

CHƯƠNG 6

NHỮNG NỀN TẢNG CỦA TĂNG TRƯỞNG

DẪN NHẬP

Từ khi bắt đầu Đổi Mới năm 1986, Việt Nam đã thực hiện nhiều cải cách theo hướng thị trường, hội nhập với kinh tế thế giới và khu vực nhằm tạo thêm cơ hội cũng như nâng cao khả năng tận dụng các cơ hội cho phát triển kinh tế. Đây chính là tiền đề quan trọng để Việt Nam thu được những thành tựu quan trọng trong tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo, đưa Việt Nam từ một nước thu nhập thấp sang một nước có thu nhập trung bình thấp.

Một thách thức lớn nhất đối với Việt Nam hiện nay là làm sao duy trì được tăng trưởng nhanh, bền vững. Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng, nhất là từ khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) năm 2007, đã cho thấy nền kinh tế Việt Nam dễ tổn thương hơn trước những biến động của thị trường thế giới. Đặc biệt, quá trình này làm bộc lộ rõ hơn những điểm yếu cố hữu của nền kinh tế Việt Nam. Đó là mô hình tăng trưởng dựa nhiều vào sự “bành trướng” đầu tư công và tín dụng (“đồng tiền dễ dãi”), việc mở rộng các yếu tố đầu vào (như vốn, lao động), trong khi hiệu quả sử dụng nguồn lực lại chậm được cải thiện.

Trong bối cảnh ấy, chính sách ổn định kinh tế vĩ mô và kiềm chế lạm phát trong thời gian vừa qua, dù ngụ ý hay công khai thể hiện sự chấp nhận đánh đổi tăng trưởng kinh tế giảm trong ngắn hạn, không cản trở tư duy hướng tới tăng trưởng nhanh, bền vững. Việt Nam đang đứng trước cả cơ hội và áp lực để tái cơ cấu nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng hiệu quả, bền vững hơn. Chính vì vậy, việc xem xét lại nguồn gốc và rộng hơn là những nền tảng của tăng

trưởng kinh tế là một nội dung cần thiết để có tư duy, chính sách thích hợp trong thời gian tới.

TĂNG TRƯỞNG VÀ NHỮNG NỀN TẢNG CỦA TĂNG TRƯỞNG

Tăng trưởng kinh tế là điểm khởi đầu của phát triển, xét cả về mặt lý luận và thực tiễn. Ở đây, tăng trưởng kinh tế được hiểu là việc tạo ra nhiều của cải hơn nhằm đáp ứng nhu cầu xã hội. Tăng trưởng kinh tế thường được đo lường dựa trên các chỉ số Tổng sản phẩm trong nước (GDP) và/hoặc Tổng sản phẩm quốc gia (GNP). GDP là toàn bộ hàng hoá, dịch vụ mới được tạo ra trong một kỳ (chẳng hạn một năm) bằng các nhân tố sản xuất trong phạm vi lãnh thổ quốc gia. GNP cũng phản ánh lượng hàng hoá, dịch vụ mới được tạo ra trong một kỳ nhất định, song bởi các nhân tố sản xuất do công dân quốc gia đó sở hữu. Với các chỉ số này, tăng trưởng kinh tế chỉ đơn thuần đề cập đến gia tăng năng lực để tạo ra giá trị gia tăng thông qua các hoạt động kinh tế. Để đánh giá tăng trưởng kinh tế, GDP/GNP tính theo giá cơ sở của cùng một năm gốc (GDP/GNP thực) thường được quan tâm nhiều hơn do loại bỏ được biến động giá cả.

Tăng trưởng kinh tế không chỉ đơn thuần là làm ra nhiều hơn cái vốn có mà cần trở thành một quá trình dịch chuyển cơ cấu làm thay đổi tất cả các khía cạnh sản xuất và tiêu dùng. Sự dịch chuyển cơ cấu kinh tế, trình độ công nghệ phát sinh do nhiều nguyên nhân. Thu nhập tăng làm thay đổi xu hướng tiêu dùng, gây áp lực “buộc” sản xuất, công nghệ thay đổi cho phù hợp. Đến lượt mình, sản xuất và công nghệ lại có thể kích thích cách thức tiêu dùng mới, v.v... Tốc độ dịch chuyển cơ cấu kinh tế phụ thuộc vào năng lực thể chế (thị trường, nhà nước), mức độ mở cửa, v.v... Có thể nói, “tăng trưởng kinh tế không phải là tất cả, song nếu không có tăng trưởng thì chúng ta cũng không thể đi đến đâu”.¹⁰¹

Các nhà kinh tế học đều thừa nhận rằng tăng trưởng kinh tế phụ thuộc vào các nhân tố chính là lao động, vốn, tài nguyên (đất đai), tