp hạng thấp về các chỉ tiêu lạm phát và chính sách tài khoá.

Bảng 3.1: Năng lực cạnh tranh kinh tế vĩ mô của Việt Nam và các nước châu Á khác năm 2009, trong tổng số 139 quốc gia được xếp hạng

	Việt Nam	Brunây	Campuchia	Indônêxia	Malaixia	Philippin	Xingapo	Thái Lan
Chỉ số NLCT toàn cầu mới (GCI)	82	34	115	57	37	104	3	55
NLCT kinh tế vĩ mô (MACRO)	92	11	119	67	47	104	10	61
Hạ tầng xã hội và Thể chế chính trị (SIPI)	72	34	102	60	45	115	7	68

¹² Tổng sản lượng khai thác hàng năm của các mỏ than đá phía Bắc Việt Nam là khoảng 40 triệu tấn và phần lớn để xuất khẩu, chủ yếu là sang Trung Quốc. Năm 2009, tổng khối lượng than đá xuất khẩu của Việt Nam vào khoảng 24 triệu tấn, không kể than xuất lậu theo đường tiểu ngạch. Trong khi đó, Bộ Công thương dự kiến từ năm 2012, Việt Nam sẽ phải nhập than với khối lượng lớn làm nhiên liệu đầu vào cho sản xuất. Lượng nhập khẩu có thể lên tới 34 triệu tấn vào năm 2015 và 114 triệu tấn vào năm 2020 (Nguồn: Công Thông tin Năng lượng Việt Nam – <http://www.vietnamep.com/energy>)

¹³ Chỉ số CCI do Giáo sư Michael Porter và nhóm cộng sự gồm Mercedes Delgado, Christian Ketels và Scott Stern xây dựng, sử dụng số liệu của Khảo sát ý kiến doanh nghiệp của Diễn đàn Kinh tế Thế giới cũng như các nguồn số liệu khác. Xem thêm phần giới thiệu về CCI trong Báo cáo NLCT Toàn cầu 2008.

Chính sách kinh tế vĩ mô (MP)	110	5	120	77	59	87	58	52
Nguồn: Khảo sát ý kiến doanh nghiệp toàn cầu của WEF, Học viện Chiến lược và NLCT, Đại học Harvard tổng hợp								

3.2.1. Hạ tầng xã hội và thể chế chính trị

3.2.1.1 Các dịch vụ xã hội cơ bản

Giáo dục và y tế cơ bản là hai nhân tố nền tảng đối với phát triển nguồn nhân lực và Việt Nam luôn đạt điểm số xếp hạng cao về các chỉ số này so với các chỉ số thành phần khác của NLCT. Mặc dù vậy, Việt Nam cũng chỉ đứng thứ 85 trong xếp hạng Chỉ số CCI năm 2009 về chỉ số phát triển con người, tức dưới mức trung bình.

- **Về giáo dục tiểu học:** Tỷ lệ nhập học và biết đọc biết viết khá cao so với trình độ phát triển

Thành tựu của Việt Nam trên lĩnh vực phổ cập giáo dục tiểu học và xoá mù chữ khá tốt so với trình độ phát triển kinh tế của đất nước. Việt Nam nằm trong số những nước đạt được Mục tiêu thiên niên kỷ về giáo dục tiểu học trước thời hạn. Năm 1990, tỷ lệ nhập học thuần ở bậc tiểu học là 87%, nhưng năm 2006 tỷ lệ này tăng lên 95,96% và dự tính đạt 99% trong giai đoạn 2006-2010 (www.mdgmonitor.org).

- **Chăm sóc y tế cơ bản:** Khả năng tiếp cận các dịch vụ y tế cơ bản nhìn chung tương đồng với trình độ phát triển kinh tế

Bảng 3.2: Một số chỉ tiêu về dịch vụ y tế (2006 – 2009)

Chỉ tiêu	2006	2007	2008	2009
Tỷ lệ xã có trạm y tế (%)	97.5	98	98.2	100
Tỷ lệ trạm y tế xã có bác sĩ (%)	65.1	67.4	68	73
Số giường bệnh trên 1 vạn dân (cái)	23.6	24.8	25.7	27
Tỷ suất tử vong bà mẹ liên quan đến thai sản trên 100 nghìn trẻ đẻ sống (%000)	80	78	75	70

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2009).

- Tuy nhiên, mức độ bất bình đẳng trong khả năng tiếp cận các dịch vụ ngày càng tăng lên giữa các nhóm dân số và các vùng khác nhau.

Trong giáo dục, mức độ bất bình đẳng tăng dần từ cấp tiểu học đến trung học phổ thông, rõ nhất là theo thu nhập, tiếp đến theo vùng địa lý và cuối cùng là theo nhóm dân tộc.

Bảng 3.3: Tỷ lệ nhập học bậc trung học phổ thông (2006)

Tỷ lệ nhập học	
Khu vực	
Thành thị	88.8
Nông thôn	76.1
Nhóm thu nhập	
Nhóm 20% nghèo nhất	59.9
Nhóm 20% giàu nhất	91.5
Nhóm dân tộc	
Chung	78.8
Kinh/Hoa	81.3
Khác	64.9
Nguồn: MICS	

Tương tự như vậy, trong lĩnh vực y tế, mức độ bất bình đẳng tăng dần từ dịch vụ y tế cơ bản đến dịch vụ khám chữa bệnh có chất lượng cao hơn. Một thực tế là mạng lưới y tế cơ sở như trạm y tế xã phường đã phủ khắp cả nước, nhưng chất lượng dịch vụ bao gồm trình độ cán bộ y tế lẫn cơ sở vật chất của các cơ sở y tế lại quá yếu kém, đặc biệt là ở vùng nông thôn và các tỉnh nghèo. Điều này càng làm cho mức độ bất bình đẳng trong tiếp cận dịch vụ có chất lượng tăng lên do khả năng chi trả và cản trở về mặt địa lý.

Bảng 3.4: Chi phí y tế trung bình cho một bệnh nhân (2006)

1,000 VND	
Khu vực	
Thành thị	811.5
Nông thôn	520.3
Nhóm thu nhập	
Nhóm 20% nghèo nhất	171.8
Nhóm 20% giàu nhất	1,244.6
Nhóm dân tộc	
Kinh	643.1
H'mong	120.0
Khác	160.7
Nguồn: VHLSS 2006. Tổng cục Thống kê	

- Tỷ trọng đầu tư cho giáo dục và y tế trong tổng chi ngân sách nhà nước khá cao, nhưng vẫn thấp về giá trị tuyệt đối, trong khi việc huy động tài chính của khu vực tư nhân còn hạn chế

Chính sách xã hội hóa giáo dục và y tế nhằm huy động đầu tư của tư nhân cho hai lĩnh vực này được thực hiện từ cuối thập kỷ 90, song tác động của chính sách không cao do bản chất hàng hóa thuần công của hai loại dịch vụ này. Do vậy, chi tư nhân cho giáo dục và y tế vẫn tiếp tục tăng trong tổng chi tiêu hộ gia đình, cũng là một nguyên nhân tạo nên sự bất bình đẳng về chất lượng dịch vụ.

Trong 3 năm trở lại đây, tỷ trọng ngân sách nhà nước dành cho giáo dục và đào tạo đã tăng lên 20%. Tuy nhiên, giá trị tuyệt đối của ngân sách giáo dục vẫn thấp bởi nguồn ngân sách còn hạn chế. Hơn nữa, ngân sách dành cho giáo dục đại học chỉ chiếm từ 10-12% ngân sách dành cho giáo dục. Từ 2005-2009, chi ngân sách cho giáo dục tăng nhanh nhất, với tốc độ trung bình năm ở mức 22,6%, lên đến 359.687 tỷ VND (bằng 18 tỷ USD) cho cả giai đoạn – cao hơn 2,23 lần mức chi từ 1998-2004. Ngoài ngân sách nhà nước, đầu tư cho giáo dục còn có thể lấy từ nguồn ODA và học phí, trong khi đó việc huy động đầu tư từ khu vực tư nhân vẫn bị hạn chế. Cho đến nay, chỉ có 4 trường đại học nước ngoài được cấp phép, trong số đó chỉ có một trường đã đi vào hoạt động. Tổng giá trị vốn đăng ký của bốn trường đại học là 68,9 triệu USD, bằng 5 lần so với tổng mức đầu tư của nhà nước vào tài sản cố định của các trường công lập năm 2008 (Báo cáo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội 2010).

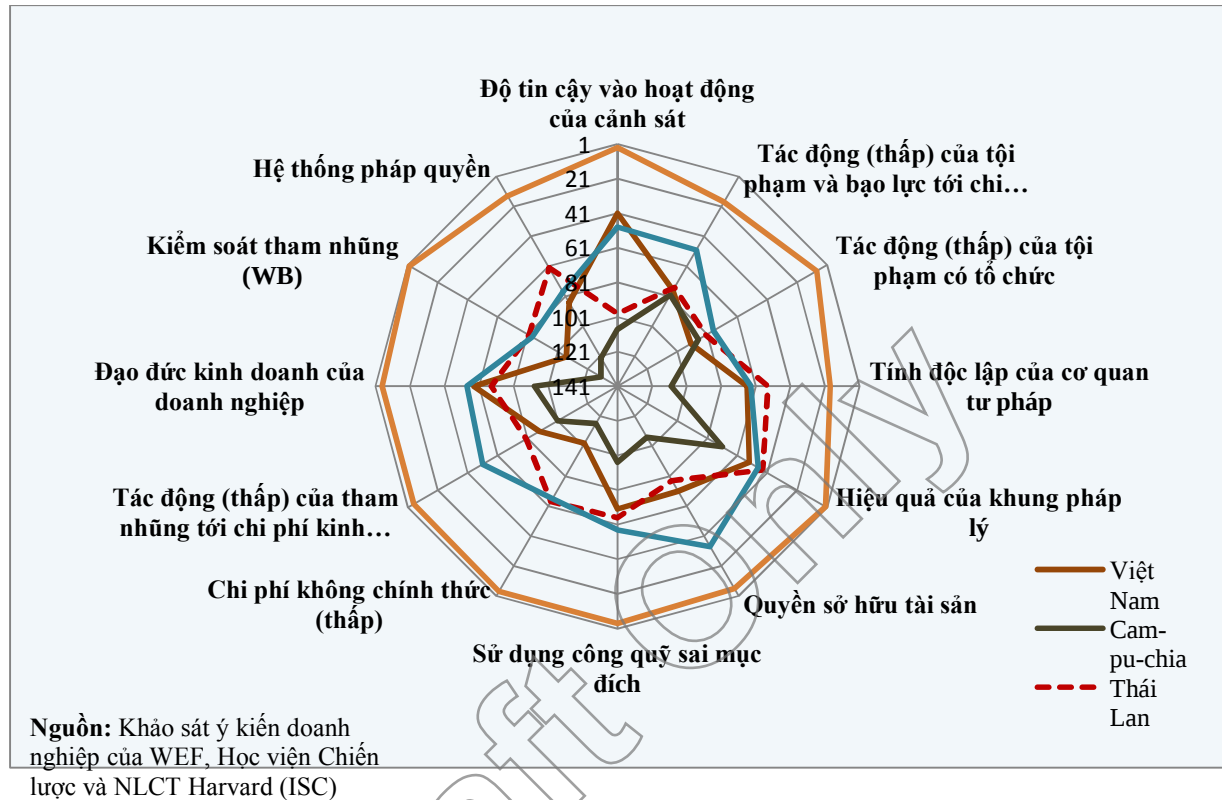
Hiện nay, xếp hạng chỉ số CCI năm 2009 về phát triển con người của Việt Nam ngang bằng với Indônexia, chỉ đứng trên Campuchia, Ấn Độ và Philippin, nhưng thấp hơn nhiều so với các nước ASEAN đang trong giai đoạn phát triển để thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình như Trung Quốc (thứ 66), Malaixia (52) và Thái lan (70). Thực tế thì Việt Nam thiếu trầm trọng nhân lực có trình độ đào tạo và đây là một nút thắt lớn đối với tăng trưởng năng suất. Nếu chỉ thỏa mãn với những chỉ số cơ bản về nguồn nhân lực sẽ không giúp Việt Nam cải thiện được NLCT trong bối cảnh cạnh tranh toàn cầu ngày nay.

3.2.1.2. Hệ thống pháp luật

- Chất lượng của các văn bản Luật tương đối tốt so với trình độ phát triển hiện nay, nhưng hiệu quả và hiệu lực của hệ thống pháp luật còn thấp

Hệ thống pháp luật Việt Nam đã được cải thiện đáng kể trong 10 năm gần đây bằng những nỗ lực của Chính phủ trong việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường và kết quả thể hiện qua sự tăng bậc về chỉ số quy định pháp luật. Năm 2009, Việt Nam đứng thứ 73 về chỉ số này, hay xếp sau 55% các nước được xếp hạng trong Chỉ số CCI năm 2009.

Hình 3.2: Xếp hạng một số chỉ số về **hệ thống pháp luật của Việt Nam so với một số nước so sánh**



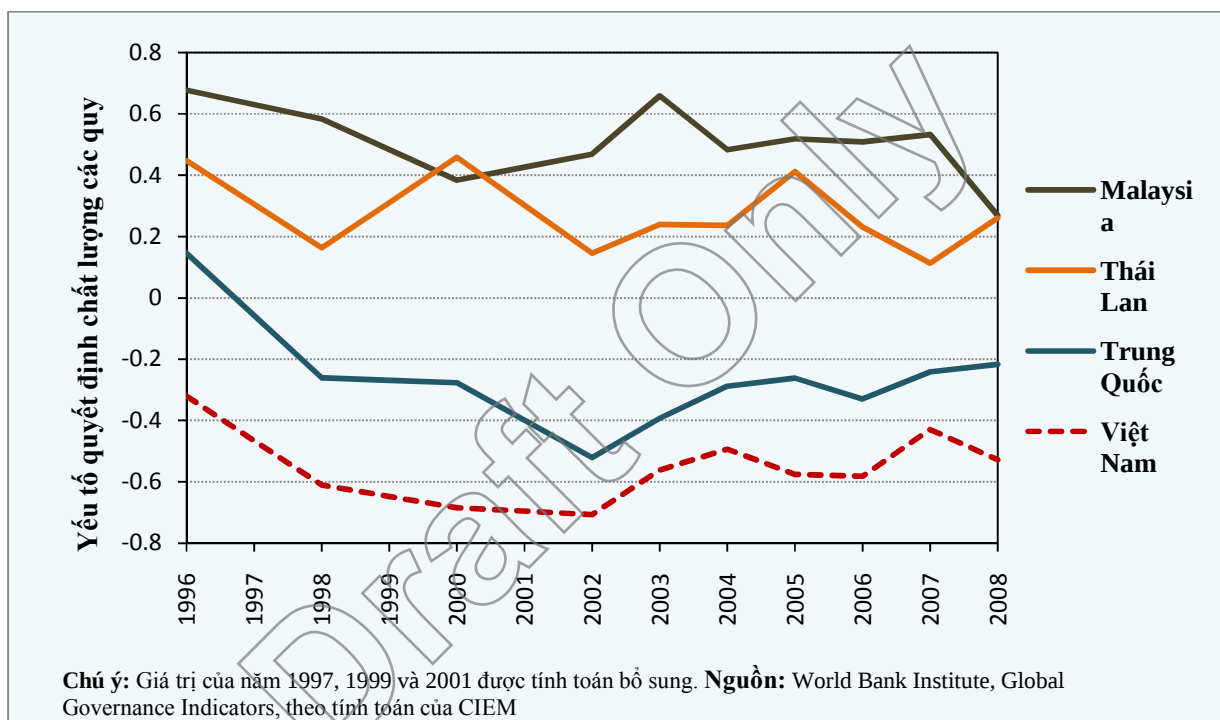
Hoàn thiện khung pháp luật bảo vệ quyền sở hữu tài sản, cải thiện môi trường kinh doanh, cải cách hành chính, thúc đẩy phát triển các thị trường nhân tố sản xuất, thị trường hàng hóa, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, và đảm bảo an sinh xã hội là những lĩnh vực được ưu tiên. Từ năm 2002, một khối lượng khổng lồ các văn bản pháp quy đã được ban hành và thực thi¹⁴. Chất lượng của các qui định pháp luật có tiến bộ, thể hiện qua chỉ số hiệu lực của khung luật pháp xếp thứ 53 trong Chỉ số CCI năm 2009. Việc ban hành khối lượng lớn các văn bản luật là đặc điểm riêng của nền kinh tế chuyển đổi từ kế hoạch hoá tập trung sang kinh tế thị trường, nhưng đã và đang tạo sức ép lớn trong khâu thực hiện, nhất là khi các bộ luật, văn bản này chưa đồng bộ và thiếu

¹⁴ Từ 2002-2007 đã có hơn 120 dự án luật, pháp lệnh được trình Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội. Ước tính sơ bộ đã có 42 luật, 462 nghị định, 12 pháp lệnh, 245 chỉ thị, 957 thông tư, 168 nghị quyết và hàng nghìn các văn bản quy phạm khác được ban hành. Nhiều bộ luật quan trọng đã được ban hành trong giai đoạn này như Luật sở hữu trí tuệ, Luật thực hành, chống lãng phí, Luật phòng chống tham nhũng và sửa đổi, bổ sung nhiều bộ luật kinh tế như Luật Doanh nghiệp, Luật Ngân sách, Luật Đất đai, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Bảo vệ môi trường, Luật bảo hiểm xã hội, Luật Lao động sửa đổi.

nhất quán. Trong khi đó, năng lực tổ chức thực hiện chính sách của các bộ, ngành, địa phương chưa chuyên nghiệp, người dân và doanh nghiệp chưa kịp tiếp thu nội dung của luật.

Một xếp hạng khác đánh giá về hiệu quả và chất lượng luật pháp và thể chế của Việt Nam so với các nước so sánh là chỉ số về “chất lượng quy định pháp luật” của World Bank Institute (WBI), được tổng hợp từ 6 chỉ số thành phần. Trong xếp hạng này, Việt Nam đứng dưới tất cả các nước so sánh (Hình 3.3). Xếp hạng của Việt Nam thấp hơn của Trung Quốc và cũng dưới xếp hạng trung vị, trong khi các nước Malaixia, Thái Lan và Hàn Quốc đều xếp trên trung bình.

Hình 3.3: “Chất lượng quy định pháp luật” của Việt Nam so với các nước so sánh



- *Tính minh bạch của các quy định và tình trạng phải trả các chi phí không chính thức của doanh nghiệp chậm được cải thiện*

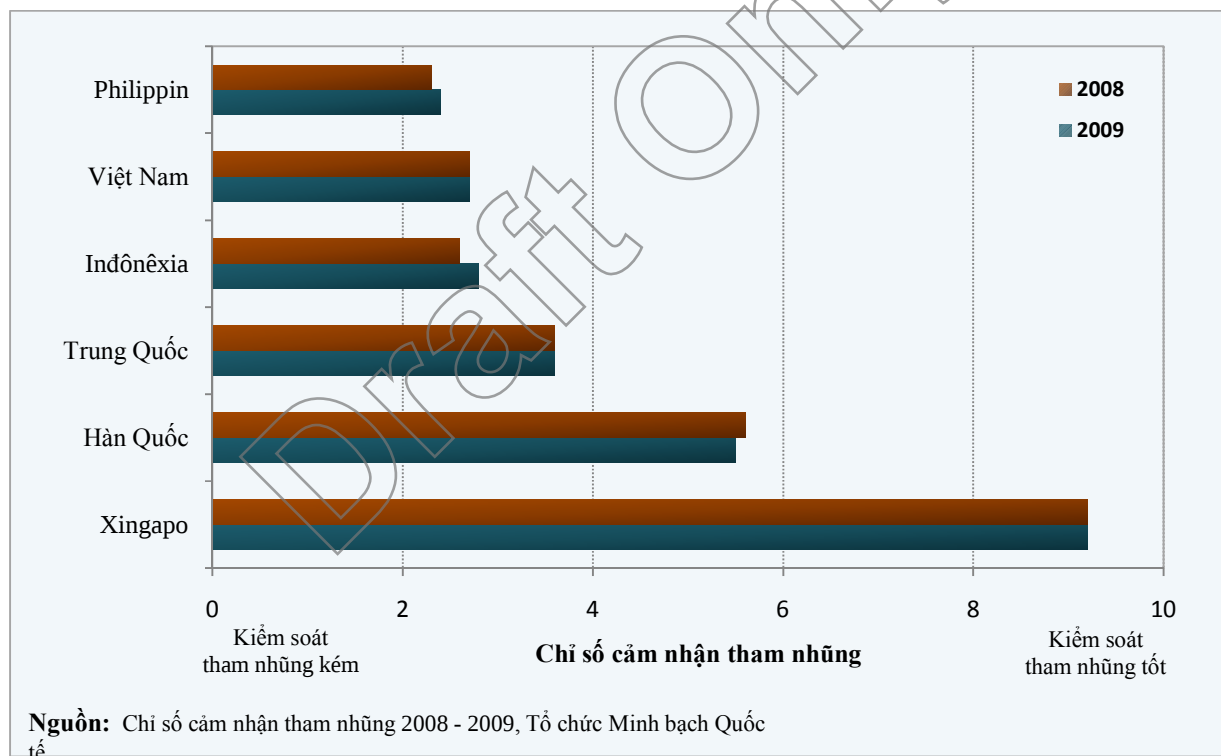
Theo báo cáo PCI 2009, các chỉ tiêu về điều hành khác, nhất là tính minh bạch và chi phí không chính thức, đều có bước thụt lùi so với trước. Mặc dù việc tiếp cận các văn bản pháp quy đã dễ dàng hơn, các doanh nghiệp cho rằng việc tiếp cận các quy hoạch, kế hoạch lại khó khăn hơn. Các doanh nghiệp cũng cho rằng quan hệ cá nhân với các cán bộ cấp tỉnh có vai trò quan trọng trong việc tiếp cận các văn bản pháp quy của tỉnh (ở một tỉnh trung vị, 61,26% trả lời quan trọng hoặc rất quan trọng trong năm 2009 so với 56,5% trong năm 2007 và 49,82% trong năm 2008).

Báo cáo PCI 2009 cũng cho thấy mặc dù tỷ lệ phần trăm các công ty phải chi hơn 10% doanh thu cho các khoản chi không chính thức giảm trong năm 2009 và số doanh nghiệp cảm thấy các doanh nghiệp bạn đang đưa hối lộ cũng giảm đi, thì tại các địa phương, số lượng các doanh nghiệp cảm nhận thấy các quy định ban hành ở địa phương được sử dụng làm công cụ để buộc doanh nghiệp phải trả chi phí không chính thức tăng lên đáng kể.

- *Tình trạng tham nhũng vẫn còn phổ biến và chưa được cải thiện:*

Theo Tổ chức Minh bạch quốc tế (TI), chỉ số cảm nhận về mức độ tham nhũng của Việt Nam năm 2009 xếp thứ 120 trong số 180 nước xếp hạng, kém hơn so với hầu hết các nước trong khu vực (ngoại trừ Phillipin). Số điểm tuyệt đối của Việt Nam về chỉ số này rất thấp (2,7 trong số 10 điểm) và vẫn không thay đổi so với năm 2008, trong khi Indônêxia đã có một bước cải thiện nhỏ, với mức tăng từ 2,6 lên đến 2,8 điểm.

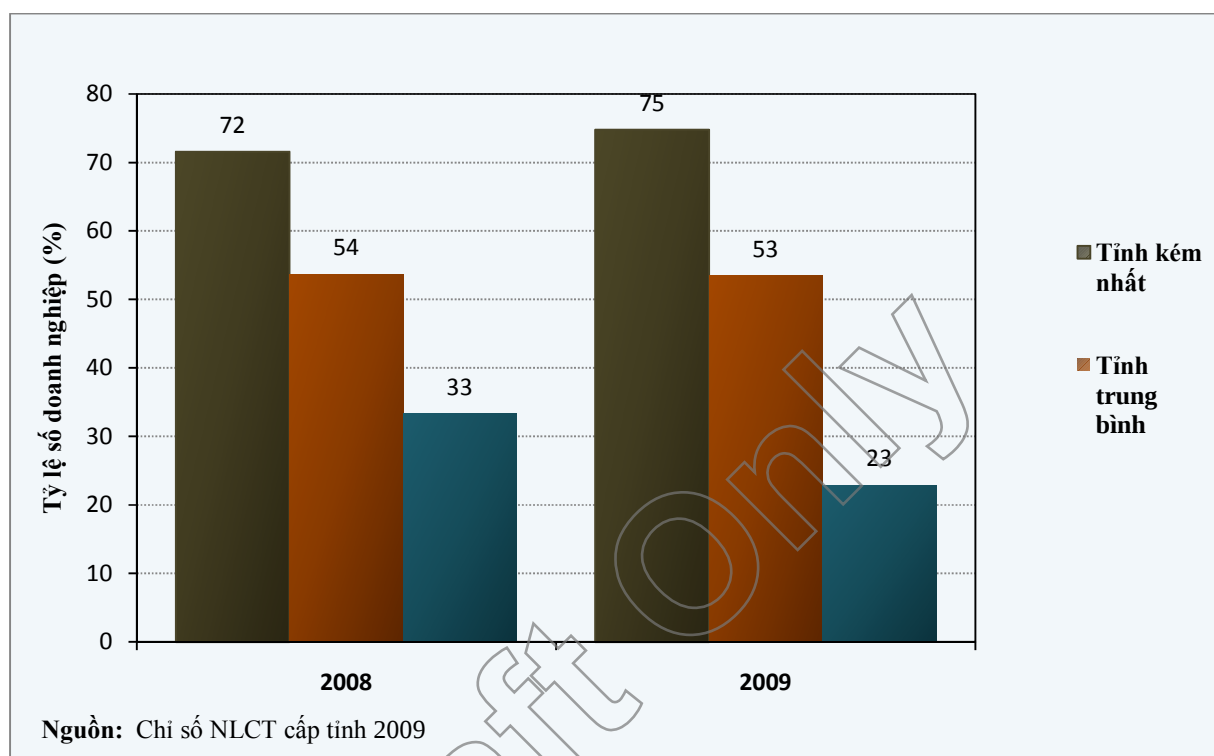
Hình 3.4: Kiểm soát tham nhũng: Việt Nam so với một số nước châu Á (2008 và 2009)



Theo báo cáo PCI 2009, chi tiền hoa hồng để có được các hợp đồng của chính phủ vẫn là một vấn nạn phổ biến và khoảng 50% các công ty đã từng thực hiện việc này. Tuy nhiên, tỷ lệ các doanh nghiệp chi tiền hoa hồng cũng rất khác nhau giữa các tỉnh, với mức 72% ở tỉnh kém nhất và 24% ở tỉnh tốt nhất theo số liệu năm 2009 (xem Hình 3.5). Sự chênh lệch này cho thấy tình

trạng này có thể giảm đi nếu các tỉnh đều cương quyết và triệt để áp dụng các thực tiễn điều hành tốt như ở các tỉnh xếp hạng cao.

Hình 3.5: Tỷ lệ các doanh nghiệp trả tiền hoa hồng cho các hợp đồng của Chính phủ



3.2.1.3. Thể chế chính trị

- Mức độ ổn định chính trị cao

Việt Nam được xếp hạng mức độ ổn định chính trị cao theo xếp hạng của Chỉ số CCI của WEF và Chỉ số điều hành toàn cầu của WB (theo WB, xếp hạng của Việt Nam chỉ đứng sau Xingapo và trên nhiều nước trong khu vực, bao gồm cả Trung Quốc). Trong lĩnh vực này, Việt Nam là nước ổn định hơn nhiều so với các nước có cùng mức độ phát triển trong khu vực, đó là một lợi thế quan trọng để Việt Nam thu hút đầu tư và thúc đẩy khả năng cạnh tranh của mình.

- Hiệu quả của hệ thống chính trị ở mức trung bình

Các chỉ số về hiệu quả của hệ thống chính trị Việt Nam được xếp hạng trung bình. Ví dụ, theo CCI 2009, chỉ số minh bạch chính sách xếp hạng thứ 45 năm 2009 (so với vị trí thứ 32 trong năm

2008); lãng phí trong chi tiêu chính phủ xếp hạng thứ 37; thiên vị trong các quyết định của Chính phủ xếp hạng thứ 34.

- *Mức độ phân cấp cao là một trong những nguyên nhân dẫn đến phân tán quyền lực giữa các cơ quan Chính phủ và các địa phương và tình trạng áp dụng chính sách và quy định không nhất quán giữa các cấp và các địa phương*

Việt Nam được đánh giá có mức độ phân cấp trong việc ra quyết định chính sách tương đối cao (xếp thứ 25 trong CCI 2009). Ở Việt Nam, cung ứng các dịch vụ giáo dục, y tế, môi trường đã được phân cấp cho các địa phương ngay từ khi tiến hành chuyển đổi nền kinh tế. Trong lĩnh vực kinh tế, chính sách này được thực hiện từng bước, bắt đầu từ giữa thập kỷ 90 và được đẩy mạnh từ năm 2001, đặc biệt trong lĩnh vực đầu tư. Tuy nhiên, phân cấp cho các địa phương chưa cân nhắc tới năng lực tài chính, nguồn lực của địa phương, trong khi thiếu chế tài giám sát từ trung ương, thiếu tiêu chí đánh giá nên dẫn đến tình trạng phân bổ và sử dụng nguồn lực, nhất là vốn và đất đai kém hiệu quả. Những nỗ lực cải cách phân cấp này cũng dẫn tới việc thực hiện các quy định pháp luật không thống nhất và đưa ra các yêu cầu khác nhau giữa các tỉnh, đặc biệt về vấn đề cấp phép và quản lý đất đai. Một ví dụ về việc thực hiện không thống nhất các quy định pháp luật là việc đưa ra các quy định khuyến khích và ưu đãi đầu tư của địa phương vượt ra ngoài các quy định của nhà nước về thu hút đầu tư nước ngoài. Ngoài các chính sách khuyến khích đầu tư của nhà nước, nhiều tỉnh đã phá rào, đưa thêm nhiều quy định khuyến khích đầu tư, từ ưu đãi đầu tư, miễn giảm thuế và giảm tiền thuê đất. Trong số 48 tỉnh Bộ Tài chính khảo sát năm 2006, 32 tỉnh ban hành thêm các văn bản pháp lý trái luật nhằm quy định các ưu đãi đặc biệt để thu hút các dự án đầu tư. Hầu hết các khuyến khích đầu tư liên quan tới đất đai và thuế. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, trong số 32 tỉnh trên, 18 tỉnh vi phạm các quy định về ngân sách, 21 tỉnh đưa ra những ưu đãi về đất đai nằm ngoài những quy định của chính sách đất đai quốc gia, 11 tỉnh vi phạm quy định về thuế thu nhập doanh nghiệp; và nhiều tỉnh có nhiều hơn 2 vi phạm. Hầu hết các tỉnh đưa ra các khuyến khích rất hào phóng về phí sử dụng đất và mở rộng thời kỳ miễn giảm thuế lên tới 10-20 năm (theo Vũ Thành Tự Anh, 2007).

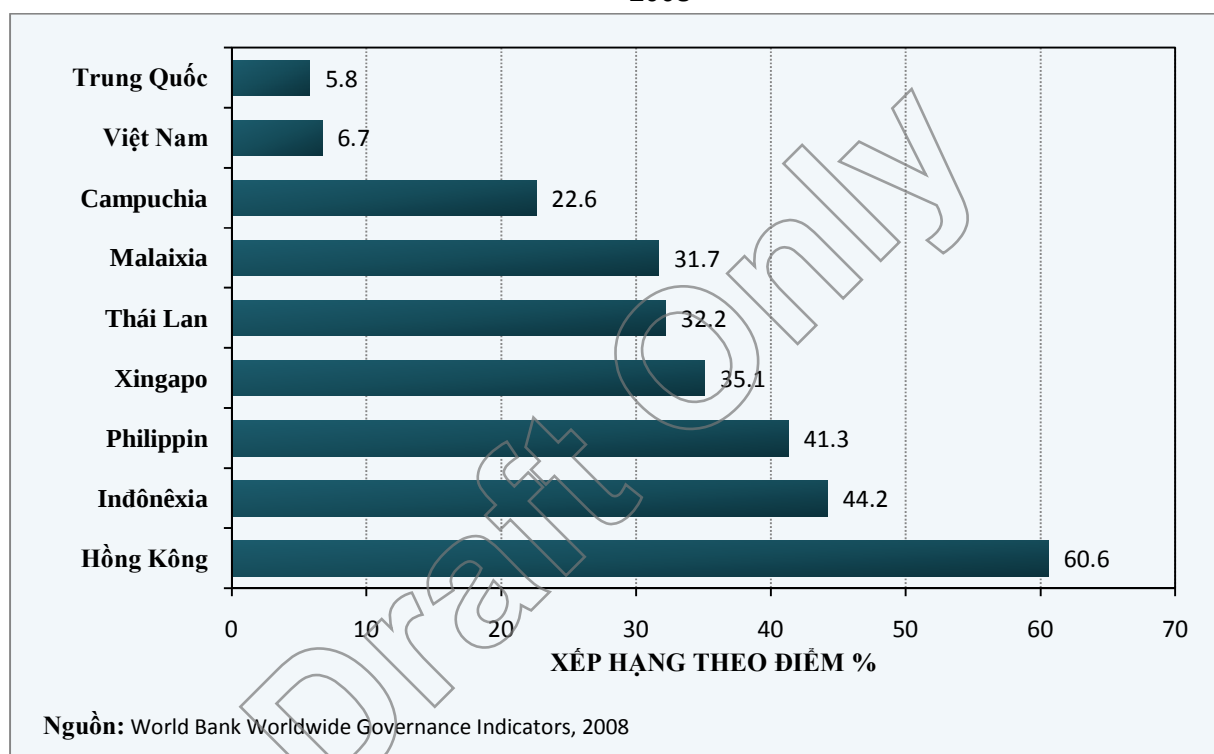
Trường hợp của Việt Nam cho thấy chỉ số phân cấp cao không đồng nghĩa sẽ tốt cho chỉ số thể chế chính trị, trái với Xingapo, nơi có chỉ số phân cấp thấp nhưng chỉ số thể chế chính trị và quan trọng hơn cả là NLCT vĩ mô vẫn rất cao. Đây cũng là điểm yếu nữa của Việt Nam, có thể tác động không tốt đến cải thiện các chỉ số NLCT vĩ mô.

- *Tiếng nói và trách nhiệm giải trình thấp*

Đây là một trong những điểm yếu nhất của Việt Nam vì trước đây người dân đã quen cách ứng xử “tuân thủ” mệnh lệnh hành chính của các cấp chính quyền. Tương tự như vậy, trách nhiệm giải trình của các cấp hành chính còn yếu, không thỏa mãn yêu cầu của công chúng. Tuy quy chế

dân chủ ở cơ sở¹⁵ đã có hiệu lực từ năm 1998, nhưng tham gia của người dân chưa tích cực và hiệu quả, trong khi chính quyền chưa khuyến khích (thiếu động lực), lôi cuốn sự tham gia của người dân vào đối thoại và giám sát thực thi chính sách. Vấn đề là đến nay vẫn chưa có chế tài hữu hiệu để xử lý những trường hợp chưa thực hiện trách nhiệm giải trình hoặc thực hiện chưa tốt trách nhiệm này đối với từng vị trí trong bộ máy hành chính. Chỉ số xếp hạng về tiếng nói và trách nhiệm giải trình (WB) của Việt Nam chỉ cao hơn chút ít so với Trung Quốc nhưng kém xa các nước trong khu vực.

Hình 3.6: Tiếng nói và trách nhiệm giải trình – Việt Nam và các nước trong khu vực, 2008



3.2.1.4. Hoạch định chính sách kinh tế ở Việt Nam

Tổng quan các công cụ chính sách chủ yếu:

¹⁵ Ủy ban Thường vụ Quốc hội (khóa X) đã ban hành các nghị quyết số 45/1998, số 55/1998 và số 60/1998 giao cho Chính phủ ban hành các Nghị định về thực hiện Quy chế Dân chủ ở 3 loại hình cơ sở. Chính phủ đã ban hành 3 nghị định là: Nghị định số 29/1998/NĐ-CP Quy chế thực hiện Dân chủ ở xã (11-5-1998); Nghị định số 71/1998/NĐ-CP Quy chế thực hiện Dân chủ trong hoạt động của các cơ quan (8-9-1998); và Nghị định số 07/1999/NĐ-CP Quy chế thực hiện Dân chủ ở doanh nghiệp nhà nước (13-2-1999).

Các công cụ chính sách kinh tế của Việt Nam gồm những loại sau:

- Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 10 năm và kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm;
- Các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) như các Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Quốc hội, các Nghị định và Nghị quyết của Chính phủ, các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, và các Thông tư của các Bộ;
- Các quyết định hành chính như các chiến lược hoặc các quy hoạch từng ngành hoặc vùng cụ thể được Thủ tướng hoặc Bộ trưởng phê chuẩn thông qua các quyết định hành chính hoặc công văn.

Quy trình, tổ chức xây dựng và ban hành chính sách

Trong khi đã có hướng dẫn rõ ràng về thủ tục ban hành VBQPPL theo Luật Ban hành VBQPPL, các thủ tục ban hành các quyết định hành chính chưa được quy định rõ ràng và vẫn còn tùy ý.

- Theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, quá trình xây dựng và ban hành các VBQPPL được tóm tắt như sau: Một Bộ đầu mối phụ trách một lĩnh vực chính sách cụ thể sẽ đề xuất việc xây dựng và ban hành một VBQPPL. Để thực hiện nhiệm vụ này, Bộ đó sẽ thành lập một ban soạn thảo xem xét lại chính sách hiện hành có liên quan, tiến hành phân tích tác động chính sách (RIA); xây dựng dự thảo chính sách hay quy định và gửi tới các cơ quan chính phủ khác và các bên liên quan để xem xét và lấy ý kiến. Sau khi hoàn tất quá trình tham vấn, Bộ phụ trách sẽ trình bản dự thảo cho Bộ Tư pháp để thẩm định về sự cần thiết, phù hợp, tính hợp pháp, phù hợp và tương thích của bản Dự thảo. Khi được Bộ Tư pháp thông qua, bản dự thảo đó sẽ được trình Chính phủ để xem xét và phê chuẩn. Tùy theo tính chất pháp lý của văn bản chính sách, bản dự thảo sẽ được trình Thủ tướng Chính phủ, hoặc trình Quốc hội để thảo luận và phê duyệt.
- Các quyết định hành chính không nhất thiết phải tuân thủ quy trình cụ thể nào, do đó việc ban hành các văn bản loại này vẫn mang tính chất tùy nghi. Về lý thuyết, việc ban hành các quyết định hành chính tuân theo quy trình chung về ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhưng không phải gửi Bộ Tư pháp thẩm định hoặc trình lên Quốc hội cho ý kiến và thông qua. Tùy thuộc vào loại hình quyết định hành chính mà văn bản sẽ do cơ quan soạn thảo (ví dụ các Bộ, ngành hoặc Ủy ban nhân dân tỉnh) hay do Thủ tướng Chính phủ ban hành.

Những hạn chế của cơ chế xây dựng chính sách hiện hành

Quy trình chính sách hiện nay bộc lộ một số hạn chế như sau:

- Quy trình dài và không linh hoạt: tranh bình quá trình ban hành một Luật mới mất hai năm; pháp lệnh hoặc Luật bổ sung và sửa đổi mất một năm;
- Sự không phù hợp và không rõ ràng của chính sách: Các chính sách trong nhiều trường hợp là quá chung chung, mơ hồ, không rõ ràng, và không đáp ứng được yêu cầu của xã hội và thị trường;
- Quy trình thủ tục chưa chặt chẽ: Thiếu cơ chế có tính hệ thống (tiêu chí, quy trình, tổ chức) để đánh giá và thẩm tra các nội dung của chính sách. Quá trình đánh giá thường xem xét sâu hơn vào các khía cạnh pháp lý của văn bản; thay vì nhấn mạnh vào các khía cạnh xã hội - kinh tế và chuyên môn của các chính sách hay quy định;
- Thiếu tầm nhìn, thiếu trọng tâm và xác định thứ tự ưu tiên trong hoạch định chính sách, đặc biệt là ở cấp tỉnh;
- Mâu thuẫn, chồng chéo, thậm chí xung đột giữa các chính sách và các quy định khác nhau, thiếu sự gắn kết giữa kế hoạch ngắn hạn và chiến lược dài hạn;
- Còn áp đặt chủ quan và thiếu minh bạch trong việc giải thích và áp dụng các chính sách;
- Hiệu quả thấp trong việc thực hiện và thực thi chính sách.

Nguyên nhân gốc rễ của các hạn chế trên¹⁶:

Những hạn chế trong xây dựng chính sách của Việt Nam là di sản của thời kỳ kế hoạch hoá tập trung và do đó không thể giải quyết có hiệu quả các vấn đề trong thời đại cạnh tranh toàn cầu. Các vấn đề về thủ tục và tổ chức xây dựng chính sách có liên quan lẫn nhau và là nguyên nhân nảy sinh tính hình thức và thiếu sáng tạo, thiếu đáp ứng với yêu cầu của xã hội trong hoạch định chính sách.

- (i) *Thiếu sự tham gia của khu vực tư nhân và các nhóm bị chính sách tác động trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách:*

Quy trình hoạch định chính sách ở Việt Nam thường là quy trình đóng, diễn ra trong nội bộ các cơ quan Chính phủ với sự tham gia rất ít của các bên liên quan. Nhóm soạn thảo thường gồm

¹⁶ Phần này tham khảo và sử dụng phân tích của GS. Ohno (2009) có hiệu đính và cập nhật, với sự đồng thuận của ông, trích "Tránh bẫy thu nhập trung bình: Đổi mới chính sách phát triển công nghiệp ở Việt Nam" ASEAN Economic Bulletin, 26-1, pp.25-43, Ohno, Kenichi 2009

một số ít nhân viên và có ngân sách rất hạn chế chủ yếu để mua dữ liệu bên ngoài và để tổ chức các cuộc phỏng vấn và họp lấy ý kiến về dự thảo chính sách. Mặc dù các dự thảo chính sách được gửi đi lấy ý kiến, nhưng các ý kiến đóng góp thường chỉ tập trung vào những vấn đề mang tính hình thức, không đi sâu vào nội dung và hiếm khi có những tranh luận hay sửa đổi lớn và cơ bản về nội dung và định hướng của dự thảo chính sách. Quá trình lấy ý kiến và phê duyệt cuối cùng đôi khi bị kéo dài và trì hoãn khá nhiều. Nhóm soạn thảo thường xuyên phải xử lý một lượng lớn các văn bản chính sách phải ban hành mỗi năm, do đó thường không có đủ thời gian (cũng như ngân sách) để suy nghĩ sáng tạo, để có đủ thời gian trao đổi và lấy ý kiến các bên liên quan ngoài chính phủ, cũng như để công bố công khai dự thảo cuối cùng. Nếu một doanh nghiệp muốn có ý kiến về văn bản chính sách, họ thường phải tìm cách riêng vì quy trình chính sách hiện nay không cho phép sự tham gia sâu của cộng đồng doanh nghiệp.

Mặc dù việc lấy ý kiến công chúng đang trở nên phổ biến hơn trong những năm gần đây, vẫn chưa có một cơ chế hiệu quả để theo dõi các ý kiến bình luận được đưa vào trong bản dự thảo như thế nào. Trong khi các nước Đông Á, việc khu vực tư nhân tham gia vào xây dựng chính sách được chính thức và thể chế hoá, ví dụ như các đại diện của khu vực tư nhân làm thành viên của ban chỉ đạo hoặc tổ công tác soạn thảo chính sách, hoặc khu vực tư nhân tham gia đóng góp ý kiến rất sâu trong quá trình xây dựng các mục tiêu và chương trình hành động để thực hiện chính sách.

(ii) *Thiếu sự phối hợp liên ngành trong xây dựng nội dung cũng như thực hiện chính sách, do thiếu cơ chế để buộc các Bộ làm việc cùng nhau*

Sự rời rạc và thiếu kết nối giữa các Bộ trong Chính phủ là một vấn đề phổ biến trên thế giới, nhưng hầu hết các chính phủ đều cố gắng tìm các biện pháp cải thiện tình trạng thiếu kết nối này. Một giải pháp là phải có một nhà lãnh đạo mạnh mẽ đứng đầu với một tư duy kinh tế tốt để chỉ đạo các bộ khác nhau và trở thành trung tâm hoạch định chính sách của hệ thống. Một giải pháp khác là lập ra một đội ngũ kỹ trị có năng lực phục vụ trực tiếp tổng thống hay thủ tướng để ra các quyết định chính sách quan trọng, trong khi các bộ sẽ trở thành các cơ quan triển khai thực hiện các chính sách và kế hoạch do đội ngũ này đề xuất (ví dụ Hàn Quốc có Hội đồng Kế hoạch kinh tế, 1961-1994). Một cách khác là để một cơ quan siêu Bộ, với đủ quyền hạn chính sách và công cụ đầy đủ để chủ trì và chịu trách nhiệm chính về quy trình ban hành chính sách (ví dụ Nhật Bản có Bộ Thương mại Quốc tế và Công nghiệp trong những năm 1960). Cuối cùng, cũng có thể thiết lập một cơ chế để đảm bảo các đại diện của tất cả các Bộ và các bên liên quan có thể tham gia một cách sâu sắc và thực chất trong quá trình soạn thảo chính sách cũng như trong các thảo luận không chính thức (ví dụ kinh nghiệm của Malaixia trong việc xây dựng Quy hoạch tổng thể về phát triển công nghiệp hiện nay). Ở Việt Nam, mặc dù tất cả các quy trình xây dựng văn bản chính sách đều chỉ định một bộ chịu trách nhiệm chính và một danh sách các Bộ liên quan tham gia, nhưng cơ chế để họ có thể tham gia một cách thực chất, sâu sát và phối hợp chặt chẽ với nhau thì chưa có.

(iii) Thiếu trách nhiệm giải trình cá nhân

Cơ chế ra quyết định ở Việt Nam chủ yếu dựa trên sự đồng thuận. Cơ chế đồng thuận này giúp tạo sự ổn định và kế thừa, nhưng không lại không khuyến khích các cải cách táo bạo hoặc phản ứng nhanh chóng với những thay đổi bên ngoài. Các chính sách vẫn chủ yếu là phản ứng hơn là chủ động. Khi có một vấn đề chính sách cần xử lý, một ủy ban liên bộ được triệu tập và người chủ trì của ủy ban được bổ nhiệm. Mỗi Bộ đề xuất các giải pháp riêng từ quan điểm của mình và tất cả được tổng kết vào các khuyến nghị chính sách chung và thường là thiếu các hướng dẫn triển khai cụ thể. Cách tiếp cận này có thể giải quyết được nhiều khía cạnh của vấn đề nhưng thường sẽ thiếu tính chọn lọc và ưu tiên hoá để có thể triển khai thực hiện. Cần có sự tương tác chặt chẽ giữa các cấp cao nhất của Chính phủ và các cấp thực hiện để đảm bảo các chính sách xây dựng có trọng tâm, trọng điểm và tính khả thi cao.

(iv) Chất lượng của đội ngũ công chức còn hạn chế và chất xám bị chảy máu sang các khu vực khác

Bộ máy hành chính công vụ của Việt Nam đang phải đối mặt với các vấn đề như quy mô công kênh, lương thấp, tuyển dụng và cất nhắc dựa trên quan hệ thân hữu, tham nhũng, và sử dụng sai mục đích các lợi ích liên quan đến ODA (đi tham quan khảo sát nước ngoài, đào tạo, lợi ích liên quan đến dự án viện trợ ...). Đây là những di sản của hệ thống bao cấp từ những năm trước đó, khi mà khu vực công là nơi tạo công ăn việc làm chủ yếu, thu nhập tối thiểu và an sinh xã hội cho phần lớn người lao động, trong khi các cơ hội việc làm trong khu vực tư nhân hoặc nước ngoài chưa có. Trong bối cảnh nền kinh tế thị trường hiện nay, khu vực công giờ đây thu hút những người muốn có sự ổn định, những người thực sự có lý tưởng và tin vào tầm quan trọng của việc phục vụ nhân dân, hoặc những người muốn tận dụng cơ hội để được cử đi đào tạo tại nước ngoài như là một bước đệm cho một công việc và mức lương tốt hơn trong tương lai. Kết quả là, khu vực công ngày nay khó tuyển dụng hoặc giữ lại được những người có trình độ cao và những người có tham vọng phát triển.

Vấn đề này không thể được giải quyết bằng các sửa chữa nhỏ lẻ hoặc những điều chỉnh mang tính tình thế. Để giải quyết vấn đề này, cải cách toàn diện nền hành chính công là cần thiết và càng sớm càng tốt – chi tiết sẽ được thảo luận trong Chương 4.

3.2.2 Chính sách kinh tế vĩ mô

3.2.2.1 Tình hình kinh tế vĩ mô chung

Sau một thời kỳ dài khá ổn định¹⁷, bức tranh vĩ mô bắt đầu chuyển sang gam màu xám kể từ 2007. Những thành công của nền kinh tế, và đặc biệt là kỳ vọng của các nhà đầu tư về việc gia nhập WTO của Việt Nam, đã khuyến khích các dòng vốn đầu tư nước ngoài đổ ào ạt vào Việt Nam. Việc dòng vốn vào tăng đột ngột, trong khi khả năng hấp thụ của nền kinh tế cũng như năng lực quản lý vĩ mô có hạn đã kích hoạt đợt bất ổn vĩ mô trầm trọng nhất kể từ khủng hoảng giá – lương – tiền vào nửa cuối thập niên 1980. Việt Nam trải qua tình trạng bất ổn vĩ mô nặng nề nhất trong giai đoạn 2007 – 2008, trước khi chịu ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính toàn cầu, như vậy bất ổn vĩ mô trong giai đoạn này chủ yếu xuất phát từ các nguyên nhân bên trong. Bảng 3.5 tóm tắt các chỉ số vĩ mô của Việt Nam trong thời kỳ 2004 – 2009.

Bảng 3.5: Chỉ số kinh tế vĩ mô của Việt Nam so với một số nước trong khu vực (2004 – 2009)

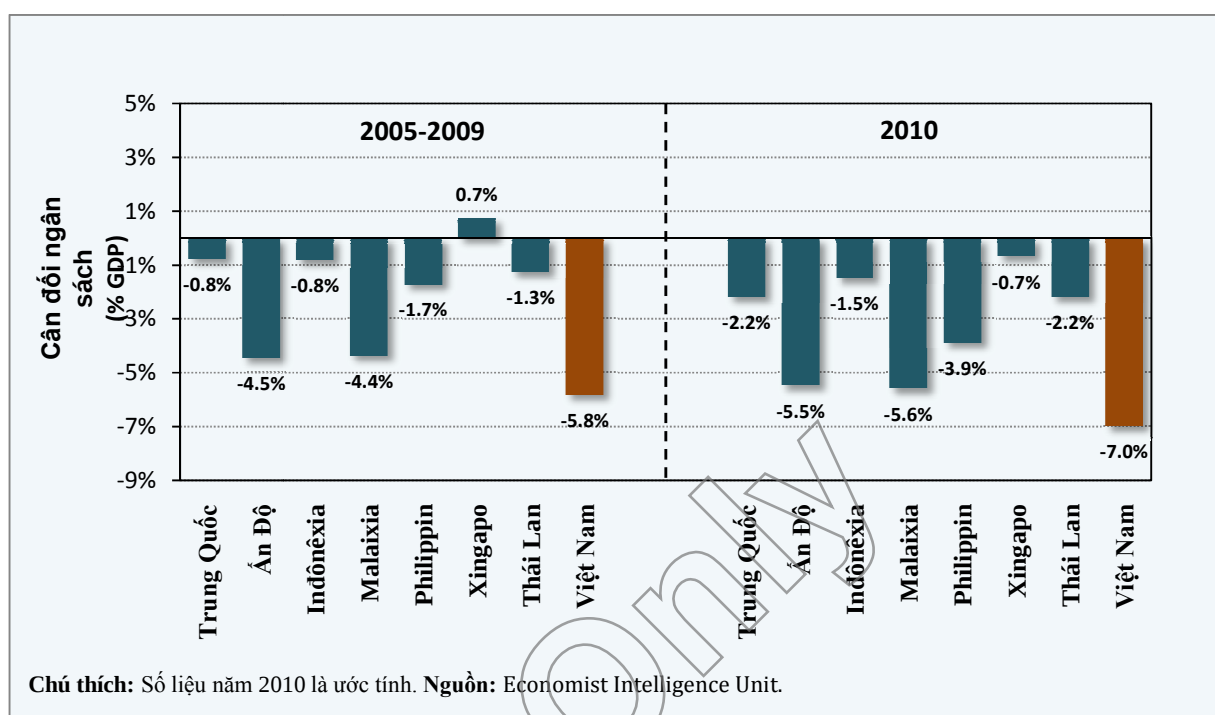
	Việt Nam	Trung Quốc	Indônêxia	Malaixia	Philippin	Thái Lan
Chính sách tài khoá (% GDP)						
Cán cân ngân sách tổng thể	-5.8	-0.9	-0.9	-4.3	-2.1	-1.1
Tổng thu ngân sách	26.8	18.4	17.9	21.6	15.5	18.3
Tổng vốn đầu tư	36.2	40	22.6	22.2	17.7	22.3
Nợ công	46.9	20.1	39.1	43.8	64.7	43.8
Chính sách tiền tệ (% năm)						
Tốc độ tăng cung tiền M2 (%)	32.2	19.4	14.5	15.1	12.3	7
Tốc độ tăng dư nợ tín dụng (%)	37	15.7	12.4	8.1	7.1	4.4
Cán cân thanh toán						
Cán cân tài khoản vãng lai (% GDP)	-5.7	7.7	1.4	15.5	3.5	2.2
FDI thuần (% GDP)	6.8	3	1.6	3.4	1.6	3.8
Dự trữ ngoại hối (tháng nhập khẩu)	3.5	18.9	7.9	7.9	6.9	7.5
Tăng trưởng và lạm phát (%)						
Tốc độ tăng trưởng	7.4	11.1	5.5	4.5	4.7	3.5
Tốc độ lạm phát	10.2	2.9	8.4	2.7	5.8	3.1
Nguồn: Economist Intelligence Unit						

3.2.2.2 Chính sách tài khóa

- *Thâm hụt ngân sách ngày càng cao, không gian tài khóa ngày càng thu hẹp*

¹⁷ Chỉ số giá tiêu dùng (CPI) ổn định ở mức một con số, thâm hụt ngân sách ở dưới mức 3%, thâm hụt thương mại dưới 5%, và dự trữ ngoại hối vào khoảng 4 tháng nhập khẩu.

Hình 3.7: Cán cân ngân sách của Việt Nam và một số nước châu Á (2005 – 2010)



Thâm hụt ngân sách của Việt Nam (tính theo thông lệ quốc tế, bao gồm cả các khoản thu – chi trong và ngoài ngân sách) được duy trì ở mức 3 – 4% GDP cho tới năm 2006, tuy nhiên kể từ năm 2007, chỉ số này đã tăng vọt lên tới 7 – 7,4% GDP. Không gian (hay dư địa) của chính sách tài khóa ở Việt Nam vốn đã không rộng rãi lại bị thu hẹp thêm do gói kích thích kinh tế rất lớn, lên tới 9% GDP trong năm 2009 nhằm kiềm chế đà suy giảm kinh tế dưới tác động của khủng hoảng tài chính toàn cầu.

- Nợ công tăng rất nhanh trong thập kỷ vừa qua

Theo định nghĩa của Bộ Tài chính¹⁸, tổng số dư nợ công đến cuối năm 2009 của Việt Nam ước khoảng 44,7% GDP, trong đó nợ của chính phủ là 35,4% GDP, nợ được chính phủ bảo lãnh là 7,9 GDP%, và nợ của chính quyền địa phương là 1,4% GDP.¹⁹ Mặc dù tỷ lệ nợ công của Việt Nam vẫn được coi là nằm trong tầm kiểm soát nhưng đã trở nên cao hơn hẳn so với tỷ lệ phổ

¹⁸ Theo định nghĩa của Bộ Tài chính, nợ công bao gồm nợ chính phủ, nợ được chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương.

¹⁹ Theo “Bản tin Nợ nước ngoài” của Bộ Tài chính. Nếu theo Hệ thống quản lý nợ và phân tích tài chính (DMFAS) của UNCTAD, nợ công còn bao gồm các nghĩa vụ nợ của ngân hàng trung ương, các đơn vị trực thuộc chính phủ, bao gồm cả doanh nghiệp nhà nước (DNNN) ở tất cả các cấp chính quyền, thì nợ công của Việt Nam còn cao hơn nhiều. Ví dụ, theo Economist Intelligence Unit (EIU) thì nợ công của Việt Nam tính đến cuối 2009 lên tới 51% GDP so với mức 44,7% theo công bố của Bộ Tài chính.

biến 30- 40% ở các nền kinh tế đang phát triển và mới nổi khác. Nếu xét mức nợ công bình quân đầu người, trong vòng 8 năm (từ 2001 đến 2009), mức nợ công trên đầu người của Việt Nam tăng gần bốn lần, từ 144 USD lên tới 548 USD (EIU), tức là trung bình hơn 18% mỗi năm, trong khi tốc độ tăng GDP bình quân đầu người của cùng thời kỳ chỉ là 6%.

Nợ công của Việt Nam tăng nhanh trong bối cảnh thâm hụt ngân sách đã đe dọa tính bền vững của quản lý nợ công, đây là nguyên nhân chính khiến xếp hạng tín nhiệm quốc gia của Việt Nam đều bị các cơ quan xếp hạng tín dụng hạ thấp (Bảng 3.6). Là một nền kinh tế tăng trưởng nhanh, Việt Nam sẽ tiếp tục phải đầu tư rất nhiều cho phát triển hạ tầng và cung cấp các dịch vụ công, trong khi mất cân đối giữa tiết kiệm và đầu tư tăng nhanh, từ 6% GDP vào giữa những năm 2000 lên tới 15% GDP vào năm 2009. Điều này có nghĩa là nợ công của Việt Nam sẽ tiếp tục tăng trong những năm tới²⁰.

Bảng 3.6: Xếp hạng tín nhiệm quốc gia của Việt Nam so với các nước châu Á

Nước	S&P 2008*	2010**	Thay đổi	Moody's 2008*	2010**	Thay đổi	Fitch 2008*	2010**
Việt Nam	BB/Stable	BB/Negative	Giảm đi	Ba3/Positive	Ba3/Negative	Giảm đi	BB-/Stable	B+/Stable
Trung Quốc	A/Positive	A+/Stable	Tăng lên	A1/Stable	A1/Stable	Không đổi	A+/Stable	A+/Stable
Indônêxia	BB-/Stable	BB/Positive	Tăng lên	Ba3/Stable	Ba2/Positive	Tăng lên	BB-/Positive	BB+/Stable
Malaixia	A-/Positive	A-/Stable	Giảm đi	A3/Stable	A3/Stable	Không đổi	A-/Stable	A-/Stable
Philippin	BB-/Stable	BB-/Stable	Không đổi	B1/Stable	Ba3/Stable	Tăng lên	BB/Stable	BB/Stable
Xingapo	AAA/Stable	AAA/Stable	Không đổi	Aaa/Stable	Aaa/Stable	Không đổi	AAA/Stable	AAA/Stable
Thái Lan	BBB+/Stable	BBB+/Negative	Giảm đi	Baa1/Stable	Baa1/Stable	Không đổi	BBB+/Stable	BBB+/Stable

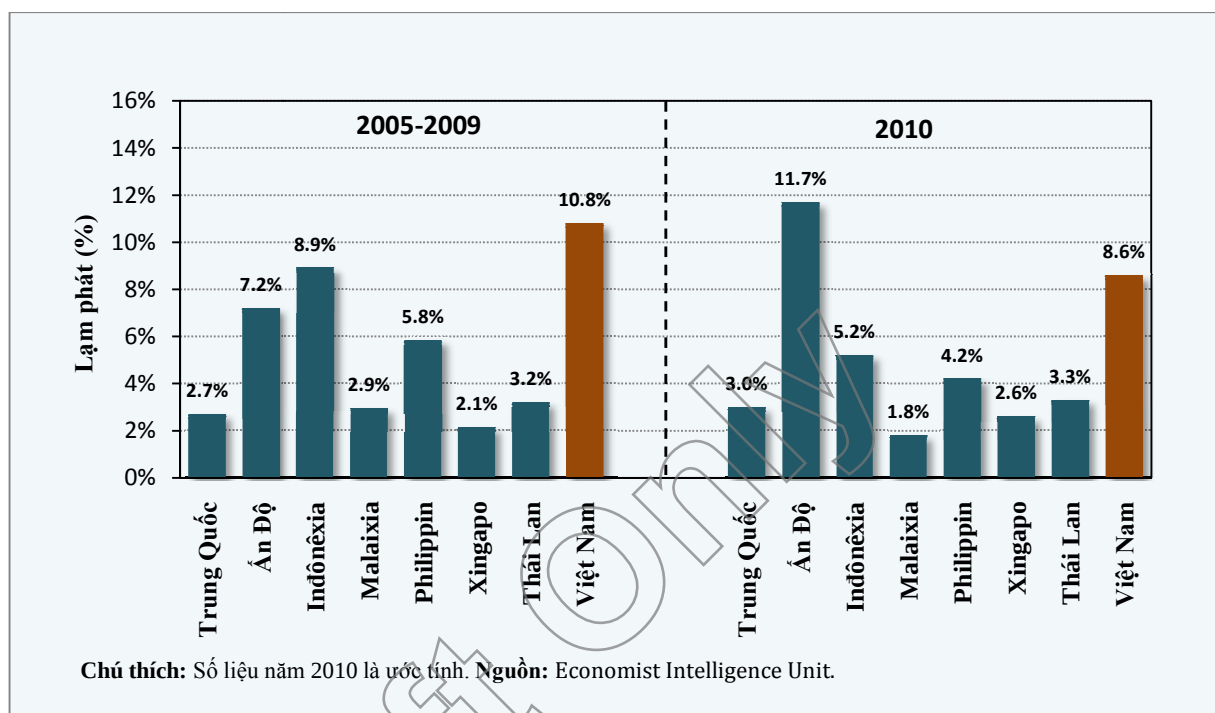
Chú thích: * tính tới 10/1/2008; ** tính tới 6/11/2010. Nguồn: Số liệu của ADB Asia Bond Online (<http://asianbondsonline.adb.org>)

Mức lãi suất cao khiến việc vay mới và tài trợ nợ công trở nên đắt đỏ hơn. Nhu cầu về vốn ở Việt Nam luôn cao để tài trợ tăng trưởng, dẫn tới lạm phát và lãi suất cao (Hình 3.8). Hệ quả là trong năm 2010, khi chính phủ đi vay bằng cách phát hành trái phiếu trong nước, lãi suất phải trả đã lên tới 11-12%, trong khi lãi suất trái phiếu của các nước như Malaixia, Thái Lan hay Trung Quốc đều thấp hơn 3%. Tương tự như vậy, khi chính phủ phát hành trái phiếu quốc tế, lãi suất phải trả cũng cao hơn so với các đối thủ cạnh tranh (như Indônêxia và Phi-líp-pin) do mức độ rủi

²⁰ Nếu nhìn vào một số dự án đầu tư dự kiến như đường sắt cao tốc Bắc Nam (56 tỷ đô-la), dự án xây dựng thủ đô (90 tỷ đô-la), nhà máy điện nguyên tử ở Ninh Thuận (hơn 10 tỷ đô-la) v.v. từ nay đến 2030, trong đó nguồn tài trợ chủ yếu là từ ngân sách và nợ công, thì có thể thấy gánh nặng nợ công sẽ tiếp tục tăng rất nhanh trong những năm tới.

ro cao hơn. Cùng với việc Việt Nam trở thành nước thu nhập trung bình, các khoản vay quốc tế ưu đãi sẽ giảm dần, thay vào đó là các khoản vay thương mại với lãi suất cao hơn nhiều.²¹

Hình 3.8: Lạm phát của Việt Nam và một số nước châu Á (2005 – 2010)



- *Nguồn thu ngân sách cao nhưng cơ cấu kém bền vững*

Trong 20 năm qua, thu ngân sách tính theo tỷ lệ phần trăm GDP của Việt Nam tăng liên tục từ 13% vào năm 1991 lên tới gần 30% trong năm 2009. Với tỷ lệ thu ngân sách trung bình lên tới 27% trong giai đoạn 2004 – 2009, Việt Nam đã trở thành nước có tỷ lệ thu cao nhất trong số các nước so sánh (Bảng 3.5).²² Quy mô của khu vực công trong nền kinh tế ngày càng được mở rộng, không chỉ đối với hoạt động cung ứng dịch vụ công như hành chính, giáo dục, y tế, mà còn đúng đối với hoạt động kinh doanh, thông qua việc tăng cường đầu tư cho các tập đoàn và tổng công ty nhà nước.

Cho tới năm 2008 là năm mà các số liệu về ngân sách nhà nước bắt đầu được công bố công khai, khoảng ba phần tư ngân sách nhà nước đến từ 4 nhóm (theo thứ tự từ cao đến thấp), bao gồm

²¹ Bên cạnh tốc độ tăng GDP, lạm phát và lãi suất, mức độ rủi ro của nợ công cũng phụ thuộc vào một số biến số vĩ mô khác, chẳng hạn như mức thâm hụt tài khoản vãng lai và dự trữ ngoại hối của quốc gia. Trên những phương diện này, Việt Nam cũng đang có những bất lợi đáng kể so với các đối thủ cạnh tranh trong khu vực.

²² Đúng thứ nhì là Malaysia có tỷ lệ thu ngân sách khoảng 22% GDP.

thuế giá trị gia tăng (VAT), dầu thô, thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN), và thuế ngoại thương (bao gồm thuế nhập khẩu và thuế tiêu thụ đặc biệt hàng nhập khẩu). Nguồn thu từ VAT và thuế TNDN tăng trong những năm qua và chiếm tương ứng khoảng 25% và 15% tổng thu ngân sách trong năm 2008. Phần đóng góp của hai nguồn còn lại là thu từ dầu khí và thuế ngoại thương chiếm tương ứng khoảng 20% và 15% trong năm 2008 và dự kiến sẽ giảm tỷ trọng trong tương lai do trữ lượng dầu thô khai thác đang giảm đi và quá trình tự do hoá thương mại sau khi gia nhập WTO.

- Chi đầu tư vốn chiếm tỷ trọng lớn trong chi ngân sách nhưng hiệu quả thấp

Bảng 3.7 cho thấy tỷ trọng chi cho đầu tư phát triển đã giảm nhẹ trong giai đoạn 2005 – 2008, nhưng vẫn ở mức cao. Chi đầu tư vốn chiếm 91% tổng chi đầu tư phát triển trong năm 2008.

Bảng 3.7: Cơ cấu chi ngân sách (%)

	2005	2008
Tổng chi ngân sách	100	100
Chi đầu tư phát triển	30.2	27.5
Trong đó: chi đầu tư vốn	27.7	25.2
Các dịch vụ kinh tế xã hội	50.4	52.3
Trong đó:		
Giáo dục đào tạo	10.9	12.9
Y tế	2.9	4
Khoa học công nghệ môi trường	1	1.6
Lương hưu và phúc lợi xã hội	6.8	10.2
Khác	28.8	23.7
Các khoản dự phòng	0	0
Khác	19.5	20.2

Nguồn: Bộ Tài chính Việt Nam

Ghi chú: Số liệu 2008 tính tới hết Quý 3

Ở một nước đang phát triển theo hướng công nghiệp hóa, khát vốn và có dân số trẻ như Việt Nam thì năng lực sử dụng vốn một cách hiệu quả, tạo ra nhiều việc làm, và nâng cao năng lực sản xuất công nghiệp là những tiền đề thiết yếu để cải thiện NLCT cho nền kinh tế. Tuy nhiên, phân phân tích trên đây đã chỉ ra việc đầu tư tăng rất nhanh nhưng kém hiệu quả đã gây sức ép lạm phát và đặt gánh nặng lên vai chính sách tiền tệ, được minh chứng qua những bất ổn vĩ mô trong hai năm 2007 – 2008.

3.2.2.3 Chính sách tiền tệ

- Cung tiền và tín dụng mở rộng

Nhìn chung, Việt Nam đã thực hiện chính sách nới lỏng tiền tệ trong suốt thập niên vừa qua. Trong giai đoạn 2004 – 2009, tốc độ tăng tín dụng và cung tiền (M2) trung bình là 37% và 32% (Bảng 3.5). Tốc độ tăng này cao gần gấp đôi so với tốc độ tăng tín dụng và cung tiền của Trung Quốc, là nền kinh tế tăng trưởng nóng nhất thế giới trong cùng thời kỳ. Nguyên nhân cơ bản của chính sách nới lỏng tiền tệ này là để hỗ trợ cho chính sách tài khóa mở rộng và đáp ứng nhu cầu của một nền kinh tế luôn khát vốn đầu tư. Kết quả của chính sách vĩ mô trong giai đoạn 2000 – 2009 này là tốc độ tăng trưởng GDP khá cao (7,3%). Tuy nhiên, cái giá phải trả là các mất cân đối vĩ mô nghiêm trọng như đã phân tích ở các phần trên.

Cần lưu ý là bất ổn kinh tế vĩ mô ở Việt Nam xảy ra trước khủng hoảng tài chính thế giới. Nguyên nhân chính gây ra lạm phát hai con số trong hai năm 2007 và 2008 là mặc dù nền kinh tế kém hiệu quả nhưng lại phải hấp thụ một lượng vốn quá lớn²³. Vì dòng vốn vào khổng lồ này không được trung hòa một cách thích hợp nên tăng cung tiền, tín dụng, và đầu tư đều đạt mức kỷ lục, trong đó một tỷ lệ rất lớn được dành cho các doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả và các thị trường mang tính đầu cơ (bất động sản, chứng khoán...). Khi lượng tiền đổ vào nền kinh tế quá nhiều, lại không được sử dụng một cách hiệu quả để sản xuất ra hàng hóa và dịch vụ thì sẽ dẫn tới tình trạng “quá nhiều tiền nhưng quá ít hàng”. Cụ thể là trong 2 năm 2007 – 2008, cung tiền tăng tổng cộng 80% nhưng GDP chỉ tăng 15%, và lạm phát có lúc lên tới 28%.²⁴

Từ quý 2/2008, chính phủ kiên quyết ưu tiên cho các mục tiêu kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội và tăng trưởng bền vững. Chính phủ đã thực hiện chính sách tiền tệ thắt chặt, nhờ đó tốc độ tăng trưởng tín dụng và cung tiền giảm lần lượt từ 55% và 35% trong 6 tháng đầu năm 2008 xuống 33% và 20% trong 6 tháng cuối năm 2008.²⁵ Kết quả là CPI đã giảm xuống mức một chữ số vào đầu năm 2009.

- Thâm hụt cán cân vãng lai làm gia tăng sức ép giảm giá VND

Chênh lệch giữa tỷ giá hối đoái chính thức và phi chính thức là một chỉ báo đáng tin cậy cho năng lực điều hành vĩ mô của chính phủ. Một điều đã trở thành quen thuộc ở Việt Nam là tỷ giá trên thị trường phi chính thức thường cao hơn so với thị trường chính thức (xem Hình 3.9). Đặc

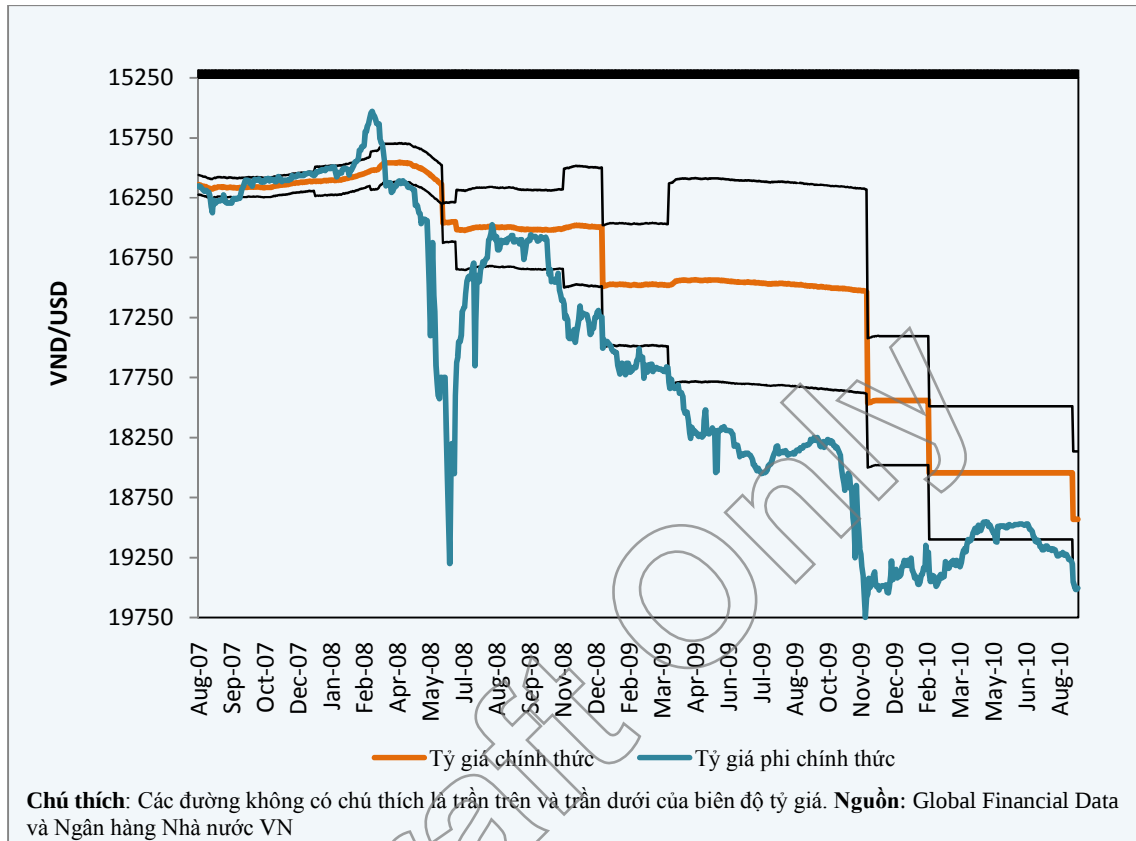
²³ Dòng vốn chảy vào Việt Nam trong giai đoạn 2007 – 2008 ước tính là 45 tỷ USD, trong đó gồm 13 tỷ USD kiều hối, 23 tỷ USD vốn tư nhân (FDI, FPI, tín dụng thương mại), 3 tỷ USD vốn ODA và 6 tỷ USD chi tiêu của khách quốc tế.

²⁴ Một số hệ quả khác của tình trạng “quá nhiều tiền nhưng quá ít hàng” là bong bóng tài sản (đặc biệt là bất động sản và chứng khoán) và thâm hụt thương mại tăng vọt trần.

²⁵ Song song với chính sách thắt chặt tiền tệ, chính phủ cũng cắt giảm chi tiêu công, kiểm soát chặt chẽ đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước nhằm hạn chế thâm hụt ngân sách. Với chính sách này, đầu tư của khu vực nhà nước trong năm 2008 (theo giá cố định) đã giảm 16,4% so với năm 2007. Kết quả của chính sách tài khóa và tiền tệ là lạm phát, sau một thời gian trễ khoảng 6 tháng, đã trở lại mức một con số vào đầu năm 2009.

biệt trong năm 2009, tỷ giá trên thị trường phi chính thức luôn vượt khá xa trần biên độ cho phép của Ngân hàng Nhà nước.

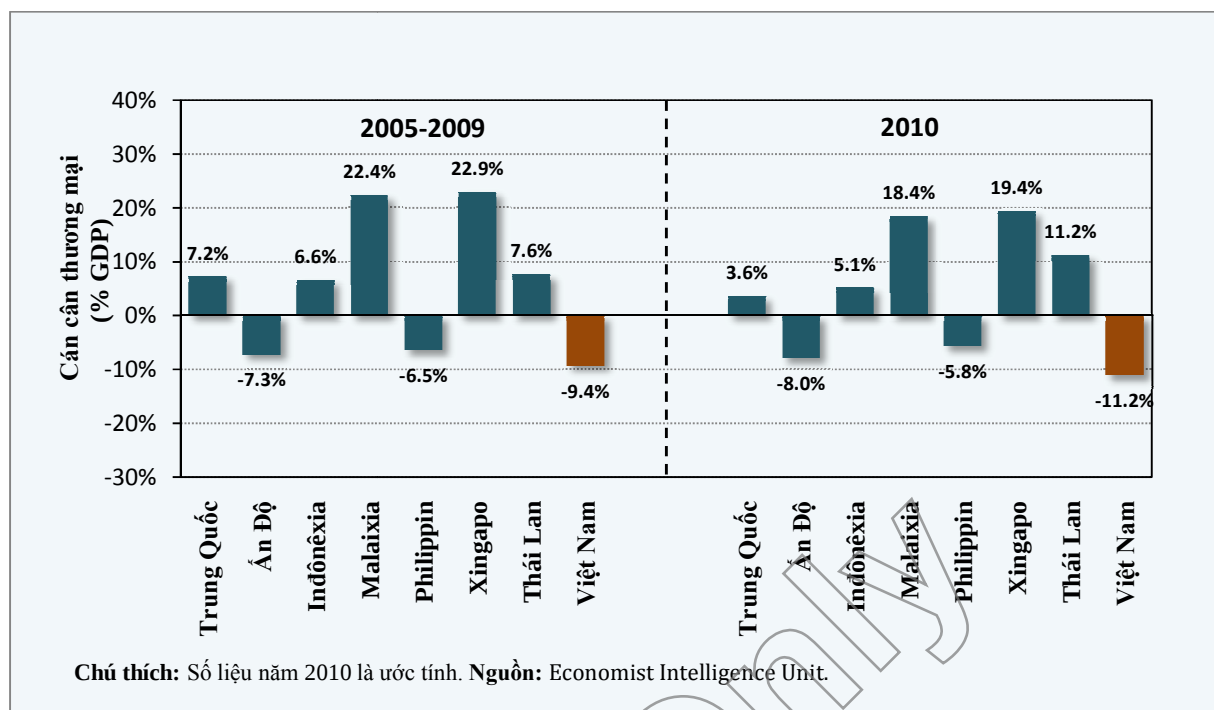
Hình 3.9: Tỷ giá USD/VND 2007 – 2010



Có một số nguyên nhân dẫn tới tình trạng căng thẳng tỷ giá nói trên. Trước hết, lạm phát cao trong giai đoạn 2007 – 2008 đã dẫn tới tỷ giá hiệu dụng thực USD/VND trong hai năm 2007-2008 tăng khoảng 20% so với đầu năm 2007.²⁶ Bên cạnh đó, cán cân thanh toán thanh toán của Việt Nam đã chuyển trạng thái từ thặng dư lớn trong năm 2007 (+10,2 tỷ USD) sang thâm hụt (-5,7 tỷ USD) trong ba quý đầu năm 2009 (xem Bảng 3.8 và Hình 3.10) càng làm gia tăng áp lực lên tiền đồng.

Hình 3.10: Cán cân thương mại - Việt Nam so với các nước châu Á, 2005-2010

²⁶ Đến thời điểm này, ngay cả sau khi giảm giá VND so với USD 5% vào tháng 11/2009, 3,3% vào tháng 2/2010, và thêm 2,1% trong tháng 8/2010 thì VND vẫn bị định giá cao khoảng 13% so với USD tính từ mốc 2000. Xem Lê Xuân Nghĩa (2010), “Kinh tế vĩ mô và rủi ro tài chính vĩ mô”.



Có hai nguyên nhân quan trọng dẫn đến sự thâm hụt cán cân thanh toán. Thứ nhất, nhập siêu đã tăng nhanh trở lại cùng với các biện pháp kích thích kinh tế do cả hoạt động sản xuất và tiêu dùng của Việt Nam đều phụ thuộc rất nhiều vào nhập khẩu và do VND bị định giá cao so với USD. Thứ hai, trong năm 2009, chính sách kích cầu cho phép doanh nghiệp được hưởng 4 phần trăm hỗ trợ lãi suất cho các khoản vay ngắn hạn bằng tiền đồng để đáp ứng các nhu cầu vốn lưu động. Chính sách này kéo theo một sự gia tăng đột biến về cung tiền và tín dụng. Bên cạnh đó, với lãi suất USD và vàng khá cao, cộng với kỳ vọng giảm giá VND, tình trạng căng thẳng trên thị trường ngoại hối, và việc giá vàng liên tục leo thang khiến các doanh nghiệp và người dân càng có thêm động cơ để găm giữ USD và vàng. Đây chính là nguyên nhân khiến mục “sai số và thiếu sót” trong cán cân tài khoản tài chính lên tới 9 tỷ đô-la trong ba quý đầu năm, và ước lên tới 13 tỷ đô-la trong cả năm 2009.

Bảng 3.8: Cán cân thanh toán của Việt Nam, USD, 2006 - 2009

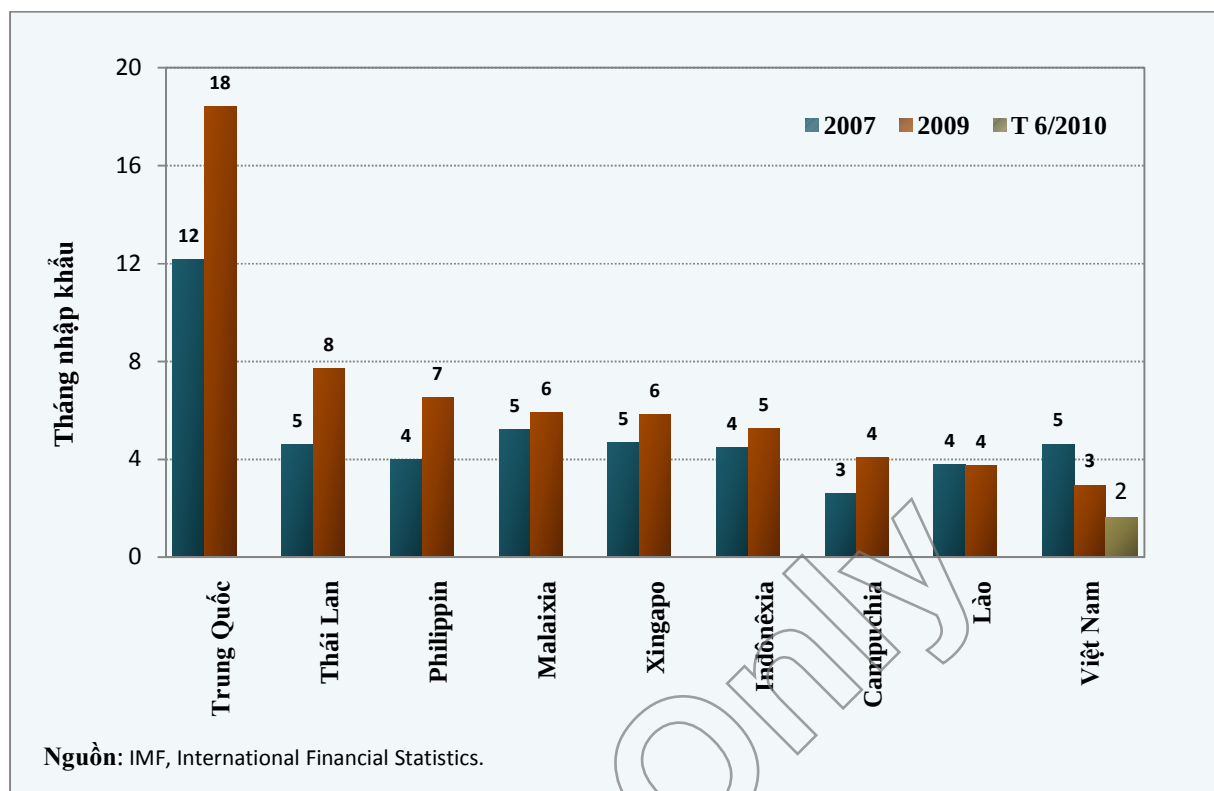
	2006	2007	2008	2009(E)
Cán cân tài khoản vãng lai	-164	-6,992	-	-7,440
			10,787	
Cán cân thương mại	-2,776	-	-	-8,306
		10,360	12,782	
Thu nhập (ròng) từ đầu tư	-1,429	-2,168	-4,401	-4,532
Kiều hối	3,800	6,180	6,804	6,018
Khác	241	-644	-408	-620

Cán cân tài khoản tài chính	3,088	17,540	12,341	11,452
Chính thức	1,025	2,045	992	4,473
Tư nhân (FDI, FPI, tín dụng thương mại) ¹	3,598	12,872	10,672	7,284
Tài sản nước ngoài ròng của NHTM	-1,535	2,623	677	-305
"Sai số và thiếu sót"	1,398	-349	-1,081	-12,178
Cán cân tổng thể	4,322	10,199	473	-8,166
Một số khoản mục đáng lưu ý khác				
Tổng dự trữ chính thức (không bao gồm tiền gửi của Chính phủ) ²	11,491	20,964	23,022	14,148
Cán cân vãng lai (% của GDP) ³	0	-10	-12	-8
Cán cân thương mại (% của) ³	-5	-15	-14	-9
GDP (triệu USD)	60,933	71,111	90,274	93,164
Notes: 1/ Bao gồm phát hành trái phiếu chính phủ 750 triệu USD năm 2005 và 1 tỷ USD năm 2010				
2/ Số liệu năm 2009 bao gồm cả quyền rút vốn đặc biệt (SDR) 267.1 triệu.				
3/ Số liệu 2009 bao gồm cả tái xuất vàng				
Nguồn: IMF Article IV Consultation (2010)				

Tóm lại, chính sách tỷ giá gần như cố định trong suốt năm 2009 cùng với áp lực giảm giá tiền đồng đã dẫn tới chênh lệch tỷ giá giữa thị trường chính thức và không chính thức ngày càng tăng. Một mặt, những nhân tố này góp phần làm thâm hụt thương mại tăng vọt lên tới 12 tỷ USD trong năm 2009. Mặt khác, việc doanh nghiệp và người dân chuyển sang nắm giữ USD và vàng đã góp phần làm cho cán cân thanh toán trở nên thâm hụt nặng, ước tính lên tới 13 tỷ USD. Hệ quả là dự trữ ngoại hối của Việt Nam giảm mạnh, từ chỗ đủ cho 4,6 tháng nhập khẩu trong năm 2007 xuống còn chưa đến 3 tháng nhập khẩu vào năm 2009. So với các nước trong khu vực, Việt Nam có tỷ lệ dự trữ ngoại hối theo số tháng nhập khẩu thấp nhất (xem Hình 3.11). Điều này đặt NHNN vào tình trạng hết sức khó khăn trong việc điều hành chính sách tiền tệ và duy trì niềm tin của thị trường đối với VND, nhất là trong điều kiện thâm hụt thương mại và ngân sách vẫn chưa được cải thiện, đồng thời nền kinh tế thế giới vẫn còn tiềm ẩn nhiều rủi ro như hiện nay.²⁷

Hình 3.11: Dự trữ ngoại hối cuối năm 2007 và 2009 (tính bằng số tháng nhập khẩu)

²⁷ Cuối tháng 7/2010 Fitch đã giảm xếp hạng tín dụng của Việt Nam từ “BB-“ xuống “B+” (tức là thấp hơn “mức đầu tư” (investment grade) bốn bậc). Nguyên nhân chính là do thâm hụt ngân sách rất cao của Việt Nam được tài trợ chủ yếu thông qua phát hành nợ bằng đồng ngoại tệ, trong khi dự trữ ngoại hối lại đang suy giảm và cán cân vãng lai tiếp tục xấu đi.



Đứng trước tình trạng này, chính phủ đã thực hiện hai lần giảm giá VND liên tiếp, lần đầu tiên giảm 5% (11/2009) và lần thứ hai giảm 3,3% (2/2010). Kết quả của chính sách đúng hướng này là thị trường ngoại hối phi chính thức giảm nhiệt, tỷ giá phi chính thức hội tụ trở lại với tỷ giá chính thức trong 3 tháng liền kề từ giữa tháng 4/2010. Tuy nhiên, từ giữa tháng 7/2010 trở đi, chênh lệch tỷ giá lại xuất hiện. Nguyên nhân chính, một lần nữa, là do thâm hụt thương mại đã tăng trở lại, trung bình khoảng 1 tỷ USD mỗi tháng, cùng với sự phục hồi tăng trưởng kinh tế. Thực tế là dòng vốn nước ngoài đổ ào ạt vào Việt Nam trong giai đoạn qua đã giúp Việt Nam tránh được nguy cơ của một cuộc khủng hoảng tiền tệ. Nhận xét này cũng ngụ ý rằng việc đảo chiều của dòng vốn nước ngoài sẽ đem lại nhiều rủi ro vĩ mô cho nền kinh tế. Vì vậy việc duy trì và thu hút FDI sẽ tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong chính sách phát triển của chính phủ trong thời gian tới.

3.2..2.4 Quản lý kinh tế vĩ mô

Việt Nam thiếu một khuôn khổ nhất quán và đồng bộ về quản lý kinh tế vĩ mô. Việc xây dựng và thực hiện các chính sách thường thiếu phối hợp và liên kết. Chính sách tiền tệ thường mang tính đối phó và không dựa trên nguyên tắc thị trường (ví dụ kiểm soát hành chính về giá cả để kiềm chế lạm phát) hoặc không nhất quán và khó dự đoán (ví dụ tỷ giá hối đoái, lãi suất). Chính sách tài khoá đòi hỏi phải minh bạch hơn và có kỷ luật hơn để cân đối thu chi của chính phủ cho phù

hợp với hạn chế ngân sách dài hạn của khu vực công. Chính sách tiền tệ và chính sách tài khoá không được phối hợp thống nhất và hiệu quả. Các biện pháp chính sách thường chỉ nhằm giải quyết những biểu hiện của vấn đề chứ không nhìn nhận nguyên nhân gốc rễ của vấn đề (ví dụ giảm giá đồng tiền để giảm bớt thâm hụt thương mại hơn là giải quyết nguyên nhân sâu xa về cơ cấu giá trị gia tăng thấp). Quản lý kinh tế vĩ mô không hiệu quả trong việc giải quyết các bong bóng không bền vững của nền kinh tế để nâng cao sức mạnh của thị trường và thể chế tài chính, ví dụ bong bóng bất động sản, tín dụng hoặc thị trường chứng khoán.

Ngân hàng Nhà nước không được trang bị và trao đủ thẩm quyền để thực hiện vai trò của một ngân hàng trung ương độc lập. Năng lực của ngân hàng nhà nước về giám sát thể chế và quản lý rủi ro vẫn còn yếu. Ngoài ra, việc công bố và minh bạch thông tin (ví dụ như tình hình tài khoá của nền kinh tế, của các doanh nghiệp nhà nước, tình hình tín dụng của các tổ chức tài chính) còn hạn chế.

Nói tóm lại, Việt Nam theo đuổi chiến lược tăng trưởng dựa vào đầu tư, nhưng đầu tư - đặc biệt là đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước - không hiệu quả. Nền kinh tế không hiệu quả còn liên tục phải đối mặt với áp lực duy trì mức tăng trưởng cao để tạo việc làm cho dân số trẻ và đang ngày càng tăng. Chính phủ duy trì chính sách tài khoá và tiền tệ mở rộng phần lớn thời gian từ năm 2000 để thúc đẩy tăng trưởng, do đó dẫn tới thâm hụt tài khoá, lạm phát và các vấn đề mất cân đối vĩ mô khác.

Ngoài ra, giá trị gia tăng thấp của nền kinh tế dẫn tới thâm hụt thương mại liên tục. Lạm phát cao và “thâm hụt kép” lớn gây áp lực giảm giá đồng tiền. Do vậy, Việt Nam rơi vào tình thế khó khăn, tăng trưởng kinh tế cao gây rủi ro về bất ổn kinh tế vĩ mô. Nếu hiệu quả của nền kinh tế không được cải thiện, bắt đầu với cải thiện hiệu quả của đầu tư công, thì sẽ rất khó khăn cho Việt Nam trong việc duy trì tốc độ tăng trưởng đủ cao trong một thời kỳ dài để tránh bẫy thu nhập trung bình.

3.3. Năng lực cạnh tranh vĩ mô

3.3.1 Chất lượng môi trường kinh doanh

Trong một khuôn khổ kinh tế vĩ mô nhất định, năng suất của doanh nghiệp phụ thuộc vào tập hợp các nhân tố vĩ mô cấu thành nên môi trường kinh doanh. Môi trường kinh doanh hình thành nên bối cảnh (và động lực) cho chiến lược và hoạt động của doanh nghiệp và hình thành mối liên kết giữa các doanh nghiệp. Và khi các doanh nghiệp phản ứng lại với các yếu tố của môi trường, họ cũng tạo ra những thay đổi trong môi trường kinh doanh. Bởi vậy, NLCT vĩ mô là kết quả của mối quan hệ tương tác phức tạp giữa các nhân tố và chủ thể công và tư. Vì vậy, để xây dựng

được các chiến lược hiệu quả nhằm nâng cao NLCT đòi hỏi phải hiểu được các quan hệ tương tác này và tác động của chúng tới sự sáng tạo và năng suất.

Mô hình Kim cương của Michael Porter khái quát hoá các quan hệ tương tác quyết định NLCT ở tầm vi mô (Porter 1990). Bốn góc của viên kim cương mô tả bốn khía cạnh của môi trường kinh doanh - đó là các điều kiện về nhân tố đầu vào, bối cảnh chiến lược và cạnh tranh giữa các doanh nghiệp, các điều kiện cầu và sự hình thành các ngành công nghiệp hỗ trợ và liên quan.

3.3.1.1. Các điều kiện về nhân tố đầu vào

3.3.1.1.1. Cơ sở hạ tầng

- *Đầu tư tăng đáng kể trong những năm qua đã tạo ra những kết nối hạ tầng cơ bản*

Trong những năm gần đây, nhà nước đã quan tâm đầu tư hệ thống đường quốc lộ trục Bắc Nam, củng cố đường giao thông nội thị, nhất là ở các thành phố lớn như Hà Nội, TP HCM, nhiều công trình trọng điểm đã và đang khởi công nhằm cải thiện giao thông ở các đầu mối, các trục chính ở các vùng kinh tế trọng điểm. Đầu tư cơ sở hạ tầng của Việt Nam đã ở mức rất cao trong GDP, khoảng hơn 10%. Trong khi đó, khuyến cáo của Ngân hàng thế giới về đầu tư cơ sở hạ tầng chỉ là 7% để đảm bảo mức tăng trưởng cao và bền vững. Tỷ lệ đầu tư cơ sở hạ tầng trong GDP của Thái Lan và Trung Quốc hiện nay là 7 – 8% GDP – gần hơn với mức khuyến cáo của WB (Chương trình Kinh tế Fulbright 2008, 3). Trong lĩnh vực này, đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước là chủ yếu, chiếm khoảng ba phần tư tổng đầu tư cơ sở hạ tầng. Mặc dù với một nền kinh tế đang phát triển như Việt Nam, nhu cầu đầu tư hạ tầng cao là điều bình thường, nhưng hiệu quả và chất lượng của đầu tư không nhất thiết đi đôi với quy mô đầu tư.

Bảng 3.9: Đầu tư cơ sở hạ tầng ở Việt Nam, 2000 - 2006

	2000	2006
GDP (tỷ USD)	31.2	61.0
Đầu tư CSHT (tỷ USD)	2.6	6.5
Đầu tư công cho CSHT (tỷ USD)	2.4	4.8
Đầu tư CSHT trên GDP (%)	8%	11%
Đầu tư công cho CSHT trên tổng đầu tư CSHT (%)	94%	74%

Nguồn: Thách thức về CSHT ở Việt Nam, Chương trình kinh tế Fulbright, 2008

- Tuy nhiên, hiệu quả đầu tư còn thấp và kém dần, chất lượng và hiệu quả của các dự án cơ sở hạ tầng là vấn đề cần được xem xét.

Bảng 3.10: So sánh hiệu quả đầu tư của một số công trình đường sắt tại Việt Nam và Trung Quốc

	Hà Nội - Vinh	Bắc Kinh - Thượng Hải	Thanh Hải - Tây Tạng
Chiều dài	334 km	1,318 km	1,142 km
Tốc độ	200 km/h	300-350 km/h	120 km/h
Thời gian	1.5 h	5 h	-
Chi phí	12.9 tỷ \$	\$22.6 tỷ \$	3.68 tỷ \$
Triệu USD/km	38.6	17.1	3.2
Nguồn: Thách thức về CSHT ở Việt Nam, Chương trình Kinh tế Fulbright, 2008			

Tuy nhiên, theo khảo sát ý kiến doanh nghiệp của Diễn đàn kinh tế thế giới, mặc dù mức độ đầu tư cho hạ tầng rất lớn, nhưng năng lực hạ tầng vẫn còn thiếu và chất lượng hạ tầng của Việt Nam vẫn còn rất thấp.

Bảng 3.11: Xếp hạng về chất lượng cơ sở hạ tầng theo chỉ số CCI 2009

Nước	Xếp hạng			
	Đường bộ	Đường sắt	Đường biển	Đường hàng không
Việt Nam	96	51	85	79
Trung Quốc	55	28	70	80
Xingapo	1	8	1	2
Malaixia	25	21	33	32
Indônêxia	87	61	92	67
Ấn Độ	92	20	91	71
Thái Lan	34	54	41	25
Phi-lip-pin	110	99	128	119
Campuchia	69	100	97	91
Hàn Quốc	16	10	27	18
Nhật Bản	21	3	36	50

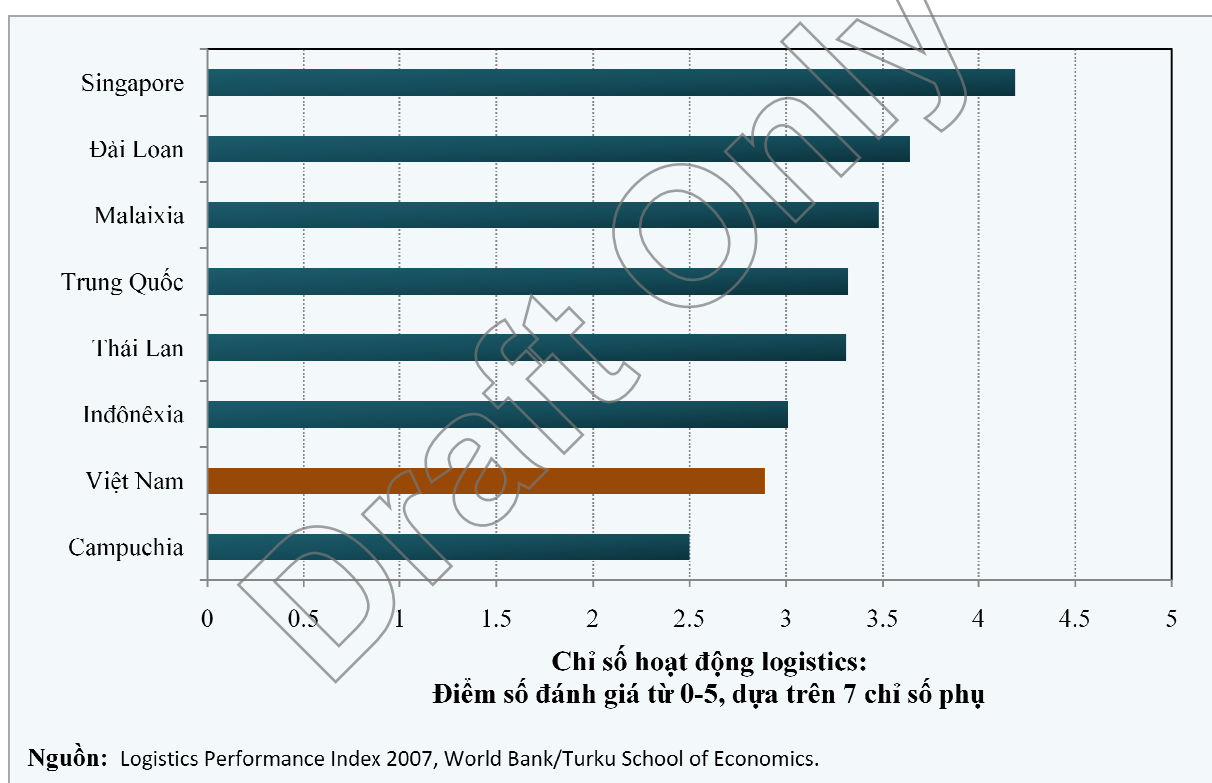
Nguồn: Khảo sát ý kiến doanh nghiệp toàn cầu của WEF, Học viện Chiến lược và NLCT Harvard tổng hợp

Theo điều tra NLCT cấp tỉnh (PCI), 71% doanh nghiệp chế tạo nói rằng sản phẩm của họ bị hỏng khi vận chuyển do chất lượng đường xá kém, gây thiệt hại trung bình khoảng 43 triệu đồng cho một doanh nghiệp mỗi năm.

- *Hiệu quả dịch vụ logistics tương đối thấp so với các nước trong khu vực*

Hình 3.12 so sánh Chỉ số hiệu quả dịch vụ logistics (LPI) của các nước theo cách tính điểm của WB. Chỉ số LPI là một chỉ số phức hợp, kết hợp 7 chỉ số theo thang điểm từ 0 đến 5. Trong số các nước được so sánh, Việt Nam chỉ đứng trên Campuchia và xếp sau tất cả các nước trong khu vực.

Hình 3.12: Chỉ số hiệu quả dịch vụ logistics (LPI), Việt Nam so với các nước



- *Cơ sở hạ tầng và các dịch vụ tiện ích (điện, nước) không theo kịp tốc độ tăng trưởng và đô thị hoá*

Hệ thống kết cấu hạ tầng còn lạc hậu và chưa đáp ứng được nhu cầu đang là vấn đề rất lớn cản trở phát triển kinh tế - xã hội. Hiện tượng tắc nghẽn giao thông ngày càng phổ biến hơn, các phương tiện giao thông ngày càng tốn nhiều thời gian trên đường, nhiều con đường xuống cấp nhưng lại thiếu được duy tu bảo dưỡng. Theo Khảo sát ý kiến doanh nghiệp toàn cầu của WEF,

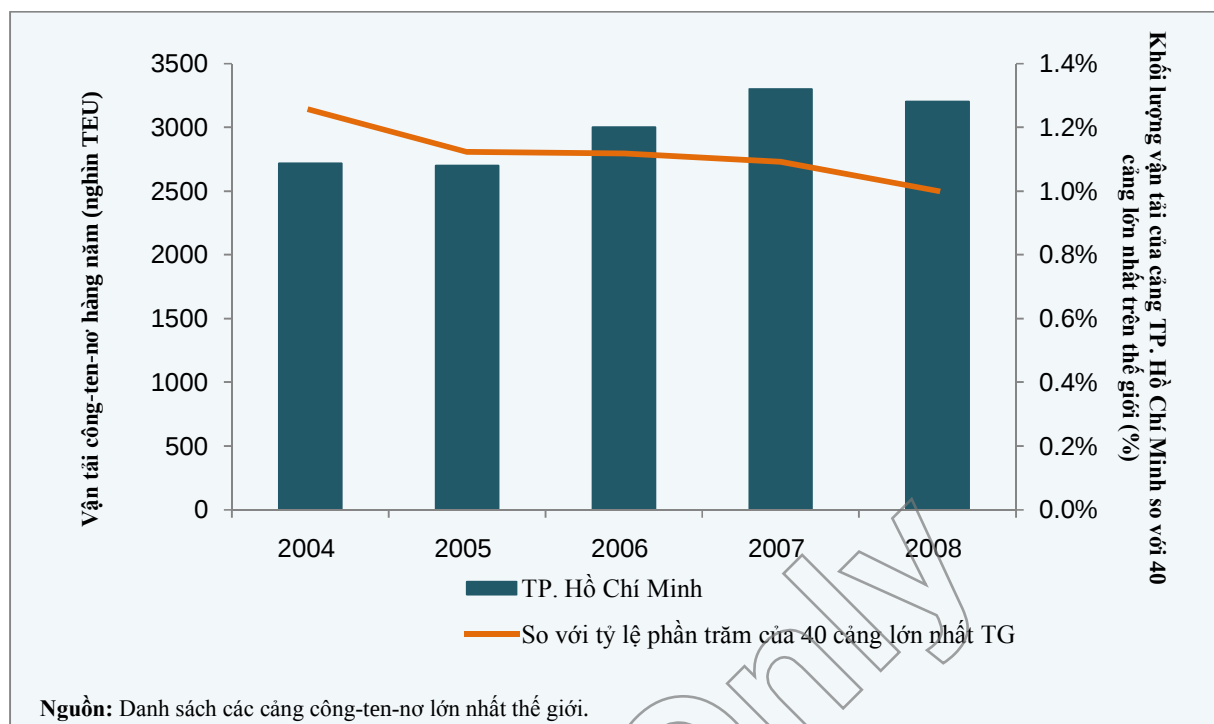
cơ sở hạ tầng yếu kém luôn là một trong những yếu tố gây cản trở nhiều nhất đối với sản xuất kinh doanh ở Việt Nam (là yếu tố đứng đầu trong năm 2009 và đứng thứ hai trong năm 2010).

Việt Nam có tổng chiều dài đường sắt là 2.600 km, nhưng hệ thống hạ tầng đường sắt quá lạc hậu và thị trường này hoàn toàn do nhà nước nắm giữ, không đáp ứng nhu cầu. Mật độ đường sắt là 0,8 km/100 km², trong đó đường sắt Bắc Nam dài 1726 km, tuyến Hà Nội – Lào Cai 230 km, Hà Nội – Hải Phòng 100 km. Hai tuyến quốc tế Hà Nội – Lào Cai – Côn Minh, Hà Nội- Đồng Đăng- Bắc Kinh. Tuyến đường sắt Bắc Nam đang được củng cố, nâng cấp nhưng hệ thống này đang ở vào thế độc tuyến, chỉ cần một ách tắc nhỏ tại một địa điểm sẽ làm cho cả hệ thống phải tạm ngừng hoạt động, thiếu những tuyến đường dẫn đến các khu kinh tế, khu công nghiệp, cảng biển, nối với các nước bạn Lào và Campuchia, chưa kể chất lượng đường sắt của ta quá kém, khổ hẹp không thể đi với tốc độ cao, giao cắt với đường dân sinh lại quá nhiều, tai nạn thường xuyên xảy ra dọc tuyến.

Mặc dù đã có những hải cảng Quốc tế như Sài Gòn, Đà Nẵng, Hải Phòng đón nhận các tàu lớn, song dịch vụ của các cảng này chưa đáp ứng yêu cầu, chi phí dịch vụ cao, thời gian thông quan lâu từ 3 đến 7 ngày, có khi lên tới 1 tháng trong khi ở Xingapo là 10 phút, chưa có cảng container trung chuyển quốc tế. Không có đường sắt và đường bộ kết nối liên tuyến với hệ thống cảng. Phát triển của cơ sở hạ tầng không theo kịp tốc độ tăng trưởng xuất khẩu.

Cảng chính của Việt Nam là cảng thành phố Hồ Chí Minh, được xếp thứ 36 trong số các cảng container nhộn nhịp nhất thế giới. Từ năm 2004, vận tải qua cảng ngày càng tăng, với mức tăng trung bình 4,2% hàng năm, nhưng vẫn chưa theo kịp tốc độ tăng về nhu cầu vận tải container đường biển trên thế giới như được chỉ ra trong Hình 3.13. Tỷ lệ vận tải container qua cảng thành phố Hồ Chí Minh (trong tổng khối lượng vận chuyển qua 40 cảng biển lớn nhất thế giới) giảm từ 1,3% năm 2004 xuống còn 1,0% năm 2008.

Hình 3.13: Vận tải container qua cảng thành phố Hồ Chí Minh 2004-2008



Hệ thống cảng hàng không cũng quá tải, đặc biệt là các cảng hàng không quốc tế, khả năng tiếp nhận hành khách thấp, chất lượng dịch vụ thấp, máy bay các tuyến nội địa của Việt Nam thường xuyên bị trễ giờ. Đến nay, dung lượng thị trường hàng không nội địa của Việt Nam mới chỉ đạt 9-10 triệu khách/năm.

Bảng 3.12: Năng lực cảng hàng không Việt Nam so với một số nước châu Á

Cảng hàng không	Tổng số hành khách (triệu người)	Tốc độ tăng trưởng, 2005-2006 (%)
Hồng Kông	43.3	8.70%
Singapore	33.4	8.60%
Bangkok	29.6	10.30%
Incheon – Hàn Quốc	27.7	8.10%
Narita – Nhật Bản	27.5	1.70%
Thượng Hải	16.1	10.40%
Kuala Lumpur	15.1	6.80%
Tân Sơn Nhất	4.26	2.10%

Nguồn: Thách thức về CSHT ở Việt Nam, Chương trình Kinh tế Fulbright, 2008

Nhu cầu điện hàng năm hiện tăng 16-17%, tăng gấp 2 lần so với tốc độ tăng trưởng kinh tế. Sản xuất điện trong nước hiện nay không đáp ứng đủ nhu cầu trong nước, điện phải nhập khẩu từ Lào, Trung Quốc, ngành điện phải áp dụng triệt để các biện pháp tiết kiệm điện. Theo điều tra PCI năm 2009, một doanh nghiệp trung bình bị cắt điện 50 tiếng/tuần, so với 44 tiếng trong năm 2008, và 50% số các doanh nghiệp bị cắt điện không được thông báo trước về việc cắt điện. Tỷ lệ cấp nước đô thị vẫn ở mức thấp, đô thị loại 1 và 2 tỷ lệ cấp nước đạt 70-80%, đô thị loại trung bình đạt 50-55%, đô thị loại 4 và 5 chỉ đạt 15-20%. Công suất thiết kế các nhà máy không phù hợp, nơi thừa, nơi thiếu, cá biệt có nơi chỉ khai thác 15-20% công suất thiết kế. Tỷ lệ thất thoát nước cao từ 30-40%, có nơi 50%. Chất lượng nước chưa đạt tiêu chuẩn cho phép. Cơ chế chính sách vẫn còn nhiều bất cập nhất là giá nước.

Các đô thị của Việt Nam nhìn chung chưa có hệ thống nước thải riêng mà chung cho cả thoát nước mưa và nước thải. Hệ thống thoát nước đầu tư qua nhiều thời kỳ khác nhau, không hoàn chỉnh, đồng bộ, nhiều tuyến cống xuống cấp nên khả năng thoát nước kém. Đặc biệt nước thải của các KCN gây ô nhiễm nặng nề các dòng sông lớn như sông Đồng Nai, Sài Gòn, Thị Vải, sông Đáy, sông Nhuệ, sông Tô Lịch, sông Cầu,... Hiện tượng ngập úng ở các đô thị lớn vẫn thường xuyên xảy ra ở các đô thị lớn mỗi khi có mưa lớn hay triều cường. Có thể nói thoát nước và xử lý nước thải đang là thách thức lớn đối với lĩnh vực thoát nước.

- *Nhu cầu đầu tư lớn, nhưng thiếu trọng tâm và ưu tiên; lợi ích của nhà tài trợ ảnh hưởng tới các quyết định đầu tư*

Theo quy hoạch, nhu cầu đầu tư của riêng bốn ngành điện, đường bộ, đường sắt, cảng biển, trong 10 năm tới lên tới 120-150 tỷ USD (điện 40 tỷ, đường bộ 53 tỷ USD, đường sắt 3 tỷ USD chưa kể đường sắt trên cao và tàu điện ngầm, cảng biển 25 tỷ USD). Như vậy, mỗi năm cần 12-15 tỷ USD. Với khả năng huy động vốn như hiện nay, các nguồn vốn nhà nước truyền thống như NSNN, DNNN, ODA, trái phiếu chính phủ cũng chỉ đáp ứng được tối đa 50% nhu cầu đầu tư, trong khi huy động vốn đầu tư tư nhân chiếm chưa tới 5% trong thời gian qua. Nhà nước kêu gọi vốn tư nhân tham gia theo mô hình hợp tác công - tư (Public Private Partnerships - PPP) trong đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng. Do đó, mô hình PPP sẽ là nhân tố quan trọng thúc đẩy phát triển hạ tầng trong những năm tới. Việt Nam đã áp dụng mô hình PPP cho một số dự án phát triển đường cao tốc. Đến nay đã có khoảng 80 dự án PPP được triển khai dưới dạng BOT, với tổng vốn đầu tư khoảng 90.000 tỷ đồng (Theo báo điện tử Tổ quốc, 2009). Mới đây, Chính phủ đã có dự thảo quy chế cho phép tiến hành thí điểm một số dự án hạ tầng theo mô hình PPP. Theo đó, Chính phủ có thể tài trợ tới 30% số vốn cần có, hoặc thậm chí 50% đối với một số dự án có thời gian hoạt động dài và mức thu hồi vốn cao.

Trong khi đó, quy hoạch phát triển hạ tầng còn dàn trải, thiếu trọng tâm trọng điểm và thiếu tính chiến lược. Chẳng hạn như, trong 10 năm tới, Việt Nam có kế hoạch phát triển 39 cảng biển với 108 bến được xây dựng mới và nâng cấp, (trong đó 32 cảng biển có kế hoạch xây dựng mới).

Trong khi đó, ở Mỹ, dọc bờ biển phía Tây (dài hơn 1900km) cũng chỉ có 3 cảng chính. Ở Malaixia, từ năm 1970, chỉ có 2 cảng chính, nhưng sau đó Chính phủ quyết định mở rộng thêm 4 cảng quốc gia và 3 cảng nội địa, điều đó dẫn tới tình trạng dư thừa năng lực và cạnh tranh gay gắt giữa các cảng.

Trong nhiều trường hợp, việc lựa chọn dự án bị chi phối bởi lợi ích của các nhà tài trợ hơn là dựa trên nhu cầu thực tế.

Hộp 3.2: Dự án đường cao tốc Bắc - Nam

Dự án đường cao tốc Bắc – Nam hiện đang gây ra nhiều tranh luận về tính khả thi và hiệu quả. Với chiều dài dự kiến là 1570km, ước tính chi phí cho dự án là 56 tỷ USD (tính theo giá hiện hành) – tương đương hơn 50% GDP của Việt Nam. Hiện nay trên thế giới chỉ có 11 nước có hệ thống đường cao tốc và đều là nước phát triển (trừ Trung Quốc) và chiều dài phổ biến của hệ thống đường là 100 – 400km, đó là chiều dài tối ưu đảm bảo hiệu quả và độ an toàn đối với một hệ thống đường cao tốc (Theo các chuyên gia của Hiệp hội xây dựng Việt Nam, với chiều dài hơn 800km, vận tải đường không sẽ hiệu quả hơn so với vận tải đường sắt).

Chi phí đầu tư hàng năm ước tính là 2,63 tỷ USD, trong đó 2/3 số vốn đầu tư dự kiến được vay bên ngoài từ các nhà tài trợ (với điều kiện chi phí dự án vẫn không thay đổi và tốc độ tăng GDP hàng năm được giữ ổn định ở mức 6,4% trong thời kỳ 25 năm). Điều này dẫn tới nhiều lo ngại, ngay cả trong cộng đồng các nhà tài trợ, về tính khả thi trong việc huy động vốn và tính bền vững của dự án trong bối cảnh mức độ thâm hụt ngân sách và nợ nước ngoài quá cao như hiện nay. Tác động của dự án hiện vẫn cần phải xem xét vì đường cao tốc có thể chỉ phục vụ vận chuyển một bộ phận nhỏ hành khách có khả năng chi trả giá cước tương đối cao so với vận chuyển bằng phương tiện công cộng dành cho hành khách thu nhập thấp và hàng hoá. Các chuyên gia của Hiệp hội Bảo vệ Môi trường cũng ước tính rằng để xây dựng một hệ thống như vậy sẽ buộc phải phá hủy 1383 ha rừng tự nhiên và ảnh hưởng tới cuộc sống của 16.592 hộ gia đình phải di dời.

Nguồn: Tổng hợp từ VietnamNet, Dan tri, VnExpress

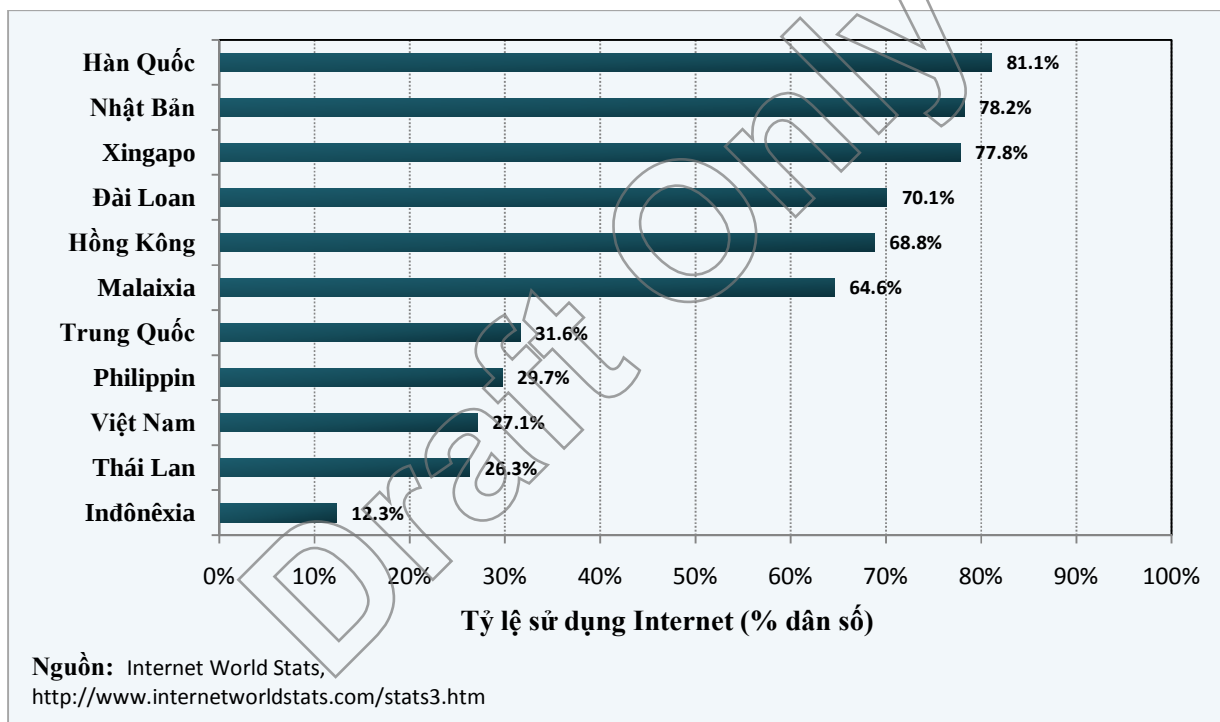
3.3.1.1.2 Hạ tầng thông tin liên lạc

- *Tỷ lệ thâm nhập của Internet cao và tăng nhanh, được hỗ trợ bởi cơ cấu dân số trẻ*

Cho đến năm 1997, Việt Nam bắt đầu có dịch vụ Internet. Tuy nhiên, từ đó cho đến nay việc sử dụng internet phát triển nhanh chóng. Theo mô tả trong Hình 3.14, số liệu mới nhất (quý 2 năm 2009) cho thấy khoảng 25% dân số có truy cập Internet. Trong năm 2006, Chính phủ thông báo kế hoạch tăng tỷ lệ truy cập internet lên 35% vào năm 2010. Để đạt mục tiêu này, đòi hỏi số người sử dụng internet phải tăng rất nhanh mỗi năm, một chỉ tiêu không dễ đạt được.

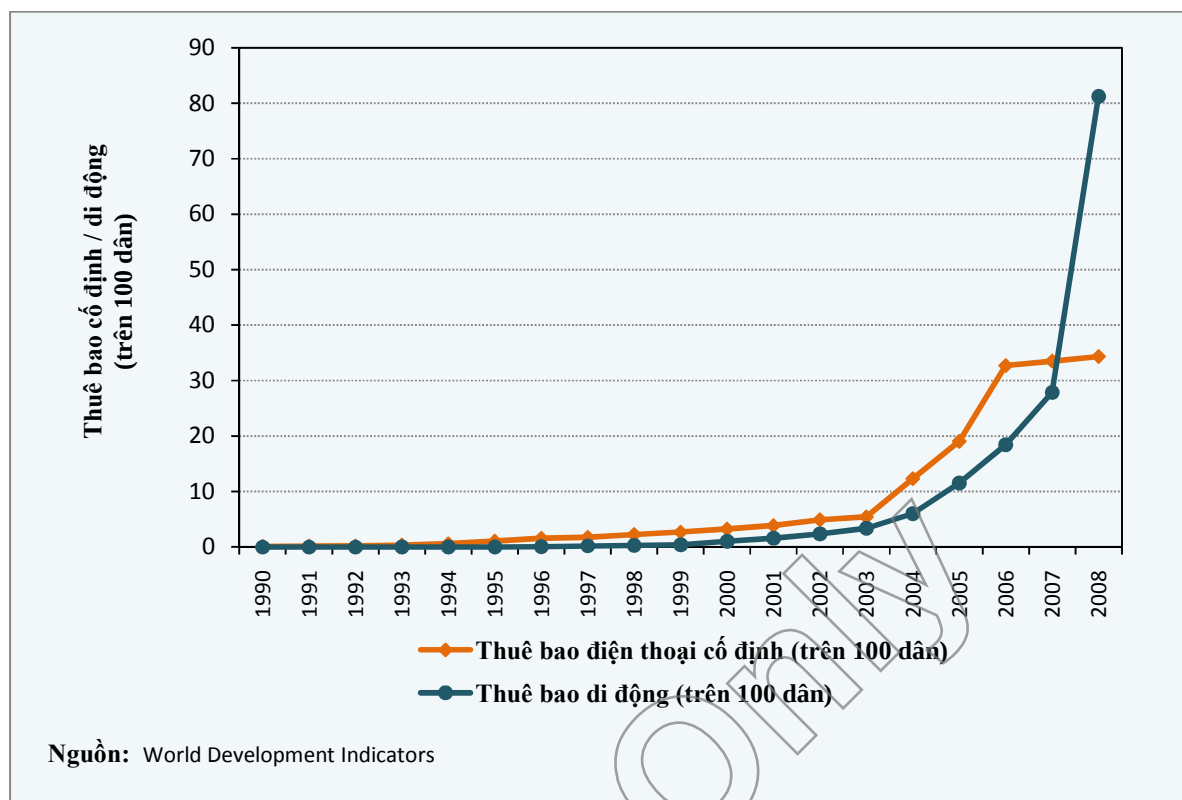
Hình 3.14 cho thấy tỷ lệ thâm nhập Internet của Việt Nam so với một số nước. Tỷ lệ truy cập Internet của sáu nước được so sánh, từ Hàn Quốc tới Malaixia, nằm trong khoảng 65-77%. Việt Nam thuộc nhóm nước có tỷ lệ truy cập internet thấp hơn, gồm Trung Quốc, Philippin và Thái Lan, với tỷ lệ truy cập từ 24-27%. Indônêxia đang tụt lại sau với tỷ lệ truy cập là 12,5%.

Hình 3.14: Tỷ lệ truy cập Internet của Việt Nam và các nước so sánh (Q II 2009)



Tương tự như Internet, dịch vụ viễn thông nhìn chung cũng có một điểm xuất phát chậm, nhưng sau đó đã có một giai đoạn bắt kịp mạnh mẽ. Ban đầu việc phát triển dịch vụ viễn thông ở Việt Nam không đáp ứng được mục tiêu tăng trưởng tham vọng của Chính phủ. Sau đó, Chính phủ theo đuổi một cách tiếp cận mới với việc mở rộng cạnh tranh trên thị trường này. Trong đó điện thoại di động là thị trường năng động nhất.

Hình 3.15: Tỷ lệ thâm nhập của dịch vụ điện thoại tại Việt Nam, 1990 - 2008



Hình 3.15 cho thấy, trong năm 1990 Việt Nam chỉ có 100.000 thuê bao điện thoại, tương đương 100 dân có 0,14 người sử dụng điện thoại cố định. Đây là mức thấp nhất trên thế giới. Nhưng đến năm 2000 đã có khoảng 3 triệu thuê bao điện thoại cố định, tương đương 100 dân có 4 người sử dụng điện thoại. Năm 2008, số liệu cho thấy có 34,32 thuê bao dịch vụ điện thoại cố định trên 100 dân và 81,2 thuê bao dịch vụ điện thoại di động trên 100 dân.

- *Cấu trúc thị trường viễn thông²⁸: Thị trường viễn thông Việt Nam là một ví dụ điển hình về lợi ích đem lại từ tự do hóa và cạnh tranh. Giá cước viễn thông giảm và số người sử dụng tăng lên nhanh chóng qua thời gian.*

Viễn thông là một trong vài khu vực ở Việt Nam có sở hữu nhà nước lớn với tầm quan trọng về “chiến lược” và “an ninh”, do đó tự do hóa trong ngành này được thực hiện dần dần và thận trọng. Nhận thức được rằng viễn thông là một yếu tố hạ tầng then chốt cần thiết cho sự phát triển kinh tế của quốc gia, Chính phủ đã đầu tư đáng kể vào khu vực này và từng bước nói lỏng kiểm soát, mở rộng và nâng cao năng lực viễn thông. Năm 1990, khu vực này hoạt động dưới sự giám sát chặt chẽ của nhà nước và chỉ có một doanh nghiệp nhà nước cung ứng dịch vụ viễn thông.

²⁸ Phần này có tham khảo và trích dẫn một số nghiên cứu và số liệu của nghiên cứu của DFID “Đo lường tác động kinh tế của cạnh tranh: Các phát hiện tại Việt Nam”, 2010, trang 16

Tuy nhiên, sau đó các công ty nước ngoài đã được phép sản xuất linh kiện và thiết bị viễn thông hoặc được phép hỗ trợ doanh nghiệp trong nước cung ứng dịch vụ này. Từ năm 1995, các doanh nghiệp trong nước cũng được phép cung cấp dịch vụ viễn thông để cạnh tranh với độc quyền nhà nước và do đó nhiều dịch vụ mới được đưa ra. Cuối những năm 1990, các nhà cung cấp dịch vụ viễn thông được quyền linh hoạt trong thiết lập giá cước, các cơ quan có thẩm quyền cố gắng xây dựng các quy định về viễn thông rõ ràng hơn, và các công ty viễn thông của nhà nước cố gắng huy động vốn đầu tư cho ngành này từ khu vực tư nhân. Trong những lĩnh vực có cạnh tranh mạnh, các nhà cung cấp được quyền thiết lập mức cước và phí dịch vụ. Trong những lĩnh vực có độc quyền nhà nước, mặc dù doanh nghiệp nhà nước nắm quyền kiểm soát về cước và phí dịch vụ trong lĩnh vực mà họ độc quyền, nhưng vẫn hướng tới mục tiêu giảm cước và phí dịch vụ cho đến khi bằng mức cước phí bình quân trong khu vực.

Những thay đổi trên đây đã làm tăng trưởng nhanh chóng số lượng thuê bao điện thoại cố định và điện thoại di động cũng như mở rộng mạng lưới phủ sóng. Khu vực viễn thông của Việt Nam hàng năm tăng trưởng khoảng 25%, gấp đôi so với mức tăng trong khu vực châu Á và gấp ba lần mức tăng trung bình trên thế giới.

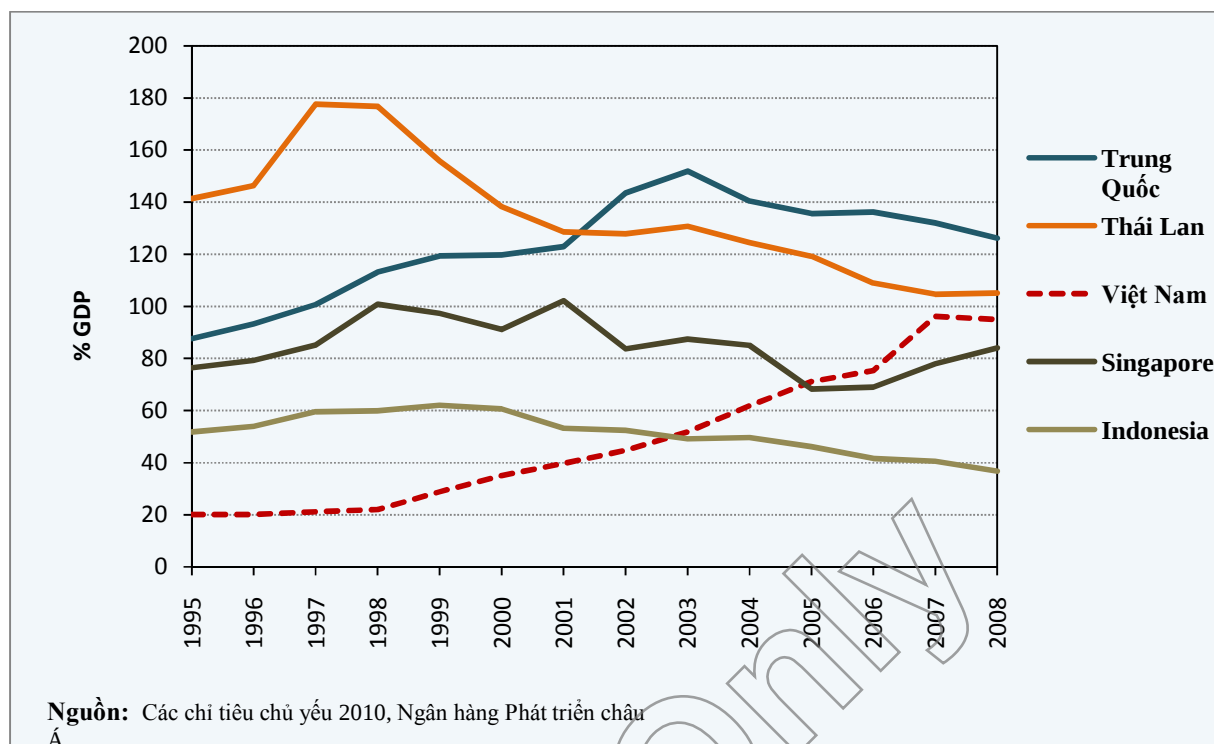
3.3.1.1.3 Hạ tầng tài chính²⁹

- *Khu vực tài chính mở rộng mạnh mẽ, nhưng chưa phát triển sâu và mức độ tinh vi phức tạp chưa cao*

Từ Hình 3.16 cho thấy, từ giữa những năm 1990, tín dụng ngân hàng tương đương khoảng 20% GDP, nhưng sau đó tăng gần bằng các nước so sánh.

Hình 3.16: Tín dụng trong nước của Việt Nam so với các nước so sánh

²⁹ Phần này có tham khảo và sử dụng một số phân tích và số liệu của Suiwah Leung (2009), có cập nhật và bổ sung, “Cải cách Khu vực Tài chính và Ngân hàng ở Việt Nam”, ASEAN Economic Bulletin, Volume 26, Number 1, tháng 4/2009, trang 44 - 57



Thị trường tài chính đã đa dạng hơn, nhưng chủ yếu vẫn là sự hiện diện chi phối của dịch vụ ngân hàng, trong khi mức độ vốn hoá của thị trường chứng khoán cũng tăng nhanh chóng. Thị trường trái phiếu và bảo hiểm chỉ mới được hình thành, quy mô còn tương đối nhỏ. Mặc dù các ngân hàng có vai trò thống lĩnh trên thị trường chính thức, nhưng tỷ lệ tiếp cận tín dụng ngân hàng trong dân ước tính chỉ khoảng 10% (Leung 2009, 47), và tín dụng phi chính quy vẫn đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế.

- Tiếp cận vốn trên thực tế vẫn còn hạn chế và có sự không công bằng trong tiếp cận tín dụng giữa các thành phần kinh tế; Các ngân hàng thương mại quốc doanh đóng vai trò chi phối trên thị trường

Khu vực tài chính của Việt Nam tăng trưởng nhanh nhưng chưa đem lại lợi ích công bằng cho tất cả các thành phần trong nền kinh tế. Chẳng hạn như các ngân hàng thương mại (NHTM) quốc doanh vẫn có xu hướng ưu tiên các doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Tuy nhiên, hiện nay có xu hướng giảm cho vay đối với DNNN. Theo một vài ước tính, trong những năm gần đây, các DNNN chiếm dưới 30% tăng trưởng tín dụng. Một số quy định (được cho là có mục đích kiểm soát rủi ro thận trọng trong cho vay) có thể được sử dụng để các NHTM quốc doanh tiếp tục ưu tiên các DNNN và có những phân biệt đối xử trong cho vay đối với khu vực tư nhân. Chẳng hạn như yêu cầu về cho vay không thể chấp chỉ được áp dụng đối với doanh nghiệp tư nhân có ít nhất 2 năm liên tục có lãi; doanh nghiệp tư nhân gặp khó khăn trong tiếp cận đất đai và sử dụng đất để

thế chấp (Leung 2009, 47). Các doanh nghiệp vừa và nhỏ là khu vực tạo việc làm chủ yếu cho nền kinh tế còn gặp nhiều khó khăn trong tiếp cận tín dụng.

Mặc dù số lượng các NHTM ngoài quốc doanh tăng nhanh từ năm 2005 trở lại đây và hiện tại có 37 NHTM cổ phần, nhưng các NHTM quốc doanh vẫn chiếm vị thế chi phối trên thị trường tín dụng. Tính đến tháng 9/2009, chỉ riêng 4 NHTM quốc doanh (Agribank, BIDV, Vietcombank, Vietinbank) đã chiếm 51% tổng tài sản và 2/3 các khoản cho vay thuộc chương trình hỗ trợ lãi suất của hệ thống ngân hàng (Fitch Ratings 2009).

- *Tính lành mạnh và hiệu quả của các ngân hàng còn yếu; tín dụng cho đầu tư bất động sản và các lĩnh vực mang tính đầu cơ có xu hướng gia tăng*

Trong 2 năm 2006 và 2007, tỷ suất sinh lợi trên tài sản trung bình của 3 trong số 4 NHTM quốc doanh lớn dưới mức trung bình của các ngân hàng ở châu Á, và tỷ lệ an toàn vốn của các ngân hàng này mặc dù đáp ứng yêu cầu quốc tế là 8% nhưng vẫn dưới mức trung bình trong khu vực 13,1% ở châu Á và Thái Bình Dương, và 12,3% ở Đông Á (Leung 2009, 48).

Đối với các NHTM, theo quy định tại Nghị định 141/2006/NĐ-CP ngày 22 tháng 11 năm 2006, tất cả NHTM phải đạt 3000 tỷ đồng vốn điều lệ. Tuy nhiên, trên thực tế, trong số 37 NHTM, chỉ có 7 ngân hàng có vốn điều lệ từ 5000 tỷ VND trở lên, 7 NHTM có vốn điều lệ từ 3000-4000 tỷ VND, trong khi 23 ngân hàng còn lại có vốn điều lệ thấp hơn 3000 tỷ VND. Như vậy, phần lớn NHTM của Việt Nam có vốn điều lệ thấp. Điều này hạn chế tính thanh khoản, nhất là trong hai năm 2008-2009 khi chính sách thắt chặt tiền tệ được áp dụng nhằm chống lạm phát và hạn chế khả năng cạnh tranh của các ngân hàng này. Để củng cố hệ thống ngân hàng và giảm rủi ro về thanh khoản, các ngân hàng sẽ phải tăng vốn điều lệ theo lộ trình và cần đạt 3000 tỷ VND trước ngày 31/12/2010. Những điều kiện thành lập mới cũng khắt khe hơn, phù hợp với cam kết WTO về mở cửa thị trường tài chính.

Một yếu điểm nữa của cả hệ thống ngân hàng là tỷ lệ nợ xấu vẫn còn cao và kéo dài dai dẳng, ước tính đạt 2,52% tổng dư nợ tín dụng vào thời điểm cuối tháng 6 năm 2009 (Báo Điện tử Tổ quốc 2009). Theo NHNN, đến ngày 27-9-2010, tăng trưởng tín dụng của toàn hệ thống ngân hàng³⁰ là 19,27% so với cùng kỳ năm trước (Sài Gòn Giải Phóng 2010). Bong bóng thị trường bất động sản trong năm 2008 có một phần là do xu hướng cho vay của ngân hàng, trong khi thiếu sự theo dõi, giám sát thị trường tín dụng. Điều đó cũng đồng nghĩa cơ hội tiếp cận tín dụng chính thức đối với các lĩnh vực sản xuất, xuất khẩu, nhất là các doanh nghiệp vừa và nhỏ trở nên khó khăn hơn. Bên cạnh đó, cơ cấu thời hạn sai lệch (the maturity mismatch), gây rủi ro cho ngân hàng và doanh nghiệp cũng ít thay đổi. Hệ quả là các doanh nghiệp phải vay vốn ngắn hạn để

³⁰ Trả lời phỏng vấn báo Sài Gòn Giải Phóng ngày 30/9/2010 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam Nguyễn Văn Giàu

đầu tư dài hạn, không những phải trả chi phí vốn cao, mà còn làm tăng rủi ro cho hoạt động sản xuất kinh doanh.

- *Khung pháp lý trong quản lý các ngân hàng còn lỏng lẻo, năng lực quản lý và giám sát rủi ro yếu*

Quy định còn khá lỏng đối với hoạt động ngân hàng làm tăng những rủi ro mang tính hệ thống của khu vực ngân hàng. Năm 2007, Ngân hàng Nhà nước cấp phép dễ dàng cho các tổ chức tín dụng nông thôn để nâng cấp lên thành các NHTM, do đó dẫn tới tín dụng mở rộng nhanh chóng và đẩy lạm phát tăng mạnh. Năm 2005, Ngân hàng Nhà nước yêu cầu các ngân hàng cung cấp đầy đủ hệ thống phân loại tín dụng trong vòng ba năm, nhưng cho đến cuối năm 2008, chỉ có 2 trong số hơn 80 NHTM hoàn thành thủ tục này (Leung 2009, 48).

Tương tự như vậy, các DNNN có xu hướng mở rộng đầu tư vào khu vực tài chính thông qua việc thành lập các ngân hàng cổ phần liên kết hoặc đầu tư vào các ngân hàng cổ phần hiện có. Cho đến nay, có 15 hồ sơ xin cấp phép hoạt động ngân hàng của các DNNN lớn và 3 trong số đó đã được cấp năm 2008. Điều này gây khó khăn hơn cho các nhà quản lý trong việc giám sát tín dụng luân chuyển giữa các doanh nghiệp trong cùng tập đoàn và tăng rủi ro hệ thống.

- *Tính bất ổn cao của thị trường chứng khoán là dấu hiệu của một thị trường non trẻ, chưa trưởng thành*

Thị trường chứng khoán tăng nhanh trong những năm gần đây, từ khoảng 5,5% năm 2009 lên đỉnh điểm 43% trong thời kỳ bong bóng năm 2007 trước khi giảm xuống 15% vào cuối năm 2008. Khuôn khổ pháp lý cho hoạt động này đã được xây dựng, nhưng tính bền vững của thể chế thị trường và năng lực quản lý vẫn còn yếu.

Tính bất ổn và đầu cơ nhìn chung được xem là đặc trưng của thị trường chứng khoán Việt Nam. Năm 2007, chỉ số P/E của 20 doanh nghiệp đứng đầu thị trường chứng khoán là 73, trong khi đó tỷ lệ này ở các thị trường Đông Nam Á trong khoảng 10-20 (Leung 2009, 50). Tính minh bạch và công khai của các doanh nghiệp niêm yết rất thấp, vẫn phổ biến là thông tin giao dịch nội bộ. Các quy chuẩn về quản trị doanh nghiệp và các biện pháp bảo vệ nhà đầu tư chưa được thực thi hiệu quả. Thị trường gần đây mất hơn 60% giá trị do tăng bong bóng trong năm 2007. Đầu cơ làm ngăn cản thị trường vốn hoạt động như một kênh tăng vốn hiệu quả cho nền kinh tế.

3.3.1.1.4 Hạ tầng nhân lực

- *Các chỉ tiêu về giáo dục trung học tương đối tốt so với trình độ phát triển hiện nay*

Việt Nam được xếp hạng tương đối cao so với các nước châu Á về các chỉ số giáo dục bậc trung học như nhập học bậc trung học cơ sở và trung học phổ thông và truy cập Internet. Sinh viên Việt Nam cũng năng động trong việc nắm bắt cơ hội học tập ở nước ngoài. Ví dụ, Việt Nam là một trong 10 quốc gia có số lượng sinh viên lớn nhất đang học tập tại Mỹ.

Bảng 3.13: Một số chỉ tiêu về giáo dục: Việt Nam so với các nước châu Á khác

Chỉ tiêu	Việt Nam	Indônêxia	Philippin	Malaixia	Thái Lan	Trung Quốc	Ấn Độ
Nhập học bậc trung học (%)	76	63	85	76	71	74	56
Nhập học bậc đại học (%)	16	17	28	32	43	20	11
Truy cập Internet (trên 100 dân)	24	8	6	56	24	22	5
Sinh viên học tập tại Mỹ (trên 100.000 dân)	15	3	<10	22	13	7	9

Ghi chú: Số liệu từ Institute of International Education (IIE), xem tại www.opendoors.iienetwork.org.

- Gần đây nhiều chương trình và các cơ sở giáo dục đào tạo mới được mở ra, nhưng chất lượng và tính phù hợp của giáo dục nổi chung còn đáng quan ngại³¹

Tính đến tháng 9/2009, cả nước có 412 trường đại học (ĐH) và cao đẳng (CĐ), trong đó có 78 trường ngoài công lập. Tổng quy mô đào tạo ĐH, CĐ năm học 2008 - 2009 là 1.719.499 sinh viên (SV), tăng 13 lần so với năm 1987; tỷ lệ SV/số dân năm 1997 là 80 SV/1 vạn dân thì đến năm 2009 là 195 SV/1 vạn dân, và năm 2010 có thể đạt 200 SV/1 vạn dân. Đặc biệt chỉ trong năm năm gần đây (2005-2009), đã có tới 195 trường ĐH, CĐ được thành lập và nâng cấp, trong đó có 139 trường công lập và 56 trường ngoài công lập. Trong số đó, chỉ có 4 trường ĐH, CĐ có vốn đầu tư nước ngoài được phép thành lập và mới có 1 trường đã đi vào hoạt động. Trong khi việc thành lập các trường đại học nước ngoài còn hạn chế, thì việc cho phép thành lập mới các trường ĐH, CĐ trong nước cũng như nâng cấp các trường CĐ, dạy nghề lên thành đại học lại tỏ ra dễ dãi, các điều kiện về cơ sở vật chất, kỹ thuật và đội ngũ giáo viên không bảo đảm đã ảnh hưởng đến chất lượng đào tạo, nhất là ở các trường ngoài công lập và các trường địa phương.

Nhiều trường ngoài công lập được thành lập với quy mô nhỏ, hoàn toàn vì mục đích lợi nhuận, chạy theo việc mở rộng quy mô tuyển sinh trong khi năng lực đào tạo chưa đáp ứng được, dẫn

³¹ Phần này sử dụng các số liệu và kết quả được trình bày trong “Báo cáo Kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về thành lập trường, đầu tư và đảm bảo chất lượng đào tạo đối với giáo dục đại học” của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tại Kỳ họp 7 (5-6/2010)

tới chất lượng đào tạo không đảm bảo. Ví dụ, còn 15/78 trường ngoài công lập mới thành lập (khoảng 20%) chưa thực hiện xây dựng trường tại địa điểm đăng ký, còn phải thuê mướn cơ sở để tổ chức đào tạo và hầu hết là thiếu diện tích cho sinh viên vui chơi và hoạt động thể dục thể thao.

Theo báo cáo của Bộ Giáo dục và Đào tạo (Bộ GD & ĐT), từ năm 1987 đến năm 2009, số SV cả nước tăng 13 lần, nhưng số giáo viên chỉ tăng 3 lần, do đó tỷ lệ sinh viên/giáo viên quá cao so với quy định (trong năm học 2008 - 2009 là 28 sinh viên/giáo viên). Nhiều giáo viên dạy tới 1000 tiết/năm trong khi quy định là 260 tiết/năm.

Nội dung, phương pháp đào tạo chưa được đầu tư và cập nhật đúng mức. Nội dung đào tạo của các trường đều phải tuân thủ chương trình khung của Bộ GD&ĐT đã được xây dựng và ban hành từ đầu những năm 2000, cho tới nay đã có nhiều chương trình trở nên thiếu tính cập nhật, không theo kịp yêu cầu của thực tiễn.

Chưa có một hệ thống kiểm định chất lượng giáo dục ĐH bài bản, hoạt động kiểm định chất lượng mới chỉ mang tính chất thử nghiệm. Cho đến nay, chất lượng giáo dục ĐH mới chỉ được đánh giá thông qua điểm số của SV trong các kỳ thi. Từ năm 2006 đã khởi động công tác kiểm định chất lượng các trường ĐH, CĐ nhưng tính đến thời điểm này, mới có 169/412 trường (gồm 92 trường ĐH, 77 trường CĐ) gửi báo cáo tự đánh giá, và Hội đồng Quốc gia Kiểm định chất lượng GD mới tiến hành thẩm định được 20 trường đại học và kết quả này cho đến nay vẫn chưa được công bố.

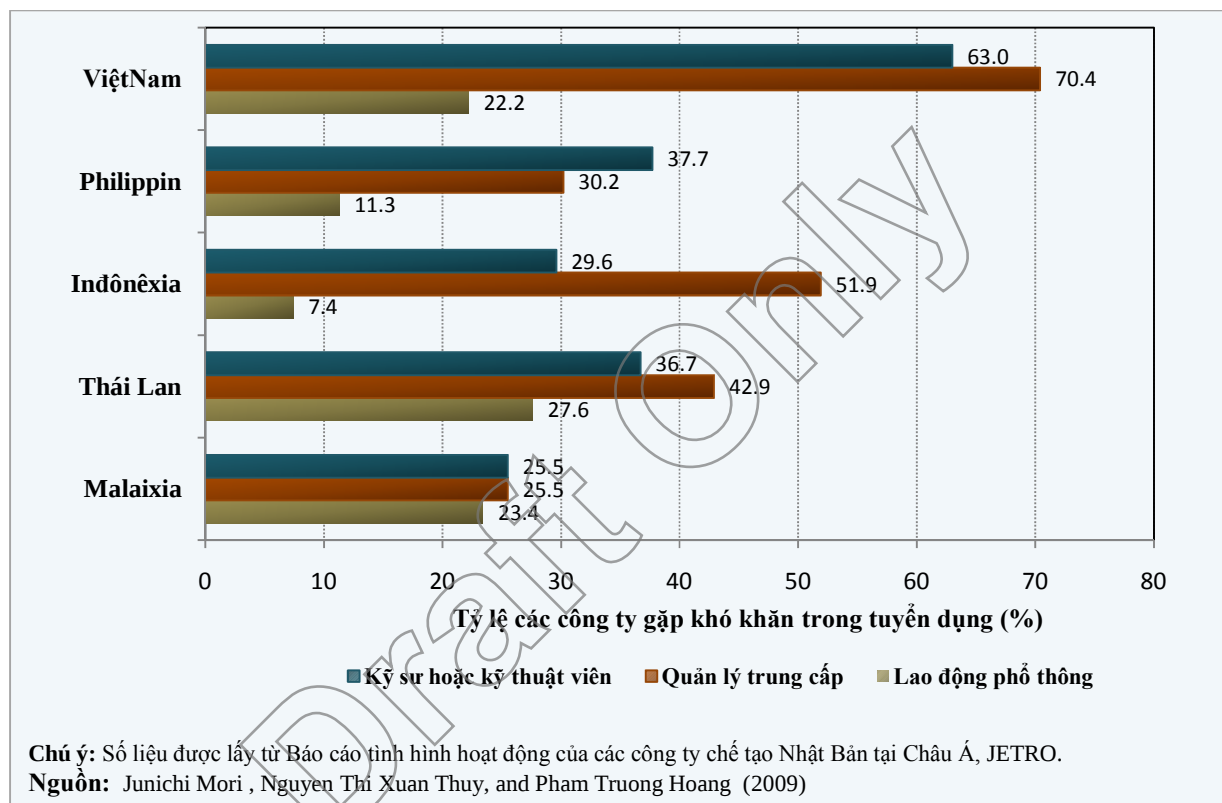
Chính sách giáo dục của Chính phủ tập trung cao và định hướng kiểm soát chặt chẽ. Bộ Giáo dục và Đào tạo quyết định số lượng sinh viên nhập học và mức lương trả cho giảng viên (đối với trường đại học công lập). Thậm chí các quyết định hành chính và hoạt động cũng do Bộ kiểm soát, ví dụ như mở rộng thêm các khoa đào tạo. Hệ thống này ngăn cản các trường đại học và các viện nghiên cứu có động lực cạnh tranh và đổi mới. Thù lao được tính dựa trên thâm niên và mức lương chính thức quá thấp, do đó giảng viên đại học phải làm thêm để tăng thu nhập. Các liên kết quốc tế còn thiếu, hệ thống giáo dục vẫn bó hẹp theo tiêu chuẩn trong nước, không tự đánh giá theo những chuẩn mực quốc tế (Thomas Vallely và Ben Wilkinson 2009, 3-4).

- *Cộng đồng kinh doanh ngày càng lo ngại về tình trạng thiếu hụt lao động có kỹ năng*

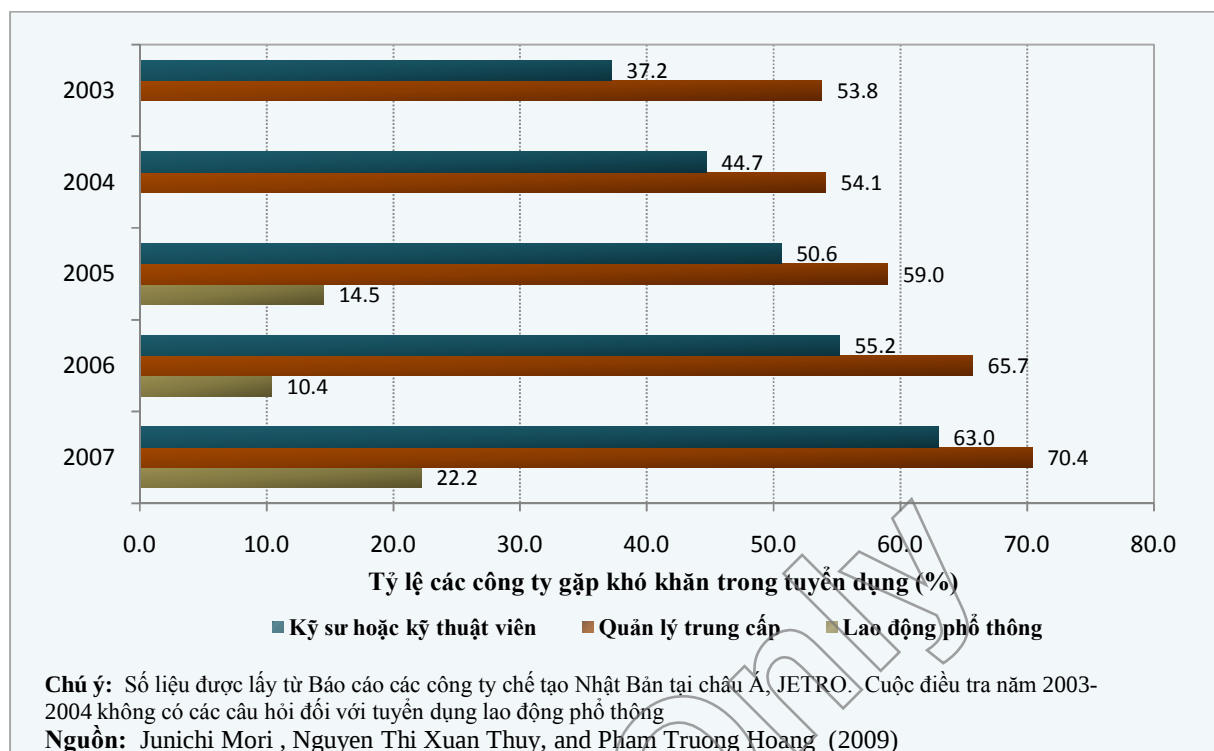
Giữa các cơ sở giáo dục đào tạo với các doanh nghiệp và các đơn vị sử dụng lao động nói chung chưa có sự gắn kết, do đó sinh viên tốt nghiệp thường không đáp ứng được yêu cầu của thị trường. Theo kết quả khảo sát của Hội Liên hiệp Sinh viên Việt Nam, khoảng 50% SV Việt Nam ra trường không tìm được việc làm trong lĩnh vực chuyên môn của mình, tỷ lệ SV phải đào tạo lại sau khi ra trường rất lớn. Trong báo cáo thảo luận của Amcham tại Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam tháng 6/2010, khoảng 65% LLLĐ Việt Nam không có kỹ năng và khoảng 78% dân số trong độ tuổi 20-24 không được đào tạo hoặc thiếu các kỹ năng cần thiết (Amcham 2010).

Kết quả từ các cuộc điều tra của JICA Nhật Bản về các doanh nghiệp chế tạo liên kết với Nhật cho thấy tình trạng thiếu hụt lao động có kỹ năng ở Việt Nam nghiêm trọng hơn so với các nước ASEAN có cùng mức độ phát triển (Hình 3.17), và khó khăn này có xu hướng ngày càng tăng theo thời gian ở Việt Nam (Hình 3.18).

Hình 3.17: Thiếu hụt lao động có kỹ năng – Việt Nam so với các nước ASEAN, 2007



Hình 3.18: Khó khăn trong tuyển dụng lao động ở Việt Nam, 2003 - 2007



Những nỗ lực của Intel trong việc thuê kỹ sư làm việc cho nhà máy chế tạo của Intel ở thành phố Hồ Chí Minh là một minh chứng cho thực tế này. Khi công ty thực hiện kiểm tra đánh giá tiêu chuẩn đối với 2.000 sinh viên công nghệ thông tin Việt nam, chỉ có 90 ứng viên, tương đương 5%, vượt qua được kiểm tra, và trong nhóm này chỉ có 40 ứng viên đáp ứng đủ trình độ tiếng Anh. Các nhà đầu tư quốc tế và Việt Nam đều cho rằng tình trạng thiếu hụt lao động và quản lý có kỹ năng là một rào cản lớn đối với việc mở rộng đầu tư (Thomas Vallely và Ben Wilkinson 2009, 2).

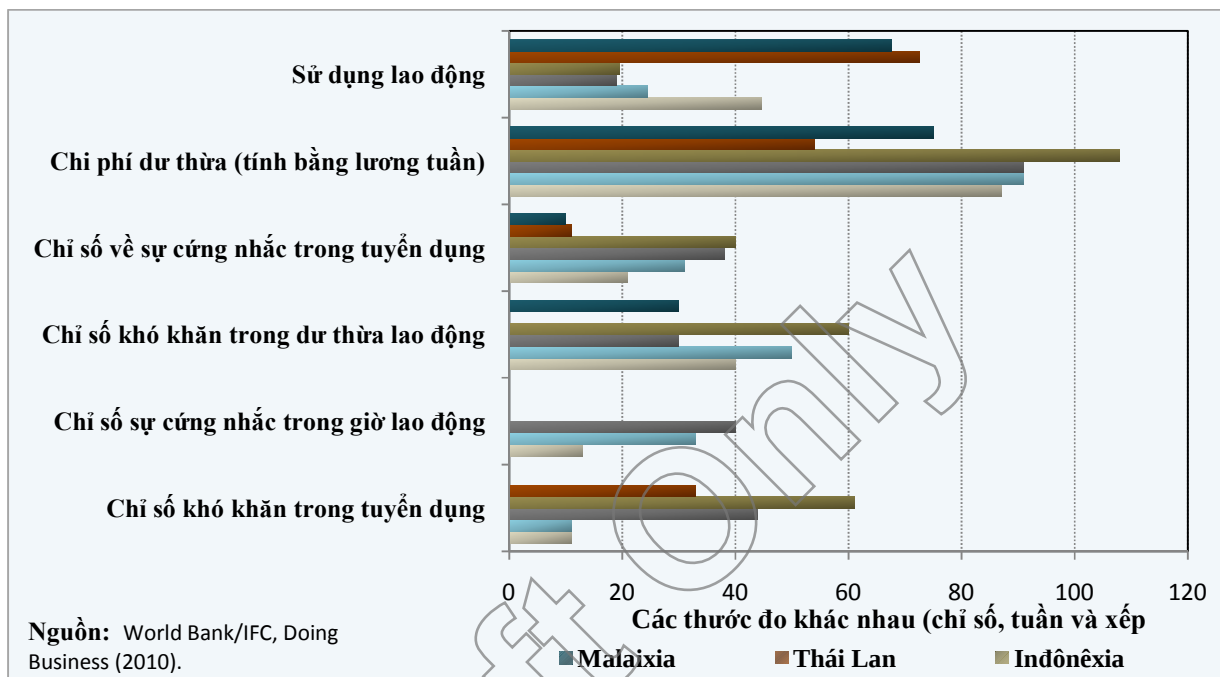
Ngoài thực tế là giáo dục và đào tạo chính quy không đáp ứng được những yêu cầu thị trường, một nguyên nhân khác của tình trạng thiếu lao động có kỹ năng là do công tác đào tạo nghề chưa được quan tâm đầu tư đúng mức. Hệ thống quản lý đào tạo nghề manh mún và phân tán, dưới sự quản lý của nhiều cơ quan quản lý khác nhau (Bộ Lao động thương binh và xã hội, Bộ GD & ĐT, các cơ quan quản lý chuyên ngành). Trang thiết bị đào tạo nghề và cán bộ giảng dạy không nhận được thu nhập thích đáng; và tâm lý xã hội vẫn còn coi nhẹ đào tạo nghề và những người tốt nghiệp các trường nghề.

- Sự cứng nhắc và không hiệu quả của thị trường lao động

Liên quan đến thị trường lao động, vấn đề chủ yếu vẫn là phát triển các giải pháp hiệu quả để nhanh chóng nâng cao kỹ năng cho LLLĐ. Hình 3.19 cho thấy một số cản trở về mặt pháp lý đối

với thị trường lao động theo tiếp cận của *Điều tra xếp hạng về môi trường kinh doanh* của WB (“Tuyển dụng lao động”).

Hình 3.19: Chỉ số “Tuyển dụng lao động” của Điều tra xếp hạng về môi trường kinh doanh của WB - Việt Nam và các nước so sánh (2009)



Về chỉ số này, điểm của Việt Nam cao hơn so với Trung Quốc, Hàn Quốc và Indônêxia, nhưng đứng sau Malaixia và Thái Lan. Việc xây dựng chỉ số “Tuyển dụng lao động” phụ thuộc nhiều vào chi phí sa thải lao động (“chi phí cho lao động dôi dư”) và các hạn chế về thuế và xử phạt lao động thể hiện trong chỉ số về “tính cứng nhắc của việc làm”: điểm số cao hơn có nghĩa là hiệu quả kém hơn.

Có thể nêu ra những nguyên nhân chính của tình trạng kém linh hoạt trong tuyển dụng lao động ở Việt Nam. Một là, mất cân đối cung cầu trên thị trường lao động vẫn dai dẳng và ngày càng nặng nề hơn. Trên thực tế, thất nghiệp ở khu vực thành thị và thiếu việc làm ở nông thôn có thể cao hơn so với số liệu thống kê do khu vực phi chính quy của Việt Nam còn rộng lớn và do tính chất thời vụ của việc làm cũng như hành vi của doanh nghiệp nhằm giảm chi phí liên quan đến lao động như đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và bảo hiểm thất nghiệp. Hai là, cung lao động có kỹ năng thấp, trong khi nhu cầu loại này tăng liên tục theo thời gian, ở hầu hết doanh nghiệp, tất cả các ngành, vùng kinh tế và ở cả thành thị lẫn nông thôn. Tức là, phạm vi và qui mô của thiếu lao động có trình độ trở nên toàn diện hơn và với mức độ cao hơn. Điều này có thể dẫn đến tình trạng cạnh tranh lao động có trình độ và đẩy chi phí lao động lên cao, xét ở góc độ

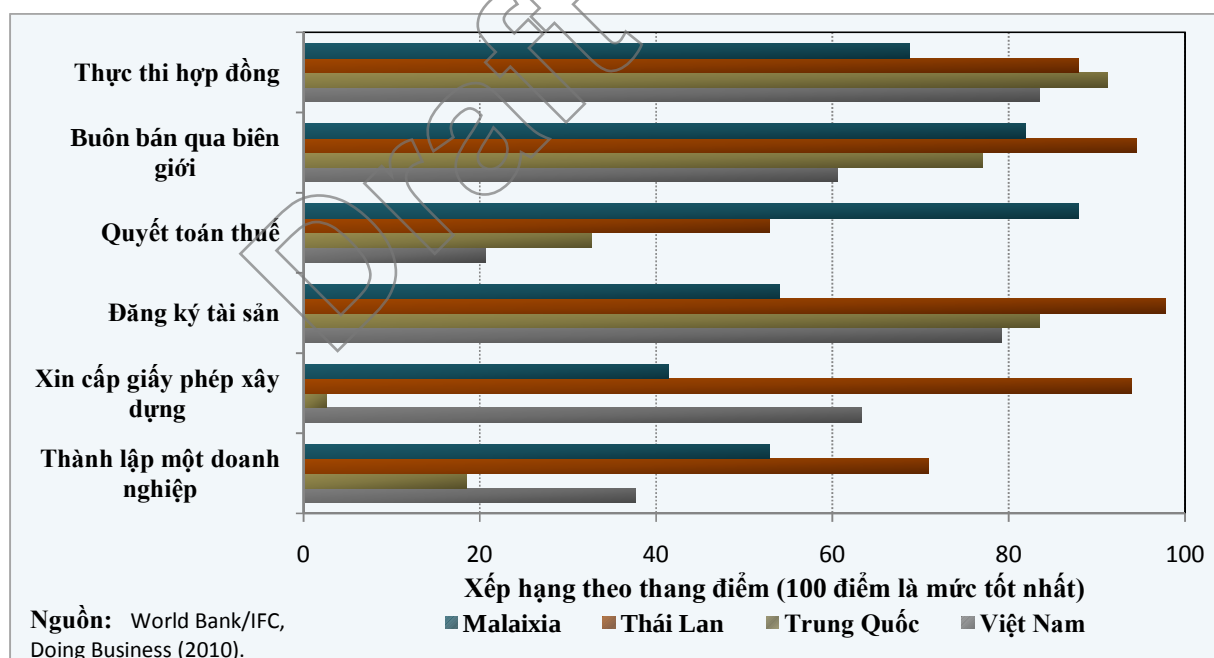
NLCT là bất lợi. Ba là, bản thân giá cả của sức lao động có xu hướng tăng cũng gây khó khăn cho cung cầu gặp nhau. Báo cáo khảo sát lương năm 2008 của Navigos Vietnam thực hiện trên 64.905 nhân viên của 206 công ty cho thấy mức lương chung tăng 19,5% và là mức tăng cao nhất trong vòng 5 năm trở lại đây. Nhìn chung, tiền lương và thu nhập của người lao động có xu hướng tăng cũng là một tín hiệu cho biết khả năng cạnh tranh của các ngành sử dụng nhiều lao động sẽ giảm dần trong tương lai gần nếu như những ngành đó không có thay đổi về chất để tăng NSLĐ.

3.3.1.1.5. Hạ tầng hành chính

- *Chất lượng tổng thể của môi trường hành chính được đánh giá chưa cao*

Xếp hạng *Môi trường kinh doanh* của WB xét tới hiệu quả về hạ tầng hành chính của quốc gia. Trong 10 chỉ số được sử dụng, có 6 chỉ số thể hiện hiệu quả hành chính, bao gồm cả thực thi hợp đồng. Hình 3.20 so sánh hiệu quả hành chính của Việt Nam với 3 nước khác. Nhìn chung, Trung Quốc có xếp hạng thấp nhất, đặc biệt trong cấp phép xây dựng. Việt Nam đứng sau Malaixia và đặc biệt là còn khoảng cách khá xa với Thái Lan.

Hình 3.20: Các chỉ số về hiệu quả hạ tầng hành chính theo Điều tra xếp hạng về môi trường kinh doanh, 2009

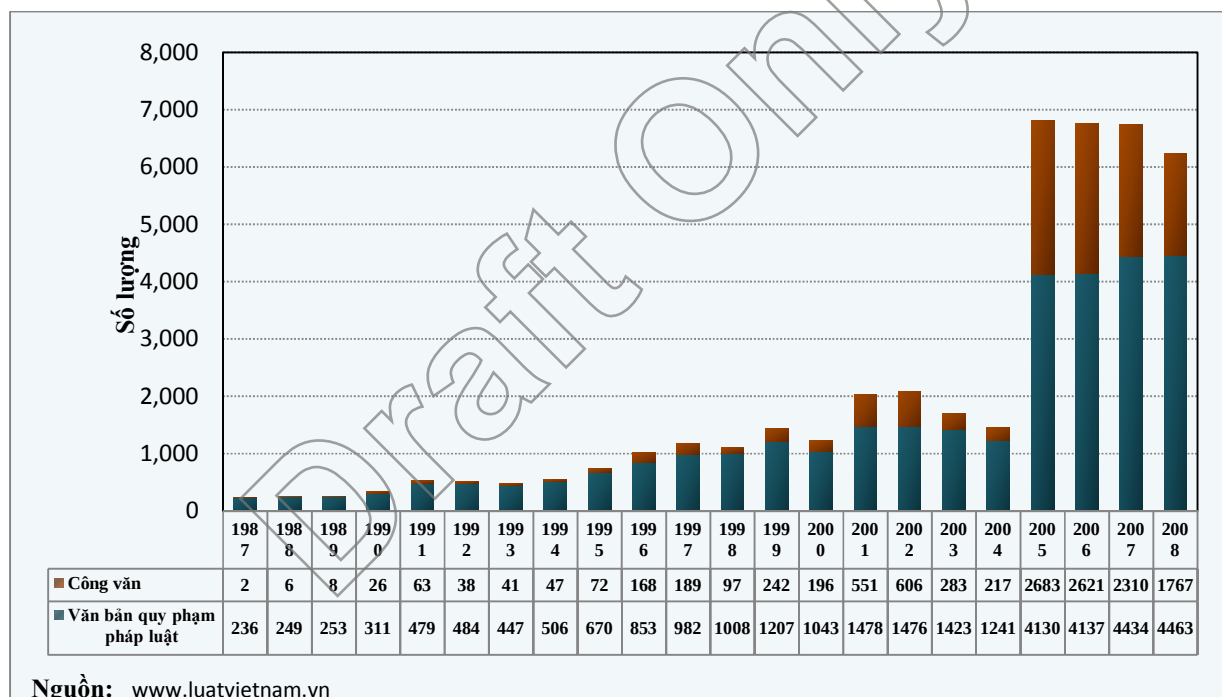


- *Thủ tục hành chính rườm rà đang gây ra những gánh nặng chi phí đối với doanh nghiệp và người dân*

Trung bình, một doanh nghiệp ở Việt Nam phải dành 1.050 giờ một năm để giải quyết các thủ tục hành chính liên quan tới nộp thuế, trong khi con số này ở Xingapo chỉ là 84 giờ. Thời gian làm thủ tục đóng cửa doanh nghiệp ở Việt Nam cần đến 5 năm, trong khi Hồng Kông chỉ cần 1 năm (Theo Điều tra xếp hạng về môi trường kinh doanh của WB). Chính phủ ước tính nếu giảm được 30% chi phí hành chính (như cam kết của Đề án 30) thì có thể tiết kiệm được 6.000 tỷ đồng (tương đương 300 triệu USD) cho xã hội.

Số lượng các quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh ở Việt Nam tăng nhanh chóng từ năm 2005. Trong vòng 4 năm (2005-2008), Việt Nam ban hành 17.164 VBQPPL về doanh nghiệp, nhiều hơn số lượng văn bản của 18 năm trước (1987-2004). Ngoài ra, trong giai đoạn 2005 – 2008, số lượng công văn tăng gấp 3 lần so với 18 năm trước. (xem Hình 3.21) (Quang Phan Vinh và Bentley 2009).

Hình 3.21: Số lượng văn bản pháp luật³² do các cơ quan trung ương ban hành



Một số lượng lớn các quy định chưa được rà soát hiện cũng là một vấn đề đáng lo ngại. Sự không chắc chắn của các quy định pháp lý (*tính thống nhất, khả năng áp dụng hoặc sự cần thiết*) có thể gây ra những chi phí không cần thiết cho người dân và doanh nghiệp khi họ phải cố gắng

³² “Văn bản pháp luật” bao gồm cả VBQPPL theo định nghĩa trong Luật ban hành VBQPPL 2008 và các công văn và các văn bản khác không phải là VBQPPL, nhưng chứa đựng yếu tố pháp quy - ví dụ các quy định và thủ tục hành chính.

tìm kiếm đúng các quy định để tuân thủ cũng như tạo cho các quan chức cơ hội tham nhũng. Một môi trường không chắc chắn như vậy không tạo thuận lợi cho doanh nghiệp và người dân.

- Một số nỗ lực cải cách thể chế và hành chính đang được thực hiện:

i) Đề án đơn giản hoá thủ tục hành chính trong quản lý nhà nước – Đề án 30

Việc rà soát được thực hiện toàn diện với mục tiêu đơn giản hoá ít nhất 30% thủ tục hành chính vào năm 2010. Hơn 5.700 thủ tục hành chính ở bốn cấp chính quyền của tất cả 63 tỉnh thành phố đã được tổng hợp vào cơ sở dữ liệu điện tử, sẽ được rà soát và sau đó hoặc bãi bỏ, đơn giản hoá hoặc giữ nguyên. Quá trình rà soát áp dụng nguyên tắc phân tích tác động để đánh giá tính hợp pháp, sự cần thiết và tính hợp lý của các thủ tục hành chính. Đề án 30 do Tổ công tác đặc biệt của Văn phòng Chính phủ thực hiện trên cơ sở phối hợp với các tổ chức quốc tế (chủ yếu là USAID) và khu vực tư nhân thông qua Hội đồng tư vấn cải cách thủ tục hành chính. Cơ quan kiểm soát thủ tục hành chính trực thuộc Văn phòng chính phủ đã được thành lập để tiếp tục thực hiện Đề án 30 và cũng để quản lý các thủ tục hành chính mới ban hành.

ii) Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008

Quy trình soạn thảo VBQPPL mới được cải tiến với yêu cầu trong quá trình soạn thảo cần lấy ý kiến góp ý của công chúng và phân tích tác động của văn bản. Những yêu cầu này làm tăng tính minh bạch và các quyết định được đưa ra gần với thực tế hơn. Tuy nhiên, những yêu cầu này được quy định rõ ràng đối với việc ban hành Luật, Pháp lệnh và Nghị định, nhưng đối với các văn bản cấp thấp hơn và các quy định hành chính thì không nhất thiết phải tuân thủ³³.

Thành công của các chương trình như Đề án 30 rất quan trọng đối với Việt Nam trong việc cải thiện môi trường pháp lý và hành chính nhằm tăng NLCT.

3.3.1.1.6. Hạ tầng đổi mới, sáng tạo

- Nhìn chung, năng lực công nghệ và sáng tạo còn yếu:

Có nhiều chỉ số đo lường năng lực đổi mới sáng tạo của các nước, dưới đây là một vài chỉ số:

- **World Economic Forum— Chỉ số năng lực sáng tạo quốc gia:** được xây dựng dựa trên đánh giá môi trường chính sách và thể chế về sáng tạo. Năm 2009, Việt Nam xếp thứ 73, sau

³³ Luật ban hành VBQPPL không có yêu cầu cụ thể về đánh giá tác động và tham vấn công khai đối với các quyết định hành chính. Các quy định về đánh giá tác động chỉ áp dụng chính thức đối với các văn bản luật, pháp lệnh, nghị định trong khi các văn bản pháp quy khác không phải tuân thủ các đòi hỏi chặt chẽ và chính thức về đánh giá tác động.

nhiều nước cùng mức độ phát triển trong khu vực – Trung Quốc (42), Thái Lan (49), Malaixia (29) và Ấn Độ (33);

- **World Bank— Chỉ số kinh tế tri thức:** đây là chỉ số có tính linh hoạt cao, dựa trên một số yếu tố (Việt Nam xếp thứ 100 trong 146 nước được xếp hạng);
- **INSEAD – Chỉ số đổi mới sáng tạo toàn cầu:** chỉ số này đánh giá các khía cạnh của môi trường cần thiết để thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong một quốc gia và các kết quả của đổi mới sáng tạo trong nền kinh tế. Theo chỉ số năm 2009-2010, Việt Nam xếp thứ 71 trong 132 nước.

Một trong những điểm đáng quan ngại nhất đối với Việt Nam là mặc dù mức độ mở cửa của nền kinh tế rất cao, nhưng tác dụng lan toả từ khu vực FDI đối với nền kinh tế nội địa lại hạn chế. Nghiên cứu gần đây của TS. Tuệ Anh 2009 cho rằng tác động tràn về tri thức kỳ vọng từ vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài chỉ ở mức độ khiêm tốn, và cần có một chính sách tích cực hơn nhằm thúc đẩy những tác động tràn đó trong bối cảnh một hệ thống quốc gia về nghiên cứu công nghệ.

Việt Nam còn thiếu một cơ chế rõ ràng để khuyến khích đổi mới và nghiên cứu công nghệ. Một trong những cơ quan đang tham gia quá trình này là Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ quốc gia (NISTPASS) trực thuộc Bộ Khoa học và Công nghệ. NISTPASS tuy có chức năng phù hợp, nhưng chưa rõ ràng về việc Viện có thực sự đủ nguồn lực và tầm ảnh hưởng để đi đầu trong quá trình chuyển từ giai đoạn “tiếp thu FDI một cách thụ động” sang một giai đoạn cao hơn, và cuối cùng là một hệ thống đổi mới tự thân hay không?

Cơ sở hạ tầng cho sự đổi mới và sáng tạo không có những bước phát triển đáng kể trong những năm trở lại đây. Đầu năm 2007, Việt Nam có 1200 tổ chức khoa học và công nghệ (viện, trung tâm nghiên cứu và các trường đại học), cao gấp 2,5 so với năm 1995 (www.most.gov.vn); trong đó 60% thuộc sở hữu Nhà nước. Mặc dù số lượng các tổ chức khoa học công nghệ tăng lên đáng kể, nhưng chất lượng hoạt động và năng lực sáng tạo công nghệ của các tổ chức này còn thấp và số tổ chức KHCN trong các trường đại học và khu vực ngoài nhà nước còn rất thấp. Đầu tư hàng năm cho hoạt động khoa học và công nghệ chỉ chiếm 2% tổng chi ngân sách nhà nước, nhưng kết quả nghiên cứu khoa học được ứng dụng vào thực tiễn chỉ rất ít do lỗi thời hoặc không còn phù hợp.

Số lượng lao động tham gia các hoạt động chuyên môn, khoa học, công nghệ, chỉ chiếm 1,3% tổng số lao động trong các tổ chức kinh tế, hành chính sự nghiệp, và theo số liệu năm 2007, chỉ có 65,5% tổng số lao động sử dụng máy tính. Trong tổng số các tổ chức khoa học công nghệ và nghề nghiệp, chỉ có 28,5% kết nối và sử dụng internet; và chỉ 0,2% sử dụng các giao dịch thương mại điện tử. Việc thiếu các tổ chức đào tạo trong nước, các hoạt động nghiên cứu trong các cơ sở đào tạo, trong khi các mối liên kết giữa trường đại học - viện nghiên cứu - doanh nghiệp lại kém

và đang hạn chế nhiều đến cải thiện năng lực sáng tạo của Việt Nam, nhất là khả năng ứng vào sản xuất, và ảnh hưởng đến NLCT của đất nước.

- Hệ thống luật pháp bảo hộ sở hữu trí tuệ yếu, làm mất động lực cho sáng tạo

Động lực tìm kiếm tri thức của các doanh nghiệp Việt Nam thường bị thui chột. Họ thường chấp nhận những công nghệ đã có thuộc dạng “ở trong giới hạn sáng tạo” vốn đang sẵn có, và trong bối cảnh thiếu thể chế pháp lý bảo vệ sở hữu trí tuệ. Do đó, một doanh nghiệp đi tiên phong thường dễ bị các doanh nghiệp khác bắt chước và sao chép những sáng kiến của mình, làm nhụt ý chí sáng tạo.

Thực tế cho thấy có rất nhiều vi phạm liên quan đến quyền sở hữu trí tuệ nhưng chế tài xử lý quá nhẹ hoặc không kiểm soát được đã và đang hạn chế doanh nghiệp đổi mới công nghệ. Theo Cục Sở hữu trí tuệ quốc gia, năm 2008, chỉ có 2,766 trường hợp vi phạm sở hữu trí tuệ bị phát hiện, tăng 300 trường hợp so với 2007. Tuy nhiên, con số này chỉ là phần nổi của tảng băng vì rất nhiều sáng kiến không được đăng ký. Trong Báo cáo thực thi Quyền sở hữu trí tuệ của Ủy ban Châu Âu năm 2009, Việt Nam được xếp là một trong các nước hàng đầu đáng lo ngại về thực trạng thực thi và bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ. Báo cáo chỉ ra một số lý do của những vụ xâm phạm quyền sở hữu trí tuệ nghiêm trọng ở Việt Nam, trong đó có sự yếu kém trong thực thi luật sở hữu trí tuệ, thiếu các quan chức sở hữu trí tuệ được đào tạo, và các thủ tục đăng ký, tố tụng dân sự và hình sự phiền hà phức tạp, các quy định và biện pháp chế tài, đặc biệt là thủ tục hải quan, không đầy đủ hoặc thiếu hiệu lực thi hành.

- Đầu tư cho nghiên cứu và phát triển rất hạn chế.

Số liệu tính toán từ điều tra doanh nghiệp năm 2008 của Tổng cục Thống kê cho thấy, trong tổng số 205.529 doanh nghiệp được điều tra thì có 1340 DN hoạt động trong lĩnh vực khoa học công nghệ (chiếm khoảng 0,65%), trong số này khu vực nhà nước chiếm 26,3%, khu vực tư nhân là 63,3%, khu vực có vốn đầu tư nước ngoài là 10,4%. Ở các doanh nghiệp này, chi cho đầu tư, nghiên cứu và phát triển KH-CN năm 2008 ước bằng 1,15% lợi nhuận trước thuế, trong đó chi cho hoạt động R&D là 0,4% và chi cho đổi mới công nghệ chiếm 0,69%. Nếu tính cho cả khu vực doanh nghiệp thì chi phí đầu tư, nghiên cứu và phát triển KH-CN còn thấp nữa, chỉ bằng 0,27% so với lợi nhuận trước thuế, trong đó chi cho hoạt động R&D là 0,1% và cho đổi mới công nghệ là 0,16%.

3.3.1.2. Bối cảnh cho chiến lược và cạnh tranh của doanh nghiệp

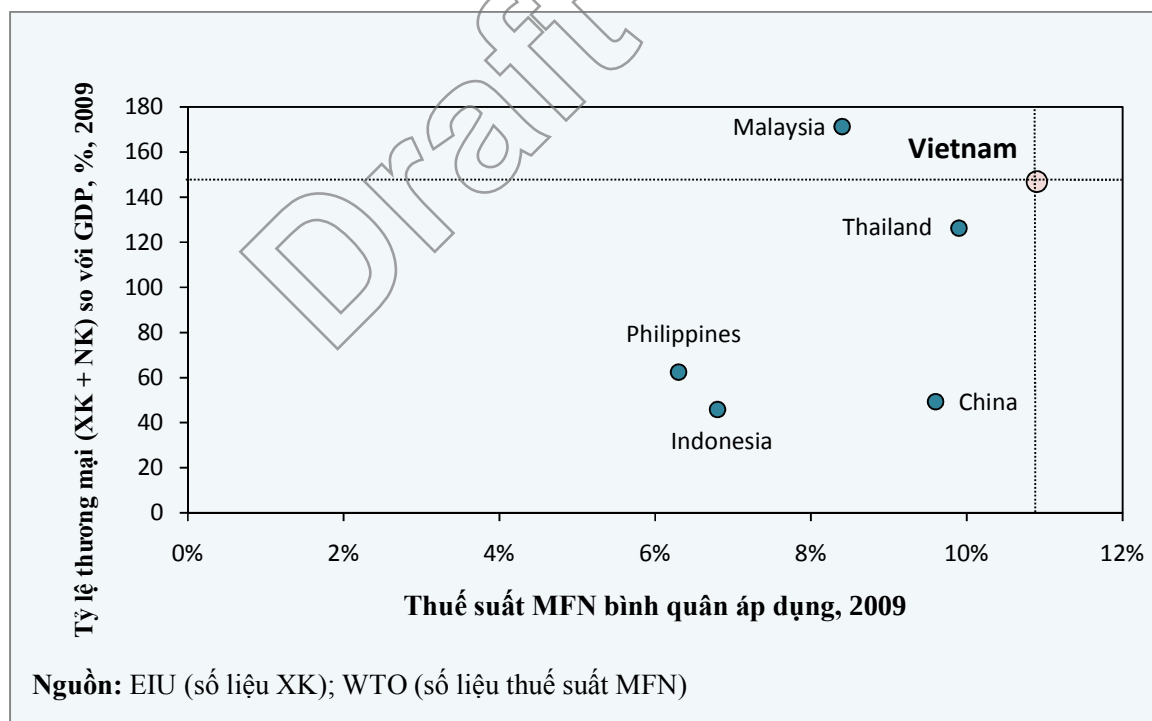
3.3.1.2.1 Độ mở của nền kinh tế

- Nền kinh tế có độ mở cao

Những cải cách về kinh tế được khởi xướng từ công cuộc đổi mới trong những năm cuối của thập kỷ 1980 bằng sự mở cửa nền kinh tế cho các doanh nghiệp thuộc sở hữu tư nhân. Những chính sách tiếp theo đã thúc đẩy sự phát triển các doanh nghiệp tư nhân và giảm dần vai trò của các DNNN. Quá trình mở cửa nền kinh tế Việt Nam để hội nhập sâu với kinh tế và thương mại toàn cầu bắt đầu từ việc chính thức gia nhập Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA) vào năm 1996, nhưng thực sự chứng kiến cú hích mạnh mẽ sau khi ký Hiệp định thương mại tự do với Hoa Kỳ (US BTA) năm 2001. Quá trình mở cửa và hội nhập đầy đủ, toàn diện được đánh dấu bằng việc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) năm 2007.

Như đã thảo luận trong Chương 2, Việt Nam là một trong những nền kinh tế có độ mở cao nhất, cả về thương mại và đầu tư, trong khu vực ASEAN. Việt Nam đã dỡ bỏ nhiều rào cản về đầu tư trong quá trình thực hiện các cam kết hội nhập. Luật Doanh nghiệp sửa đổi năm 2005 đã điều chỉnh những nội dung cũ và đặt tất cả các loại hình doanh nghiệp (doanh nghiệp FDI, doanh nghiệp tư nhân trong nước và DNNN) trên cùng một mặt bằng pháp lý chung. Trong một số trường hợp, đặc biệt ở cấp tỉnh, các doanh nghiệp FDI còn nhận được nhiều ưu đãi và đối xử ưu đãi đặc biệt hơn các doanh nghiệp tư nhân địa phương (như những ưu đãi về thuế và tiếp cận với đất đai).

Hình 3.22: Độ mở về thương mại: Việt Nam so với một số nước châu Á, 2009



Độ mở của Việt Nam về thương mại và đầu tư dự kiến sẽ còn tiếp tục tăng trong thời gian tới do mức thuế suất MFN bình quân hiện nay của Việt Nam vẫn còn tương đối cao so với các nước châu Á khác và sẽ giảm xuống phù hợp với các cam kết hội nhập song phương và đa phương. Mức độ mở cửa cao cho phép Việt Nam hưởng lợi từ quá trình toàn cầu hóa nhưng cũng đặt ra thách thức cho Việt Nam trong việc quản lý một nền kinh tế phức tạp và dễ chịu tác động của các biến động bên ngoài hơn.

3.3.1.2.2 Mức độ cạnh tranh.

- Khung pháp lý và thực thi chính sách cạnh tranh còn yếu.

Cạnh tranh mạnh mẽ trên thị trường nội địa là cần thiết để đẩy nhanh quá trình đổi mới. Là một phần trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường hiệu quả, Luật Cạnh tranh tháng 12/2004 đã được Quốc hội thông qua và có hiệu lực từ tháng 7/2005. Luật áp dụng cho mọi loại hình doanh nghiệp: doanh nghiệp tư nhân trong nước, DNNN, và doanh nghiệp FDI.

Luật Cạnh tranh đã thể chế hoá sự ra đời của Cục quản lý Cạnh tranh (VCAD) với chức năng chính là quản lý và thực thi chính sách cạnh tranh trong các vấn đề liên quan đến cản trở cạnh tranh, cạnh tranh không lành mạnh, quản lý cạnh tranh, chống bán phá giá, bảo vệ người tiêu dùng và hợp tác quốc tế trong các vấn đề liên quan đến cạnh tranh. Sự kết hợp giữa chức năng đảm bảo cạnh tranh trong nước với thực hiện vai trò quan trọng trong các quan hệ thương mại quốc tế là cách kết hợp không thường thấy ở các nước khác và có thể gây khó khăn cho cơ quan cạnh tranh non trẻ này.

Pháp luật cạnh tranh của Việt Nam cho phép nhiều loại miễn trừ, ví dụ như các doanh nghiệp được áp dụng thỏa thuận khi các thỏa thuận này giúp nâng cao hiệu quả hoặc nhằm đặt ra các tiêu chuẩn để thúc đẩy cạnh tranh. Ngoài ra, miễn trừ còn có thể áp dụng để bảo vệ các doanh nghiệp nhỏ và vừa SMEs, hoặc đối với việc hình thành các liên kết nhóm (cartel) xuất khẩu. Luật cũng cho phép hình thức độc quyền nhà nước, và quy định VCAD chỉ lên tiếng và có hành động khi những độc quyền Nhà nước này có các động thái vượt ra ngoài phạm vi độc quyền được phép của mình. Các chính sách cạnh tranh luôn coi thị phần như một chỉ tiêu quan trọng về đánh giá mức độ chi phối thị trường. Theo đó, những thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm chỉ khi các bên tham gia có tổng thị phần trên 30% trên thị trường có liên quan. Dưới mức 30% này, các hành vi thỏa thuận giữa doanh nghiệp không bị cấm ngay cả khi hành vi này có thể dẫn tới hạn chế cạnh tranh. Ngay cả khi VCAD đã xác định và kết luận một hành vi là phản cạnh tranh thì các chế tài hay các biện pháp thực thi cũng không đủ mạnh để chấm dứt một cách hiệu quả các vi phạm.

Việt Nam còn thiếu kinh nghiệm trong việc áp dụng đầy đủ Luật Cạnh tranh. Trên thực tế, rất ít doanh nghiệp nhận thức được những vi phạm tiềm tàng, cả từ phía họ và từ những đối tượng

khác ảnh hưởng đến họ. Với khu vực tư nhân trong nước, các chương trình đào tạo và phổ biến kiến thức về pháp luật cạnh tranh cần được coi là những ưu tiên hàng đầu.

Một vấn đề cần quan tâm khác là sự hợp tác giữa các cơ quan quản lý cạnh tranh mới thành lập và các cơ quan quản lý chuyên ngành. Dễ nhận thấy sự chồng chéo về trách nhiệm khi VCAD phải xử lý các khiếu kiện liên quan đến cạnh tranh. Dù VCAD đã đạt được một số thống nhất với các cơ quan quản lý chuyên ngành viễn thông, điện và ngân hàng, thì việc thuyết phục và vận động để các cơ quan quản lý chuyên ngành hiểu được tác động của các quyết định của họ đối với môi trường cạnh tranh chung, hay hiểu được tầm quan trọng của môi trường cạnh tranh chung so với những lợi ích cục bộ của ngành hay của một số doanh nghiệp trong ngành của họ vẫn còn là một thách thức lớn đối với cơ quan quản lý cạnh tranh. Hơn nữa, việc đặt VCAD nằm trong Bộ Công Thương, một bộ quản lý nhiều ngành công nghiệp chủ chốt, cũng ảnh hưởng đến tính độc lập trong mục tiêu cũng như hoạt động của Cục.

Việt Nam cần phải nỗ lực hơn nữa để đảm bảo sự rõ ràng, minh bạch trong chức năng và trách nhiệm của cơ quan quản lý cạnh tranh và các bộ quản lý ngành, và để giải quyết tình trạng khác nhau trong nhau áp dụng các chuẩn mực và cách xử lý. Nói rộng hơn, tất cả các cơ quan của Chính phủ đều cần nhận thức và đánh giá được những tác động của các chính sách và hoạt động của mình đến môi trường cạnh tranh chung.

- *Doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau chưa được đặt trong môi trường cạnh tranh bình đẳng, trong đó nhiều ưu ái được dành cho các DNNN*

Tuy khung pháp lý nhằm tạo dựng môi trường cạnh tranh bình đẳng đã được xây dựng, nhưng việc áp dụng trên thực tế còn nhiều vấn đề. Các độc quyền Nhà nước và những ưu đãi đặc biệt giành cho các DNNN đã làm méo mó sân chơi chung của các doanh nghiệp. Trong khi quá trình cổ phần hóa các DNNN ở các địa phương đã góp phần làm giảm đáng kể sự thiên vị của chính quyền địa phương đối với các DNNN, thì ở cấp trung ương, các cơ quan vẫn đối xử với các DNNN như một đối tượng đặc biệt. Sự đối xử đặc biệt này có thể làm ảnh hưởng đến NLCT nói chung vì hiệu quả hoạt động của các DNNN có ảnh hưởng lớn tới kết quả chung của nhiều ngành công nghiệp.

Trong khi đó, các doanh nghiệp FDI thường không có nhiều phàn nàn về việc bị đối xử phân biệt, mặc dù đôi khi vẫn có trường hợp xảy ra. Điều này một phần là do các doanh nghiệp FDI hoạt động tương đối tách biệt với phần còn lại của nền kinh tế - họ hoạt động trong chuỗi giá trị toàn cầu của họ và có ít liên hệ với nền kinh tế Việt Nam. Thông thường, nếu có thì các phàn nàn của các doanh nghiệp chủ yếu là về môi trường hành chính, và công nghiệp hỗ trợ, cơ sở hạ tầng và dịch vụ logistics.

Các DNNN nhận được những đối xử đặc biệt dưới nhiều hình thức khác nhau, cả công khai và không công khai. Họ không phải chịu áp lực cạnh tranh và kỷ luật thị trường như các thành phần kinh tế khác. Một số ví dụ về những lợi ích và đối xử đặc biệt dành cho khu vực này như:

- Tiếp cận các nguồn tín dụng ưu đãi, trực tiếp từ ngân sách nhà nước hoặc được chính phủ bảo lãnh hoặc gián tiếp từ các ngân hàng thương mại quốc doanh mà họ có những mối liên hệ chặt chẽ.³⁴ Bảo lãnh của Chính phủ đối với các khoản vay được sử dụng ngày càng phổ biến và tăng lên nhanh chóng chiếm 7% GDP, trong đó 90% là giành cho các DNNN (theo ước tính của Ngân hàng Nhà nước).
- Tiếp cận đất đai: các DNNN thường sở hữu những bất động sản ở những vị trí có giá trị thương mại cao với mức thuê đất thấp hơn giá thị trường rất nhiều. Việc đánh giá thấp các bất động sản và các tài sản khác là hiện tượng phổ biến, đặc biệt khi các DNNN được cổ phần hóa (xem ví dụ tại Hộp 3.3 dưới).
- Được nhận các hợp đồng của chính phủ thông qua chỉ định thầu hoặc được tiếp cận các thông tin nội bộ nhờ các mối quan hệ, đặc biệt đối với các dự án đầu tư công.
- Được miễn trừ đối một số quy định về quản lý tài chính và quản trị rủi ro mà tất cả các công ty đại chúng khác đều phải tuân theo như kiểm toán độc lập, công bố và minh bạch thông tin, ...
- DNNN chiếm vị trí độc quyền hoặc vị trí chi phối trong hầu hết các ngành kinh tế chủ chốt như hàng không, cảng biển, vận tải thủy, điện, dầu khí và khai khoáng... và sở hữu nhiều bất động sản lớn so với các thành phần kinh tế khác, nhưng hiệu quả hoạt động lại đáng thất vọng³⁵. Cuối năm 2007, nợ của 70 tổng công ty và tập đoàn nhà nước đã lên đến 28 tỷ USD (chiếm 40% GDP). Thêm vào đó, đầu tư của các DNNN tăng gần 60%,

³⁴ Cuối năm 2005, Bộ Tài chính lần đầu tiên đại diện cho Chính phủ phát hành 750 triệu USD trái phiếu Việt Nam ra nước ngoài, khoản tiền này được dùng cho tập đoàn Vinashin vay lại với sự bảo lãnh của Chính phủ. Năm tiếp theo Vinashin tự đứng ra cam kết vay từ các ngân hàng nước ngoài thêm 600 triệu USD. Trong năm này, tập đoàn lên kế hoạch phát hành 400 tỷ VND trái phiếu ra thị trường quốc tế (tương đương 20 triệu USD) ngay trước khi phải tái cấu trúc. Tỷ lệ nợ/vốn chủ sở hữu của tập đoàn tại thời điểm tái cấu trúc lên đến 11 lần, Với tổng số nợ ước tính là 86 000 tỷ VND (tương đương 4.3 tỷ USD) trong khi tổng số vốn là 104 000 tỷ (khoảng 5,2 tỷ USD). Nợ của Vinashin bao gồm cả 750 triệu USD trái phiếu phát hành ra nước ngoài do Chính phủ bảo lãnh và các khoản nợ các tổ chức tài chính khác.

³⁵ Tỷ lệ vốn trên người lao động của khu vực Nhà nước năm 2007 là 1.11 đồng/người, gấp 3 lần khu vực ngoài quốc doanh, (0.35 tỷ/người) và gấp 2.5 lần khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (0.45 tỷ/người). Để tạo ra 1 đơn vị lợi nhuận, các DNNN cần 1,8 đơn vị vốn, khu vực ngoài quốc doanh là 1.13 và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài là 1.03 (số liệu Tổng cục thống kê).

điều này dẫn đến sự thâm hụt tài khoá nghiêm trọng năm 2007. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu của các tổng công ty và tập đoàn nhà nước rất cao, 42 lần trong trường hợp của Cienco 5, 22,5 lần trong trường hợp Cienco 1, 22 lần ở Vinashin và 21,5 lần tại Lilama (Chương trình Kinh tế Fulbright 2008, 8).

Hộp 3.3: Khu vực nhà nước tiếp tục duy trì hoạt động kém hiệu quả dù có nhiều ưu đãi về đất đai

Sở Tài nguyên Môi trường Hà Nội vừa có báo cáo sau đợt kiểm tra của Ủy ban Nhân dân đối với 240 dự án đã được giao đất hoặc cho thuê đất trên địa bàn trong thời gian từ 1/1/2003 đến 31/12/2008. Đoàn kiểm tra đã phát hiện 20 dự án (tương đương diện tích khoảng 365,000 m²) có các vi phạm nghiêm trọng và cần thu hồi. Trong đó, Công ty sản xuất và Nhập khẩu tổng hợp Hà Nội (Haprosimex) là một trong diện nghi vấn sử dụng sai mục đích khu đất “đẹp” tại trung tâm Hà Nội.

Theo quyết định của Ủy ban Nhân dân Tp. Hà Nội 18/2/2009, Haprosimex được phép thuê một mảnh đất diện tích 353.4 m² tại 22 Hàng Lược (Hoàn Kiếm, Hà Nội) để sử dụng tòa nhà 4 tầng làm trụ sở làm việc trong thời hạn 50 năm. Giá tiền thuê đất mỗi năm là 339,300 đồng/m², mức ổn định trong vòng 5 năm, hay 6 tỷ đồng cho toàn bộ thời hạn hợp đồng là 50 năm. Đặc biệt, nội dung trong Hợp đồng thuê đất giữa Ủy ban Nhân dân và Haprosimex ghi rõ mục đích sử dụng làm trụ sở theo quyết định của Thành phố. Tuy nhiên, ngày 15/7/2009 Haprosimex cho Công ty cổ phần Thời trang NEM thuê lại trong vòng 34 năm với tổng mức thuê trọn gói là 24 tỷ đồng.

Nguồn: CIEM

Những hành vi phi cạnh tranh nêu trên cùng những ưu đãi sẽ ảnh hưởng đến NLCT của các DNNN về dài hạn, làm triệt tiêu động lực hoạt động hiệu quả và nâng cao khả năng cạnh tranh của mình. Các DNNN luôn tin rằng Chính phủ sẽ không để họ phá sản và vì thế họ sẵn sàng chấp nhận rủi ro với đồng vốn của chính phủ vào những lĩnh vực có tính đầu cơ cao để kiếm lợi trong ngắn hạn. Những động thái phi thị trường như vậy cũng tạo gánh nặng chi phí khổng lồ lên các thành phần kinh tế khác vốn đang hoạt động hiệu quả hơn vì họ không có nhiều cơ hội kinh doanh và phải cạnh tranh hơn khi tiếp cận các nguồn lực ngày càng khan hiếm hơn.

- Các nỗ lực cổ phần hoá tập trung chủ yếu vào các DNNN quy mô nhỏ và vừa và tập trung vào mục tiêu giảm bớt tỷ lệ nắm giữ vốn của nhà nước hơn là để nâng cao hiệu quả và cải thiện quản trị doanh nghiệp tại các doanh nghiệp được cổ phần hoá

Quá trình cổ phần hoá (CPH) được thực hiện kể từ năm 1992 và được nhấn mạnh trong nhiều văn bản chính sách của nhà nước. Tuy nhiên, thực tế triển khai chưa đạt được kỳ vọng đặt ra. Trong năm 2009, số doanh nghiệp được CPH (105 doanh nghiệp) chỉ tương đương 8,4% mục tiêu đặt ra cho giai đoạn 2009 – 2010 (Bộ Tài chính 2010). Phần lớn các doanh nghiệp được CPH là những doanh nghiệp cỡ nhỏ và vừa, trực thuộc các địa phương hoặc các bộ chuyên ngành, trong khi các tổng công ty nhà nước lớn lại được củng cố, sáp nhập để tạo thành các tập đoàn nhà nước và được đặt dưới sự điều hành trực tiếp của Chính phủ. Trong phần lớn trường hợp, các DNNN chỉ được CPH một phần và nhà nước vẫn giữ lại cổ phần chi phối. Cách làm này tập trung vào mục tiêu bán bớt vốn nhà nước tại doanh nghiệp cho các nhà đầu tư bên ngoài, hơn là vào mục tiêu cải tiến quản trị và hiệu quả của doanh nghiệp. Việc nhà nước vẫn nắm giữ cổ phần chi phối hoặc nắm quyền kiểm soát các công ty đã CPH sẽ làm triệt tiêu áp lực cải thiện hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp và làm cho quá trình CPH kém hấp dẫn đối với các nhà đầu tư chiến lược. Thiếu minh bạch và các chuẩn mực trong định giá tài sản doanh nghiệp CPH như đất đai, nhà xưởng trụ sở, máy móc thiết bị... cũng tạo cơ hội cho tham nhũng và làm chảy máu tài sản nhà nước.

- *Cạnh tranh về giá chứ không phải về đặc tính sản phẩm và chất lượng*

Ngành công nghiệp may mặc là một ví dụ điển hình cho việc cạnh tranh dựa vào chi phí thấp. Mặc dù tăng trưởng hàng năm tăng lên đến 30% và Việt Nam hiện nay đã có mặt trong danh sách 10 nước xuất khẩu hàng dệt may hàng đầu thế giới nhưng tỷ trọng lợi nhuận trung bình hàng năm chỉ đạt 5 – 8%³⁶. Ngành may mặc vẫn nhập khẩu tới 90% vải và 70% phụ liệu và chỉ tạo ra lợi nhuận từ các công đoạn đơn giản CMT (cắt, may, hoàn chỉnh sản phẩm). Cạnh tranh về thiết kế, tạo thương hiệu và sự độc đáo còn rất hạn chế.

Hộp 3.5: Cuộc đua hạ giá cước viễn thông

Lãnh đạo Vụ Viễn thông, Bộ Thông tin và Truyền thông (MOIC), cho biết Bộ sẽ yêu cầu Tổng công ty Bưu chính Viễn thông (VNPT) ngừng triển khai kế hoạch giảm cước điện thoại di động tới 20.29% đối với hai gói cước, với lý do vi phạm quy định của Bộ (tối đa không giảm quá 15%).

Theo đó, VNPT sẽ phải điều chỉnh kế hoạch giảm cước và trình Bộ phù hợp với các quy định của Bộ là không được giảm quá 15% so với hiện tại. Trước đây, Vinaphone và MobiFone thông báo sẽ giảm cước thoại di động cho 60 triệu khách hàng của họ vào 10/8. Các gói cước sẽ được giảm khoảng 10-15%, trừ gói TalkEZ-Teen của Vinaphone và Q-Teen của MobiFone giảm tới mức 20.29% đối với cuộc gọi nội mạng. Trong khi đó, đại diện một doanh nghiệp viễn thông

³⁶ Theo ước tính của Viện Chiến lược và Chính sách Công nghiệp, Bộ Công thương

khác là EVN Telecom cho biết họ không có chủ trương giảm cước, thay vào đó sẽ tập trung vào chăm sóc khách hàng lâu dài và củng cố chất lượng dịch vụ.

Theo đại diện Bộ Thông tin và Truyền Thông MOIC, thúc đẩy cạnh tranh mang lại lợi ích cho xã hội, cho người sử dụng và cả các doanh nghiệp. Tuy nhiên, cạnh tranh bằng giảm giá quá mức hay phá giá là hành vi không lành mạnh, nhằm loại bỏ đối thủ một cách không công bằng. Những hành vi cạnh tranh không lành mạnh như vậy nhằm mục đích tạo lại vị thế độc quyền cho doanh nghiệp và làm mất khả năng cạnh tranh của thị trường. MOIC khuyến khích, ủng hộ và kêu gọi các doanh nghiệp nâng cao năng suất, giảm giá thành dịch vụ chứ không ủng hộ các doanh nghiệp khống chế thị trường bằng bán phá giá, tức là chịu lỗ để làm phá sản các doanh nghiệp nhỏ và giành lại thế độc quyền. Đây là quy định của pháp luật hiện hành phù hợp với thông lệ quốc tế về quản lý thị trường cạnh tranh.

Nguồn: VietnamNet

- Chưa xác định rõ vai trò của Chính phủ trong nền kinh tế thị trường

Từ giữa những năm 1980, vai trò của Chính phủ đối với nền kinh tế ở Việt Nam đã trải qua sự chuyển đổi cơ bản. Chính phủ vẫn tiếp tục giữ vị trí quan trọng trong nền kinh tế, nhưng cần xác định cho mình một vai trò mới phù hợp hơn để theo kịp với các thay đổi nhanh chóng và phức tạp của môi trường bên ngoài.

Trước hết, vai trò của Chính phủ với tư cách là chủ sở hữu không được tách bạch một cách hiệu quả khỏi vai trò quản lý và điều tiết. Điều này rất dễ nhận thấy trong việc quản lý các DNNN. Các tập đoàn kinh tế lớn nhất báo cáo trực tiếp với Thủ tướng Chính phủ, trong khi các DNNN quy mô nhỏ hơn thì báo cáo với các Bộ chủ quản, và gần đây là SCIC. Những quyết định kinh doanh và đầu tư quan trọng của họ do chủ sở hữu đồng thời cũng là người quản lý, điều tiết toàn bộ nền kinh tế và/hoặc từng ngành riêng biệt quyết định hoặc thông qua. Điều này tạo nên những xung đột lợi ích nghiêm trọng khi các DNNN vừa có mối liên hệ mật thiết với các cơ quan làm chính sách, những người rất dễ dàng quyết định những chính sách có lợi hơn cho họ so với những đối thủ cạnh tranh thuộc các thành phần kinh tế khác. Hơn nữa, Chính phủ sẽ không có đủ nhân lực và nguồn lực để theo sát các hoạt động của các tập đoàn nhà nước khi họ ngày càng mở rộng, dẫn tới những lỗ hổng trong quản lý.

Chính phủ đã thực hiện bước đầu tiên trong quá trình thiết lập một cơ quan quản lý đầu tư để thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các DNNN, đó là Tổng Công ty đầu tư và kinh doanh vốn Nhà nước (SCIC). Tuy nhiên, trên thực tế, cho đến nay SCIC chỉ mới được chuyển giao quản lý những công ty nhỏ, ít quan trọng hoặc những doanh nghiệp làm ăn thua lỗ,

trong khi đó những doanh nghiệp lớn, quan trọng nhất vẫn thuộc sự quản lý trực tiếp của Chính phủ. Đội ngũ quản lý của SCIC cũng đều là những viên chức thuộc chính phủ (chủ yếu từ Bộ Tài chính) và hoạt động của họ vẫn bị ảnh hưởng trực tiếp từ Chính phủ, điều này đã cản trở việc tách bạch các mục tiêu kinh doanh với các mục tiêu chính trị xã hội

Bên cạnh đó, cách tiếp cận truyền thống của chính phủ trong việc quản lý kinh tế thông qua áp dụng các biện pháp hành chính trong nhiều trường hợp đã không còn hiệu quả cũng như không phù hợp với quy luật của thị trường. Ví dụ như những hành vi can thiệp phi thị trường bao gồm những quy định bắt buộc các tổ chức tài chính phải mua trái phiếu kho bạc hoặc quản lý giá để kiềm chế lạm phát. Cách tiếp cận hiện tại trong can thiệp của chính phủ sẽ không giúp tạo ra môi trường cạnh tranh bình đẳng để buộc mọi doanh nghiệp phải cạnh tranh nâng cao chất lượng và hiệu quả.

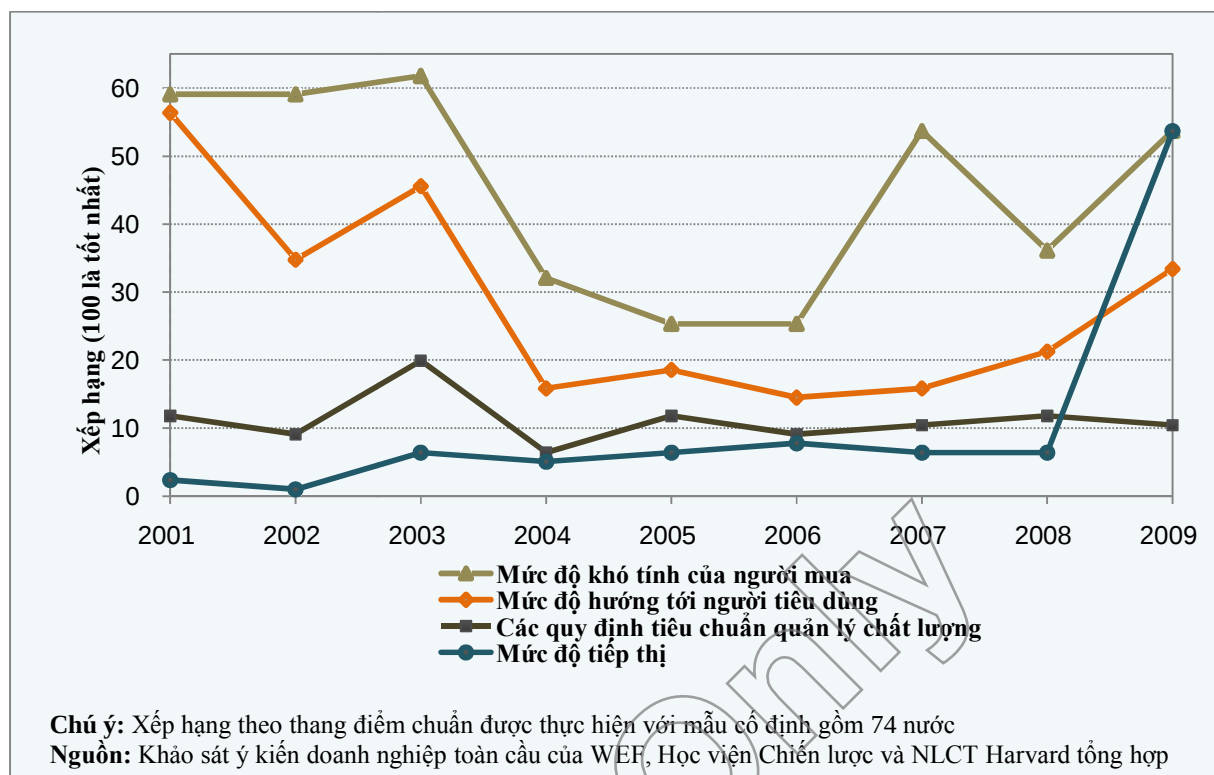
3.3.1.3 Các điều kiện cần

- *Thị trường lớn và tăng trưởng nhanh*

Bức tranh về cầu nhu cầu nội địa phản ánh cả mức sống tăng lên và yêu cầu của người tiêu dùng cũng cao hơn. Phần thảo luận về mức sống tăng lên trong phần 2.1 đã cho thấy có một tầng lớp trung lưu đang nổi lên ngày càng đông, trong khi quy mô thị trường cũng được mở rộng. Chỉ số Phát triển bán lẻ toàn cầu của A.T.Kearney (GRDI) xếp Việt Nam ở hạng 14 trong số các thị trường bán lẻ hấp dẫn nhất năm 2010.

- *Yêu cầu và sự khắt khe của người tiêu dùng trong nước ngày càng tăng, nhưng vẫn ở mức thấp*

Hình 3.23: Mô hình phát triển thị trường của Việt Nam, CCI 2001-2009



Hình 3.23 cho thấy trên thực tế, các khách hàng nội địa ngày càng có yêu cầu cao và khó tính hơn. Các “tiêu chuẩn quản lý chất lượng” và “trình độ marketing” hầu như không có sự thay đổi theo thời gian (trừ sự biến động đột ngột về trình độ marketing từ năm 2008 sang năm 2009 mà rất khó tìm nguyên nhân lý giải cho sự biến động này, có thể là do vấn đề số liệu). Trong khi đó, hai chỉ số về “mức độ hướng tới khách hàng” và “sự khó tính của người tiêu dùng” biến động theo hình chữ U. Đầu những năm 2000, Việt Nam đạt điểm khá cao về những chỉ số này, rồi giảm đều đến thời điểm 2006. Từ 2006, sự phát triển chung của cả hai chỉ số này đã tăng cao trở lại.

Kết quả này cho thấy, ít nhất theo đánh giá của các doanh nghiệp được khảo sát, Việt Nam đã có nhiều tiến bộ trong việc hình thành một thị trường hàng hoá và sản phẩm với những sự thay đổi trong các điều kiện nhu cầu và các công ty cũng đã hướng về khách hàng nhiều hơn. Kết quả của sự mở rộng nhu cầu này sẽ thúc đẩy cạnh tranh khốc liệt hơn trên thị trường, khi các công ty nước ngoài gia nhập thị trường nhiều hơn trước sự hấp dẫn và tăng trưởng nhanh của thị trường. Mặt tích cực của xu thế này là nó thúc đẩy các doanh nghiệp phải đổi mới, sáng tạo liên tục để duy trì và mở rộng thị phần.

3.3.2 Trình độ phát triển các cụm ngành (cluster)

3.3.2.1 Sự tồn tại và mức độ năng động của các cụm ngành

- *Quá trình chuyên môn hóa và quản trị về mặt địa lý của các hoạt động kinh tế tương tự nhau diễn ra một cách tự nhiên*

Cụm ngành là một tập hợp trong một khu vực địa lý nhất định các công ty có mối quan hệ tương tác chặt chẽ và các tổ chức có liên quan cùng hoạt động trong một lĩnh vực nhất định, gắn kết với nhau bởi tính bổ sung và các đặc điểm chung. Trên thực tế, các công ty riêng lẻ thường phải đối mặt với những vấn đề ở cấp độ ngành mà bản thân các công ty không thể tự giải quyết được, khi đó cách tiếp cận theo cụm ngành sẽ giúp tăng cường NLCT chung của cả ngành – điều khó có thể đạt được thông qua việc hỗ trợ các công ty riêng lẻ.

Ở Việt Nam, mô hình sơ khai của cụm ngành chính là các làng nghề truyền thống hay khu phố nghề 36 phố phường của Hà Nội đã được hình thành một cách tự nhiên từ lâu đời và thường tập trung chuyên môn hoá vào các sản phẩm thủ công truyền thống. Những hình thức hiện đại hơn của cụm ngành cũng đã xuất hiện tại Việt Nam, đó là các doanh nghiệp hỗ trợ hình thành xung quanh các công ty tiên phong hoặc các cụm ngành ở các thành phố lớn nơi hình thành các quy trình sản xuất cơ bản (IDE JETRO 2005).

Ở Việt Nam, những cụm ngành mà sự hình thành có liên quan chặt chẽ tới các yếu tố tự nhiên như du lịch, dầu khí được phân bố một cách tự nhiên tại các vùng được thiên nhiên ưu đãi, ví dụ như cụm du lịch miền Trung, cụm dầu khí vùng Đông Nam Bộ hay cụm nông sản vùng đồng bằng Sông Cửu Long. Các cụm công nghiệp nhẹ hoặc chế biến xuất khẩu thường tập trung nhiều ở phía Nam, khu vực xung quanh thành phố Hồ Chí Minh (ví dụ như dệt may, da giày, chế biến thực phẩm, điện tử, v.v) trong khi các cụm công nghiệp nặng, sử dụng nhiều vốn thường có xu hướng tập trung ở phía Bắc nhiều hơn, khu vực xung quanh Hà Nội và các tỉnh lân cận (ví dụ cụm cơ khí ô tô, xe máy, điện tử điện lạnh, đóng tàu, v.v.). Một trong những lý do của sự phân bố này có lẽ là do nguyên nhân lịch sử bắt nguồn từ xu hướng thiên về sản xuất công nghiệp nặng thay thế nhập khẩu và vai trò thống lĩnh của các DNNN trong lĩnh vực này từ thời kỳ kế hoạch hoá tập trung ở miền Bắc, trong khi miền Nam đã nổi lên như một trung tâm sản xuất hàng xuất khẩu năng động kể từ khi cải cách kinh tế và mở cửa thị trường. Do đó, khu vực miền Nam cũng là nơi phân bố nhiều của các cụm dịch vụ phục vụ xuất khẩu như logistics, cảng biển v.v.

Tóm lại, các loại hình cụm ngành đều đã xuất hiện và tồn tại tại Việt Nam, nhưng quá trình hình thành dường như xảy ra tự nhiên nhiều hơn là kết quả của các chính sách cụm ngành của Chính phủ.

- *Mức độ phát triển và sự năng động của các cụm ngành còn thấp, mối liên hệ còn lỏng lẻo, phần lớn đều hoạt động tương tự nhau.*

Theo nghiên cứu năm 2005 của IDE-JETRO, tiếp cận đất đai và cơ sở hạ tầng (kết nối với thị trường và cảng biển) vẫn là các yếu tố chính tác động đến sự phân bố của các cụm ngành chứ không phải là yếu tố lao động hay liên kết trong kinh doanh.

Một nghiên cứu do các sinh viên nghiên cứu kinh tế vi mô và cạnh tranh, trường Đại học Kinh doanh Harvard (Dost et al., 2008) cho rằng, sự thành công của cụm công nghiệp điện tử và da giày của Việt Nam vốn dựa trên những nền tảng không vững chắc là mối đe dọa đến tính bền vững trong dài hạn. Một trong những yếu tố đó là tính không bền vững của lợi thế cạnh tranh dựa vào giá nhân công thấp. Điều này cũng sẽ xảy ra với các sản phẩm khác mặc dù Việt Nam đang tăng trưởng mạnh về xuất khẩu.

Ý tưởng xây dựng các doanh nghiệp FDI làm trung tâm nhằm phát triển và tạo nền tảng cho các cụm ngành cho tới nay dường như chưa thành công. Hai nguyên nhân của sự thất bại này là các doanh nghiệp FDI hoạt động như một phần trong chuỗi giá trị toàn cầu chứ không “bám rễ” vào nền kinh tế nội địa, và hầu như không có các ngành công nghiệp hỗ trợ hay các ngành công nghiệp liên quan trong nước. Mặc dù tăng trưởng xuất khẩu rất ấn tượng, nhưng phần giá trị gia tăng trên từng sản phẩm còn rất hạn chế. Tỷ lệ nội địa hóa trong các sản phẩm ô tô và xe máy ước tính chỉ đạt khoảng 5 – 10%; trong khi với các sản phẩm máy mặc thì đến 80 – 90% nguyên phụ liệu phải nhập khẩu. Hãng Intel chỉ mua dưới 10% chi tiết và nguyên liệu từ thị trường trong nước. Hãng Canon thường được nhắc đến như một điển hình thành công trong việc xây dựng chuỗi cung cấp nội địa cũng có đến hơn 90% các nhà cung cấp cho họ thực chất là các công ty FDI hoạt động tại Việt Nam.

Việc thiếu các nhà cung cấp trong nước đã hạn chế các mối liên hệ hợp tác trong các cụm ngành và đã kìm hãm việc hội nhập sâu hơn trong chuỗi giá trị toàn cầu của các công ty trong nước.

- *Thiếu cách hiểu thống nhất về khái niệm cụm ngành, và do đó chưa có các chính sách có tính hệ thống đối với các cụm ngành*

Khái niệm “cụm ngành” hay “cluster” khá mới mẻ với Việt Nam, và trong nhiều trường hợp “cụm ngành” vẫn thường bị hiểu lầm và đánh đồng với các khu cụm công nghiệp (đơn thuần mang ý nghĩa tập trung về mặt địa lý của một số doanh nghiệp trong một khu công nghiệp chứ không nhất thiết phải có liên kết hay mối liên hệ giữa các doanh nghiệp đó) hay làng nghề thủ công.

Vì vậy, các chính sách cụm ngành cũng chưa được thảo luận một cách chính thống khi xây dựng các chính sách phát triển ngành. Mặc dù đã có nhiều ý kiến riêng lẻ và những nỗ lực nghiên cứu các khía cạnh khác nhau của cụm ngành như phát triển khu công nghiệp, các ngành công nghiệp hỗ trợ, mối liên kết giữa doanh nghiệp và viện nghiên cứu, v.v. nhưng vẫn thiếu một cách tiếp cận chính sách đồng bộ và toàn diện về cụm ngành.

Một điều rất đáng lưu ý là Chỉ số CCI đã xếp hạng Việt Nam ở vị trí rất tích cực về trình độ phát triển cụm ngành. Điều này có thể do cách định nghĩa cụm ngành không thống nhất như đã nói ở trên, dẫn đến những đánh giá quá lạc quan của những người tham gia trả lời phỏng vấn về mức độ phát triển cụm ngành tại Việt Nam.

- *Các chính sách công nghiệp, chính sách phát triển ngành còn mang tính can thiệp*

Việt Nam có chính sách công nghiệp khá tham vọng, nhưng lại thiếu trọng tâm và chưa xác định được các ưu tiên cụ thể. 74 chiến lược và quy hoạch tổng thể về phát triển các ngành đã được xây dựng và ban hành cho giai đoạn tới năm 2020. Tất cả các chiến lược và quy hoạch tổng thể cho các ngành này đều có tham vọng biến ngành đó thành ngành mũi nhọn đi đầu của nền kinh tế.

Các biện pháp chính sách thường tập trung vào việc can thiệp thông qua bảo hộ, hỗ trợ nhằm bảo vệ một ngành nào đó trước sức ép cạnh tranh hoặc tạo lợi thế kinh tế theo quy mô. Công nghiệp ô tô là một ví dụ cho sự can thiệp và bảo hộ. Yêu cầu về nội địa hóa và các ưu đãi tài chính đối với ngành này để nhằm khuyến khích đặt hàng hoặc thầu phụ với các doanh nghiệp trong nước. Tuy nhiên, những biện pháp can thiệp và hỗ trợ trực tiếp và mang tính thụ động này đã tạo cơ hội cho các hành vi gian lận về chứng nhận nguồn gốc xuất xứ hay nhập khẩu hầu hết các bộ phận và linh kiện từ nước ngoài và chỉ thực hiện công đoạn lắp ráp đơn giản cuối cùng tại Việt Nam để hưởng những ưu đãi về chính sách. Công nghiệp đóng tàu là một ví dụ khác, những hỗ trợ và bảo hộ nhằm khiến ngành này trở thành ngành công nghiệp số một, cuối cùng đã bị sử dụng sai mục đích và mở đường cho tham nhũng.

Chính sách cho các cụm ngành cần được lồng ghép hài hòa trong chính sách phát triển của các địa phương, tuy nhiên, trong thực tế, chiến lược phát triển của các địa phương đang được xây dựng hoặc là quá tách biệt, không có sự gắn kết hoặc chỉ sao chép của nhau mà không chú trọng đến việc hình thành sự liên kết và hỗ trợ cho nhau giữa các địa phương thông qua việc hình thành các cụm ngành.

- *Các khu công nghiệp không được định hướng để hình thành các cụm ngành*

Các khu công nghiệp đang được chính quyền các địa phương xây dựng phổ biến và sử dụng như một công cụ để các nhà đầu tư có thể tiếp cận những khu đã sẵn sàng về cơ sở hạ tầng với thủ tục hành chính được đơn giản hóa. Năm 2007, đã có 550 khu công nghiệp, khu kinh tế được thành lập tại Việt Nam (xem Bảng 3.14 dưới). Tuy nhiên, hầu như không có các chính sách hay chương trình để phát triển các ngành công nghiệp hỗ trợ cũng như các dịch vụ liên quan nhằm hình thành mối liên kết cụm ngành trong và xung quanh các khu công nghiệp. Hiện nay, tại khu công nghiệp Quế Võ – Bắc Ninh, việc hình thành các ngành công nghiệp hỗ trợ cho các công ty

chính như Canon và Foxconn đã tương đối thành công. Tuy nhiên, phần lớn các nhà cung cấp linh kiện/phụ kiện cho các công ty này đều là do họ đưa sang từ nước họ hoặc từ Trung Quốc. Mới liên kết ít khi vượt ra khỏi ranh giới của các khu công nghiệp. Cho tới nay, các khu công nghiệp mới chỉ được khai thác như là giải pháp về địa điểm và hạ tầng hơn là bộ phận để hình thành các cụm ngành.

Bảng 3.14: Số lượng và cơ cấu các Khu kinh tế và Khu Công nghiệp chia theo vùng và theo loại hình khu công nghiệp

	Số lượng	Tỷ lệ (%)				
		Khu công nghiệp	Khu chế xuất	Khu công nghệ cao	Khu kinh tế	Khu/Cụm công nghiệp làng nghề
Tình trạng hoạt động	550	36.7	1.1	0.4	1.3	60.55
Đang hoạt động	332	44.0	1.8	0.3	2.1	51.81
Đang xây dựng	112	33.0	0	0.9	0	66.07
Giai đoạn khởi động	105	17.1	0	0.0	0	82.86
Theo vùng						
Đồng bằng sông Hồng	165	27.3	1.2	0	0.6	70.91
Đông bắc	31	32.3	0	0	0	67.74
Tây bắc	0	0	0	0	0	0
Bắc trung bộ	55	38.2	0	1.8	5.5	54.55
Nam trung bộ	119	20.2	0	0	2.5	77.31
Tây nguyên	16	40.8	0	0	6.3	50
Đông Nam Bộ	103	65.1	3.9	0	0	31.07
Đồng bằng sông Cửu Long	61	45.9	0	0	0	54.1

Nguồn: Tổng cục Thống kê

3.3.3 Mức độ tinh thông của doanh nghiệp

3.3.3.1 Cơ cấu kinh tế theo loại hình doanh nghiệp

- Cơ cấu GDP theo thành phần sở hữu thay đổi rất ít trong thập kỷ vừa qua, với tỷ trọng của khu vực nhà nước giảm nhẹ và được bù lại bởi sự tăng nhẹ tỷ trọng của khu vực đầu tư nước ngoài

Cơ cấu GDP theo sở hữu tương đối ổn định, tỷ trọng của khu vực nhà nước giảm nhẹ từ 40,8% trong năm 2000 xuống 37,8% trong năm 2009, tỷ trọng của khu vực tư nhân đứng ở mức ổn định 48-49% , khu vực có vốn đầu tư nước ngoài tăng từ 10,8% lên 13,4% trong giai đoạn 2000-2009. Khu vực nhà nước, mặc dù giảm về số lượng doanh nghiệp do quá trình cổ phần hoá, nhưng không giảm về quy mô do các doanh nghiệp được củng cố, sáp nhập lại và tạo thành các tổng

công ty, tập đoàn nhà nước và được bơm thêm vốn để tạo tính kinh tế theo quy mô. Ngược lại, khu vực kinh tế tư nhân mặc dù tăng nhanh về số lượng và sử dụng nhiều lao động hơn, vẫn thiếu sự năng động để trở thành một động lực tăng trưởng kinh tế.

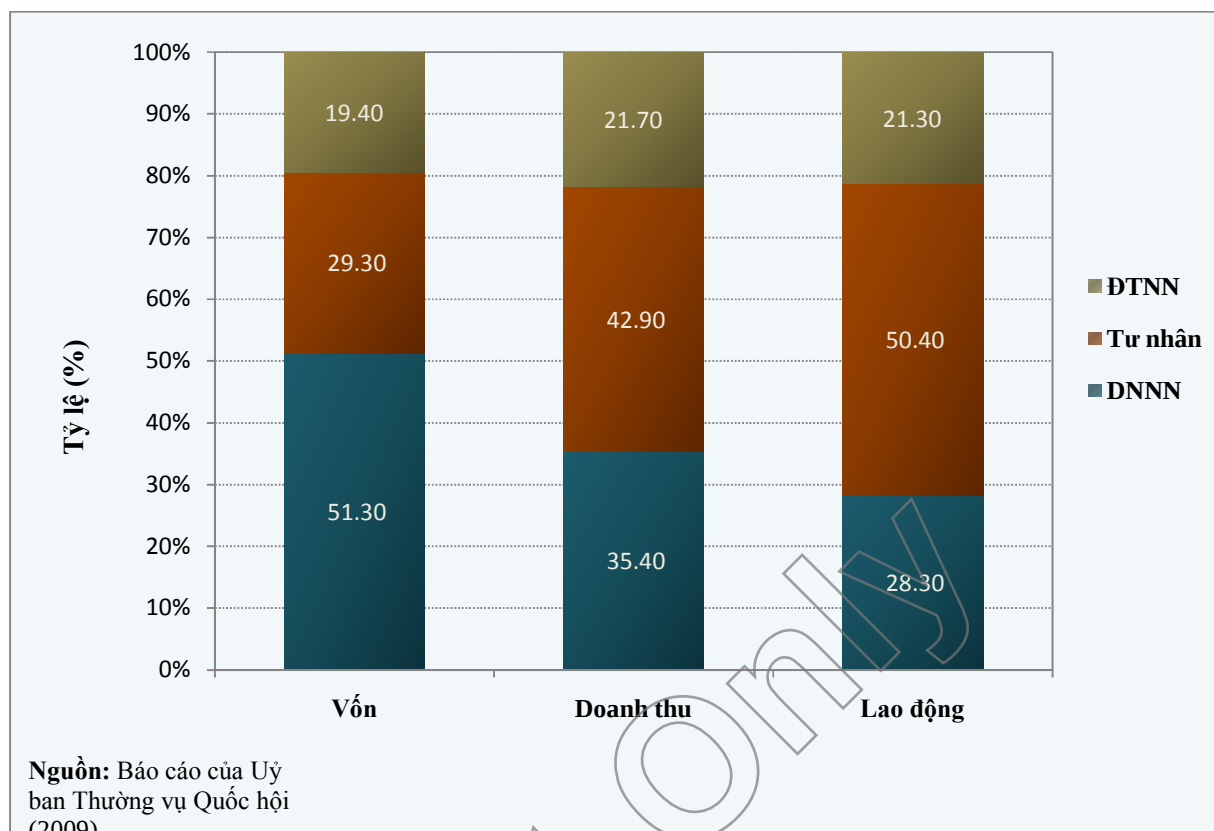
Hình 3.24: Cơ cấu GDP theo sở hữu – 2009 so với 2000



- Cơ cấu bất cân đối với các doanh nghiệp nhà nước chiếm tỷ lệ lớn vốn đầu tư nhưng tạo ra doanh thu và việc làm khiêm tốn

Theo báo cáo “Thực hiện chính sách và Luật Tài sản công và Quản lý vốn trong các Tổng Công ty và Tập đoàn Nhà nước” của Ủy ban Thường vụ quốc hội (NASC, tháng 11 năm 2009), trong giai đoạn 2005-2007, các doanh nghiệp Nhà nước chiếm 51,3% tổng vốn đầu tư nhưng chỉ đóng góp có 35,4% doanh thu và 28,3% việc làm. Ngược lại, các doanh nghiệp tư nhân lại tạo ra nhiều thu nhập và việc làm hơn trong khi lại chiếm tỷ trọng vốn đầu tư thấp hơn nhiều so với doanh nghiệp nhà nước.

Hình 3.25: Tỷ trọng vốn, thu nhập và lao động của doanh nghiệp theo sở hữu (2005 – 2007)



Khu vực ngoài nhà nước cũng vượt trội hơn khu vực nhà nước trong sản xuất công nghiệp, đây cũng được coi là một lĩnh vực trọng tâm trong chiến lược phát triển của Việt Nam hướng tới công nghiệp hoá. Vào năm 1995, khu vực nhà nước và khu vực ngoài nhà nước có cùng tỷ trọng về giá trị sản xuất công nghiệp. Nhưng vào năm 2009, tỷ trọng của khu vực ngoài nhà nước đã cao hơn ba lần so với khu vực nhà nước. Đóng góp của khu vực nhà nước vào tăng trưởng công nghiệp giảm mạnh từ trên 40% trong năm 1995 xuống dưới 10% trong năm 2009.

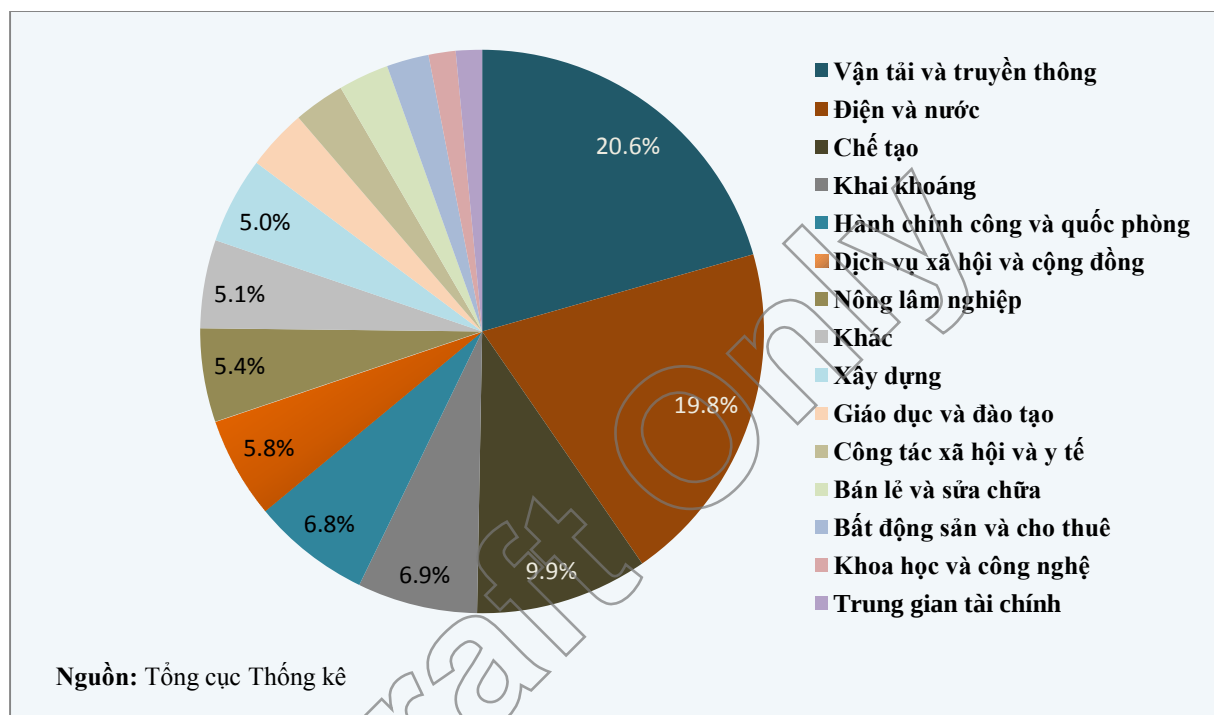
- Trọng tâm đầu tư khác nhau giữa các thành phần kinh tế

Cơ cấu đầu tư của khu vực nhà nước trong năm 2009:

- Giao thông vận tải và các dịch vụ tiện ích (điện, nước, v.v.) chiếm tỷ trọng đầu tư lớn nhất của khu vực nhà nước (20% tổng vốn đầu tư cho mỗi lĩnh vực), thể hiện tính chất thâm dụng vốn của khu vực này. Các lĩnh vực dịch vụ công khác như dịch vụ hành chính công, giáo dục, y tế và các dịch vụ xã hội khác chiếm khoảng 20% tổng vốn đầu tư. Trong khi tỷ trọng đầu tư vào các lĩnh vực này khá cao so với tổng đầu tư ngân sách, nhưng tỷ trọng trong tổng đầu tư công vẫn tương đối nhỏ do tỷ trọng quá lớn của đầu tư hạ tầng trong tổng đầu tư công.

- 40% tổng vốn đầu tư còn lại được phân chia như sau: công nghiệp chế tác chiếm 10%, khai mỏ: 7%, nông nghiệp: 5,4%. Tỷ trọng đầu tư vào lĩnh vực bất động sản và xây dựng tương đối cao – lên tới 7,4% trong khi đầu tư vào lĩnh vực khoa học và công nghệ chỉ chiếm có 1,6%.

Hình 3.26: Cơ cấu đầu tư của khu vực nhà nước theo lĩnh vực, 2009

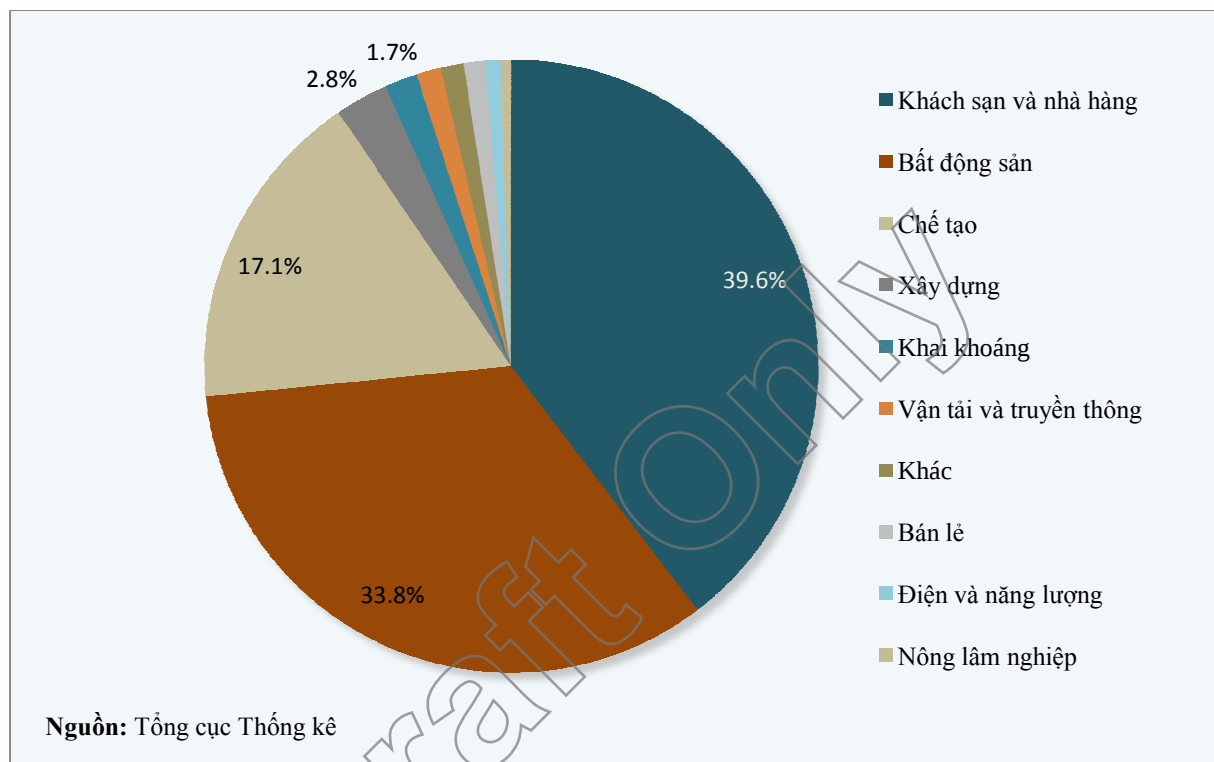


Cơ cấu đầu tư của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài :

- Trong năm 2009, vốn đầu tư của khu vực này tập trung nhiều vào lĩnh vực bất động sản (34% tổng vốn đăng ký) và nhà hàng, khách sạn (40%) - cả hai lĩnh vực này chiếm tới ba phần tư tổng số vốn đăng ký của khu vực này trong năm 2009.
- Trong một phần tư còn lại, phần lớn nhất được đổ vào lĩnh vực chế tác: 17%. So với cả thời kỳ 1988-2009, tổng vốn đầu tư cho lĩnh vực chế tác là 45,6%, trong khi tỷ trọng đầu tư vào lĩnh vực bất động sản, nhà hàng, khách sạn chỉ chiếm có 33%. Xu hướng này phản ánh sự dịch chuyển nhanh của vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào lĩnh vực bất động sản và các lĩnh vực mang tính chất đầu cơ.

- FDI đổ vào lĩnh vực nông nghiệp và dịch vụ tiện ích còn rất hạn chế (chỉ chiếm 0,6% và 0,8%). Điều này cho thấy những lĩnh vực này hoặc là kém hấp dẫn hoặc là còn tồn tại nhiều rào cản đối với FDI.

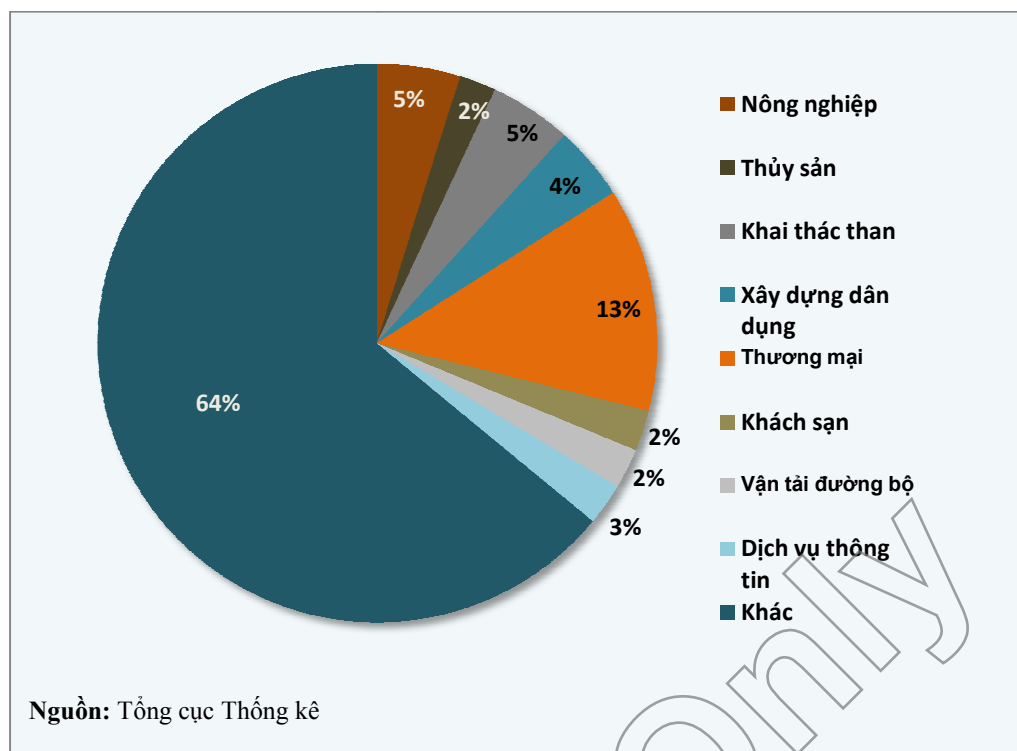
Hình 3.27: Cơ cấu đầu tư khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài theo lĩnh vực, 2009



Cơ cấu đầu tư của khu vực ngoài nhà nước:

Cơ cấu đầu tư của khu vực này ít thay đổi. Năm 2005, các lĩnh vực chính thu hút đầu tư của khu vực này là thương mại, nông nghiệp và khai thác than như minh họa trong Hình dưới đây.

Hình 3.28: Cơ cấu đầu tư của khu vực ngoài nhà nước theo lĩnh vực, 2005



Cho tới nay, 65% tổng vốn đầu tư của khu vực này vẫn được tập trung vào những lĩnh vực như thương mại, nhà hàng, khách sạn, xây dựng, vận tải, khai thác than, viễn thông, chế biến thủy sản (theo ước tính của Bộ Kế hoạch và Đầu tư).

Tóm lại, các doanh nghiệp nhà nước tập trung vào các lĩnh vực thâm dụng vốn như giao thông vận tải hay hạ tầng tiện ích. Các doanh nghiệp ngoài quốc doanh tập trung vào các lĩnh vực mang tính ngắn hạn và dịch vụ nhiều hơn, ví dụ như bán lẻ, nhà hàng khách sạn, bất động sản... Các doanh nghiệp FDI ban đầu tập trung vào các ngành chế tác thay thế nhập khẩu nhưng sau đó chuyển dịch sang các ngành công nghiệp chế biến phục vụ xuất khẩu, và gần đây là chuyển dịch mạnh mẽ sang bất động sản.

3.3.3.2. Mức độ tinh thông của các công ty

Mặc dù có tốc độ tăng trưởng ấn tượng về số lượng, nhưng trình độ phát triển và chất lượng của các doanh nghiệp Việt Nam vẫn còn yếu và mang những đặc trưng sau:

- Trình độ học vấn và đào tạo của chủ doanh nghiệp còn thấp

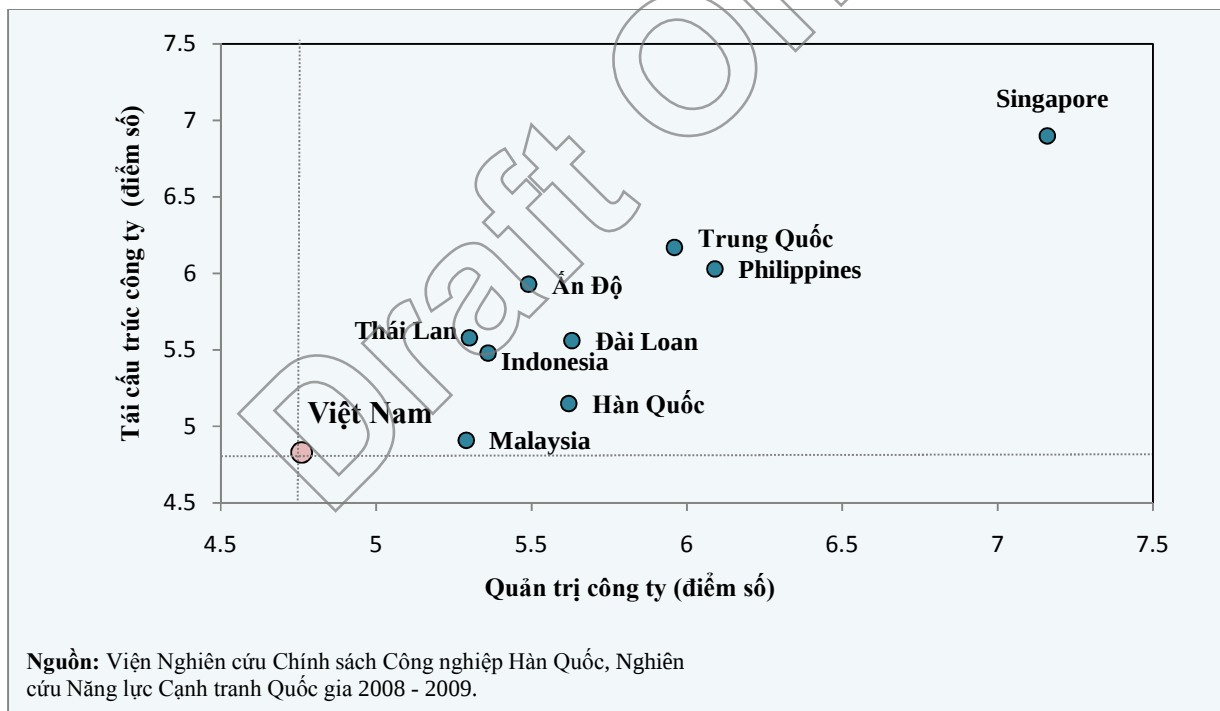
Nếu tính cả doanh nghiệp hộ gia đình, số lượng doanh nhân có bằng đại học chỉ chiếm có 0,18%; có trình độ học vấn cấp 3 hoặc thấp hơn chiếm 4,26% (Tổng cục Thống kê - Điều tra về

các đơn vị kinh doanh, 2007). Trong khi đó, 41,88% doanh nhân chưa bao giờ tham gia vào bất kỳ một khoá đào tạo nào về kinh doanh và 24,61% không nói được ngoại ngữ (Điều tra trong đề tài khoa học quốc gia 2009 số KX.04.17/06-10).

- *Quản trị công ty và tính minh bạch còn yếu:*

Việc áp dụng các quy tắc quản trị công ty hiện đại còn rất kém, ngay cả tại các công ty lớn. Hoạt động của Hội đồng quản trị và việc chỉ định nhân sự quản lý cao cấp, công bố thông tin và bảo vệ cổ đông thiểu số thường là những vấn đề các nhà đầu tư lo ngại nhất trong lĩnh vực quản trị công ty. Quan hệ thân hữu còn phổ biến trong thực tế quản trị công ty. Cán bộ quản lý cao cấp được chỉ định là do có quan hệ thân quen chứ không dựa vào năng lực thực sự của cán bộ. Xếp hạng dưới đây của Viện Nghiên cứu Chính sách Công nghiệp (Hàn Quốc) về Năng lực Cạnh tranh Quốc gia 2008–2009 cho thấy Việt Nam đứng sau tất cả các nước trong khu vực về chỉ số quản trị công ty.

Hình 3.29: Chỉ số quản trị công ty – Việt Nam và một số nước châu Á



- *Vai trò trong đối thoại và vận động chính sách còn yếu:*

Ngoại trừ các tập đoàn đa quốc gia và các tập đoàn nhà nước lớn có thể mạnh và quan hệ để tham gia trong quá trình đưa ra các quyết định chính sách, đa số các doanh nghiệp nhỏ hơn chưa

chủ động trong vận động chính sách, hoặc không có cơ hội để tham gia do mức độ nhận thức và quan tâm của họ còn hạn chế. Trong số 493 đại biểu quốc hội hiện nay, chỉ có 26 đại biểu đại diện cho cộng đồng doanh nghiệp - một con số quá nhỏ so với vai trò của cộng đồng kinh doanh trong nền kinh tế.

Bảng 3.15: Số lượng đại biểu quốc hội khóa 12 là đại diện khu vực doanh nghiệp

Đại biểu là đại diện	Số lượng
Các hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề	2
Các doanh nghiệp nhà nước	7
Các doanh nghiệp tư nhân và cổ phần	15
Các hợp tác xã	2
Tổng	26

Nguồn: Quốc hội Việt Nam, Danh sách các đại biểu quốc hội khóa 12, www.quochoi.vn.

3.3.3.3 Khả năng đáp ứng nhu cầu khách hàng

- Ứng dụng công nghệ thông tin trong kinh doanh tương đối tốt và mức độ linh hoạt cao trong đáp ứng nhu cầu khách hàng:

Một điều tra phối hợp của VCCI- ACI (2009) đối với 630 doanh nghiệp cho thấy 78,4% tin rằng hội nhập kinh tế là động lực quan trọng để tăng trưởng kinh tế và nâng cao NLCT; 65,1% cho rằng vai trò của xuất khẩu vẫn là động lực chính trong sự phát triển của doanh nghiệp của họ trong những năm tiếp theo. 97,3% số doanh nghiệp được phỏng vấn có sử dụng Internet và 64,1% có websites riêng. 67% cho rằng mối liên hệ với khách hàng là đặc biệt quan trọng đối với hoạt động kinh doanh – một tỷ lệ cao hơn nhiều so với số doanh nghiệp đánh giá cao tầm quan trọng của sự hợp tác giữa doanh nghiệp với chính phủ và các viện nghiên cứu.

3.4. Đánh giá

Nền kinh tế Việt Nam thể hiện khá rõ đặc điểm của một nền kinh tế chuyển đổi đang cố gắng vươn lên để bắt kịp các nước có thu nhập trung bình và cao. Nhưng những nỗ lực hiện nay nhằm nâng cao NLCT thường mang tính phản ứng đối phó và không đủ để bắt kịp với yêu cầu của một nền kinh tế đang tăng trưởng. Đánh giá nền tảng NLCT của Việt Nam cho thấy chiến lược hiện nay mới giúp khai thác các lợi thế so sánh sẵn có để giúp Việt Nam tham gia vào nền kinh tế toàn cầu, nhưng chưa xác định được vai trò phù hợp cho Chính phủ trong việc tạo dựng các lợi thế cạnh tranh mới một cách có hệ thống.

.1. NLCT vĩ mô tương đồng với trình độ phát triển của Việt Nam hiện nay nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu cho bước phát triển cao hơn.

.2. NLCT vĩ mô được hình thành bởi một nền kinh tế đang chuyển đổi theo hướng hội nhập và những nỗ lực riêng lẻ nhằm nâng cao NLCT nhưng chưa có sự phối hợp đồng bộ và thứ tự ưu tiên rõ ràng.

.3. Tóm lại, Việt Nam còn đang thiếu một cách tiếp cận chiến lược trong việc định hình các yếu tố NLCT mà Việt Nam cần xây dựng là gì cũng như đề ra một lộ trình để thực hiện xây dựng và nâng cấp các yếu tố đó.

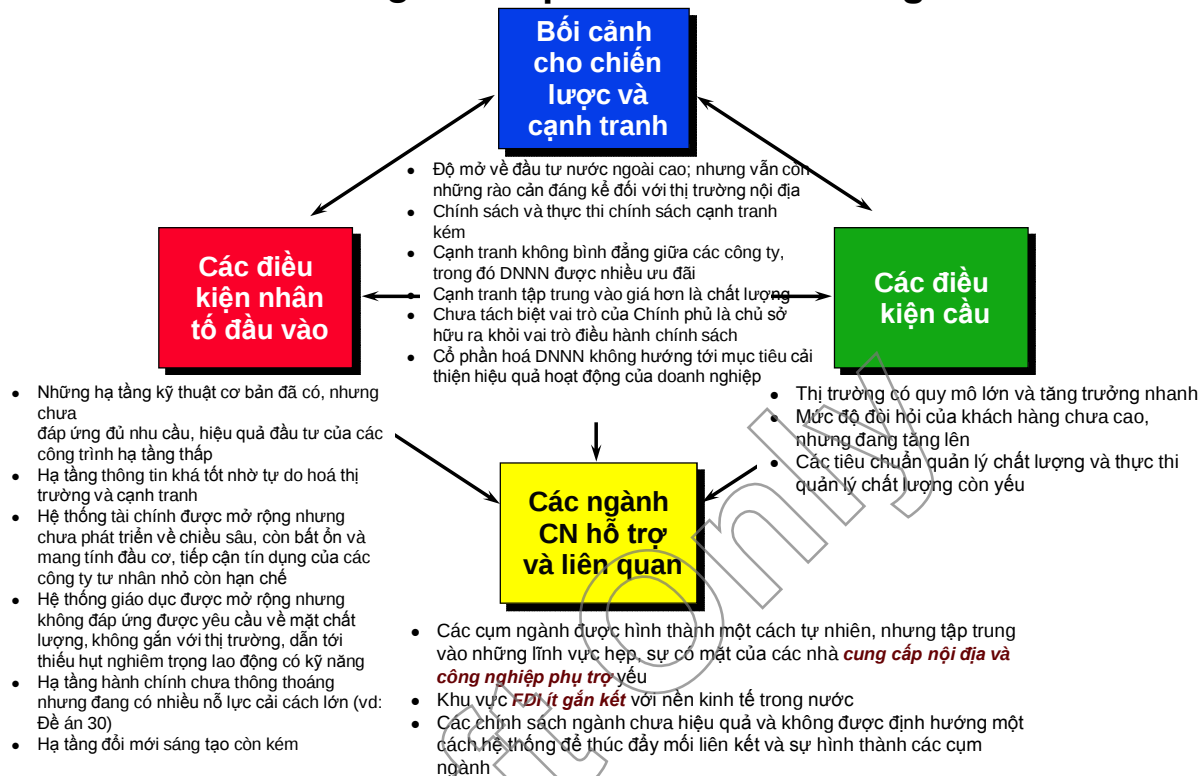
Hình 3.30 và 3.31 dưới đây tóm tắt các nền tảng kinh tế vĩ mô và vĩ mô của NLCT Việt Nam.

Hình 3.30: Nền tảng Năng lực Cạnh tranh của Việt Nam



Hình 3.31: Mô hình Kim cương – Môi trường Kinh doanh của Việt Nam

Mô hình Kim cương của Việt Nam – Môi trường kinh doanh



3.5. Tóm tắt

Tăng trưởng của Việt Nam từ giữa những năm 1980 được dẫn dắt bởi sự chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và chuyển dịch cơ cấu. Quá trình chuyển đổi này đã làm thay đổi phương thức điều hành nền kinh tế từ kế hoạch hoá sang vận hành theo thị trường, mở cửa cho hội nhập với nền kinh tế toàn cầu. Chuyển dịch cơ cấu đã làm thay đổi cấu trúc của nền kinh tế, dịch chuyển hàng triệu người từ khu vực nông nghiệp tự cung tự cấp sang sản xuất công nghiệp và dịch vụ. Cả hai sự chuyển dịch này đã cho phép các lợi thế cạnh tranh tiềm ẩn, đặc biệt là lực lượng lao động rẻ, được bộc lộ và phát huy. Tăng trưởng, do đó, được kích hoạt bởi những thay đổi vĩ mô tác động tới toàn hệ thống này. Gần đây, phản ứng chính sách chủ yếu dựa trên gia tăng đầu tư, nhất là đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước và cơ sở hạ tầng, để tạo ra tăng trưởng hơn là dựa trên năng suất và hiệu quả.

Tuy nhiên, tăng trưởng hiện tại của Việt Nam đang dựa trên một mô hình kinh tế mà tiềm năng còn lại là có hạn. Với mô hình này, mức độ phồn thịnh cao nhất mà Việt Nam có thể đạt tới sẽ bị giới hạn bởi mức năng suất mà các lao động thiếu kỹ năng có thể có được trong các hoạt động sản xuất chế biến, chế tạo. Nếu Việt Nam không vượt qua được cách thức tăng trưởng hiện nay, quốc gia sẽ bị tắc ở mức thu nhập trung bình thấp và phải đối mặt với sự cạnh tranh từ các nước thu nhập thấp hơn mới nổi dậy. Hơn nữa, việc quá phụ thuộc vào nguồn vốn bên ngoài để gia tăng đầu tư nhằm tạo tăng trưởng sẽ tạo ra các mất cân đối vĩ mô nguy hiểm và có thể dẫn tới khủng hoảng.

Tóm lại, mô hình tăng trưởng kinh tế hiện nay của Việt Nam mang những đặc trưng sau:

- *Vai trò của các thành phần kinh tế:* Khu vực doanh nghiệp nhà nước giữ vai trò chi phối, trong khi ngày càng có nhiều quan ngại về hiệu quả hoạt động của khu vực này. Khu vực FDI giữ vai trò động lực trong lĩnh vực xuất khẩu, nhưng ngoài ra, chưa thấy rõ vai trò của khu vực này trong việc nâng cao năng suất và kích thích đổi mới sáng tạo của toàn nền kinh tế. Khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước tăng trưởng nhanh nhưng năng lực của khu vực này trong nền kinh tế còn hạn chế.
- *Tăng trưởng dựa vào đầu tư:* Mô hình tăng trưởng chủ yếu dựa vào đầu tư vốn, trong khi tỷ lệ tiết kiệm nội địa (đặc biệt là tiết kiệm của khu vực công) đang giảm nhanh, do đó mức độ phụ thuộc vào các nguồn vốn từ bên ngoài như FDI, ODA, kiều hối ngày càng cao. Chính sách tăng trưởng tập trung vào phát triển theo chiều rộng thay vì phát triển theo chiều sâu, tập trung vào số lượng thay vì vào chất lượng, do đó có thể tạo ra tốc độ tăng trưởng nhanh, nhưng về lâu dài là không bền vững, và không giúp nâng cao năng suất và hiệu quả.
- *Chuyển đổi cơ cấu kinh tế:* Tăng trưởng được dẫn dắt bởi quá trình chuyển dịch theo chiều ngang từ nông nghiệp sang chế tác thâm dụng vốn và dịch vụ, thay vì dựa vào nâng cao năng suất trong nội bộ ngành. Năng suất của khu vực chế tác ở mức thấp, không những làm cản trở tốc độ tăng trưởng của khu vực này mà còn hạn chế tác động lan tỏa để nâng cao năng suất của toàn bộ nền kinh tế.
- *Cơ cấu kinh tế có giá trị gia tăng thấp:* Mặc dù đạt được tốc độ tăng trưởng ấn tượng và những thành tích trong hoạt động xuất khẩu, giá trị gia tăng của toàn nền kinh tế vẫn ở mức thấp, thậm chí cả trong khu vực xuất khẩu. Lao động giá rẻ là một lợi thế giúp tăng trưởng xuất khẩu, trong khi đa số máy móc và nguyên liệu thô vẫn phải nhập khẩu. Các công ty FDI mang vốn từ nước ngoài vào kết hợp với lao động giá rẻ để sản xuất phục vụ chuỗi giá trị của họ, nhưng lại có rất ít liên kết với khu vực kinh tế trong nước. Do không có sự liên kết cả ở khâu đầu vào và đầu ra với khu vực FDI, các công ty trong nước khó có thể tham gia sâu vào các chuỗi giá trị toàn cầu.

- *Cơ sở hạ tầng thể chế và xã hội không theo kịp với sự năng động và tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế:* Mặc dù đạt được những thành tựu trong giáo dục phổ cập và chăm sóc sức khỏe cơ bản, đã xuất hiện nhiều dấu hiệu đáng lo ngại về chất lượng và khả năng tiếp cận với giáo dục đại học và các dịch vụ y tế bậc cao. Năng lực thể chế không theo kịp với mức độ phát triển phức tạp của kinh tế thị trường và môi trường bên ngoài.
- *Phát triển của các địa phương:* Các hoạt động kinh tế chủ yếu tập trung ở hai trung tâm kinh tế lớn là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Mục tiêu của chính sách phát triển vùng là giảm thiểu sự mất cân đối giữa các khu vực, tuy nhiên, cách tiếp cận chính sách thực tế lại không khuyến khích các địa phương tạo ra những lợi thế riêng và nâng cao NLCT. Mức độ tập trung quá cao ở hai thành phố lớn gây ra những vấn đề đô thị nghiêm trọng như tắc đường, kẹt xe, ô nhiễm và những nút thắt cổ chai vi mô khác.
- *Chính sách phát triển ngành:* Chính sách phát triển ngành tập trung chủ yếu vào các biện pháp can thiệp, bảo hộ và trợ cấp thay vì nâng cao năng suất và tăng cường liên kết ngành. Các khu công nghiệp và các ưu đãi về tài chính được sử dụng phổ biến như một công cụ của chính sách ngành, nhưng lại ít chú trọng tới nâng cấp kỹ năng cho LLLĐ, cải thiện năng suất, kích thích đổi mới sáng tạo và xây dựng các liên kết cụm ngành.
- *Hội nhập sâu hơn vào kinh tế thế giới:* Với việc gia nhập WTO và ký kết các thoả thuận thương mại song phương và đa phương, Việt Nam đã hội nhập sâu hơn vào kinh tế thế giới và thu được những lợi ích đáng kể từ quá trình này. Tuy nhiên, những dấu hiệu bất ổn và dễ tổn thương trước các cú sốc và biến động bên ngoài đang không ngừng gia tăng đòi hỏi Việt Nam phải có một cách tiếp cận chủ động và dài hạn hơn để không những đối phó mà còn có thể dự báo và kiểm soát được các yếu tố bên ngoài một cách hiệu quả.

Sự cần thiết phải thay đổi không chỉ do những yếu tố nội tại bên trong dẫn dắt. Khi hội nhập ngày càng sâu hơn vào nền kinh tế toàn cầu, Việt Nam cần nhìn nhận được những thay đổi và chuyển dịch của môi trường bên ngoài mà mình phải đối mặt. Một số thay đổi và chuyển dịch sẽ mở ra cơ hội cho Việt Nam, trong khi một số khác sẽ là thách thức phải giải quyết:

- *Sự trỗi dậy của châu Á* mở ra những cơ hội cho Việt Nam tiếp cận thị trường của các nước trong khu vực. Nhu cầu trên các thị trường này sẽ tương đồng hơn với nhu cầu thị trường trong nước của Việt Nam so với các thị trường truyền thống ở Hoa Kỳ và châu Âu mà Việt Nam hiện đang xuất khẩu sang. Tuy nhiên, để có thể nắm bắt cơ hội này, Việt Nam cần cải thiện cơ bản sự hấp dẫn của mình trong việc thu hút các nhà đầu tư nước ngoài để họ lấy Việt Nam làm trung tâm sản xuất phục vụ thị trường khu vực. Và Việt Nam cần tạo dựng một môi trường giúp các công ty trong nước có thể

vươn lên để xây dựng những sản phẩm, nhãn hiệu và kênh phân phối phục vụ nhu cầu ngày càng cao của khu vực châu Á.

- *Sự sắp xếp lại các hoạt động sản xuất toàn cầu* cũng mở ra cơ hội cho Việt Nam. Các công ty toàn cầu đang phải đối mặt với áp lực giảm chi phí, và nhiều công ty cũng đang tìm cách giảm bớt sự phụ thuộc vào Trung Quốc. Trong cuộc đua này, Việt Nam là một ứng cử viên cạnh tranh so với các địa điểm khác, nếu Việt Nam có thể cải thiện năng suất trong các hoạt động sản xuất xuất khẩu, qua đó hội nhập sâu hơn vào chuỗi giá trị toàn cầu. Mặt trái của quá trình này là nguy cơ Việt Nam sẽ trở thành nơi tiếp nhận các khâu sản xuất có giá trị gia tăng thấp và thâm dụng lao động dịch chuyển từ các nước đi trước, như Trung Quốc, sang.
- *Cạnh tranh toàn cầu ngày càng quyết liệt*, đây là một xu hướng mà Việt Nam chưa tận dụng được và giờ đây đang trở thành một thách thức nhiều hơn là cơ hội. Những đối thủ cạnh tranh mới với chi phí nhân công thấp hơn hoặc môi trường kinh doanh hấp dẫn hơn đang đe dọa vị trí của Việt Nam trong việc thu hút đầu tư nước ngoài. Tự do hoá thương mại trong khu vực ASEAN đang đặt thị trường Việt Nam đối mặt với cạnh tranh ngày càng cao. Các hiệp định tự do thương mại của ASEAN với các quốc gia và khu vực khác cũng làm tăng áp lực cạnh tranh. Điều này tốt cho người tiêu dùng Việt Nam nhưng là một thách thức đối với các công ty hoạt động tại Việt Nam. Trong khi đó, các cam kết của Việt Nam trong WTO và ASEAN cũng không cho phép Việt Nam sử dụng các biện pháp bảo hộ để tránh áp lực cạnh tranh.
- *Các rủi ro của hệ thống thương mại toàn cầu* cho tới nay đã phần nào được chế ngự nhưng vẫn có nguy cơ bùng phát dễ dàng và có thể để lại những hậu quả nghiêm trọng cho Việt Nam. Những mất cân đối trong dịch chuyển vốn toàn cầu đã làm khuấy động chủ đề về một cuộc chiến tranh tiền tệ. Chủ nghĩa bảo hộ dù tạm thời chưa trở lại mạnh mẽ nhưng có thể là một yếu tố tác động quan trọng. Những suy giảm trong thương mại và đầu tư toàn cầu sẽ ảnh hưởng mạnh mẽ tới Việt Nam khi nền kinh tế ngày càng hội nhập sâu hơn. Việt Nam cũng sẽ bị tác động trước nguy cơ khủng hoảng kinh tế ở các nền kinh tế khác như suy thoái kép của Hoa Kỳ hay tăng trưởng quá nóng dẫn tới nguy cơ kinh tế bong bóng ở Trung Quốc.
- *Biến đổi khí hậu, khủng hoảng năng lượng, và an ninh lương thực* là những vấn đề đang nổi lên. Đây là những vấn đề mang tính toàn cầu nhưng có tác động đặc biệt đối với Việt Nam. Những xu hướng này có thể làm suy giảm vị thế cạnh tranh của Việt Nam trên một số lĩnh vực kinh tế quan trọng, ví dụ như nông nghiệp, và có thể ảnh hưởng trực tiếp tới đời sống và thu nhập của người dân.

Đã có sự thống nhất quan điểm rằng Việt Nam cần chuyển dịch mô hình tăng trưởng hiện nay – mô hình dựa trên lao động giá rẻ và đầu tư vốn lớn - sang dựa trên năng suất và sức cạnh tranh. Tăng trưởng tương lai của Việt Nam không chỉ dựa trên việc khai thác những lợi thế sẵn có mà phải dựa trên việc liên tục nâng cấp các lợi thế này và tạo dựng những lợi thế mới. Điều này đòi hỏi phải thay đổi toàn diện các điều kiện vĩ mô và vi mô dẫn dắt năng suất. Quan điểm và cách tiếp cận mới đối với mô hình tăng trưởng này là điều kiện tiên quyết để Việt nam có thể bước lên một nấc thang phát triển mới một cách bền vững.

Tài liệu tham khảo Chương 3:

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James Robinson, and Yonyong Thaicharoen (2003). “Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth”, *Journal of Monetary Economics*, 50: 49–123.
- AmCham (2010). Bài phát biểu tại Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam, Hà Nội, 26 tháng 5 năm 2010, http://www.vbf.org.vn/downloads/VBF%20book%20May%202010_ENG.pdf
- Bùi Trinh (2010). “Đánh giá hiệu quả đầu tư”, bài viết chưa công bố.
- Dasgupta, S. Laplante, B. Meisner, C. Wheeler, D. Yan, J. (2007). “The Impact of Sea Level Rise on Developing Countries: A Comparative Analysis”, World Bank Policy Research Working Paper.
- DFID (2010). “Measuring the Economic Impact of Competition: Findings from Vietnam”.
- Dost, Najim, Jaime Frias, Irene Liu, Ziang Tony Ngo và Markus Taussig (2008). “Analysis and Recommendations on the Development of Vietnam’s Electronic Cluster” .
- Easterly, William (2005). “National Policies and Economic Growth: A Reappraisal.” In the *Handbook of Economic Growth*, edited by Philippe Aghion and Steve Durlauf, North Holland.
- European Commission (2009). IPR Enforcement Report.
- Fitch Ratings (2009). “Outlook on Vietnamese Banks - Another year of high growth adds to concern”.
- Chương trình Kinh tế Fulbright (2008). “Thách thức về cơ sở hạ tầng ở Việt Nam”.
- Fulbright Economic Teaching Program (2008). “Surviving a Crisis, Returning to Reform”.
- Tổng cục Thống kê (2007). Điều tra các cơ sở sự nghiệp 2007.
- Gordon, Roger and Wei Li (2009). “Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation”, *Journal of Public Economics*, Vol. 93, pp. 855–866.
- Harvard Kennedy School’s Vietnam Program and Fulbright Economics Teaching Program (2008). “Choosing Success: The Lessons of East and Southeast Asia and Vietnam’s Future - A Policy Framework for Vietnam’s Socioeconomic Development, 2011-2020.”, Policy Discussion Paper Series.
- IDE-JETRO (2005). “Industrial Clusters in Asia – Analyses of Their Competition and Cooperation.”

- IMF (2010). “Vietnam – Informal Mid-year Consultative Group Meeting,” statement by IMF staff representative, Kien Giang, June 9-10, 2010.
- Lê Xuân Nghĩa (2010), “Kinh tế vĩ mô và rủi ro tài chính vĩ mô”. Bài trình bày tại Hội nghị do Viện Khoa học Xã hội Việt Nam và Ngân hàng Thế giới tổ chức tại Hà Nội, tháng 8/2010.
- Leung, Suiwah (2009). “Banking and Financial Sector Reforms in Vietnam.”
- Mori, Junichi, Nguyen Thi Xuan Thuy, and Pham Truong Hoang (2009). “Skill Development for Vietnam’s Industrialization: Promotion of Technology Transfer by Partnership between TVET Institutions and FDI Enterprises.”
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2010). Báo cáo về Chất lượng giáo dục đại học tại kỳ họp thứ 7
- Đề tài nghiên cứu quốc gia (2009) No. KX.04.17/06-10
- Nguyễn Đình Cung, “Cơ cấu nền kinh tế: thực trạng, vấn đề và kiến nghị giải pháp,” trình bày tại buổi tọa đàm ngày 17/5/2009 tại Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương.
- Ohno, Kenichi (2009). “Avoiding the Middle-income Trap: Renovating Industrial Policy Formulation in Vietnam,” ASEAN Economic Bulletin Vol. 26, No. 1, 25-43.
- Porter, Michael E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*.
- Quang, Phan Vinh and John Bentley (2009), “Codification: A New Approach to Reforming Vietnam’s Legal System.”
- Báo Sài Gòn Giải phóng Online (2010). “Phát triển cơ sở hạ tầng để nâng cao năng lực cạnh tranh,” www.sggp.org.vn.
- Báo Sài Gòn Giải phóng (2010). Phỏng vấn thống đốc Nguyễn Văn Giàu ngày 30 tháng 9 năm 2010.
- Báo điện tử Tổ quốc (2009). “Nợ xấu ngày càng đáng lo” <http://www.toquoc.gov.vn>
- Báo điện tử Tổ quốc (2009). “Khó khăn trong huy động vốn cho phát triển cơ sở hạ tầng giao thông,” <http://www.toquoc.gov.vn>.
- Website Bộ Khoa học công nghệ. <http://www.most.gov.vn>.
- Tue Anh N.T. (2009). “Foreign Direct Investment and Technology Transfer in Vietnam: A case study in Que Vo Industrial Park,” A Paper prepared for the World Bank Institute.
- Vallely, Thomas and Ben Wilkinson (2008). Vietnamese Higher Education – Crisis and Response,” Harvard Kennedy School of Government, Ash Institute.
- Vietnam Energy Portal, <http://www.vietnamep.com/energy>.
- Vietnam’s Achievement Against 2015 MDG Goals, http://www.mdgmonitor.org/country_progress.
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Báo cáo tóm tắt kết quả giám sát, “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước” 4/11/2009.
- VnEconomy (2010). Phỏng vấn ông Đặng Quyết Tiến, Phó Cục trưởng Cục Tài chính doanh nghiệp, Bộ Tài chính ngày 20 tháng 1 năm 2010 <http://vneconomy.vn/20100120093926128P0C5/co-phan-hoa-cham-do-khach-quan.htm>.
- Vu Thanh Tu Anh et al. (2007). “Provincial Extralegal Investment Incentives in the Context of Decentralisation in Viet Nam: Mutually Beneficial or a Race to the Bottom?”
- Vũ Thành Tự Anh (2009). “Global Financial Crisis and Its Implications for Vietnam,” in *From Crisis to Restructuring*, Ho Chi Minh City National University Publication, 3-18.
- Vũ Thành Tự Anh (2010). “Vietnam’s Macroeconomy and Fiscal Policy in 2010,” presented at a conference held by The Institute of Financial Training, Vietnam Ministry of Finance: “Financial Policy Making in the Period of Post-crisis,” January 26, 2010. Hanoi.

Vũ Thành Tựu Anh (2010). “Structural Reforms as the Means to Vietnam’s Development and Poverty Reduction,” presented at a conference held by The State Bank of Vietnam and The International Monetary Fund: “*Post-Crisis Growth and Poverty Reduction in Developing Asia*,” March 22, 2010, Hanoi.

Draft Only

4. Nâng cao Năng lực Cạnh tranh Việt Nam: Từ Phân tích tới Hành động

Việc mô tả và đánh giá năng lực cạnh tranh (NLCT) của một quốc gia thường dễ dàng hơn so với việc tìm ra các giải pháp nâng cao NLCT cho quốc gia đó. Mặc dù vậy, chỉ có thông qua việc đề xuất giải pháp thì các kết quả phân tích, đánh giá mới có ý nghĩa thực sự tới việc nâng cao mức sống của người dân Việt Nam. Trong chương này, chúng tôi xin đề xuất một số khuyến nghị chính sách trên cơ sở các kết quả đánh giá của Chương 2 và 3.

Như đã thảo luận trong phần giới thiệu mở đầu, NLCT là kết quả tương tác của rất nhiều yếu tố và chính sách. Nếu chỉ liệt kê ra một danh mục các khuyến nghị nhằm giải quyết một lúc tất cả các vấn đề thì sẽ không hiệu quả và thiếu tính khả thi. Điều mà Việt Nam cần – cũng như rất nhiều quốc gia khác còn thiếu – là việc xác định một trình tự ưu tiên rõ ràng nhằm giúp các nhà hoạch định chính sách xác định những lĩnh vực, vấn đề cụ thể mà họ cần tập trung giải quyết tại từng thời điểm nhất định để có thể tác động hiệu quả nhất tới việc nâng cao NLCT quốc gia.

Các ưu tiên chính sách như vậy không chỉ đơn thuần là kết quả phân tích điểm mạnh – điểm yếu như trong chương 2 và 3, mà còn phản ánh những lựa chọn của một quốc gia về cái đích mà quốc gia đó muốn hướng tới trong tương lai. Khi định hướng chiến lược đã được xác định, cần có một chương trình hành động với các chính sách phù hợp để đưa quốc gia đó từ vị trí hiện nay tiến tới cái đích đã xác định.

Vậy Việt Nam muốn hướng tới cái đích nào? Chỉ có Chính phủ và người dân Việt Nam mới có thể trả lời câu hỏi này. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội mười năm mà Việt Nam đang xây dựng đã đề ra mục tiêu đưa Việt Nam trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại có thu nhập trung bình vào năm 2020. Chiến lược cũng xác định ba lĩnh vực trụ cột cần đột phá để có thể thực hiện mục tiêu này, đó là nguồn nhân lực, cơ sở hạ tầng và cải cách thể chế.

Bản dự thảo chiến lược mười năm của Việt Nam có cấu trúc điển hình của một bản chiến lược phát triển, giống như ở một số quốc gia khác, với việc đưa ra các chỉ tiêu kinh tế - xã hội và các giải pháp thực hiện để đạt những chỉ tiêu đó. Mặc dù cấu trúc này giúp đưa ra một số định hướng cụ thể, nhưng một chiến lược phát triển kinh tế - xã hội quốc gia cần xác định và xây dựng không chỉ các chỉ tiêu, mà cả những *giá trị mục tiêu* mà Việt Nam muốn nhắm tới, cũng là những giá trị mà Việt Nam có thể đem lại cho cộng đồng các nhà đầu tư, doanh nghiệp hoạt động tại Việt Nam. Một chiến lược như vậy sẽ giúp chỉ ra những hoạt động nào sẽ phù hợp nhất với các giá trị mục tiêu của quốc gia, hay cụ thể là những ngành, lĩnh vực sản xuất kinh doanh cụ thể nào và những thị trường nào là ngành và thị trường mục tiêu mà Việt Nam cần xây dựng. Từ những mục tiêu chiến lược đó sẽ xác định các ưu tiên chính sách cụ thể để dẫn dắt quá trình triển khai thực hiện.

Chiến lược nâng cao NLCT Việt Nam được đề xuất trong Chương này không nhằm mục tiêu vạch ra một chiến lược theo đúng nghĩa như đã nói ở trên vì điều này nằm ngoài phạm vi của một báo cáo tư vấn độc lập như báo cáo VCR. Thay vào đó, Báo cáo này cung cấp các thông tin,

phân tích đầu vào quan trọng cho việc xây dựng chiến lược phát triển quốc gia trên hai khía cạnh. Một là, báo cáo cung cấp – đặc biệt là qua Chương 2 và 3 – những luận cứ và dữ liệu toàn diện, khách quan và khoa học về nền kinh tế Việt Nam phục vụ cho việc xác định một chiến lược phát triển phù hợp và khả thi. Hai là, báo cáo đề xuất trong Chương 4 này một bộ nguyên tắc và các khuyến nghị chính sách để thực hiện các mục tiêu đặt ra trong Chiến lược mười năm. Những giá trị mục tiêu mà Việt Nam cần xác định cho mình về cơ bản sẽ không mâu thuẫn mà chỉ cụ thể hoá thêm tinh thần chung của dự thảo Chiến lược hiện nay. Do đó, những giải pháp khuyến nghị nhằm nâng cao NLCT Việt Nam được đề xuất trong báo cáo này sẽ là những giải pháp nền tảng và sẽ được cụ thể hoá thêm sau khi Việt Nam đã xác định được các giá trị mục tiêu của quốc gia.

Chương này gồm ba phần chính: *Phần một*, dựa trên các phân tích trong Chương 2 và 3, sẽ xác định ba nhiệm vụ chủ chốt đặt ra đối với các nhà hoạch định chính sách Việt Nam. Việc thực hiện thành công ba nhiệm vụ chủ chốt nói trên có ý nghĩa quyết định đối với việc liệu Việt Nam có nắm bắt được các cơ hội và vượt qua được các thách thức đặt ra trước mắt hay không. *Phần hai* xác định các khuyến nghị chính sách và hành động cụ thể cần thực hiện để có thể hoàn thành ba nhiệm vụ này. Chúng tôi sẽ đưa ra các nguyên tắc chỉ đạo chung trong việc thực hiện cả ba nhiệm vụ chủ chốt, đồng thời cũng đề xuất các chính sách cụ thể cần thực hiện trong từng nhiệm vụ. *Phần ba* đề xuất một chiến lược tổ chức thực hiện nhằm đưa chương trình nghị sự về chính sách này trở thành hiện thực. Phần này sẽ đề xuất một trình tự cụ thể các bước hành động, và cả cơ cấu tổ chức, cách thức triển khai thực hiện để quản lý và theo dõi toàn bộ quá trình.

Chương trình nâng cao NLCT trong Chương này hy vọng sẽ là điểm bắt đầu hữu ích để các nhà hoạch định chính sách Việt Nam tham khảo và thảo luận. Chắc chắn trong quá trình thực hiện sau này, rất nhiều chi tiết được đề xuất trong bản báo cáo này sẽ cần phải điều chỉnh cho phù hợp với thực tế. Phía Việt Nam sẽ cần xây dựng một chương trình hành động phù hợp với các giá trị, mục tiêu và ưu tiên riêng của mình. Với việc đưa ra một khung phương pháp luận cũng như các khuyến nghị cụ thể, chúng tôi hy vọng sẽ cung cấp thông tin và luận cứ hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách Việt Nam thực hiện các công việc của mình một cách thuận lợi hơn. Và mục tiêu cuối cùng là Việt Nam xây dựng được một chương trình nghị sự cụ thể về nâng cao NLCT phù hợp và có thể nâng tầm chiến lược của mình lên một nấc thang mới, giúp định vị rõ ràng Việt Nam sẽ ở đâu trên bản đồ thế giới với tư cách là một điểm đến cho kinh doanh và đầu tư.

4.1. Các nhiệm vụ chủ chốt đặt ra với Việt Nam

Như đã đề cập trong Chương 2, Việt Nam được ghi nhận là một trong những quốc gia có tăng trưởng ấn tượng nhất trong vòng hai mươi lăm năm qua. Các phân tích cũng chỉ ra rằng những động lực đã tạo ra tăng trưởng cho Việt Nam trong thời gian qua sẽ vẫn còn tồn tại trong một thời gian nữa: Việt Nam vẫn còn cơ hội để tiếp tục mức tăng trưởng ấn tượng này trong một vài

năm tới. Chính triển vọng tích cực này cũng như sự bằng lòng với những thành tựu đạt được có thể là thách thức lớn nhất đặt ra đối với Việt Nam.

Các nhiệm vụ chủ chốt đặt ra đối với Việt Nam có thể chia thành hai nhóm chính: Nhóm thứ nhất đối phó với hai loại *thách thức chính đang nổi lên*, đe dọa trực tiếp tới tăng trưởng hiện tại của Việt Nam. Nhóm thứ hai là các *cải cách căn bản* trong NLCT Việt Nam nhằm giúp đất nước vượt qua được những hạn chế của mô hình tăng trưởng hiện nay. Mặc dù khác nhau về tính chất nhưng hai nhóm nhiệm vụ này có liên quan mật thiết với nhau và không hoàn toàn tách rời nhau. Những nguy cơ đe dọa tăng trưởng hiện tại, thực chất chính là biểu hiện bên ngoài của những bất cập nằm trong mô hình tăng trưởng hiện nay. Vì vậy, việc thực hiện nhóm nhiệm vụ thứ hai nhằm tạo dựng nền tảng cho tăng trưởng năng suất trong tương lai cũng sẽ giúp tháo gỡ các sức ép về vi mô và vĩ mô mà nền kinh tế hiện nay đang phải đối mặt.



4.1.1. Các mất cân đối kinh tế vĩ mô

Việt Nam đã đạt mức tăng trưởng GDP rất ấn tượng trong những năm qua, giúp cải thiện đáng kể đời sống của người dân và đưa hàng triệu người thoát nghèo. Nhưng đằng sau những con số tăng trưởng ấn tượng, Việt Nam đang đối mặt với những mất cân đối vĩ mô lớn trên một số khía cạnh:

- Cán cân thương mại và tài khoản vãng lai*; Thâm hụt thương mại của Việt Nam ngày càng tăng. Mặc dù được coi là một nền kinh tế xuất khẩu, Việt Nam nhập khẩu nhiều hơn

xuất khẩu. Nếu nhập khẩu hàng hoá vốn để tạo cơ hội cho gia tăng xuất khẩu thì khi đó thâm hụt thương mại chỉ là tạm thời và có thể tạm chấp nhận được trong một giai đoạn nhất định; các số liệu hiện nay tuy chưa khẳng định chắc chắn nhưng gợi ý rằng các mặt hàng nhập khẩu chủ yếu là nguyên nhiên vật liệu, máy móc và linh kiện phụ tùng phục vụ xuất khẩu, nhưng phần nhập khẩu phục vụ tiêu dùng cũng đang tăng lên.

- *Mất cân đối tiết kiệm – đầu tư* tăng lên là mặt trái của vấn đề thâm hụt vãng lai. Mặc dù mất cân đối này thường thấy ở các nền kinh tế có tích lũy vốn còn thấp và đang phát triển nhanh, nhưng hiệu quả đầu tư thấp ở Việt Nam hiện nay lại là vấn đề đáng lo ngại. Các thâm hụt này phải được bù đắp bằng các nguồn vốn bên ngoài như đầu tư trực tiếp nước ngoài, viện trợ phát triển, kiều hối và các nguồn vốn khác, v.v. Quan ngại về khả năng trang trải các thâm hụt đối ngoại của Việt Nam ngày càng tăng với mức nợ công tăng lên¹ và dự trữ ngoại hối giảm đi đáng kể², ảnh hưởng tới triển vọng của nền kinh tế.
- *Lạm phát và tỷ giá hối đoái*; Tỷ lệ lạm phát của Việt Nam trong những năm qua dao động mạnh với xu hướng tăng lên đáng kể. Những dòng vốn ngoại lớn đổ vào cùng với tăng trưởng tín dụng trong nước đã gây ra áp lực đáng kể đối với lạm phát. Khi Việt Nam vẫn duy trì tỷ giá danh nghĩa ở mức ổn định, lạm phát dẫn tới tỷ giá thực có hiệu lực tăng lên, buộc Việt Nam phải liên tục phá giá đồng tiền. Tình trạng đôla hoá cao của nền kinh tế cũng góp phần gây thêm khó khăn cho việc kiểm soát lạm phát và tỷ giá.

Những phân tích trong Chương 3 cho thấy những mất cân đối nói trên phần lớn xuất phát từ cách tiếp cận chính sách hiện nay. Khu vực nhà nước chiếm một tỷ trọng rất lớn trong tổng đầu tư xã hội và mức đầu tư lớn này đang gây ra thâm hụt ngân sách cao – vào năm 2001, mức thâm hụt là 2,8% GDP thì tới năm 2009 đã tăng lên 8,9% GDP (IMF). Mặc dù tỷ lệ thu thuế trên GDP cao³, thu ngân sách không những không đủ bù chi mà còn quá phụ thuộc vào những nguồn thu không ổn định và thiếu bền vững (thu từ hoạt động dầu khí) hoặc những nguồn thu chắc chắn sẽ giảm sút do cam kết mở cửa theo WTO và AFTA (thuế nhập khẩu). Với mức độ phát triển còn thấp của thị trường chứng khoán, Chính phủ buộc phải bù đắp thâm hụt ngân sách thông qua vốn viện trợ phát triển hoặc huy động trên thị trường vốn quốc tế.

¹ Mức nợ công của Việt Nam tính đến cuối 2009 vào khoảng 44,7% of GDP (Theo Bộ Tài chính). Nợ công trên đầu người đã tăng 4 lần, từ 144 USD năm 2001 lên 548 USD năm 2009, tương đương 18%/năm, trong khi GDP bình quân đầu người chỉ tăng 6%/năm trong cùng thời kỳ (EIU).

² Dự trữ ngoại hối đã giảm mạnh từ 4,6 tháng nhập khẩu vào cuối năm 2007 xuống dưới 3 tháng nhập khẩu vào cuối 2009 (IMF, International Financial Statistics)

³ Việt Nam có tỷ lệ thu ngân sách trên GDP trong giai đoạn 2004 – 2009 cao nhất so với các nước trong khu vực, trung bình đạt 26,8% GDP (EIU)

Những mất cân đối nói trên có thể gây ra những hậu quả không thể xem thường. Ít nhất chúng làm cho các nhà đầu tư lo ngại rằng rủi ro của việc đầu tư vào Việt Nam tăng cao. Điều này sẽ làm suy giảm các lợi ích mà Việt Nam có thể thu được từ vốn nước ngoài, những lợi ích mà Việt Nam rất cần để bắt kịp với thế giới. Tuy nhiên, các hậu quả còn có thể nghiêm trọng hơn nhiều. Các mất cân đối vĩ mô này có thể làm phát sinh khủng hoảng, khi niềm tin bị xói mòn và các dòng vốn nước ngoài chảy khỏi Việt Nam. Khi đó, các quốc gia sẽ phải trải qua quá trình điều chỉnh rất khó khăn và phải thay đổi hoàn toàn các chính sách về tỷ giá, cắt giảm chi tiêu công và đánh mất đi thành quả tăng trưởng của nhiều năm trước.

Phản ứng chính sách gần đây của Việt Nam đã được thế giới đánh giá cao, trong đó ghi nhận chính phủ đã có những hành động cần thiết để giải quyết các quan ngại về các mất cân đối vĩ mô. Mặc dù đã có những động thái tích cực, các phản ứng chính sách cho tới nay vẫn thiếu một chiến lược tổng thể để giải quyết các thách thức một cách toàn diện, có hệ thống. Cho tới nay chưa có một chiến lược được công bố công khai về khắc phục các thâm hụt tài khoá và thâm hụt cán cân vãng lai. Các biện pháp kiểm soát giá được sử dụng để đối phó với lạm phát chỉ có thể giải quyết được triệu chứng, chứ không giải quyết được gốc rễ của vấn đề. Những điều chỉnh tỷ giá được tiến hành gần đây vẫn mang tính tình thế và thiếu một lộ trình rõ ràng cho tương lai, do đó, chúng không củng cố được niềm tin của thị trường. Chủ trương của Chính phủ về việc giám sát suất cần tính đến tình hình thị trường, đặc biệt là khi lạm phát và niềm tin vào tiền đồng đang ảnh hưởng tới tâm lý nắm giữ tiền đồng của người dân. Những mất cân đối nói trên sẽ còn tiếp tục gia tăng và có thể trở thành “căn bệnh kinh niên” nếu không có sự điều chỉnh kịp thời và căn bản về chính sách kinh tế vĩ mô.

Việt Nam cần có cách tiếp cận mới về chính sách kinh tế vĩ mô để giải quyết tận gốc các mất cân đối nói trên. Chính sách tiền tệ cần minh bạch và có tầm nhìn xa. Chính sách tài khoá cần bền vững, có kỷ luật và thận trọng trong việc quản lý thâm hụt ngân sách, đầu tư công và nợ công. Ngoài ra, cần có sự phối hợp đồng bộ giữa chính sách tài khoá và chính sách tiền tệ để đạt được ổn định vĩ mô.

4.1.2. Những nút thắt về kinh tế vĩ mô

Tăng trưởng hiện nay của Việt Nam đang được dẫn dắt bởi các yếu tố nền tảng kinh tế vĩ mô của quốc gia, đặc biệt là dựa vào một lực lượng lao động dồi dào và giá rẻ, một lợi thế ngày càng trở nên dễ tiếp cận đối với các nhà đầu tư trong điều kiện hội nhập toàn cầu. Mặc dù các yếu tố vĩ mô này về cơ bản chưa có gì đáng ngại, nhưng đã có những dấu hiệu cho thấy mô hình tăng trưởng vĩ mô hiện nay đang vấp phải một số điểm nút thắt sau đây:

- *Thiếu hụt lao động có kỹ năng và hạ tầng*; Các doanh nghiệp phàn nàn ngày càng nhiều về tình trạng không tìm được đủ số lao động có kỹ năng đáp ứng yêu cầu, đặc biệt là cán

bộ quản lý bậc trung và kỹ thuật viên. Ngày càng có nhiều quan ngại về sự thiếu hụt hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng logistics và năng lượng. Những vấn đề này trầm trọng hơn ở những vùng, khu vực tập trung nhiều hoạt động sản xuất và xuất khẩu, ví dụ như khu vực thành phố Hồ Chí Minh và lân cận.

- *Tỷ lệ giải ngân và tác động lan toả tích cực của khu vực FDI thấp*; đầu tư nước ngoài (FDI) ngày càng tập trung vào lĩnh vực bất động sản và các ngành sử dụng nhiều lao động. Chưa thấy rõ tác dụng lan toả tích cực của khu vực FDI đối với khu vực trong nước. Các doanh nghiệp FDI chủ yếu vẫn tận dụng lao động giá rẻ ở Việt Nam kết hợp với máy móc thiết bị và tư liệu sản xuất nhập khẩu để sản xuất phục vụ chuỗi giá trị toàn cầu của họ, sự gắn kết với nền kinh tế trong nước yếu. Trong khi số vốn FDI đăng ký vẫn khả quan thì khoảng cách giữa số vốn thực hiện với số vốn đăng ký đang ngày càng dãn ra. Một phần là do xu hướng “chạy đua” thu hút FDI ~~và báo cáo “vòng” số vốn thu hút~~ của các địa phương. Một phần khác có thể là do các khó khăn gặp phải trong quá trình thực hiện dự án làm kết quả không được như cam kết ban đầu hoặc có thể do hành vi mang tính trục lợi của một số nhà đầu tư khi họ đăng ký dự án chỉ để giữ chỗ, xin đất và sau đó bán lại dự án kiếm lợi nhuận.
- *Mối quan hệ giảm dần giữa đầu tư và tăng trưởng*; Hệ số ICOR được sử dụng để đo lường mối quan hệ giữa đầu tư và tăng trưởng GDP. Mặc dù còn nhiều tranh cãi về phương pháp luận của chỉ số ICOR nhưng nếu nhìn tổng thể, có thể thấy với mức độ đầu tư tương đương, Việt Nam đạt mức tăng trưởng GDP thấp hơn mức tăng của Trung Quốc và Ấn Độ. Khu vực DNNN chiếm một tỷ trọng lớn trong tổng đầu tư xã hội và là nhân tố góp phần gây ra hiệu quả đầu tư thấp của toàn nền kinh tế.

Những nút thắt nói trên đang làm cho mô hình tăng trưởng hiện nay mất dần động lực. Mặc dù chúng chưa thể gây ra khủng hoảng ngay lập tức, nhưng sẽ làm trì trệ tăng trưởng và từ đó cũng làm chậm lại quá trình cải thiện mức sống dân cư. Và có khả năng những nút thắt này sẽ ngày càng trở nên trầm trọng hơn khi nền kinh tế tiếp tục mở rộng với cách thức như hiện nay.

Hiện nay, các nhà hoạch định chính sách đã nhận diện tương đối chính xác những nút thắt nói trên, và việc tháo bỏ, giải tỏa các nút thắt đó đã trở thành ưu tiên chính sách trong nhiều năm qua cũng như trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm tới. Tuy vậy, hiệu lực thực thi các chính sách được đưa ra cho tới nay là chưa cao.

Về *kỹ năng lao động*, hệ thống giáo dục hiện nay đang trong quá trình chuyển đổi. Tỷ lệ chi ngân sách cho giáo dục so với GDP của Việt Nam là tương đối cao so với nhiều nước trong khu vực. Theo số liệu của World Bank, chi ngân sách cho giáo dục của Việt Nam năm 2009 là 5,2% GDP – cao hơn so với hầu hết các nước trong khu vực ASEAN (Malaixia – dưới 5%; Thái Lan – 4%;

Indônêxia – 3,5%). Nhưng hệ thống giáo dục lại chưa đáp ứng được nhu cầu của xã hội và các doanh nghiệp, cả về số lượng, chất lượng cũng như nội dung và phương pháp giảng dạy. Các cơ sở tư nhân mới được thành lập có thể bù đắp phần nào sự thiếu hụt này nhưng hiệu quả của họ cũng bị hạn chế do thiếu một khung chính sách điều tiết hiện đại. Quản lý nhà nước thiên về áp đặt các kiểm soát mang tính hành chính mà chưa đưa ra được các tiêu chuẩn quản lý chất lượng minh bạch và hiệu quả; chất lượng của các cơ sở giáo dục tư nhân chênh lệch nhau rất nhiều. Vẫn còn tồn tại nhiều rào cản gia nhập thị trường đối với các cơ sở giáo dục đào tạo có năng lực, đặc biệt là của nước ngoài.

Về *cơ sở hạ tầng*, Chính phủ với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ đã đầu tư đáng kể để phát triển hạ tầng trong những năm qua. Tuy vậy, việc chi đầu tư cho hạ tầng còn kém hiệu quả hơn nhiều so với các nước khác. Chi phí trung bình để xây dựng một km đường sắt từ Hà Nội đi Vinh (200km/h) gấp đôi chi phí xây dựng một km đường Bắc Kinh – Thượng Hải (300 – 350km/h) (Chương trình Kinh tế Fulbright 2008). Các nhà tài trợ cung cấp tài chính cần thiết cho các dự án, nhưng nhiều dự án trong số đó thường đi kèm điều kiện hoặc lợi ích của nước tài trợ. Các địa phương thường đề nghị Chính phủ trung ương đầu tư các dự án cho địa phương mình, nhưng nếu nhìn tổng thể quốc gia thì không ít các dự án trong số đó sẽ bị trùng lặp hoặc dư thừa, lãng phí. Chính phủ trung ương quyết định đầu tư và phân bổ vốn cho các dự án nhiều khi như là một cách bù đắp cho các địa phương tăng trưởng kém hơn, để cân đối phát triển vùng miền hơn là để đạt hiệu quả phát triển cao nhất có thể. Đầu tư tư nhân còn hạn chế do thiếu khuôn khổ pháp lý và cơ chế phân chia lợi nhuận rõ ràng. Những thách thức này sẽ ngày càng lớn và trở nên phức tạp khi Việt Nam chuyển từ thời kỳ dễ dàng nhìn ra những nhu cầu đầu tư hạ tầng cấp thiết nhất sang thời kỳ đòi hỏi phải xác định thứ tự ưu tiên và trọng tâm, trọng điểm trong đầu tư.

Về môi trường thể chế chính sách, Chính phủ và các nhà tài trợ thông qua Đề án 30⁴ đã có những nỗ lực toàn diện nhằm đơn giản hoá các thủ tục hành chính. Những thủ tục hành chính đã được Đề án 30 thống kê và đề xuất cắt giảm cần được triển khai cắt giảm sớm. Một trong những thách thức lớn nữa là việc áp dụng các quy định, chính sách còn mang tính tùy ý và chưa thống nhất giữa các địa phương và bộ ngành. Nhiều doanh nghiệp nước ngoài đánh giá rằng mặc dù các quy định pháp luật của Việt Nam ở cấp trung ương là tương đối đầy đủ và cấp tiến so với trình độ phát triển của Việt Nam, nhưng việc áp dụng các luật lệ, quy định này ở các cấp vẫn thiếu ổn định, thiếu nhất quán và làm gia tăng chi phí cho doanh nghiệp.

Việt Nam cần có các chính sách kinh tế vi mô có thể giải quyết hiệu quả các nút thắt đối với phát triển. Trong ngắn hạn, Chính phủ cần tìm ra các giải pháp để khắc phục nhanh và kịp thời các nút thắt mà không phải đợi tiến hành những cải cách mang tính căn bản về tổ chức thể chế.

⁴ Thông tin về Đề án 30 tại <http://thutuchanhchinh.vn>

4.1.3. Tạo lập nền tảng để tiến lên mức thu nhập trung bình và xa hơn nữa

Tăng trưởng hiện tại của Việt Nam đang dựa trên một mô hình kinh tế mà tiềm năng còn lại là có hạn. Về bản chất, sự giàu có thịnh vượng được tạo ra trong thời gian qua là nhờ dịch chuyển lao động từ khu vực nông nghiệp sang khu vực chế tác thâm dụng vốn. Sự chuyển dịch cơ cấu này đã làm xuất hiện một tầng lớp trung lưu mới với nhu cầu tiêu dùng hàng hoá và dịch vụ gia tăng, qua đó cũng kích thích tăng trưởng. Với mô hình này, mức độ phồn thịnh cao nhất mà Việt Nam có thể đạt tới sẽ bị giới hạn bởi mức năng suất mà lực lượng lao động thiếu kỹ năng có thể tạo ra trong khu vực chế tác. Nếu Việt Nam không vượt qua được cách thức tăng trưởng hiện nay, quốc gia sẽ bị tắc ở mức thu nhập trung bình thấp và phải đối mặt với sự cạnh tranh từ các nước thu nhập thấp hơn mới nổi dậy. Đã có những dấu hiệu cho thấy Việt Nam hiện đang bị tắc ở một vị trí đáng ngại:

- *Khu vực xuất khẩu có hàm lượng giá trị gia tăng thấp*: các hoạt động sản xuất, chế biến hàng xuất khẩu tại Việt Nam dựa hầu như hoàn toàn vào đầu vào nhập khẩu. Hàm lượng nội địa duy nhất là nhân công kỹ năng thấp hoặc trung bình, được sử dụng kết hợp với máy móc thiết bị và nguyên vật liệu nhập khẩu. Ngoại lệ duy nhất là khu vực xuất khẩu tài nguyên thiên nhiên và các sản phẩm nông nghiệp, với việc sử dụng các tài nguyên hoặc đầu vào tự nhiên sẵn có, thay vì đầu vào nhập khẩu, để xuất khẩu.
- *Lợi thế cạnh tranh về giá của Việt Nam đang giảm dần*: tốc độ tăng trưởng cao ở Việt Nam đã làm gia tăng áp lực lên lạm phát và làm tăng chi phí. Trong khi năng suất chỉ được cải thiện không đáng kể nhờ vào nâng cấp cơ sở hạ tầng, thì chi phí lại tăng nhanh hơn. Lợi thế cạnh tranh về giá của Việt Nam đang dần mất đi khi các quốc gia khác cũng đang cố gắng cạnh tranh bằng việc cung cấp lao động giá rẻ hơn hoặc thông qua các biện pháp nâng cao năng suất tích cực hơn.
- *Các sản phẩm Việt Nam có năng suất thấp so với các sản phẩm nhập khẩu*: khi Việt Nam mở cửa với thị trường thế giới và thị trường trong nước cũng mở rộng, Việt Nam trở thành một thị trường hấp dẫn hơn với các công ty nước ngoài. Trong một số ngành có thể thấy những dấu hiệu rõ ràng rằng các công ty nước ngoài, ví dụ như Trung Quốc, đã đánh bại các nhà sản xuất trong nước. Mặc dù các công ty nước ngoài thường có mức chi phí cao hơn, nhưng bù lại họ lại có năng suất cao hơn và hệ thống logistics tốt hơn.

Những đặc điểm này khá đặc thù đối với một nền kinh tế đang tăng trưởng nhanh dựa trên sự kết hợp giữa lao động trong nước giá rẻ với vốn nước ngoài. Mặc dù đây không phải là tín hiệu báo trước sẽ xảy ra một cuộc khủng hoảng tức thì, nhưng đó là những bằng chứng cho thấy nếu Việt Nam không chuyển đổi sang một mô hình, cách thức tăng trưởng mới thì quốc gia sẽ có thể khó tiến xa thêm nữa và thậm chí có thể đánh mất những thành quả đã đạt được về tay các đối thủ cạnh tranh mới nổi lên. Hơn nữa, với sự thay đổi nhanh chóng của môi trường bên ngoài và

những xu thế mới của toàn cầu hoá, cánh cửa để tiến lên đang ngày càng hẹp dần nếu Việt Nam không có hành động phù hợp và kịp thời.

Đã có sự thống nhất quan điểm rằng Việt Nam cần chuyển dịch mô hình tăng trưởng hiện nay – mô hình dựa trên lao động giá rẻ và đầu tư vốn lớn - sang dựa trên năng suất và sức cạnh tranh. Nhưng chưa thấy có chính sách và chiến lược rõ ràng để thực hiện sự chuyển dịch này. Thách thức lớn nhất đối với chuyển dịch sang mô hình mới là cần có sự thay đổi đồng bộ trên rất nhiều lĩnh vực chính sách. Những cải cách lớn và đồng bộ như vậy là khó khăn đối với bất kỳ chính phủ nào, đặc biệt đối với Việt Nam càng khó khăn hơn do nền kinh tế mới chuyển đổi và năng lực thể chế còn hạn chế. Để khắc phục được những khó khăn này, cần có một chiến lược nâng cao NLCT trong đó vạch ra những ưu tiên chính sách rõ ràng và tại mỗi thời điểm, tập trung nguồn lực của Chính phủ vào một vài khâu ưu tiên mang tính đột phá nhất. Sẽ rất khó khăn nếu Việt Nam cố gắng thực hiện quá nhiều nâng cấp, cải tiến cùng một lúc, trong khi chưa có một chiến lược rõ ràng để sắp xếp và trình tự hoá công việc theo một lộ trình nhằm đạt được mục tiêu. Nếu thiếu một chiến lược rõ ràng, việc các nỗ lực cải cách và nâng cao NLCT không thu được kết quả là điều khó tránh khỏi.

4.2. Nâng cao NLCT Việt Nam: Cần phải làm gì?

Việt Nam cần có một kế hoạch hành động nhằm thực hiện ba nhiệm vụ chính đã nêu ở phần 3.1 trên đây. Các nhà lãnh đạo Việt Nam cần xây dựng nhiều chương trình và hoạt động cụ thể nhằm triển khai kế hoạch này, với sự phối hợp chặt chẽ của khu vực doanh nghiệp – cả trong nước và nước ngoài, các nhà tài trợ quốc tế, các chuyên gia nghiên cứu và các bên có liên quan khác. Quá trình phối hợp và đối thoại này sẽ tạo cơ sở cho việc xây dựng một chiến lược tổng thể phát triển kinh tế quốc gia.

Phần này sẽ giới thiệu ba bước thực hiện. *Bước thứ nhất* là vạch ra các nguyên tắc chỉ đạo chung đối với các chính sách kinh tế mà Việt Nam cần xây dựng trong giai đoạn phát triển mới. *Bước thứ hai* là xác định những chính sách và hành động cụ thể cần phải có để thực hiện từng nhiệm vụ đã nêu. *Bước thứ ba* là đề xuất các quy tắc chung để đồng bộ hoá và gắn kết các chính sách mà Chính phủ đã và đang thực hiện trong mỗi lĩnh vực với tổng thể khung chính sách về nâng cao NLCT được đề xuất ở đây.

4.2.1. Các nguyên tắc chỉ đạo: Việt Nam cần điều chỉnh chính sách theo hướng nào?

Các chính sách mà Việt Nam theo đuổi kể từ năm 1986, về nhiều mặt, đã chứng tỏ sự thành công to lớn. Đời sống của người dân được nâng lên, cuộc sống của rất nhiều người đã được cải thiện đáng kể. Đây là một thành công rất đáng tự hào. Điều chỉnh chính sách trong thời kỳ hiện nay không có nghĩa là phủ nhận các chính sách trong quá khứ. Đó chỉ là một dấu hiệu thích ứng với

sự thay đổi của bản thân quốc gia, cũng như của môi trường xung quanh: những gì đã phát huy tác dụng trong quá khứ chưa chắc sẽ tiếp tục phát huy tác dụng trong tương lai.

Thay đổi cách tiếp cận trong chính sách không chỉ là thay đổi chi tiết, nội dung của các chính sách mà còn là việc áp dụng các nguyên tắc mới – những nguyên tắc sẽ chỉ đạo và chi phối việc xây dựng các chính sách cụ thể và đưa chúng vào triển khai thực hiện. Những nguyên tắc này mô tả định hướng và những logic đằng sau sự thay đổi. Việc hiểu rõ các nguyên tắc sẽ cho phép các cá nhân tham gia trong quá trình ra quyết định và thực hiện quyết định chính sách gắn kết hành động cụ thể của họ với chiến lược tổng thể chung. Khi nền kinh tế đã ở vào giai đoạn chuyển đổi thành công và ổn định thì điều này sẽ xảy ra một cách tự nhiên, nhưng khi mọi thứ còn đang trong quá trình chuyển đổi và cần phải thay đổi đồng thời cùng một lúc thì việc làm rõ và quán triệt các nguyên tắc này là điều kiện hết sức quan trọng cần phải có.

Ba nguyên tắc dưới đây đề cập tới mục tiêu trọng tâm của điều hành chính sách kinh tế, vai trò của Chính phủ và môi trường cạnh tranh giữa các thành phần kinh tế.

Ba Nguyên tắc Chỉ đạo chính



Chuyển từ tập trung vào các yếu tố vĩ mô dẫn dắt chuyển dịch cơ cấu sang nâng cấp các nền tảng vĩ mô và vi mô cho tăng trưởng năng suất

Vai trò của Chính phủ từ Kiểm soát một nền Kinh tế đang Chuyển đổi sang Xây dựng Lợi thế Cạnh tranh cho một nền Kinh tế Thị trường

Từ chỗ khu vực SOE và FDI giữ vai trò chi phối sang sự kết hợp do thị trường điều chỉnh giữa doanh nghiệp tư nhân trong nước, SOE và FDI

2

4.2.1.1. Động lực dẫn dắt tăng trưởng

Tăng trưởng của Việt Nam từ giữa những năm 1980 được dẫn dắt bởi sự chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và chuyển dịch cơ cấu. Quá trình chuyển đổi này đã làm thay đổi phương thức điều hành nền kinh tế từ kế hoạch hoá tập trung sang vận hành theo cơ chế thị trường, mở cửa

hội nhập với nền kinh tế toàn cầu. Chuyển dịch cơ cấu đã làm thay đổi cấu trúc của nền kinh tế, dịch chuyển hàng triệu người từ khu vực nông nghiệp tự cung tự cấp sang sản xuất công nghiệp và dịch vụ. Những sự chuyển dịch này đã tạo điều kiện để các lợi thế cạnh tranh tiềm ẩn, đặc biệt là lực lượng lao động rẻ, được bộc lộ và phát huy.

Tăng trưởng tương lai của Việt Nam cần vượt lên trên việc khai thác những lợi thế sẵn có mà cần phải từng bước dựa trên việc nâng cấp những lợi thế này và tạo dựng các lợi thế mới. Điều này đòi hỏi phải thay đổi các điều kiện vĩ mô và vi mô dẫn dắt năng suất.

Những thảo luận chính sách hiện nay ở Việt Nam hầu như chưa hướng tới mục tiêu nói trên. Trọng tâm chính sách vẫn đang hướng nhiều vào duy trì tốc độ tăng trưởng ngắn hạn hơn là duy trì tăng trưởng về năng suất trong dài hạn, mang tính bền vững. Mặc dù giữa mục tiêu ngắn hạn và dài hạn không phải lúc nào cũng mâu thuẫn nhau, nhưng sẽ có những lúc, những chỗ xảy ra mâu thuẫn. Nhiều chính sách vĩ mô có thể kích thích tăng trưởng ngắn hạn nhưng lại không có tác dụng hoặc thậm chí gây ảnh hưởng tiêu cực tới tăng trưởng năng suất dài hạn của nền kinh tế. Việc cấp vốn dễ dãi cho các DNNN để thúc đẩy đầu tư của các doanh nghiệp này là một ví dụ minh họa.

4.2.1.2. Vai trò của Chính phủ

Việt Nam đã trải qua quá trình chuyển đổi sâu sắc về vai trò của Chính phủ trong nền kinh tế kể từ giữa những năm 1980. Những thể chế cơ bản của một nền kinh tế thị trường, như tự do định giá, tự ra quyết định mua, bán, sản xuất, v.v. đã được hình thành. Chính phủ vẫn là một chủ thể quan trọng trong nền kinh tế, nhưng bản chất sự tham gia của Chính phủ đã thay đổi khá rõ. Chính phủ đang cố gắng tìm ra một vai trò mới cho mình trong một nền kinh tế thị trường ngày càng vận hành phức tạp. Cách ứng xử theo bản năng của các chính phủ vẫn là kiểm soát. Nhưng khả năng kiểm soát của khu vực công sẽ không thể theo kịp với những biến đổi của môi trường và điều kiện khách quan. Điều này sẽ tạo ra điều kiện cho tham nhũng, hiệu quả thấp và các yếu kém trong hệ thống pháp luật và điều hành phát sinh một cách tự nhiên.

Chính phủ Việt Nam cần xác định được một vai trò mới cho mình, phù hợp với yêu cầu của một nền kinh tế thị trường năng động, đang trỗi dậy. Với vai trò này, Chính phủ sẽ đảm nhận những công việc tạo điều kiện để thị trường vận hành theo nguyên tắc của nó. Chính phủ sẽ cung cấp một môi trường thể chế minh bạch và hiệu quả trong đó các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần cạnh tranh với nhau một cách bình đẳng trên mọi mặt. Chính phủ cần một cách tiếp cận hiệu quả trong việc cung cấp các hàng hoá, dịch vụ công như cơ sở hạ tầng, giáo dục, và các quy định chính sách để vừa thể hiện được ý chí chính trị của mình vừa thể hiện được nhu cầu của các doanh nghiệp và người dân. Tóm lại, vai trò của Chính phủ cần hướng tới việc xây dựng Việt Nam thành một địa điểm đầu tư với các lợi thế cạnh tranh rõ ràng và khác biệt.

Những thảo luận chính sách hiện nay ở Việt Nam thường tập trung quá nhiều vào quy mô và quyền lực trực tiếp của Chính phủ, hơn là vào vai trò và khả năng thực hiện những chức năng cần thiết của Chính phủ. Quy mô và hiệu quả không phải lúc nào cũng song hành. Khi Chính phủ muốn kiểm soát trực tiếp càng nhiều hoạt động, thì sẽ càng bị quá tải, cho dù Chính phủ đó có lớn tới đâu. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy nếu Chính phủ tập trung vào việc đề ra và thực hiện các quy định rõ ràng của cuộc chơi thì sẽ đạt hiệu quả cao hơn nhiều, cho dù đó là một Chính phủ có quy mô nhỏ gọn.

4.2.1.3. Cấu trúc của nền kinh tế

Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi từ một nền kinh tế sở hữu nhà nước sang một nền kinh tế mà các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và các doanh nghiệp nước ngoài đóng vai trò chi phối; các doanh nghiệp tư nhân trong nước tuy đã có một vai trò đáng kể nhưng nhìn chung vẫn còn nhỏ bé. Quá trình cổ phần hoá còn nhiều thách thức, quản trị DNNN còn chưa minh bạch, chưa theo kịp các chuẩn mực quốc tế. Những nỗ lực để tạo ra những tập đoàn quốc gia hùng mạnh chưa thành công và trong một số trường hợp, như trường hợp của Vinashin, lại tạo môi trường cho những cá nhân ở vị trí điều hành lạm dụng để tư lợi. Các công ty nước ngoài phần lớn vẫn có thể phát triển và hoạt động thành công ở Việt Nam, nhưng các doanh nghiệp tư nhân trong nước, đại bộ phận vẫn là các doanh nghiệp nhỏ, chủ yếu phục vụ thị trường nội địa, thì chưa thực sự có vai trò dẫn dắt và thúc đẩy tăng trưởng năng suất của nền kinh tế.

Việt Nam cần tạo lập một môi trường kinh tế trong đó có sự hiện diện hài hoà của cả khu vực doanh nghiệp nhà nước, tư nhân và nước ngoài, hoạt động trên cơ sở cạnh tranh bình đẳng giữa các khu vực, qua đó, tạo điều kiện để các doanh nghiệp càng có đóng góp nhiều vào sự thịnh vượng và hiệu quả của nền kinh tế, thì càng có điều kiện phát triển nhanh và bền vững.

Thảo luận chính sách hiện nay tại Việt Nam thường tập trung vào vấn đề sở hữu. Các nghiên cứu khoa học chỉ ra rằng cấu trúc thị trường, gồm những yếu tố như mức độ cạnh tranh, quan trọng hơn nhiều so với yếu tố sở hữu trong việc quyết định năng suất và hiệu quả kinh doanh của một doanh nghiệp. Việt Nam vẫn có thể xây dựng một khu vực doanh nghiệp nhà nước trong một nền kinh tế thị trường để tạo ra sự giàu có, thịnh vượng nhưng với điều kiện việc quản lý điều hành các doanh nghiệp nhà nước phải minh bạch, và vai trò của Chính phủ với tư cách là chủ sở hữu phải tách biệt hoàn toàn khỏi vai trò là người điều tiết và ra quy định. Đồng thời, các DNNN phải tuân thủ các quy luật và kỷ luật thị trường như các thành phần kinh tế khác.

4.2.2. Những đề xuất chính sách cụ thể: Giải quyết ba nhiệm vụ chính

Những nguyên tắc chỉ đạo nói trên cần được cụ thể hoá thành các giải pháp chính sách cụ thể. Người cuối cùng phải thiết kế và triển khai thực hiện những chính sách này sẽ là các cơ quan và

cá nhân có liên quan ở Việt Nam. Phần còn lại của Chương này sẽ đề xuất một số khuyến nghị chính sách cụ thể theo ba nhóm nhiệm vụ chính đã nêu nhằm nâng cao NLCT Việt Nam. Những đề xuất này được xây dựng với hy vọng cung cấp tham khảo hữu ích cho các nhà lập chính sách, chứ không nhằm đưa ra một danh mục công việc thiết kế sẵn để thực hiện.

4.2.2.1. Các mắt cân đối vĩ mô

Là một nền kinh tế nhỏ và có độ mở cao với chế độ tỷ giá gần như cố định, khả năng Việt Nam có thể sử dụng công cụ vĩ mô để thúc đẩy tăng trưởng là hạn chế. Việc nới lỏng chính sách tiền tệ không đảm bảo tạo ra tăng trưởng cao hơn do phần lớn nhu cầu được kích thích (cho tiêu dùng và đầu tư) sẽ được đáp ứng thông qua hàng nhập khẩu. Thay vào đó, việc này sẽ gây áp lực lạm phát, tạo bong bóng tài sản và tình trạng đôla hoá như những gì Việt Nam đã trải qua trong năm 2009 là hệ quả của gói kích thích kinh tế⁵. Khả năng sử dụng công cụ tài khoá cũng bị giới hạn bởi thâm hụt ngân sách ở mức cao và kéo dài. Các biện pháp kích thích tài khoá có thể thu hút thêm các dòng vốn nước ngoài đổ vào Việt Nam nhưng dưới chế độ tỷ giá gần như cố định, Ngân hàng trung ương sẽ buộc phải tăng cung tiền ra thị trường và do đó đẩy lạm phát tăng lên. Thay vì sử dụng chính sách tài khoá và chính sách tiền tệ nới lỏng để kích thích tăng trưởng, Việt Nam nên theo đuổi một cách tiếp cận chính sách mang tính dài hạn và thận trọng, đồng thời cải thiện năng lực điều hành kinh tế vĩ mô để duy trì nền tảng vĩ mô bền vững và lành mạnh của nền kinh tế⁶.

Gói giải pháp chính sách vĩ mô tổng thể cần đạt tới nhiều mục đích: Chính sách tiền tệ cần tạo dựng được một môi trường mà trong đó lạm phát, lãi suất và tỷ giá được hình thành theo một quy trình minh bạch, theo quy luật thị trường và gửi đi những tín hiệu rõ ràng, nhất quán tới các thành viên thị trường. Chính sách tài khoá cần đảm bảo tính minh bạch và kỷ luật, cân đối thu - chi ngân sách phù hợp với điều kiện và giới hạn của ngân sách trong dài hạn. Quản lý vĩ mô cần hài hoà giữa các ưu tiên tiền tệ và tài khoá ngắn hạn với các mục tiêu dài hạn, đồng thời giảm bớt những dao động mang tính chu kỳ ngắn hạn của nền kinh tế. Quản lý vĩ mô cũng cần giám sát, và nếu cần thiết phải xử lý ngay việc hình thành các bong bóng không bền vững của nền kinh tế, như bong bóng bất động sản, tín dụng hay chứng khoán, và củng cố sự lành mạnh của thị trường tài chính và các thể chế tài chính.

⁵ Để xem thêm về “bộ ba nhiệm vụ bất khả thi” đối với chính sách tài khoá và tiền tệ của Việt Nam, tham khảo Harvard/FETP (2008a, b).

⁶ Tham khảo thêm các thảo luận về tầm quan trọng của quản lý vĩ mô tại các tài liệu khác. Về sự minh bạch và phối hợp đồng bộ các chính sách vĩ mô, xem Harvard/Fulbright (2008b) và IMF (2009); về sự độc lập của Ngân hàng Nhà nước, xem Vu Thanh Tu Anh (2010c); về chức năng giám sát của NHNN đối với các định chế tài chính, xem Rosengard et al (2010).

Dưới đây là một số đề xuất chính sách và trình tự cụ thể mà Việt Nam có thể thực hiện để hướng tới một môi trường vĩ mô mà trong đó các mất cân đối vĩ mô sẽ được khắc phục và không nảy sinh thêm:

- *Sự minh bạch về tài khoá của Chính phủ và các DNNN*; việc thiếu thông tin chắc chắn về tình hình tài khoá của nền kinh tế như tỷ lệ dự trữ ngoại hối, thâm hụt ngân sách, tỷ lệ nợ công, v.v. sẽ ảnh hưởng tới lòng tin của các thành viên tham gia thị trường. Việt Nam cần xây dựng một cơ quan/bộ phận độc lập và hiệu quả để chịu trách nhiệm cung cấp các thông tin, số liệu minh bạch và chính xác về tình trạng thực tế của nền kinh tế. Các DNNN phải tuân thủ các quy định chặt chẽ về công bố thông tin như các thành phần kinh tế khác, đặc biệt là thông tin về kết quả tài chính của doanh nghiệp, hiệu quả hoạt động, các mối liên hệ về tài chính với Chính phủ, v.v.
- *Củng cố quản lý tài chính công*; Quản lý ngân sách cần đảm bảo minh bạch và kỷ luật nhằm duy trì cán cân ngân sách bền vững và giảm thiểu các khoản chi ngoài ngân sách. Tăng cường chất lượng và hiệu quả trong quản lý nợ công. Quản lý nợ công cần được coi là một bộ phận hữu cơ trong quản lý vĩ mô chung và cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa Bộ Tài chính và các cơ quan chính sách khác. Trong đầu tư công, cần tuân thủ nguyên tắc công khai minh bạch và giám sát độc lập.
- *Chính sách tiền tệ nhất quán và có thể dự đoán được*; chính sách tiền tệ cần có mục tiêu rõ ràng, minh bạch và nhất quán có thể dự đoán được qua thời gian. Theo luật Việt Nam, các quyết định về chính sách tiền tệ do ba cấp đưa ra – Quốc hội, Chính phủ và Ngân hàng Nhà nước (NHNN). Chúng tôi kiến nghị cần có sự phân chia vai trò, trách nhiệm rõ ràng giữa ba cấp này: Quốc hội có thể đặt ra các mục tiêu cuối cùng của chính sách tiền tệ (ví dụ, chỉ tiêu về tỷ lệ lạm phát), Chính phủ cùng với NHNN xây dựng các mục tiêu trung gian (ví dụ tăng trưởng tín dụng hay cung tiền), và NHNN có toàn quyền tự chủ trong việc đặt ra các mục tiêu cụ thể trong điều hành chính sách. NHNN theo đó cần đưa ra những tín hiệu rõ ràng về mục tiêu chính sách chính, ví dụ như lạm phát, và các mục tiêu tương ứng về tăng trưởng tín dụng và cung tiền. Qua thời gian, sự độc lập, tự chủ và năng lực của Ngân hàng trung ương cần được củng cố.
- *Quản lý thị trường tài chính*; khung pháp lý chưa hoàn chỉnh cộng với một thị trường còn non trẻ là nguyên nhân gây ra bong bóng đầu cơ và sự “nóng lạnh” thất thường của thị trường. Việt Nam cần xây dựng một khung pháp lý hoàn thiện, chặt chẽ để giảm thiểu cơ hội phát sinh các hành vi đầu cơ, đồng thời phát triển và mở rộng quy mô thị trường. NHNN cần giám sát chặt chẽ hệ thống tài chính để đảm bảo sự lành mạnh của thị trường và các định chế tài chính. Cần thúc đẩy sự minh bạch và cạnh tranh bình đẳng trong tiếp cận vốn để đảm bảo vốn được phân bổ cho những doanh nghiệp và lĩnh vực có thể sử dụng vốn một cách hiệu quả nhất. Khung pháp lý cũng cần được củng cố để làm công cụ

rà soát, giám sát các định chế tài chính, đảm bảo tính lành mạnh của hệ thống và giảm thiểu các rủi ro đổ vỡ.

- *Phối hợp đồng bộ các chính sách vĩ mô*; tư duy ngắn hạn hay sự thiếu liên kết giữa các công cụ chính sách sẽ làm giảm hiệu quả của chính sách. Hội đồng tư vấn chính sách tài chính tiền tệ quốc gia cùng với Ủy ban giám sát tài chính quốc gia có thể đóng vai trò quan trọng trong việc điều phối và kết nối đồng bộ các chính sách vĩ mô giữa các Bộ, ngành. Chức năng nhiệm vụ và hoạt động của Hội đồng cần được nâng cấp và củng cố để có thể định hướng và điều phối các mục tiêu chính sách trung và dài hạn, chứ không chỉ để tìm kiếm các giải pháp ngắn hạn nhằm đối phó và xử lý những khủng hoảng hay vấn đề trước mắt.

4.2.2.2. Các nút thắt vĩ mô

Việt Nam cần các chính sách vĩ mô để có thể giải quyết nhanh và hiệu quả các nút thắt tại những vùng hay những ngành mà vấn đề đang trở nên cấp thiết nhất. Như đã thảo luận ở trên, các nút thắt này liên quan tới vấn đề kỹ năng lao động, cơ sở hạ tầng (bao gồm cả điện) và thủ tục hành chính.

Để có một giải pháp triệt để cơ bản giải quyết những thách thức này cần có sự thay đổi đồng loạt trên nhiều lĩnh vực cả về chính sách và thể chế. Tuy vậy, Chính phủ vẫn cần tìm ra câu trả lời nhanh để tạm thời gỡ những nút thắt vĩ mô nói trên. Để làm được điều này, cần có các sáng kiến kết hợp giữa khu vực nhà nước và tư nhân, trong đó các doanh nghiệp, các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan và các tổ chức cung cấp hàng hoá hoặc dịch vụ liên quan khác, cùng nhau phối hợp để xác định và thực hiện các hành động cụ thể. Những sáng kiến liên kết công – tư như vậy để giải quyết các nút thắt cụ thể tại từng địa phương hay từng ngành sẽ là dịp thí điểm và rút ra kinh nghiệm hữu ích cho việc nhân rộng và nâng tầm lên thành các giải pháp chính sách tổng thể ở cấp quốc gia.

- *Các dự án thí điểm về cụm liên kết ngành*; việc thiếu một cơ chế đối thoại thường xuyên giữa các cơ quan quản lý nhà nước về kỹ năng lao động hay cơ sở hạ tầng và những doanh nghiệp đang sử dụng các dịch vụ này là một trong những rào cản lớn nhất trong việc tháo gỡ các nút thắt cổ chai. Ngày nay, các vấn đề cũng như các nút thắt ngày càng phức tạp hơn, đòi hỏi phải có những giải pháp liên ngành hay liên vùng để giải quyết trong khi các bên có liên quan ở các địa phương hay các ngành lại không đối thoại hay phối hợp thường xuyên với nhau. Có thể lựa chọn một số cụm ngành làm thí điểm với tiêu chí lựa chọn là các cụm ngành đó đang đối mặt với những vấn đề tương đối lớn, những vấn đề này nếu giải quyết được sẽ có tác động lớn tới một số lượng đáng kể các doanh nghiệp và có sự sẵn sàng hợp tác giữa các doanh nghiệp và các cơ quan chính quyền để cùng giải quyết vấn đề. Chính quyền trung ương có thể tham gia điều phối và

hỗ trợ những dự án thí điểm này thông qua một cơ chế/cơ quan đặc biệt, nếu cần thiết. Những dự án như vậy sẽ cung cấp những minh chứng sinh động cho các bên có liên quan – nhà nước và tư nhân, trung ương và địa phương, doanh nghiệp và viện nghiên cứu, v.v. – về việc các bên có thể phối hợp để giải quyết những vấn đề cùng quan tâm. Có thể lựa chọn các vấn đề và thiết kế các dự án sao cho Chính phủ và doanh nghiệp rút ra được kinh nghiệm làm thế nào để có thể xây dựng được các gói giải pháp chính sách đồng bộ, kết nối để giải quyết không chỉ các vấn đề riêng lẻ mà là một tập hợp phức tạp các nhóm vấn đề có liên quan. Đây cũng là tình huống thường gặp trên thực tế. Các tổ chức quốc tế với kinh nghiệm phù hợp có thể cung cấp trợ giúp kỹ thuật cho Chính phủ. Tuy vậy, quan trọng nhất là Chính phủ và doanh nghiệp Việt Nam phải làm chủ và thể hiện cam kết cao trong việc thực hiện những dự án này cũng như đúc rút các bài học kinh nghiệm thu được từ việc triển khai dự án thành những giải pháp chính sách thực tế.

Hộp 4.1: Một số ví dụ về các dự án cụm ngành thí điểm

- *Cụm ngành dệt may tại Tp. Hồ Chí Minh và khu vực lân cận (Tp. Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đồng Nai);* Ngành dệt may đang đối mặt với thách thức nghiêm trọng là năng suất và giá trị gia tăng thấp. Dự án sẽ thực hiện một nghiên cứu và một vài sáng kiến cụ thể, như đào tạo kỹ năng cho cán bộ kỹ thuật và quản lý bậc trung, nâng cao năng lực thiết kế và xây dựng thương hiệu, thúc đẩy liên kết giữa ngành may và ngành dệt, hợp tác với các doanh nghiệp trong ngành để xây dựng vùng nguyên liệu, v.v.
- *Cụm ngành điện tử và cơ khí tại vùng Đồng bằng sông Hồng (Hà Nội, Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Hải Dương);* Xây dựng đội ngũ các nhà cung cấp nội địa (công nghiệp phụ trợ) để nâng cao giá trị gia tăng của cụm ngành. Sáng kiến này sẽ phối hợp với các doanh nghiệp FDI tiên phong để xây dựng một hệ thống cơ sở dữ liệu các nhà cung cấp tiềm năng, tìm kiếm các lĩnh vực hợp tác và thúc đẩy mối liên kết giữa các doanh nghiệp, tạo động lực và hỗ trợ cho các doanh nghiệp trong nước đáp ứng được yêu cầu của doanh nghiệp FDI, v.v. Qua đó, giúp tổng quát hoá thành các chính sách phát triển công nghiệp phụ trợ.
- *Cụm ngành logistics tại khu vực Tp. Hồ Chí Minh và lân cận;* Nâng cao năng lực của cụm ngành logistics sẽ giúp tháo gỡ các nút thắt về cơ sở hạ tầng và nâng cao hiệu quả của hệ thống hạ tầng nói chung. Có thể tiến hành một đánh giá tổng thể về cụm ngành để xác định những vấn đề và thách thức lớn cả về mặt chính sách lẫn triển khai thực hiện. Dựa trên kết quả đánh giá, sẽ tổ chức một nhóm đối thoại với sự tham gia của các đối tác từ cả phía Chính phủ, địa phương và doanh nghiệp trong những lĩnh vực có liên quan (giao thông, thương mại, thuế hải quan, kho bãi, cảng biển...) để đối thoại chính sách và tìm các giải pháp đồng bộ nhằm khắc phục các hạn chế của cụm ngành logistics.

- *Cụm ngành du lịch ở khu vực Miền Trung (Đà Nẵng, Huế, Quảng Nam, v.v.);* Đã có một lượng lớn vốn FDI được rót vào các dự án bất động sản du lịch tại khu vực này, nhưng vẫn còn thiếu sự phối hợp giữa các địa phương nhằm phát triển một cụm ngành du lịch với các dịch vụ đa dạng và bền vững. Sáng kiến này sẽ xây dựng một chiến lược và triết lý phát triển du lịch tổng thể cho cả vùng, ưu tiên và thu hút đầu tư vào các dịch vụ hỗ trợ cho du lịch như giao thông, giải trí, thương mại, chăm sóc y tế, v.v. và thúc đẩy liên kết và phối hợp giữa các đối tác thành viên trong cụm ngành
- *Cụm ngành chế biến nông sản ở Đồng bằng Sông Cửu Long;* Phần lớn các sản phẩm nông nghiệp được xuất khẩu dưới dạng thô hoặc sơ chế và do đó giá trị gia tăng thấp. Sáng kiến này sẽ kết nối các đối tác thành viên như nông dân, người thu mua và thương lái, nhà máy chế biến, siêu thị và các nhà xuất khẩu, các cơ quan kiểm soát chất lượng, cơ quan khuyến nông, v.v. để hình thành các nhóm đối tác nhằm chia sẻ kinh nghiệm, thiết lập các liên kết kinh doanh và tìm các giải pháp nâng cao chất lượng và giá trị gia tăng cho sản phẩm.

4.2.2.3. Một chiến lược mới để nâng cao NLCT

Việt Nam cần một chiến lược kinh tế tổng thể nhằm nâng cao NLCT và đưa đất nước tiến lên giai đoạn phát triển mới với những lợi thế cạnh tranh mới. Chiến lược này cần hướng tới việc định vị Việt Nam như thế nào trong nền kinh tế toàn cầu. Để đạt tới điểm đích đó, sẽ cần điều chỉnh không chỉ nội dung nhiều chính sách, mà cả cách thức xây dựng và thực hiện các chính sách. Báo cáo này không có tham vọng vạch ra những chi tiết cụ thể về định vị nền kinh tế Việt Nam trong tương lai. Nhưng dù với kịch bản định vị nào, cũng sẽ có một số lĩnh vực căn bản quan trọng cần thay đổi. Dưới đây là năm lĩnh vực thuộc về chính sách và ba lĩnh vực thuộc về cấu trúc thể chế mà chúng tôi cho là quan trọng và cần tập trung.

• Các chính sách

.1. Giáo dục và đào tạo kỹ năng lao động

Kỹ năng lao động có ý nghĩa quan trọng đối với việc xây dựng một nền kinh tế giá trị gia tăng cao. Mặc dù giáo dục và đào tạo là chưa đủ, nhưng sẽ không có cách nào để tiến lên nếu thiếu một lực lượng lao động được đào tạo và giáo dục tốt, đáp ứng được những đòi hỏi của một nền kinh tế hiện đại, phức tạp. Có thể thấy ở Việt Nam có sự thống nhất quan điểm rất cao về yêu cầu nói trên, nhưng vấn đề đặt ra là làm thế nào để xây dựng được một lực lượng lao động như vậy.

Hệ thống giáo dục hiện nay không đáp ứng được yêu cầu, cả về số lượng, chất lượng và sự phù hợp với đòi hỏi của thị trường. Thực tế những năm qua cho thấy các cơ sở giáo dục đào tạo công lập chưa cung cấp được các kỹ năng cần thiết cho thị trường và năng lực của họ chưa đáp ứng

được nhu cầu ngày càng cao của nền kinh tế. Đây là hệ quả của một hệ thống quản lý giáo dục còn mang nặng tính ý thức hệ và hành chính tập trung, cùng với việc thiếu phối hợp giữa các cơ sở giáo dục đào tạo với các doanh nghiệp. Cho tới nay, có rất ít các cơ sở giáo dục đào tạo nước ngoài hoạt động trên thị trường do những rào cản về cấp phép và gia nhập thị trường cao. Gần đây có sự tăng vọt về số lượng các cơ sở đào tạo tư nhân trong nước mới thành lập, góp phần đáp ứng thêm nhu cầu thị trường. Nhưng chất lượng đào tạo của các cơ sở này rất khác nhau trong khi thị trường thì chưa đủ minh bạch để có thể cung cấp thông tin rõ ràng cho khách hàng (những người sử dụng dịch vụ) để họ có thể phân biệt và lựa chọn được chương trình đào tạo phù hợp và có chất lượng cao. Quản lý nhà nước về giáo dục tập trung vào việc cấp phép và can thiệp hành chính (ví dụ như số lượng sinh viên tuyển sinh, mức lương của giảng viên, v.v.) hơn là quản lý chiến lược và kiểm soát chất lượng. Phổ cập giáo dục giúp mở rộng việc tiếp cận giáo dục nhưng có thể cũng đòi hỏi hy sinh chi phí đầu tư cho nâng cao chất lượng và sự phù hợp của nội dung giáo dục để đáp ứng yêu cầu thị trường.

Một cách tiếp cận mới đối với vấn đề giáo dục và đặc biệt là vấn đề kỹ năng lao động là phải tập trung nhấn mạnh vai trò của giáo dục như là yếu tố trung tâm quyết định năng suất lao động. Thủ tục gia nhập thị trường cho các cơ sở tư nhân, đặc biệt là các cơ sở nước ngoài có năng lực, cần được đơn giản hoá và các cơ sở cần được trao quyền độc lập tự chủ nhiều hơn. Chính phủ cần tập trung vào vai trò là người điều tiết các cơ sở công và tư nhân thông qua việc thực hiện các tiêu chuẩn kiểm soát chất lượng, thực hiện công khai minh bạch, và các biện pháp khuyến khích hỗ trợ, kiểm tra giám sát và đầu tư.

Sự hợp tác giữa các doanh nghiệp, các cơ sở đào tạo và các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan theo từng ngành hay cụm ngành cụ thể cần được thúc đẩy để xây dựng các nội dung đào tạo đáp ứng đòi hỏi của thị trường. Dựa trên trao đổi và đối thoại với các doanh nghiệp trong ngành, cụm ngành, Chính phủ cần đầu tư vào những lĩnh vực giáo dục – đào tạo mà tiềm năng tạo ra giá trị gia tăng cao nhất.

Các cơ chế hay chính sách cụ thể dựa trên những phân tích cơ bản trên đây có thể giúp tháo gỡ cả những nút thắt cục bộ trước mắt, đồng thời, mở đường cho việc giải quyết các vấn đề ở tầm vĩ mô quốc gia. Một số khuyến nghị cụ thể như sau:

- Xây dựng một *chiến lược phát triển nguồn nhân lực quốc gia* dựa trên những nghiên cứu sâu và kỹ lưỡng về các loại kỹ năng, năng lực cần thiết phục vụ cho tăng trưởng trong tương lai. Chiến lược này cần được xây dựng trên cơ sở tham vấn chặt chẽ và có sự phối hợp thực hiện sát sao với các doanh nghiệp, hiệp hội thuộc các ngành và các cơ sở giáo dục đào tạo, thay vì chỉ do Chính phủ đơn phương đề xuất và thực hiện. Cần phải có một cơ quan trung ương làm đầu mối chủ trì và giám sát việc xây dựng và thực hiện chiến lược, cũng như tất cả các dự án, chương trình xây dựng nguồn nhân lực sau này. Cơ quan này sẽ điều phối các lĩnh vực chính sách và vấn đề hiện đang nằm rải rác, phân tán dưới sự quản lý của nhiều bộ, ngành khác nhau, ví dụ như mảng giáo dục của Bộ Giáo dục và Đào tạo, mảng đào tạo dạy nghề của Bộ Lao động Thương binh Xã hội và mảng đào tạo các kỹ năng chuyên ngành khác hiện do các

Bộ chuyên ngành quản lý. Một Tổ công tác chuyên trách về cải cách giáo dục đặt dưới một cơ quan đầu mối phụ trách các cải cách nâng cao NLCT có thể giúp điều phối và phối hợp các hoạt động trong lĩnh vực này. Một ví dụ để tham khảo là Cơ quan Phát triển Nguồn nhân lực (WDA) thuộc Bộ Nguồn Nhân lực của Xingapo.

- *Cải cách quản lý nhà nước về giáo dục*: Thay vì tập trung vào điều hành và can thiệp hành chính, quản lý nhà nước về giáo dục cần xây dựng được hệ thống các tiêu chuẩn chất lượng để kiểm soát có hiệu quả chất lượng, chứ không phải là số lượng, của các giảng viên, sinh viên và giáo trình đào tạo. Các rào cản gia nhập thị trường cần được tinh giản theo hướng cho phép những cơ sở đào tạo có năng lực tốt nhất gia nhập thị trường. Các cơ sở giáo dục đào tạo cần được trao quyền tự chủ nhiều hơn trong việc quyết định các vấn đề mang tính tổ chức và vận hành của đơn vị mình. Một hệ thống quản lý nhân sự dựa trên năng lực và kết quả công tác cần được thiết lập để khuyến khích các giảng viên và sinh viên tài năng nhất, đồng thời loại bỏ tham nhũng và gian lận trong giáo dục đào tạo. Phân bổ vốn phải gắn với kết quả hoạt động chứ không chỉ là quy mô của các cơ sở. Cần xây dựng được một hệ thống minh bạch để định hướng rõ ràng cho các khách hàng sử dụng dịch vụ giáo dục. Chính phủ cần huy động những nguồn lực và quy luật của cơ chế thị trường để cải thiện chất lượng giáo dục, thay vì thực hiện các biện pháp can thiệp đi ngược lại quy luật thị trường.
- *Phát triển hệ thống đào tạo dạy nghề*: Sự ưu ái của xã hội đối với giáo dục đại học (đặc biệt là các ngành quản lý và kinh doanh) so với đào tạo dạy nghề đã dẫn tới sự thiếu hụt nghiêm trọng các kỹ sư và công nhân kỹ thuật để đáp ứng nhu cầu thị trường. Quản lý nhà nước trong lĩnh vực này cần được hợp lý hoá, quy về một đầu mối (thay vì rải rác ở ba đầu mối như hiện nay). Các chương trình đào tạo nghề cần được phát triển và quản lý với sự phối hợp chặt chẽ của các doanh nghiệp, kể cả doanh nghiệp ĐTNN, các cơ sở đào tạo, chính quyền địa phương. Một ví dụ là chương trình WIRED của Mỹ, trong đó các chính quyền địa phương, các cơ sở đào tạo và các công ty cùng phối hợp đề xuất các chương trình, sáng kiến xây dựng và nâng cấp kỹ năng cho từng ngành, cụm ngành cụ thể và trình lên chính phủ liên bang để xin tài trợ.
- *Thành lập một Quỹ Năng suất Quốc gia* nhằm hỗ trợ các sáng kiến của các doanh nghiệp hoặc các ngành trong việc nâng cao năng suất thông qua cải tiến kỹ năng lao động, nâng cấp công nghệ, tối ưu hoá hệ thống quản lý sản xuất... Hiện nay, Việt Nam đã có Trung tâm Năng suất Việt Nam thuộc Bộ Khoa học Công nghệ nhưng trung tâm này chỉ tập trung vào một mảng rất hẹp của vấn đề năng suất là tư vấn và cấp chứng nhận hệ thống quản lý chất lượng. Một Quỹ Năng suất Quốc gia sẽ cần một vị trí và vai trò cao hơn, lớn hơn, đặt ở một cơ quan trung tâm của hệ thống để điều phối những nỗ lực nâng cao năng suất của các cơ quan, Bộ ngành có liên quan; và cần có một sứ mệnh lớn, có kiến thức và chuyên môn sâu về các ngành. Ví dụ về mô hình này có thể thấy ở Hàn Quốc, Xingapo và Hồng Kông.

.2. Cơ sở hạ tầng

Hạ tầng giao thông, viễn thông và năng lượng là một điều kiện quan trọng khác để Việt Nam có thể phát triển được nền kinh tế giá trị gia tăng cao. Cũng như vấn đề chất lượng lao động, quan điểm của các bên là tương đối thống nhất về vấn đề này, nhưng làm thế nào và ai làm thì chưa rõ.

Cách tiếp cận chính sách hiện nay đã giúp nâng cấp đáng kể cơ sở hạ tầng kỹ thuật của Việt Nam. Nhưng chi phí đầu tư hạ tầng thường cao hơn so với các dự án tương tự trong khu vực, trong khi tác động của các dự án đầu tư thì chưa thấy rõ. Tham nhũng và kém hiệu quả trong đầu tư cũng là vấn đề đang trở nên nghiêm trọng. Nhu cầu của nền kinh tế cũng đang tăng nhanh hơn tốc độ xây dựng hạ tầng. Trong nhiều trường hợp, các dự án hạ tầng được sử dụng như là công cụ của chính sách phát triển vùng miền, để bù đắp cho các địa phương có tốc độ phát triển chậm hơn. Chính phủ Việt Nam có kế hoạch khá tham vọng về đầu tư cơ sở hạ tầng nông thôn một cách đồng bộ, tới những vùng sâu vùng xa nhất. Đây là một ý định rất tốt nhưng cần được cân đối với thực tế nguồn lực và chiến lược vay nợ của quốc gia. Các nhà tài trợ cấp vốn cho các dự án, nhưng trong nhiều trường hợp, các dự án đều gắn với điều kiện của nước tài trợ. Ví dụ, nhiều quan ngại sâu sắc về dự án đường sắt cao tốc Hà Nội – Thành phố Hồ Chí Minh đã được thảo luận sôi nổi thời gian gần đây.

Cách tiếp cận chính sách mới về đầu tư hạ tầng cần đánh giá một cách có hệ thống và lựa chọn dự án trên cơ sở xem xét mức độ đóng góp của các dự án đó đối với việc cải thiện NLCT, chứ không phải để kích cầu hay bù đắp cho các địa phương. Cần tập trung việc kiểm soát ngân sách đầu tư và thẩm quyền quyết định các dự án đầu tư hạ tầng quốc gia về đầu mối ở cấp trung ương. Mô hình hợp tác công – tư (PPP) có thể được sử dụng làm công cụ để tăng cường hiệu quả đầu tư, chứ không chỉ để huy động vốn đầu tư tư nhân. Một số dự án thí điểm về PPP đã được đưa ra thảo luận gần đây, ví dụ như tại Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam. Bây giờ đã tới lúc triển khai thực hiện và từng bước chuyển từ quy mô thí điểm sang nhân rộng ra ở quy mô lớn hơn.

Phần lớn các dự án hạ tầng hiện nay là do Chính phủ đầu tư và thực hiện. Việc củng cố tính minh bạch, hiệu quả và nâng cao trách nhiệm giải trình trong công tác đấu thầu, mua sắm công và xây dựng là điều kiện tối quan trọng không chỉ để giảm chi phí đầu tư mà còn để tăng cường chất lượng, qua đó, tạo dựng và duy trì uy tín của Việt Nam với các nhà tài trợ và cộng đồng quốc tế.

Hạ tầng cơ sở không chỉ bao gồm “phần cứng” như đường sá, cầu, cảng, sân bay, v.v. mà còn bao gồm “phần mềm” ngày càng đóng vai trò quan trọng như mạng lưới và dịch vụ logistics nhằm đảm bảo sự kết nối thông suốt và hiệu quả giữa các công trình hạ tầng “phần cứng”. Là một nền kinh tế xuất khẩu, Việt Nam cần đặc biệt chú trọng việc cải thiện hiệu quả các dịch vụ hậu cần logistics và thủ tục hải quan. Trên thực tế về lĩnh vực này hiện Việt Nam đang tụt lại sau so với các nước trong khu vực. Thiếu điện cũng đang nổi lên là một cản trở nghiêm trọng đối với các hoạt động sản xuất kinh doanh.

Các cơ chế hay chính sách cụ thể dựa trên những phân tích cơ bản trên đây có thể giúp tháo gỡ cả những nút thắt cục bộ trước mắt, đồng thời, mở đường cho việc giải quyết các vấn đề ở tầm vĩ mô quốc gia. Một số khuyến nghị cụ thể như sau:

- Xây dựng một *cơ chế lên kế hoạch tập trung* trong điều phối, giám sát và đánh giá các dự án phát triển hạ tầng. Cần có một hệ thống minh bạch và có tính thực thi cao để xác định mức độ ưu tiên, lựa chọn, quản lý và đánh giá các dự án (ví dụ một bộ tiêu chí, hệ thống đấu thầu các dự án hạ tầng công, công bố công khai các thông tin về quy hoạch, quy mô, cấp vốn, tiến độ, cơ quan chịu trách nhiệm, v.v.). Các quyết định đầu tư cần dựa trên việc đánh giá chặt chẽ các yếu tố lợi ích và chi phí. Cơ quan/cơ chế điều phối này không nhất thiết phải tập trung hoá mọi quyền ra quyết định mà cần đóng một vai trò trung tâm trong việc xây dựng và giám sát thực hiện các quy hoạch tổng thể về phát triển hạ tầng, giám sát sự phù hợp của từng dự án cụ thể với quy hoạch tổng thể chung và đánh giá hiệu quả và tác động của các dự án. Cơ quan này cần đưa ra được một khung tổng thể và các quy định, quy trình cụ thể để các cơ quan và các cấp chính quyền thấp hơn tuân theo. Một ví dụ về cơ quan này là Bộ Phát triển Quốc gia (MND) của Xingapo, là cơ quan chủ trì điều phối phát triển hạ tầng của quốc gia (MND 2010).
- *Củng cố hệ thống quản lý đấu thầu và đầu tư công*, ví dụ như hài hoà hoá các quy trình đấu thầu với chuẩn mực quốc tế, xây dựng một hệ thống đấu thầu điện tử, thành lập một cơ quan giám sát độc lập trực thuộc Quốc hội, có quyền lực và thẩm quyền để giám sát, thanh tra và đánh giá các dự án lớn. Ở Xingapo, tất cả các hoạt động đấu thầu hạ tầng, các hoạt động mua sắm công và các kết quả trao thầu đều được công bố công khai và có thể truy cập trực tuyến thông qua hệ thống GeBIZ, hệ thống cổng đấu thầu điện tử “một cửa” của Chính phủ. Tại Hàn Quốc cũng có Hệ thống đấu thầu điện tử của Chính phủ (GePS) nhằm tập trung toàn bộ hoạt động đấu thầu của khu vực công trên một cổng thông tin chuyên biệt.
- Xây dựng những *giải pháp tài trợ và góp vốn khả thi*, dựa trên nguyên tắc thị trường để thu hút đầu tư vào lĩnh vực hạ tầng (đặc biệt là đầu tư tư nhân). Mô hình hợp tác công – tư (PPP) trong đầu tư hạ tầng là một phương án, nhưng cần có sự giám sát chặt chẽ để đảm bảo mô hình này không bị lạm dụng để trở thành công cụ đem lại đặc quyền cho một số nhóm thân hữu trong việc tiếp cận đất đai (đổi đất lấy hạ tầng) hoặc tiếp cận nguồn vốn ODA ưu đãi hoặc lợi dụng để áp thu phí sử dụng hạ tầng quá cao đối với người sử dụng. Bên cạnh sự cần thiết phải có một khung pháp lý minh bạch, cần có một hệ thống đấu thầu cạnh tranh công khai, có tính thực thi và hiệu quả với cơ chế giám sát, đánh giá để đảm bảo phát huy hiệu quả của mô hình PPP.
- Khắc phục tình trạng *thiếu điện* thông qua một gói giải pháp tổng thể kết hợp giữa đầu tư phát triển hệ thống, điều tiết thị trường và các biện pháp công nghệ. Giá điện cần được tự do hoá dần theo cơ chế thị trường để thu hút đầu tư vào ngành điện. Tạo dựng một thị trường cạnh tranh và buộc EVN phải vận động theo các quy luật và kỷ luật thị trường. Áp dụng các biện pháp quản lý chất lượng và tiêu chuẩn công nghệ để giảm tỷ lệ tiêu thụ điện của các hộ tiêu thụ lớn như thép, xi măng, hoá chất... Phát triển và từng bước thương mại hoá các loại hình năng lượng mới, bền vững hơn như điện mặt trời, phong điện...

.3. Quản trị Doanh nghiệp Nhà nước (DNNN)

Các DNNN đã và đang là một bộ phận quan trọng của nền kinh tế Việt Nam và sẽ vẫn tiếp tục giữ vai trò này trong thời gian tới. Tăng cường hiệu quả và năng lực của các DNNN là rất quan trọng để tăng hàm lượng giá trị gia tăng tạo ra và giúp giảm bớt gánh nặng về cấp vốn cho các doanh nghiệp này, đồng thời tạo cơ hội cho các doanh nghiệp tư nhân có thể cạnh tranh và phát triển.

Cách tiếp cận chính sách hiện nay trong quản lý DNNN không tạo ra được các doanh nghiệp mạnh, có NLCT cao như mong đợi ban đầu của các nhà hoạch định chính sách. Ý định của các nhà quản lý là tạo ra những doanh nghiệp có sức mạnh trên cơ sở tận dụng tính kinh tế quy mô. Các DNNN được hưởng những đặc quyền và ưu đãi trên nhiều mặt như tiếp cận đất đai, cấp vốn và tín dụng ưu đãi và bảo lãnh tín dụng từ Chính phủ hoặc từ các ngân hàng thương mại quốc doanh, v.v. Họ có vị thế độc quyền trên nhiều lĩnh vực và có quan hệ mật thiết với các cơ quan quản lý ngành vì trong nhiều trường hợp, các cơ quan này cũng đồng thời là cơ quan chủ quản của họ. Các DNNN không phải tuân thủ nhiều quy định và chuẩn mực về quản trị công ty đang áp dụng đối với hầu hết các công ty đại chúng khác như công bố thông tin, kiểm toán độc lập, thuê quản lý chuyên nghiệp, đấu thầu cạnh tranh, v.v. Một điều dễ thấy là hiệu quả hoạt động của các DNNN thấp, và tăng trưởng tạo được một phần lớn nhờ mở rộng và đầu tư dàn trải sang các lĩnh vực khác, nằm ngoài các lĩnh vực kinh doanh cốt lõi của doanh nghiệp. Tình trạng tham nhũng và tư lợi là những vấn đề lớn đang phát sinh. Trên thực tế, thường có xu hướng coi những thất bại hay khiếm khuyết nói trên là hệ quả của sai lầm cá nhân, nhưng kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới chỉ ra rằng đây là những khiếm khuyết mang tính hệ thống. Cách tiếp cận chính sách hiện nay không những không tạo dựng được một môi trường để khuyến khích và tạo sức ép buộc DNNN phải nâng cao NLCT và năng suất, mà còn làm nguồn lực xã hội bị phân tán và không đến được với những doanh nghiệp có thể sử dụng nó một cách hiệu quả nhất và làm ảnh hưởng tới lòng tin về một môi trường chính sách minh bạch và công bằng.

Cách tiếp cận chính sách mới cần tập trung vào tăng cường hiệu lực quản lý DNNN, tách biệt vai trò của nhà nước là chủ sở hữu với vai trò quản lý, điều hành. Chính phủ cần xác định một chính sách rõ ràng cho mình với tư cách là chủ sở hữu với các mục tiêu cụ thể mà chính phủ trông đợi sẽ thu lại được từ các DNNN. Các biện pháp của Chính phủ để giúp các DNNN nâng cao hiệu quả hoạt động cần tập trung vào nâng cao năng suất, năng lực cạnh tranh, chứ không phải là tăng lợi nhuận ngắn hạn. Các DNNN cần phải chịu các áp lực cạnh tranh giống như các thành phần kinh tế khác (tư nhân trong nước hay nước ngoài). Cần đảm bảo là các DNNN sẽ phải cạnh tranh bình đẳng với tất cả các doanh nghiệp khác trên tất cả các khía cạnh và các thị trường, kể cả về vốn, và phải chịu sự điều chỉnh của quy luật và kỷ luật thị trường. Trong khi cổ phần hoá vẫn là ưu tiên chính sách trong trung hạn, việc cấp thiết trước mắt là cần áp dụng các chuẩn mực về quản trị doanh nghiệp hiện đại đối với các DNNN, đặc biệt là những chuẩn mực về công bố và minh bạch thông tin, quản lý rủi ro và về bổ nhiệm và hoạt động của Hội đồng Quản trị và Ban Giám đốc.

Những chính sách và cơ chế cụ thể được đề xuất gồm:

- Tách biệt *vai trò của Chính phủ* với tư cách là chủ sở hữu ra khỏi vai trò là cơ quan quản lý, điều tiết. Điều này đòi hỏi Chính phủ phải uỷ quyền thực hiện quyền sở hữu của mình tại các doanh nghiệp cho một cơ quan chuyên trách, độc lập và đủ mạnh mà cơ quan này sẽ hoạt động thuần túy theo các nguyên tắc như một doanh nghiệp vì lợi nhuận và độc lập với các mục tiêu chính trị xã hội. Hiện nay, các tập đoàn kinh tế nhà nước lớn đều đang trực tiếp trực thuộc Thủ tướng hoặc các Bộ quản lý ngành – mà đây cũng đồng thời là những người/cơ quan chịu trách nhiệm lập chính sách và điều tiết thị trường. Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) đã được thành lập nhưng chỉ đại diện chủ sở hữu nhà nước tại những DNNN nhỏ. Chức năng nhiệm vụ, quyền hạn, chính sách chủ sở hữu của SCIC chưa rõ, ban lãnh đạo của SCIC cũng chưa độc lập với các cơ quan quản lý nhà nước. Mô hình Temasek của Xingapo hay SASAC của Trung Quốc là những ví dụ rất rõ về mô hình tổ chức này và về sự tách biệt rõ ràng giữa Chính phủ với các doanh nghiệp có vốn nhà nước.
- Xây dựng các *tiêu chuẩn quản trị doanh nghiệp* hiện đại, phù hợp với chuẩn mực quốc tế cho các DNNN, đặc biệt là các tiêu chuẩn và quy định về quản lý tài chính, hoạt động của Hội đồng quản trị, minh bạch và công khai thông tin, v.v. Hội đồng quản trị và Ban giám đốc của các DNNN phải chịu trách nhiệm cá nhân về hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Trước mắt, cần áp dụng sớm các tiêu chuẩn và quy định về minh bạch và công bố thông tin đối với các DNNN như đối với các công ty đại chúng. Tách biệt giữa mục tiêu/hoạt động lợi nhuận và phi lợi nhuận của các DNNN. Một ví dụ về chính sách này là sáng kiến của Viện Quản trị Doanh nghiệp khu vực Baltic. Họ đã cộng tác với chính phủ Litva để xây dựng các nguyên tắc quản trị DNNN và đã được triển khai thực hiện có hiệu quả.
- Đảm bảo *cạnh tranh công bằng và kỷ luật thị trường* trên những lĩnh vực và thị trường mà DNNN hoạt động. Tất cả các ưu đãi và trợ cấp phi thị trường dành cho các DNNN cần được dỡ bỏ. Chính phủ vẫn có thể hỗ trợ các DNNN nhưng phải theo cùng một nguyên tắc và trên cùng một mặt bằng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Sự hỗ trợ cần dành cho những doanh nghiệp nào có thể sử dụng nó một cách hiệu quả nhất và đóng góp nhiều nhất vào NLCT. Hỗ trợ cần tập trung vào tăng năng suất dài hạn hơn là cải thiện lợi nhuận trước mắt. Cần hạn chế việc mở rộng đầu tư dàn trải của các DNNN sang các lĩnh vực không phải là thế mạnh cốt lõi của mình, đặc biệt là các lĩnh vực mang tính đầu cơ cao như bất động sản, đầu tư tài chính vì điều này có thể tạo ra những rủi ro mang tính hệ thống cho nền kinh tế. Các nguồn lực của nhà nước phân bổ cho các DNNN (đất đai và bất động sản, máy móc thiết bị, vốn và tín dụng, v.v.) cần được định giá lại bởi các tổ chức độc lập nhằm bảo vệ giá trị tài sản, tránh chảy máu, thất thoát tài sản của nhà nước. Cần củng cố khung chính sách về cạnh tranh và kỷ luật thị trường, ví dụ như củng cố vai trò và năng lực của Cục Quản lý Cạnh tranh (VCAD), tách vai trò của Cục độc lập ra khỏi Bộ, cơ quan quản lý ngành; áp dụng đấu thầu cạnh tranh công khai trong tất cả các hợp đồng của Chính phủ, mở cửa các lĩnh vực độc quyền nhà nước cho tư nhân hoạt động, v.v.

- Tiếp tục đẩy nhanh tiến độ *cổ phần hoá* các DNNN và xây dựng một chính sách nhằm sử dụng có hiệu quả nguồn vốn thu được từ quá trình thoái vốn đầu tư. Cổ phần hoá cần được sử dụng như một công cụ để tiếp thu công nghệ và chuyển giao know-how, áp dụng các chuẩn mực quản trị mới và tạo sức ép cạnh tranh cho doanh nghiệp hơn là chỉ đơn thuần để thoái vốn nhà nước và thu hút đầu tư tư nhân. Khi một số lượng lớn các DNNN quy mô lớn được cổ phần hoá trong những năm tới, số tiền thoái vốn thu được sẽ rất lớn và đòi hỏi phải có chính sách quản lý và sử dụng thận trọng và có hiệu quả số tiền thoái vốn thu được.

.4. Thu hút vốn FDI

Thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), đặc biệt là vào các dự án mới, là một trong những động lực dẫn dắt tăng trưởng của Việt Nam thời gian qua. Do khu vực doanh nghiệp trong nước còn yếu, khu vực FDI sẽ vẫn tiếp tục là một động lực quan trọng đối với tăng trưởng. Bên cạnh việc đầu tư vào các dự án mới, khu vực này có thể sẽ tiến tới mua lại các doanh nghiệp Việt Nam, trong đó có cả các DNNN.

Cách tiếp cận chính sách trong thu hút FDI hiện nay còn thụ động và nhắm tới việc thu hút được nhiều vốn đăng ký hay vốn cam kết. Nhưng giá trị mà sự thu hút này đem đến cho Việt Nam là chưa đủ. Thu hút FDI hiện nay còn chủ yếu tập trung vào quá trình giải quyết các vấn đề mang tính hành chính với các nhà đầu tư đã quyết định lựa chọn Việt Nam để đầu tư. Quá trình này hiện đang bị quản lý phân tán, rải rác ở các cơ quan quản lý trung ương và địa phương, trong khi sự kết nối và phối hợp giữa các cơ quan và các địa phương còn kém. Các địa phương thường chạy đua thu hút FDI bằng cách đưa ra các ưu đãi quá mức về thuế hoặc tiếp cận đất đai, hơn là xây dựng những lợi thế và yếu tố độc đáo, chiến lược của riêng địa phương mình. Chưa có những nỗ lực rõ nét, chủ động tiếp cận và vận động những nhà đầu tư có thể đóng góp và đem lại nhiều giá trị nhất cho Việt Nam trong việc nâng cao NLCT. Không có một cơ chế có hệ thống để kết nối các hoạt động đầu tư nước ngoài với nền kinh tế trong nước sau khi các dự án đầu tư đã được đưa vào thực hiện. Có rất ít, nếu không nói là không có, nỗ lực để tiếp tục duy trì quan hệ và phối hợp với nhà đầu tư sau khi cấp phép nhằm thu hút các nhà cung ứng dịch vụ hoặc nguyên liệu đầu vào của họ tới Việt Nam. Có rất ít sự phối hợp và gắn kết giữa chính sách FDI với các lĩnh vực chính sách khác để xây dựng được những gói giải pháp hay lợi thế tổng thể cho nhà đầu tư, đồng thời để tiếp thu ý kiến phản hồi của nhà đầu tư về những lợi thế cạnh tranh mới mà Việt Nam cần xây dựng để thu hút vốn. Do đó, Việt Nam có thể thu hút được nhiều vốn đầu tư đem lại lợi nhuận ngắn hạn nhưng những dòng vốn đó cũng rất linh hoạt và dễ dàng chảy sang các địa điểm khác hấp dẫn hơn. Việt Nam có may mắn đã thu hút được một vài dự án đầu tư mang tính dài hạn như Intel hay gần đây là Boeing khi họ nhìn thấy triển vọng tương lai của Việt Nam cũng như của khu vực. Tuy nhiên, những dự án đầu tư chủ yếu là kết quả do sức hút của các lợi thế tự nhiên đem lại, hơn là do thành công của chính sách thu hút FDI.

Cách tiếp cận chính sách mới về FDI cần tập trung vào vốn FDI thực hiện hay giải ngân hơn là vốn đăng ký; nhấn mạnh việc giám sát và theo dõi sau giải ngân một cách có hiệu quả. Công tác thu hút FDI cần được tách biệt khỏi công tác quản lý cấp phép. Công tác thu hút và lựa chọn dự án cần đánh giá các dự án FDI trên cơ sở sự đóng góp của dự án vào việc củng cố NLCT của Việt Nam. Những yêu cầu của các tập đoàn đa quốc gia (MNCs) cần được tận dụng làm đòn bẩy để cải thiện môi trường kinh doanh chung cho tất cả các doanh nghiệp. Cần xây dựng các cụm ngành xoay quanh các MNCs làm hạt nhân, từ đó thu hút và phát triển các doanh nghiệp khác, gồm cả các doanh nghiệp FDI, DNNN, doanh nghiệp tư nhân trong nước và có các biện pháp khuyến khích để thúc đẩy tác dụng lan toả tích cực của khu vực FDI sang các doanh nghiệp trong nước. Vai trò và trách nhiệm của các cơ quan trung ương và địa phương trong việc thu hút và quản lý FDI cần được làm rõ.

Một số chính sách và cơ chế cụ thể được đề xuất như sau:

- Xây dựng một *chiến lược thu hút FDI mới* cho Việt Nam dựa trên định vị chiến lược và chiến lược phát triển kinh tế quốc gia. Chiến lược FDI này cần nhận dạng và xác định thứ tự ưu tiên các loại FDI mà Việt Nam muốn thu hút; các loại FDI này sẽ đóng góp giá trị gì cho nền kinh tế; có thể phát triển tiếp những gì dựa trên nền tảng mà những loại vốn FDI này đem lại để dịch chuyển lên phía trên của chuỗi giá trị, v.v. Chiến lược này cũng cần thảo luận Việt Nam sẽ phải cạnh tranh với ai để thu hút những loại vốn FDI đó và như vậy Việt Nam cần đưa ra cho các nhà đầu tư những gì để có thể giành được những khoản đầu tư mà mình mong muốn.
- Cải cách *hệ thống quản lý FDI*, từ khâu xác định thứ tự ưu tiên, xúc tiến, thu hút, quản lý, phối hợp sau cấp phép, cho tới giám sát, đánh giá. Điều này đòi hỏi cả việc củng cố lại cơ chế phân cấp hiện nay cho các địa phương. Cần có một cơ chế điều phối và giám sát tập trung ở trung ương để phối hợp các nỗ lực thu hút FDI và thực hiện triển khai dự án ở các địa phương để đảm bảo rằng các địa phương không cố gắng cạnh tranh bằng cách “phá rào” để thu hút FDI hoặc thu hút bất kỳ loại FDI nào bằng mọi giá, đồng thời đảm bảo các dự án được cấp phép phù hợp với quy hoạch tổng thể của ngành, lĩnh vực mà dự án đó đầu tư vào.
- Củng cố *năng lực và chức năng của Cục Đầu tư Nước ngoài (FIA)* thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư như là một cơ quan điều phối trung tâm về thu hút và quản lý FDI. FIA cần được cải tổ để không chỉ thực hiện chức năng của một cơ quan xây dựng chính sách và thu hút (thụ động) FDI, mà cần trở thành một cơ quan “cửa ngõ” làm đầu mối một cửa cung cấp các giải pháp và dịch vụ đầu tư tổng thể cho nhà đầu tư. Với vai trò này, FIA không chỉ phối hợp với các nhà đầu tư mới tới, mà còn theo sát các nhà đầu tư hiện tại để nắm bắt phản hồi của họ nhằm xây dựng, củng cố các lợi thế cạnh tranh của Việt Nam như là một địa chỉ đầu tư, đồng thời phối hợp với họ để thu hút các nhà cung cấp, nhà thầu phụ của họ cũng tới đầu tư tại Việt Nam. FIA cần được trang bị năng lực và trao quyền tương xứng để có thể thực hiện chức năng điều phối và quản lý chiến lược như trên.

- Thực hiện các *sáng kiến phối hợp* với các MNCs để xây dựng năng lực của các nhà cung cấp nội địa, hình thành các cụm liên kết ngành và xây dựng hệ thống động lực để khuyến khích chuyển giao công nghệ và tạo sự kết nối giữa doanh nghiệp FDI và nền kinh tế trong nước. Để có thể tận dụng các MNCs như là đòn bẩy hay doanh nghiệp tiên phong để hình thành mạng lưới các nhà cung cấp nội địa phục vụ cho các MNCs và nhờ đó nâng cao năng suất tổng thể, thì việc sử dụng các ưu đãi về tài chính hay áp dụng các chính sách bắt buộc về tỷ lệ nội địa hoá là không đủ và cũng không hiệu quả. Các giải pháp chính sách phải giải quyết được những vấn đề quan trọng sau đây: (i) khả năng hấp thụ của nền kinh tế trong nước, ví dụ trình độ công nghệ của các doanh nghiệp trong nước, kỹ năng lao động, hệ thống tiêu chuẩn quản lý chất lượng, liên kết với các viện nghiên cứu, v.v. (ii) một hệ thống bảo hộ sở hữu trí tuệ đủ mạnh và có thể thực thi để giảm thiểu các hành vi sao chép công nghệ khi các MNCs chia sẻ bí quyết công nghệ hay đặt hàng với các doanh nghiệp trong nước; (iii) mức độ cạnh tranh giữa các doanh nghiệp và trình độ hay mức độ đòi hỏi của các khách hàng trên thị trường nội địa – khi những nhân tố này kích thích các công ty cạnh tranh bằng đổi mới, cải tiến mẫu mã và công nghệ chứ không chỉ là cạnh tranh bằng giá; (iv) đặc thù của từng ngành, v.v. Đặc biệt là tại những thị trường nhỏ và mới nổi, khi rủi ro đối với cả doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước trong việc đầu tư vào các liên kết sản xuất, tiêu thụ là cao thì cần có vai trò của Chính phủ trong việc giảm bớt các rủi ro này và giúp cho hai phía gặp được nhau thông qua việc cung cấp các khuyến khích, động lực phù hợp, ví dụ như cùng chia sẻ một phần rủi ro tín dụng (bảo lãnh rủi ro), đào tạo lao động hay cung cấp đất, v.v.

Một chính sách FDI mới cần được đặt trong tổng thể chính sách NLCT nói chung và kết nối chặt chẽ với các lĩnh vực chính sách khác. Chính sách quản lý đất đai rất quan trọng nhằm khuyến khích các đầu tư vào các lĩnh vực sản xuất mang tính dài hạn, tạo giá trị gia tăng thay vì vào các lĩnh vực mang tính ngắn hạn hoặc đầu cơ, ví dụ như vào lĩnh vực bất động sản, nhà hàng khách sạn... Việc đào tạo kỹ năng lao động hoặc xây dựng cơ sở hạ tầng cũng cần hướng tới việc phục vụ một cách có chọn lọc những loại FDI giúp nâng cao NLCT.

Một ví dụ về kinh nghiệm quốc tế trong lĩnh vực này là Ủy Ban Phát triển Kinh tế (EDB) của Xingapo. Trong thời kỳ đầu khi quốc gia mới giành được độc lập, ưu tiên chính sách của chính phủ là tạo nhiều việc làm thông qua các ngành sử dụng nhiều lao động. Khi đó EDB được thành lập để thực hiện chức năng thu hút các nhà đầu tư nước ngoài đến Xingapo nhằm phục vụ mục tiêu trên. EDB đã xây dựng một chiến lược và định hướng các chính sách thu hút FDI của mình bám theo mục tiêu chiến lược nói trên của quốc gia và thành lập các văn phòng xúc tiến đầu tư ở nước ngoài để triển khai các hoạt động xúc tiến, thu hút loại hình FDI mà họ muốn nhắm tới (EDB 2010).

.5. Chính sách phát triển ngành và cụm liên kết ngành

Nâng cao NLCT đòi hỏi phải có sự chuyên môn hoá cao trong những lĩnh vực mà ở đó sự hiện diện của các hoạt động/doanh nghiệp hỗ trợ hay có liên quan với nhau sẽ giúp đạt được mức năng suất cao hơn mức một doanh nghiệp riêng lẻ có thể đạt được. Sự chuyên môn hoá này thực chất là kết quả của những yếu tố và năng lực đặc thù, sẵn có tại một địa điểm, và được hình thành bởi sự chuyển hoá hữu cơ của các lợi thế cạnh tranh và lợi thế so sánh qua thời gian. Chính phủ không thể tạo ra sự chuyên môn hoá này nhưng có thể điều khiển các chính sách để tác động lên những động lực thúc đẩy chuyên môn hoá.

Cách tiếp cận chính sách hiện nay về chuyên môn hoá và chính sách ngành của Việt Nam vẫn dựa vào việc xây dựng các DNNN trở thành các tập đoàn anh cả của quốc gia, cấp tín dụng ưu đãi cho các công ty riêng lẻ và xây dựng những khu vực có hạ tầng hoàn chỉnh và chuyên biệt (khu công nghiệp). Đã có nhiều bản chiến lược hay quy hoạch tổng thể của các ngành được xây dựng, nhưng gần như không có sự kết nối, phối hợp, hay triển khai thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch này, cũng chưa có cơ chế đối thoại một cách có hệ thống với các cụm ngành đang tồn tại và phát triển trong nền kinh tế. Có rất ít liên kết giữa các nỗ lực riêng lẻ, mang tính cục bộ của chính sách ngành như can thiệp và trợ cấp với các chính sách có liên quan như thu hút FDI, đào tạo kỹ năng lao động hay phát triển hạ tầng.

Cách tiếp cận chính sách mới cần tập trung vào các cụm ngành và chuỗi giá trị, thay vì các công ty riêng lẻ hay các chuyên ngành hẹp, riêng biệt. Mục tiêu của chính sách là tăng năng suất, chứ không phải tăng lợi nhuận của một vài công ty đơn lẻ nào đó. Đối với các ngành và cụm ngành đang tồn tại, sự phối hợp và những động lực hình thành cụm ngành cần được củng cố để các cụm ngành phát triển đúng nghĩa chứ không chỉ đơn thuần là một nhóm doanh nghiệp cùng đặt tại một địa điểm. Cùng với việc củng cố các mối liên kết nội bộ trong một cụm ngành, cần xây dựng các liên kết với bên ngoài cụm ngành, dọc theo chuỗi giá trị mà doanh nghiệp đang tham gia. Các cụm ngành được xây dựng xoay quanh các doanh nghiệp MNCs tiên phong sẽ là bộ phận để các công ty trong nước tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu. Các ưu tiên chính sách cần tập trung vào việc tạo dựng một môi trường để kích thích việc hình thành các mối liên kết và hiệu ứng lan toả tích cực trong cụm ngành. Các chính sách cụm ngành hiện đại khác về cơ bản với các chính sách can thiệp kiểu truyền thống là những chính sách thường nhắm tới các công ty hay các ngành cụ thể thông qua các biện pháp trợ cấp hoặc bảo hộ. Các chính sách cụm ngành hiện đại cần mở ra cho tất cả các cụm ngành sẵn sàng và có khả năng nâng cấp, nhưng cũng hỗ trợ sự trỗi dậy của các cụm ngành mới. Chính phủ cần khuyến khích các doanh nghiệp trong cụm ngành cạnh tranh ở mức độ cao hơn thay vì bảo vệ họ khỏi cạnh tranh. Các chính sách có liên quan của chính phủ (phát triển vùng, kỹ năng lao động, đầu tư hạ tầng, thu hút FDI, cải cách thể chế, v.v.) cần được xây dựng xoay quanh và lấy chính sách cụm ngành làm trung tâm nhằm đưa ra được những gói giải pháp chính sách đồng bộ và toàn diện để giải quyết các vấn đề phát triển của từng ngành cụ thể. Việc định hướng chính sách lấy cụm ngành làm trung tâm sẽ giúp tăng hiệu quả về mặt đầu tư cho chính sách của Chính phủ trong khi giảm thiểu những can thiệp làm méo mó chính sách.

Một số chính sách và cơ chế cụ thể được đề xuất như sau:

- *Sắp xếp lại các công cụ chính sách* hiện nay (thu hút FDI, phát triển kỹ năng lao động, khu công nghiệp, phát triển doanh nghiệp tư nhân, v.v.) theo hướng gắn với hình thành và phát triển các cụm ngành. Việc xây dựng chính sách lấy cụm ngành làm trung tâm sẽ giúp nâng cao hiệu quả, hiệu lực và đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành theo hình thức phối hợp công – tư.
- *Thực hiện các dự án thí điểm hình thành cụm ngành* hoặc mạng lưới các nhà cung cấp trong nước, các doanh nghiệp phụ trợ xoay quanh hạt nhân là các doanh nghiệp nước ngoài hoặc DNNN quy mô lớn. Khu công viên khoa học Hsinchu của Đài Loan (HSP) là một ví dụ tốt về việc dựa trên tinh thần hình thành cụm ngành để nâng cao hiệu quả của khu công nghiệp. Chính phủ đã xây dựng khu công viên khoa học này nằm gần các trường và viện nghiên cứu hàng đầu của Đài Loan (Chiaotung và Tsinghua) và Viện nghiên cứu Công nghệ công nghiệp Đài Loan, cung cấp những hỗ trợ tài chính hấp dẫn và tập trung thu hút đầu tư vào một nhóm ngành cụ thể với tiềm năng liên kết giữa các ngành cao.
- *Tiến hành lập bản đồ phân bố các cụm ngành trên cả nước* nhằm định vị và đánh giá thực trạng tình hình phát triển các cụm ngành hiện nay trên cả nước. Cơ sở dữ liệu về các cụm ngành được lập từ dự án này có thể kết hợp với việc xây dựng một Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Cấp Vùng (RCI) để phục vụ cho việc thiết kế các chính sách cụm ngành và chính sách phát triển vùng phù hợp với từng vùng, từng địa phương. Chỉ số này sẽ đánh giá toàn diện các nền tảng cạnh tranh vi mô và vĩ mô của địa phương đặt trong bối cảnh liên kết vùng, bổ sung cho chỉ số Năng lực Cạnh tranh Cấp tỉnh (PCI) hiện nay với trọng tâm đánh giá tập trung vào sự năng động trong điều hành của chính quyền địa phương để tạo lập môi trường kinh doanh thuận lợi cho khu vực tư nhân. Qua thời gian, cơ sở dữ liệu và những kết quả nghiên cứu của dự án lập bản đồ phân bố cụm ngành này có thể được phát triển thành một chương trình đào tạo chính sách về cụm ngành, tương tự như Sáng kiến theo dõi cụm ngành của Châu Âu (European Cluster Observatory)⁷ hay khoá đào tạo Kinh tế vi mô về NLCT của trường đại học Harvard⁸.
- Khuyến khích việc xây dựng và thực hiện các dự án, sáng kiến thí điểm về cụm ngành thông qua việc thành lập một *Quỹ Sáng kiến Phát triển Cụm ngành Việt Nam* nhằm cấp tài trợ cho việc xây dựng chiến lược phát triển các cụm ngành dựa trên các đề án được trình lên Quỹ và được một hội đồng thẩm định quốc tế đánh giá, xét duyệt theo một quy trình công khai. Các dự án này sẽ được đánh giá và lựa chọn dựa trên khả năng cũng như tiềm năng nâng cấp các cụm ngành ra sao. Vốn tài trợ ban đầu có thể chỉ phục vụ cho giai đoạn phân tích và xây dựng chiến lược, còn sau đó giai đoạn triển khai thực hiện có thể do các chương trình phát triển ngành, cụm ngành của Chính phủ tài trợ.

⁷ European Cluster Observatory, <http://www.clusterobservatory.eu/>

⁸ Khoá đào tạo NLCT của GS. Porter, www.isc.hbs.edu/moc

- Kiến trúc thể chế

1. Quy trình chính sách

Để có được các chính sách hiệu quả trong những lĩnh vực đã đề cập trên đây cũng như các lĩnh vực khác, cần phải có quy trình xây dựng và thực hiện chính sách hiệu quả và khoa học. NLCT đạt được không phải chỉ bằng một lần xây dựng chính sách tốt. Nó đòi hỏi khả năng liên tục nâng cấp và cải thiện các chính sách một cách có hệ thống và một quá trình liên tục thực hiện một cách có hiệu quả các chính sách đó.

Xây dựng và thực hiện chính sách ở Việt Nam hiện nay còn nhiều yếu kém. Việc lập chính sách thường dựa trên rất ít, hoặc thậm chí không dựa trên, thông tin số liệu và bằng chứng thực tế. Trong khi chất lượng chính sách ở các cấp cao hơn (ví dụ các văn bản pháp luật, chính sách do Quốc hội hay Chính phủ ban hành) đã tiến bộ nhiều, đặc biệt từ sau khi gia nhập WTO, thì chất lượng và việc áp dụng các quy định chính sách ở các cấp thấp hơn (do các Bộ hoặc địa phương ban hành) còn chưa đồng nhất. Việc tham vấn ý kiến các chuyên gia và những cá nhân, tổ chức bên ngoài chính phủ chưa được chú trọng đúng mức. Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam (VBF) được coi là một trong những diễn đàn đối thoại chính sách thành công nhất trong số các diễn đàn mà World Bank tổ chức tại các quốc gia (World Bank 2009), nhưng ngay tại đó cũng chưa có cơ chế rõ ràng và có hệ thống để theo dõi, đánh giá kết quả sau khi tham vấn cũng như việc tiếp nhận và phản ánh các ý kiến tham vấn vào nội dung chính sách. Nhìn chung, Việt Nam không thiếu quy hoạch, kế hoạch chính sách nhưng những quy hoạch, kế hoạch này thường được xây dựng một cách riêng rẽ, thiếu kết nối, dẫn đến nhiều khi mâu thuẫn nhau. Sự thiếu kết nối giữa các tổ chức tài trợ quốc tế tại Việt Nam với những lĩnh vực ưu tiên hay quan tâm khác nhau cũng góp phần đưa tới sự hạn chế trong tham vấn chính sách. Các kế hoạch dài hạn tồn tại tách biệt với các chương trình hành động cụ thể trong ngắn hạn. Việc theo dõi, đánh giá xem liệu chính sách có có được thực hiện và tác động như mong muốn hay không thường không được thực hiện một cách có hệ thống.

Cách tiếp cận chính sách mới cần phải dựa trên số liệu thực tế, phân tích và đánh giá khoa học để xây dựng các chính sách phù hợp với thực tiễn và cần có quy trình rõ ràng để theo dõi, đánh giá chất lượng và sự phù hợp của chính sách. Cần củng cố nâng cao năng lực và phối hợp tốt hơn trong công tác lập quy hoạch, kế hoạch. Quy hoạch, kế hoạch chính sách cần gắn với ngân sách thực hiện; các kế hoạch/ngân sách ngắn hạn cần được thường xuyên cập nhật và phản ánh trong các quy hoạch/kế hoạch dài hạn. Cần phải xây dựng cơ chế và cơ quan đánh giá tác động chính sách. Sự phối hợp giữa các cơ quan chính phủ trong xây dựng và thực hiện chính sách cần được tăng cường. Đối thoại giữa chính phủ và các khu vực ngoài chính phủ trong quá trình xây dựng chính sách cần được thực hiện một cách có hệ thống. Đối với các tổ chức tài trợ quốc tế, Chính phủ Việt Nam cần có một chiến lược kinh tế tổng thể quốc gia và dựa trên đó để vận động tài trợ và khai thác các lĩnh vực thế mạnh của từng nhà tài trợ nhằm phục vụ tốt nhất cho những mục tiêu tổng thể của quốc gia.

Những khuyến nghị chính sách và cơ chế cụ thể gồm:

- Thiết lập một *cơ quan ở cấp trung ương về Đánh giá Tác động Chính sách (RIA)* nhằm tổ chức thực hiện một cách có hệ thống công tác rà soát các văn bản và quy định pháp luật hiện hành cũng như đánh giá các luật, văn bản mới ban hành dựa trên các tiêu chí như *hợp pháp, rõ ràng, nhất quán, hiệu quả, và phù hợp*, v.v... Đề án 30 về Đơn giản hoá Thủ tục hành chính đã đạt được kết quả đáng kể trong việc tập hợp các quy định, thủ tục hành chính hiện hành, bước đầu rà soát để đề xuất cắt giảm. Việt Nam đã có Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật, theo đó yêu cầu các văn bản quy phạm pháp luật mới phải thực hiện đánh giá tác động chính sách (RIA) trước khi ban hành. Đây là một bước tiến lớn trong quá trình cải cách luật pháp cho phù hợp với chuẩn mực quốc tế. Tuy nhiên, hiện chưa có một cơ quan trung ương có đủ thẩm quyền và năng lực giám sát chất lượng các báo cáo RIA, cũng như chưa có quy định về quy trình RIA... Vì vậy, các cải cách cơ bản nói trên đối với quy trình lập pháp gần như chưa thực hiện được. Cơ quan mới về RIA sẽ điều phối và hợp lý hoá các chức năng quản lý văn bản quy phạm pháp luật và cải cách thể chế hiện đang nằm rải rác tại các Bộ, ngành khác nhau như Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, Bộ Nội vụ, v.v. Có thể đặt cơ quan này trực thuộc Quốc hội như mô hình cơ quan CBO thuộc Quốc hội Mỹ.
- Thiết lập một *cơ chế rà soát và tham vấn tự động* để các cơ quan, tổ chức và cá nhân có liên quan, bao gồm các hiệp hội doanh nghiệp, có thể góp ý kiến vào các dự thảo luật và quy định chính sách trong một khoảng thời gian cần thiết trước khi ban hành. Cần có cơ chế theo dõi và đánh giá xem các ý kiến đóng góp đã được tiếp thu và phản ánh vào các dự thảo chính sách như thế nào. Cũng cần có một cơ chế cho phép các doanh nghiệp và công dân được kháng nghị hành chính đối với các quy định và chính sách trái luật hoặc không phù hợp.
- Xây dựng một *kế hoạch ngân sách trung hạn gắn với việc ban hành các luật và chính sách mới*. Ngân sách cho từng năm cần phải được dự kiến và tổng hợp thành các kế hoạch trung hạn. Ngân sách hiện tại cần được lên kế hoạch sao cho đảm bảo các mục tiêu dài hạn hơn của chính sách tài khoá, đặc biệt là tính đến các chu kỳ kinh tế. Các kế hoạch ngân sách trung hạn cần phản ánh được những thay đổi cụ thể trong ngân sách hàng năm. Một khả năng gợi ý là mời Nhóm công tác các quan chức cấp cao về ngân sách của OECD (SBO) tiến hành rà soát lại hệ thống lập kế hoạch ngân sách hiện nay của Việt Nam. Những rà soát tương tự đã được thực hiện tại Thái Lan và Philippin.

.2. Năng lực của bộ máy nhà nước

Muốn có các chính sách chất lượng cao đòi hỏi phải có một bộ máy nhà nước có năng lực cao. Các cán bộ công chức được đào tạo tốt và các cơ quan nhà nước có cơ cấu tổ chức và cơ chế quản lý hiệu quả là những điều kiện tối quan trọng để chính phủ hoạt động đạt hiệu quả cao.

Cách tiếp cận chính sách hiện nay ở Việt Nam vẫn thể hiện ở mức độ nhất định một mô hình tổ chức bộ máy nhà nước theo kiểu truyền thống. Đã có nhiều chương trình học bổng đào tạo dài hạn cũng như các khoá đào tạo ngắn hạn để tăng cường năng lực cho công chức nhà nước, nhưng việc thiếu một hệ thống động lực và đánh giá dựa trên năng lực trong khu vực công đã hạn chế tác dụng của những chương trình đào tạo này. Thiếu một hệ thống động lực phù hợp và cơ chế trọng dụng nhân tài để khuyến khích nâng cao hiệu quả công tác (mức lương của công chức nhà nước thấp hơn nhiều so với thị trường, các quyết định về đề bạt và lương thưởng không gắn với kết quả công tác, không có cơ chế trách nhiệm giải trình cá nhân, v.v.). Năng lực lãnh đạo còn phân tán và sự phối hợp giữa các cơ quan, bộ phận còn yếu. Chưa có các nguyên tắc quản trị và hệ thống quy tắc ứng xử chuẩn mực đối với bộ máy hành chính công, dẫn tới tham nhũng và các hành xử sai quy tắc. Các cơ quan và công chức nhà nước thường bị quá tải với các công việc quản lý sự vụ, hành chính và do đó không thể đầu tư thời gian và sức lực đúng mức cho những công việc quản lý, lập chính sách mang tính chiến lược.

Cách tiếp cận chính sách mới cần dựa trên những nỗ lực tổng hợp, toàn diện để đưa ra giải pháp hiện đại về năng lực lãnh đạo, đào tạo nguồn nhân lực, tạo cơ chế động lực và cơ cấu tổ chức phù hợp.

Những chính sách và cơ chế cụ thể được đề xuất như sau:

- Thành lập một *Bộ phận Tư vấn Chính sách của Thủ tướng Chính phủ* bao gồm các chuyên gia và cán bộ có trình độ, uy tín và có đủ nguồn lực để nghiên cứu, phân tích chính sách cũng như đề xuất các phương án chính sách khả thi. Bộ phận này cần có thẩm quyền cao để có thể thu thập số liệu và điều phối các Bộ, cơ quan trong chính phủ. Bộ phận này cũng có nhiệm vụ theo dõi việc thực hiện các nhiệm vụ chính sách của các bộ, ngành và đóng vai trò điều phối chung. Một số nước đã có mô hình này, ví dụ như Bộ phận Chiến lược trong Văn phòng Thủ tướng Anh.
- Thực hiện triệt để việc *phòng và chống tham nhũng*; tham nhũng là vấn đề mang tính hệ thống, không phải là vấn đề hành xử cá nhân. Để chống tham nhũng hiệu quả đòi hỏi phải kết hợp đồng bộ nhiều biện pháp và có tầm nhìn dài hạn. Phải triệt tiêu các động lực làm nảy sinh tham nhũng thông qua những biện pháp trừng phạt và xử lý mạnh tay, nghiêm minh cũng như thiết lập một chế độ tiền lương cạnh tranh, gắn với năng lực và kết quả công tác của các công chức. Sự nêu gương và quyết tâm chính trị mạnh mẽ của các vị lãnh đạo cũng là một yếu tố quan trọng. Xoá bỏ và ngăn chặn các cơ hội để tham nhũng có thể phát sinh, ví dụ như minh bạch công khai hoá thông tin, đơn giản hoá thủ tục hành chính, sử dụng các công cụ của chính phủ điện tử, v.v. Cần thể chế hoá cơ chế chống tham nhũng, ví dụ qua việc thành lập một cơ quan chống tham nhũng độc lập trực thuộc Quốc hội. Những ví dụ quốc tế về các nỗ lực chống tham nhũng thành công có thể kể đến Ủy ban độc lập chống tham nhũng của Hồng Kông (ICAC) và Ban Điều tra Tham nhũng của Xingapo (CPIB). ICAC có chức năng điều tra, ngăn chặn và thông tin về các hành vi tham nhũng trong khi CPIB tập trung chủ yếu vào chức năng điều tra (Heilbrunn 2004, 3-6). Cả hai cơ quan nói trên đều đã đạt

được những thành quả đáng kể trong công tác chống tham nhũng trong cả khu vực công và tư nhân.

- Rà soát lại *hệ thống đào tạo công chức cán bộ* hiện nay, bắt đầu từ một số đơn vị làm thí điểm. Đào tạo về đánh giá tác động chính sách (RIA) là một ví dụ; có rất nhiều chương trình đào tạo về kỹ thuật lập pháp, nhưng rất ít chương trình đào tạo về cách tiếp cận trong việc xây dựng một hệ thống chính sách và quy định theo nguyên tắc thị trường và hướng tới phục vụ các đối tượng mà chính sách điều chỉnh. Ngoài việc thiết kế các chương trình đào tạo, việc lựa chọn cán bộ tham gia đào tạo cũng quan trọng. Việc lựa chọn cần dựa trên năng lực và tính chất công việc của cán bộ; không nên coi đào tạo như là một quyền lợi để phân phát. Kinh nghiệm của Xingapo trong việc xây dựng bộ máy công vụ rất đáng để tham khảo. Mỗi năm Chính phủ đều có các chương trình học bổng để chọn ra những sinh viên ưu tú nhất để đào tạo tiếp và tiếp nhận vào làm việc trong bộ máy nhà nước. Sáng kiến này giúp chính phủ thu hút được những người trẻ tuổi tài năng nhất để đảm đương các vị trí lãnh đạo chủ chốt của bộ máy trong tương lai. Trọng dụng nhân tài và đánh giá cán bộ dựa trên năng lực luôn là những nguyên tắc hàng đầu trong chính sách hành chính công vụ của Xingapo. Cục Hành chính công vụ trực thuộc Văn phòng Thủ tướng có một bộ phận nghiên cứu và xây dựng chiến lược riêng, chuyên xây dựng các kế hoạch cũng như thử nghiệm và thực hiện các ý tưởng mới về cải cách bộ máy hành chính công vụ. Họ tiến hành nghiên cứu về các kỹ năng mới cần xây dựng cho bộ máy công chức cũng như thực hiện các dự án nghiên cứu chính sách để cải thiện chất lượng các dịch vụ công và nâng cao năng lực của bộ máy công chức.
- Việc thực hiện một *chương trình cải cách toàn diện bộ máy hành chính công* là tối quan trọng và cấp thiết để đảm bảo sự thành công của các nỗ lực cải cách khác. Cần xây dựng một chiến lược cải cách hành chính công với những giải pháp cụ thể nhằm xây dựng một hệ thống hành chính công hiện đại. Sự minh bạch, năng lực và kết quả công tác là những nguyên tắc cơ bản cần áp dụng trong các quyết định về tuyển dụng, lương thưởng và đề bạt trong hệ thống.

.3. Cấu trúc liên kết giữa Trung ương và địa phương

Với quy mô và đặc điểm địa lý của Việt Nam, việc phân bổ hợp lý, hiệu quả quyền hạn và trách nhiệm giữa chính quyền trung ương và các địa phương là vô cùng quan trọng. Các công ty luôn có cơ sở sản xuất kinh doanh đặt tại một địa phương nào đó, do đó họ sẽ chịu tác động tổng hợp của các hiệu ứng chính sách từ cấp trung ương tới địa phương.

Cơ cấu phân quyền và phối hợp hiện nay của Việt Nam hiện đang có nhiều điểm yếu. Việc thiếu kết nối và phối hợp giữa các cơ quan ở cấp trung ương với cấp địa phương dẫn tới việc các quy định và chính sách được triển khai thực hiện rất khác nhau giữa các địa phương. Các địa phương nhiều khi thường áp dụng chiến lược “sao chép” các quy hoạch, kế hoạch, chính sách của các vùng, tỉnh khác thay vì tự xây dựng những chiến lược riêng phù hợp với đặc thù địa phương

mình. Các địa phương cũng thường cạnh tranh nhau thông qua việc “phá rào” các quy định chung hoặc dùng những lợi thế sẵn có như đất đai để thu hút đầu tư. Chính sách phát triển của các địa phương thường không được đặt trong mối liên kết giữa các địa phương trong vùng. Chính sách vùng của cấp trung ương chủ yếu vẫn là bù đắp cho các tỉnh, vùng kém phát triển hơn những phát triển hơn như Thành phố Hồ Chí Minh hay Hà Nội.

Cách tiếp cận chính sách mới cần rà soát, xem xét lại cơ chế phân cấp và chế độ trách nhiệm giải trình hiện nay, đồng thời, củng cố chức năng giám sát và kiểm soát trung ương đối với cấp địa phương trong ban hành và thực thi chính sách, thẩm quyền được giao. Các vùng hay địa phương cần được khuyến khích nâng cao NLCT của mình dựa trên những lợi thế và vị trí đặc thù của địa phương. Thay vì cạnh tranh, cần khuyến khích sự phối hợp và hợp tác giữa các tỉnh thông qua các chính sách phát triển cụm ngành.

Một số chính sách và cơ chế cụ thể được đề xuất như sau:

- Cấp vốn trên cơ sở cạnh tranh cho các tỉnh/vùng để xây dựng các *chiến lược phát triển kinh tế của tỉnh/vùng* đó. Thay vì bù đắp cho các tỉnh bằng việc đầu tư hạ tầng hay phân bổ vốn, Chính phủ trung ương có thể khuyến khích các tỉnh bằng cách cấp vốn tài trợ cho họ xây dựng các chiến lược phát triển kinh tế phù hợp với đặc thù của địa phương và cho họ một cơ chế phù hợp để thực hiện chiến lược đó. Mặc dù có những điểm khác biệt về điều kiện kinh tế - chính trị, nhưng Diễn đàn Phát triển Vùng của Đan Mạch có thể là một ví dụ hữu ích để Việt Nam tham khảo.
- Chính phủ trung ương có thể hỗ trợ sự phát triển của các vùng thông qua việc xây dựng một *nền tảng kiến thức và kỹ năng* về phát triển vùng, trong đó bao gồm các bộ số liệu cụ thể về từng vùng/địa phương – ví dụ Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Vùng (RCI) như đã đề cập trong phần chính sách cụm ngành nói trên, cũng như tổ chức các chương trình đào tạo cho các cán bộ xây dựng chính sách ở cấp địa phương.
- Rà soát lại *cấu trúc phân cấp hiện nay giữa cấp trung ương và địa phương*, củng cố vai trò giám sát và kiểm soát chất lượng của cấp trung ương. Xem xét khả năng tập trung hoá chức năng quản lý trong một số lĩnh vực về một đầu mối trung tâm (ví dụ như rà soát chính sách, quy định; cơ sở hạ tầng, v.v.) nhằm giúp điều phối, ưu tiên hoá, giám sát và đánh giá các chính sách vùng và việc thực hiện chính sách. Gần đây OECD đã thực hiện rất nhiều nghiên cứu chính sách về chủ đề này mà Việt Nam có thể tham khảo⁹.

4.2.3. Các cải cách chính sách trong những lĩnh vực khác

Những cải cách về chính sách và thể chế đã đề cập ở phần trên là những cải cách rất quan trọng mà việc thực hiện chúng có thể sẽ giúp Việt Nam nâng cao được NLCT trong ngắn và trung hạn.

⁹ Xem http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_34413_1_1_1_1_1,00.html

Nhưng tất nhiên, Chính phủ cũng cần phải chủ động thực hiện cải cách trên nhiều lĩnh vực khác nữa.

Cải cách chính sách trong những lĩnh vực đó cần gắn với tổng thể chiến lược nâng cao NLCT nói chung của quốc gia. Các nhà hoạch định chính sách của Chính phủ cần hiểu rõ chiến lược tổng thể này và trong mỗi quyết định chính sách của họ, họ cần cân nhắc ba câu hỏi sau:

- Liệu chính sách hay chương trình đó có *ảnh hưởng* tới các nỗ lực đang thực hiện trong chiến lược nâng cao NLCT không?
- Liệu có thể thiết kế chính sách hay chương trình đó theo cách để *kết hợp hay tận dụng* được các chính sách hay nỗ lực đang đưa ra trong chiến lược nâng cao NLCT không?
- Liệu chính sách hay chương trình đó có *góp phần tạo ra* những lợi thế cạnh tranh mà chiến lược nâng cao NLCT đang muốn tạo dựng?

Để những câu hỏi này có thể trở thành một bộ tiêu chí hướng dẫn hiệu quả cho các nhà hoạch định chính sách và nhà quản lý ở các cấp, cần phải đưa ra công bố và thảo luận rộng rãi chiến lược/chương trình hành động nâng cao NLCT quốc gia. Việc tạo sự đồng thuận và tuân thủ chiến lược này không thể thực hiện bằng mệnh lệnh; đó là quyết định tự do của các cá nhân trong việc sử dụng quyền tự quyết của họ để ra các quyết định phù hợp với mục tiêu chung của quốc gia. Điều này nghe có vẻ khó nhưng thực tế không quá khó để đạt được – các cá nhân sẽ nhìn ra lợi ích của họ trong việc đưa ra những quyết định mà quyết định đó có thể gắn kết hay tận dụng được nhiều nhất có thể các quyết định khác đang được đưa ra bởi các tổ chức, cá nhân khác trong hay ngoài Chính phủ.

4.3. Nâng cao NLCT Việt Nam: Cách thức và lộ trình thực hiện?

Có lẽ nhiều kiến nghị được trình bày trong các phần trên đây của báo cáo đã từng được đề xuất trước đó dưới hình thức này hay hình thức khác. Tuy nhiên, phân tích cho thấy, nhiều vấn đề mặc dù đã được nêu và kiến nghị vẫn cứ tồn tại, chưa được giải quyết. Việc thiếu một cơ chế để theo dõi và giải quyết vấn đề một cách hiệu quả không phải là vấn đề chỉ riêng có ở Việt Nam. Lý do cho tình trạng này là gì và làm thế nào để khắc phục?

- Chưa nhìn thấy sự cấp thiết phải thay đổi; sau nhiều năm tăng trưởng ấn tượng và mức sống của hàng triệu người Việt Nam đã được cải thiện, áp lực để thay đổi cách tiếp cận đối với mô hình phát triển kinh tế là chưa đủ lớn và đủ mạnh.

Phân tích trong báo cáo này cho thấy sự hài lòng với những thành tựu đạt được có thể là mối nguy lớn nhất. Ba nhiệm vụ chính đã nêu ở phần trên phản ánh những rủi ro có thể

xảy ra trong tương lai. Rủi ro về mất cân đối vĩ mô có thể dẫn tới một cuộc khủng hoảng lớn. Hai rủi ro còn lại sẽ dần dần làm suy giảm tốc độ tăng trưởng trong trung hạn. Các nhà lãnh đạo và hoạch định chính sách của Việt Nam cần phải nhận diện rõ những rủi ro nói trên và nỗ lực mạnh mẽ để đẩy lùi chúng. Những rủi ro này không phản ánh sự thất bại của mặt chính sách, mà trên nhiều mặt đó là hệ quả tự nhiên của quá trình tăng trưởng nhanh mà nền kinh tế Việt Nam đạt được trong hơn 25 năm qua. Cần phải coi những rủi ro này như là động lực để thôi thúc hành động và đổi mới.

- *Thiếu động lực cá nhân để thay đổi:* với mỗi cơ cấu thể chế nhất định, luôn tồn tại những nhóm lợi ích được hưởng lợi hoặc tạo dựng được tầm ảnh hưởng từ cơ cấu thể chế và hệ thống chính sách hiện tại. Điều này không chỉ riêng có ở Việt Nam, mà tồn tại ở rất nhiều quốc gia khác. Điều quan trọng là cần tạo dựng được động lực đủ mạnh để vượt qua lợi ích thiểu số của một số nhóm lợi ích riêng lẻ nhằm tiến hành những cải cách đem lại những lợi ích chung to lớn hơn cho quốc gia và đại đa số người dân.

Báo cáo này không kỳ vọng sẽ đưa ra một phương thuốc thần kỳ để khắc phục vấn đề nhóm lợi ích vốn hết sức phức tạp. Báo cáo chỉ nhằm cung cấp các số liệu và phân tích khách quan nhất nhằm chỉ ra rằng những cải cách nào là cần thiết để phục vụ lợi ích chung của quốc gia và người dân Việt Nam. Phần tiếp theo của báo cáo sẽ trình bày một vài gợi ý về một chiến lược thực hiện nhằm từng bước xây dựng động lực và tạo dựng được sự ủng hộ rộng rãi cho việc thực hiện cải cách.

- *Thiếu cơ sở logic và số liệu hỗ trợ cho các khuyến nghị;* nhiều đề xuất chính sách được đưa ra mà không dựa trên các phân tích rõ ràng về những vấn đề hay thách thức mà chính sách muốn giải quyết. Các đề xuất khuyến nghị đó thường chung chung và có thể áp dụng cho mọi quốc gia. Điều này làm giảm tính thuyết phục của các khuyến nghị vì chúng không gắn với điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam.

Không giống như một số nghiên cứu khác, báo cáo này cung cấp đầy đủ các số liệu và đánh giá khoa học được hỗ trợ bởi các luận cứ thực tế làm cơ sở cho các khuyến nghị đưa ra. Các khuyến nghị này gắn với điều kiện thực tế của Việt Nam và có thể bổ trợ lẫn nhau để đạt hiệu quả cao nhất. Báo cáo cũng đưa ra một bức tranh tổng thể về việc kết hợp đồng bộ các giải pháp trong từng lĩnh vực chính sách cụ thể như thế nào để đạt hiệu quả tối ưu. Việc thực hiện riêng lẻ một vài cải cách trong một vài lĩnh vực là không đủ, mặt khác cố gắng thay đổi mọi thứ cùng một lúc là không khả thi.

- *Chưa chú trọng đúng mức tới khâu triển khai thực hiện;* các chuyên gia tư vấn bên ngoài, nhất là khi họ xuất phát từ môi trường nghiên cứu và học thuật, thường tập trung nhiều hơn vào việc phân tích, nhận diện và xác định vấn đề. Sau đó họ thường xác định những mục tiêu cần đạt được trong một kịch bản tối ưu hoá. Tuy nhiên, họ ít tập trung hơn vào việc tìm hiểu làm thế nào để đạt được các mục tiêu đó. Và họ cũng thường ít tìm hiểu vì

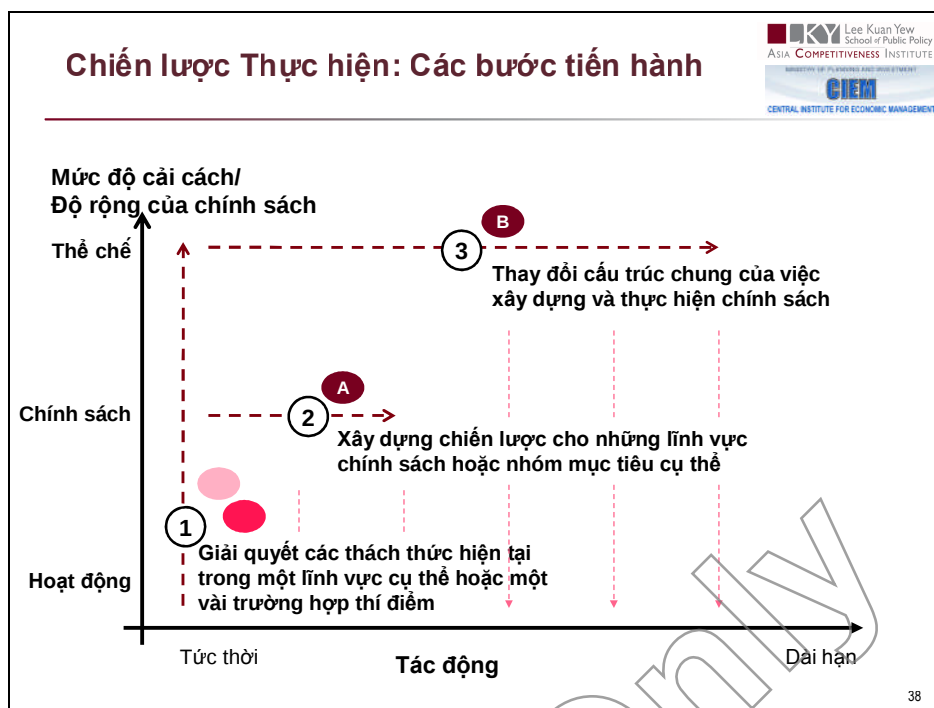
sao trước đây lại chưa có những nỗ lực tương tự hoặc những nỗ lực đã có mà chưa thành công.

Báo cáo này cung cấp một số gợi ý bước đầu về một chiến lược thực hiện những giải pháp kiến nghị nói trên. Phần còn lại của chương này trước hết sẽ thảo luận về cách thức xác định trình tự ưu tiên thực hiện các kiến nghị đã nêu để có thể đạt được thành công. Sau đó, chúng tôi xin đề xuất một cơ cấu tổ chức chịu trách nhiệm chủ trì và phối hợp quá trình thực hiện các nhiệm vụ ưu tiên đã được xác định. Những kiến nghị này chưa phải là một kế hoạch triển khai hoàn chỉnh, và chúng tôi cũng chưa có điều kiện tìm hiểu kỹ về các điều kiện kinh tế chính trị để tiến hành cải cách ở Việt Nam vì điều này nằm ngoài khuôn khổ nghiên cứu của báo cáo. Nhưng chúng tôi ý thức rất rõ tầm quan trọng của công tác triển khai thực hiện và hy vọng có thể cung cấp một số gợi ý ban đầu làm cơ sở cho các nhà hoạch định chính sách nghiên cứu và phát triển thành một chương trình hành động cụ thể của mình.

Cuối cùng, các nhà hoạch định chính sách cũng thường đặt câu hỏi hoài nghi về mục đích thực sự của các báo cáo tư vấn độc lập vì e ngại rằng các báo cáo này gắn với lợi ích của các tổ chức tài trợ thực hiện báo cáo. Báo cáo này được xây dựng với sự hợp tác giữa một viện nghiên cứu của Việt Nam và của Xingapo, và không nhằm mục đích hay phục vụ lợi ích nào khác ngoài việc giúp Việt Nam đạt được hiệu quả chính sách cao nhất thông qua việc cung cấp các số liệu, đánh giá, và phương pháp luận cùng với các gợi ý chính sách cụ thể nhằm hỗ trợ cho việc ra quyết định. Bất cứ quan điểm còn thiên lệch hay không chính xác nào được thể hiện trong báo cáo đều là quan điểm cá nhân của người viết, chứ không thể hiện lợi ích của một tổ chức nào.

4.3.1. Trình tự thực hiện các cải cách

Việc lập một trình tự thực hiện các nhiệm vụ trong chiến lược nâng cao NLCT không chỉ là một kỹ thuật thực hiện, mà còn là một công việc quan trọng. Trước hết, các chính phủ không thể cải tiến hay thay đổi tất cả các các yếu tố của NLCT cùng một lúc. Bởi vì, điều đó vượt quá khả năng của các chính phủ và thường dẫn tới thất bại. Đối với Việt Nam, thách thức này càng lớn hơn vì nền kinh tế Việt Nam đang cần chuyển đổi từ một nền tảng cạnh tranh với các lợi thế hiện tại sang một nấc thang mới với các lợi thế mới. Thứ hai, hiệu quả của một cải cách thường phụ thuộc vào các bước cải cách được tiến hành song song hoặc đã được thực hiện trước đó. Nếu không có một trình tự thực hiện đúng, sẽ mất nhiều thời gian hơn nhiều để đạt được kết quả. Trong thời gian đó, ý chí và quyết tâm chính trị để theo đuổi cải cách có thể bị giảm sút nếu không có đủ và có kịp thời những kết quả hay bằng chứng thuyết phục. Do đó, xác định được một trình tự cải cách hợp lý là một yếu tố quan trọng của một chiến lược nâng cao NLCT bền vững.



Đối với Việt Nam, chúng tôi đề xuất một quá trình cải cách theo hướng tăng dần. Ban đầu, những thay đổi về NLCT sẽ được dẫn dắt bởi một số hoạt động ở quy mô thí điểm. Dần dần, các giải pháp mới từ việc thực hiện thí điểm sẽ được nhân rộng ra ở quy mô quốc gia và mở ra nhiều lĩnh vực khác. Và ở giai đoạn cuối cùng sẽ là các thay đổi về cơ cấu thể chế trong việc hoạch định chính sách và thực thi chính sách.

Ngoại lệ duy nhất trong cách tiếp cận từ dưới lên này là nhóm các giải pháp đối phó với những rủi ro ngày càng tăng của mất cân đối vĩ mô. Bởi vì, một đối sách có hiệu quả để giải quyết vấn đề này cần phải có các thay đổi trên tất cả các cấp độ từ giải pháp riêng lẻ đến nội dung của chính sách và cải cách cơ cấu tổ chức trong một khoảng thời gian tương đối ngắn.

Có hai lý do chính để lựa chọn cách tiếp cận từ dưới lên cho chiến lược nâng cao NLCT. Thứ nhất, vì chưa có một “nguy cơ rõ ràng và trực diện” đe dọa sự thịnh vượng của Việt Nam, nên sẽ không dễ huy động được sự đồng thuận và ủng hộ mạnh mẽ đối với một chương trình cải cách toàn diện. Các cải cách sẽ dễ xảy ra hơn nếu những kết quả tích cực có được từ các cải cách ở cấp dưới dần tạo ra động lực thúc đẩy những thay đổi ở cấp cao hơn, Thứ hai là với cơ cấu chính trị và đặc thù của Việt Nam, một chiến lược nâng cao NLCT sẽ phải thuyết phục những người ra quyết định ở các cấp và các bộ phận khác nhau của Chính phủ. Một quy trình thực hiện từ trên xuống theo mệnh lệnh sẽ khó có hiệu quả trong một môi trường như vậy. Một quá trình thay đổi dần dần sẽ có nhiều cơ hội để thu nhận được sự ủng hộ và đồng thuận qua thời gian hơn.

Tuy nhiên, cách tiếp cận từ dưới lên cũng có những bất lợi. Một chiến lược quốc gia nhằm xác định các lợi thế cạnh tranh cụ thể và định vị định vị Việt Nam trong nền kinh tế toàn cầu không thể xây dựng được từ dưới lên; nó đòi hỏi phải có , quyết định từ trên xuống, và chính quyết định đó sẽ là tư tưởng chỉ đạo cho việc xây dựng các quyết định chính sách cụ thể.. Những khuyến nghị trong báo cáo này đã tạm thời “bỏ qua” một chiến lược tổng thể quốc gia như vậy. Các hành động chính sách được kiến nghị là nhất quán với tập hợp các chương trình cụ thể mà những chương trình đó có lẽ sẽ là những lựa chọn cho Việt Nam. Quá trình xây dựng chiến lược quốc gia về năng lực cạnh tranh sẽ bắt đầu sau khi các khuyến nghị cụ thể trong báo cáo này được thực hiện thành công.

4.3.2. Quản lý chương trình hành động nâng cao NLCT

Nâng cao NLCT là một quá trình tổng hợp, toàn diện, bao trùm nhiều lĩnh vực chính sách và nhiều cấp độ chính quyền khác nhau. Trên nhiều khía cạnh, đặc biệt là trong việc thiết kế và thực hiện các cải cách kinh tế vi mô, quá trình này đòi hỏi phải tập hợp các thành phần tham gia từ cả bên trong và bên ngoài Chính phủ. Quá trình thực hiện chương trình hành động nâng cao NLCT đòi hỏi phải xác định và phân công trách nhiệm một cách rõ ràng ít nhất trong hai cấp độ. Một là, đối với mỗi sáng kiến hay biện pháp cụ thể, cần phải có một cơ quan hay nhóm công tác chịu trách nhiệm chỉ đạo triển khai thực hiện sáng kiến hay biện pháp đó. Hai là, cần có một cơ quan tổng hợp cấp trung ương để quản lý bao quát toàn bộ danh mục các hoạt động, chương trình cải cách, đảm bảo rằng tất cả giải pháp, nhiệm vụ quan trọng nhất đều được triển khai thực hiện, đồng thời, huy động được một cách kịp thời các nguồn lực và nhân tố mới.

Trong những năm qua, *Hội đồng năng lực cạnh tranh quốc gia* đã được thành lập ở nhiều quốc gia. Các hội đồng có thể khác nhau về cơ cấu tổ chức, mục tiêu và chức năng nhiệm vụ. Phần lớn các hội đồng đều có nhiệm vụ xây dựng các chương trình hành động nâng cao NLCT để trình Chính phủ. Các hội đồng đều có thành phần đại diện từ cả khu vực nhà nước và khu vực tư nhân và thường do một lãnh đạo cấp cao của Chính phủ hoặc kết hợp cả lãnh đạo Chính phủ và lãnh đạo doanh nghiệp đồng chủ trì¹⁰. Hội đồng thường có một ban thư ký nhỏ để hỗ trợ hoạt động của Hội đồng, tập hợp các phân tích chính sách từ các ngành Bộ, ngành của Chính phủ và các chuyên gia tư vấn bên ngoài, và tổng hợp các kết quả phân tích thành các báo cáo và đề xuất chính sách cho Chính phủ.

¹⁰ Ngoại lệ là Hội đồng NLCT của Hoa Kỳ và Hội đồng Tư nhân về NLCT của Colombia. Cả hai hội đồng này thành phần đều chỉ gồm đại diện của khu vực tư nhân và họ tự tổ chức ra hội đồng như là một đối tác thảo luận chính sách với Chính phủ.

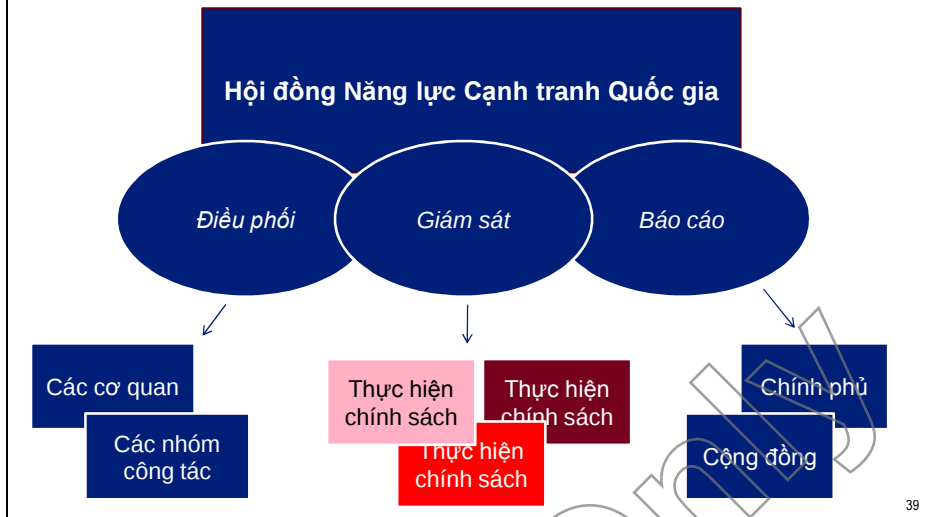
Ví dụ về những nước có Hội đồng NLCT được tổ chức theo mô hình chung khá phổ biến này có *Croatia, Ai Cập, Peru* và *Thụy Điển*¹¹. Mặc dù những hội đồng kiểu này có tác dụng nâng cao chất lượng của các thảo luận chính sách về NLCT, tác động của hội đồng đối với việc ra chính sách thường là hạn chế. Một số nước khác lại tổ chức mô hình hội đồng NLCT gắn chặt với quá trình xây dựng chính sách. Để làm được điều này, cần có sự gắn kết trực tiếp hoặc gián tiếp của hội đồng với các cấp lãnh đạo cao nhất của Chính phủ, hoặc thông qua việc tổ chức hội đồng như là một bộ phận của bộ máy hành chính nhà nước. Ví dụ, *Hàn Quốc* có Hội đồng NLCT của Tổng thống (PCNC) và hội đồng này báo cáo trực tiếp lên Tổng thống. Mô hình tổ chức này giúp cho hội đồng có quyền lực chính trị và có thể tác động trực tiếp vào quy trình chính sách. PCNC có trách nhiệm rà soát việc triển khai thực hiện các sáng kiến nâng cao NLCT mà hội đồng đề xuất. Hội đồng NLCT quốc gia của *Philippin* cũng báo cáo trực tiếp lên Tổng thống, nhưng ít tham gia trực tiếp vào quá trình thiết kế và thực hiện chính sách hơn so với mô hình của *Hàn Quốc*. Ngược lại, Hội đồng NLCT quốc gia của *Cộng hoà Dominic* lại được xây dựng chỉ để giám sát việc thực hiện Chương trình về nâng cao NLCT quốc gia. Hội đồng về Toàn cầu hoá của *Dan Mạch* và Hội đồng Chính sách Khoa học Công nghệ của *Phần Lan* (mới được đổi tên thành Hội đồng Nghiên cứu và Đổi mới vào tháng Một 2009) đều do Thủ tướng chủ trì và có thành viên là các Bộ trưởng có liên quan cùng với đại diện các doanh nghiệp, viện nghiên cứu, nghiệp đoàn. Ở cả hai quốc gia trên, các thành viên chính phủ trong hội đồng đều sử dụng những hội đồng này như những diễn đàn để thảo luận và thiết kế các chính sách mà sau đó được luật hoá. Hội đồng NLCT của *Ailen* được tổ chức như một bộ phận của bộ máy hành chính nhà nước, nhưng có cả các thành viên được chỉ định từ bên ngoài khu vực nhà nước. Nhiệm vụ của hội đồng này là cung cấp cho Chính phủ các số liệu, phân tích và tư vấn khách quan về các vấn đề NLCT. Mô hình của *Xingapo* thì mang tính chất của một cơ quan tạm thời nhằm đánh giá NLCT, với tên gọi gần đây nhất là Hội đồng Chiến lược Kinh tế, cũng theo cách tiếp cận tương tự như của *Ailen*.

Từ kinh nghiệm quốc tế này, Việt Nam cần lựa chọn cho mình một cơ cấu hội đồng phù hợp nhất với các nhu cầu chính sách kinh tế và các điều kiện cụ thể của hệ thống thể chế. Trong báo cáo này, chúng tôi chỉ ra một số yêu cầu đặt ra đối với Việt Nam: Việt Nam cần cải thiện chất lượng đối thoại chính sách ngay từ khâu xây dựng, thiết kế chính sách. Việt Nam cần đưa ra các lựa chọn chính sách dựa trên tầm nhìn chiến lược về cái đích mà mình muốn hướng tới, và những việc cần làm để đi tới đích. Và Việt Nam cần phối hợp nhuần nhuyễn một cách có hệ thống giữa xây dựng chính sách với thực hiện và đánh giá chính sách.

Chúng tôi kiến nghị thành lập **Hội đồng Năng lực Cạnh tranh Việt Nam (VCC)** để đảm nhận vai trò này.

¹¹ Hội đồng Toàn cầu hoá của Thụy Điển hoạt động từ 2007 tới 2009, và tổng kết hoạt động của mình trong báo cáo cuối cùng của Hội đồng, tham khảo <http://www.sweden.gov.se/sb/d/9299/a/84844> (truy cập ngày 13/10/2010).

Chiến lược Thực hiện: Cơ chế và Tổ chức



Chức năng nhiệm vụ của Hội đồng:

Chúng tôi kiến nghị Hội đồng năng lực cạnh tranh có ba nhiệm vụ chủ yếu sau đây:

- *Điều phối* các cơ quan, chính phủ và các nhóm dự án phối hợp công – tư tham gia thực hiện các cải cách và sáng kiến được đề ra trong chương trình nâng cao NLCT. Tuy bản thân Hội đồng có thể không có nhiều nguồn lực, nhưng Hội đồng sẽ hỗ trợ huy động các nguồn lực tài chính và năng lực chuyên môn cần thiết. Các thành viên của Hội đồng sẽ giám sát và chỉ đạo, hướng dẫn cho các nhóm dự án cụ thể.
- *Giám sát* tiến độ thực hiện của từng hoạt động, dự án nói riêng và toàn bộ chương trình nâng cao năng lực cạnh tranh nói chung. Hội đồng sẽ thảo luận về việc bổ sung, điều chỉnh hay chấm dứt các hoạt động, dự án hiện có và đề xuất các dự án, hoạt động mới. Điều này đòi hỏi Hội đồng phải có năng lực và thẩm quyền để yêu cầu và tiếp nhận thông tin từ các Bộ, ngành của Chính phủ, cũng như phải có năng lực giám sát nội bộ trong bản thân Hội đồng hoặc Ban thư ký của Hội đồng, có thể thông qua phối hợp với các cơ quan chính phủ phụ trách về kiểm toán, phân tích chính sách và quản lý ngân sách.
- *Báo cáo* với các cơ quan của Đảng, Chính phủ, và cộng đồng về tiến độ và kết quả thực hiện chương trình nâng cao NLCT, gồm cả việc thường xuyên cập nhật, rà soát, đánh giá

tiền độ cũng như tổ chức các sự kiện như Hội nghị NLCT Việt Nam hàng năm hay xuất bản Báo cáo NLCT Việt Nam hàng năm (hoặc hai năm một lần).

Cơ cấu tổ chức và hoạt động:

Để thực hiện những nhiệm vụ trên, Hội đồng có các thành viên là lãnh đạo của các Bộ, ngành, cơ quan chủ chốt của Chính phủ, các nhà quản lý doanh nghiệp có uy tín, bao gồm cả doanh nghiệp nước ngoài. Với chức năng nhiệm vụ quan trọng và tổng hợp như vậy, nhất thiết Hội đồng phải do cấp lãnh đạo cao nhất của Chính phủ đứng đầu. Chúng tôi đề xuất Chủ tịch Hội đồng là Thủ tướng. Hội đồng được phân chia thành các nhóm công tác, mỗi nhóm chịu trách nhiệm về một (hoặc một số) lĩnh vực chính sách nhất định.

Hội đồng sẽ có một Ban thư ký giúp việc với thành phần là các chuyên gia và các nhà hoạt động thực tiễn hàng đầu trong các lĩnh vực. Ban thư ký sẽ hoạt động độc lập hoàn toàn với các cơ quan chính phủ nhưng có quyền liên hệ và báo cáo trực tiếp với lãnh đạo cấp cao nhất của Chính phủ. Ban thư ký cần có ngân sách hoạt động riêng. Hội đồng sẽ phối hợp chặt chẽ với Bộ phận Tư vấn Chính sách của Thủ tướng.

Bước đầu, Chính phủ có thể nghiên cứu thành lập một *Ban chỉ đạo* nhằm chủ trì việc thực hiện các dự án thí điểm về nâng cao NLCT được đề xuất trong báo cáo này. Thành phần của Ban chỉ đạo bao gồm các cán bộ cấp cao của các Bộ, ngành và đại diện các doanh nghiệp và các cơ quan, tổ chức có liên quan khác. Ban chỉ đạo có thể báo cáo trực tiếp lên một Phó Thủ tướng và Phó Thủ tướng sẽ phân công một đơn vị đầu mối đóng vai trò là Tổ thư ký cho Ban chỉ đạo. Ban chỉ đạo này sẽ chủ trì việc triển khai thử nghiệm hình thức phối hợp công – tư, phối hợp liên ngành trong thực hiện các dự án. Ban chỉ đạo này sẽ là hạt nhân để hình thành nên Hội đồng NLCT với quy mô và chức năng nhiệm vụ bao quát hơn.

Kết luận

Sự tăng trưởng năng động của Việt Nam từ giữa thập kỷ 80 là một trong những câu chuyện thành công ấn tượng nhất của kinh tế thế giới. Sự tăng trưởng này đã giúp thay đổi cuộc sống của hàng triệu người Việt Nam. Tăng trưởng kinh tế cho tới nay chủ yếu được dẫn dắt bởi sự chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá sang kinh tế thị trường, sự hội nhập vào nền kinh tế thế giới và sự chuyển đổi cơ cấu từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ. Gần đây, các chính sách tập trung vào tăng cường đầu tư vốn để duy trì tăng trưởng. Về tổng thể, tăng trưởng của Việt Nam trong những thập kỷ qua chủ yếu dựa trên việc khai thác các lợi thế cạnh tranh sẵn có, nhất là nguồn lao động giá rẻ.

Mô hình tăng trưởng này đã đạt tới giới hạn, thể hiện rõ qua mức năng suất thấp và các mất cân đối mang tính cơ cấu của nền kinh tế. Việt Nam sẽ cần vượt lên khỏi mô hình tăng trưởng hiện nay nếu không muốn bị tắc lại ở mức thu nhập trung bình thấp và phải đối mặt với sự cạnh tranh ngày càng cao từ các nền kinh tế mới nổi. Để làm được việc đó, Việt Nam cần liên tục nâng cấp

các nền tảng năng lực cạnh tranh sẵn có của mình cũng như tạo dựng những lợi thế cạnh tranh mới để bước lên một nấc thang phát triển mới.

Hiện nay ở Việt Nam đã có sự thống nhất và sẵn sàng cao giữa các chủ thể của nền kinh tế về việc đưa những vấn đề này ra thảo luận một cách nghiêm túc và triển khai thành các giải pháp thực hiện cụ thể. Báo cáo Năng lực Cạnh tranh Việt Nam được xây dựng với hy vọng sẽ cung cấp các nghiên cứu toàn diện dựa trên các số liệu khoa học và các đề xuất chính sách cụ thể nhằm phục vụ cho các thảo luận chính sách quan trọng này. Báo cáo không có tham vọng sẽ đưa ra một phương thuốc thần để giải quyết ngay lập tức các vấn đề và thách thức hiện nay. Nhưng Báo cáo sẽ gợi ý một lộ trình rõ ràng để có thể thực hiện thành công các bước đi sắp tới. Thành công của quá trình nâng cao năng lực cạnh tranh cuối cùng sẽ phụ thuộc vào quyết tâm và nỗ lực của Chính phủ, cộng đồng doanh nghiệp và người dân Việt Nam. Tham vọng của chúng tôi là đề xuất một nền tảng cơ sở phục vụ cho các thảo luận chính sách và xây dựng một lộ trình thực hiện nhằm nhanh chóng biến các nghiên cứu phân tích thành hành động chính sách. Mục tiêu của chúng tôi là sẽ xây dựng một chuỗi các Báo cáo Năng lực Cạnh tranh Quốc gia định kỳ cho Việt Nam. Chúng tôi mong muốn và cam kết sát cánh cùng Việt Nam trong nỗ lực quan trọng này trong thời gian tới.

Tài liệu tham khảo Chương 4:

- Chương trình Kinh tế Fulbright (2008). “Thách thức về cơ sở hạ tầng ở Việt Nam”.
- Heilbrunn, John R. (2004). “Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?” World Bank Institute, <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf>. Accessed August 13, 2010.
- Singapore Ministry of National Development (2010). <http://www.mnd.gov.sg/>. Accessed August 13, 2010.
- Singapore Economic Development Board (2010). <http://www.edb.gov.sg>. Accessed August 13, 2010.
- World Bank (2009). “Review of World Bank Group Support to Structured Public-Private Dialogue for Private and Financial Sector Development,” <http://www.publicprivatedialogue.org/papers/>. Accessed October 13, 2010.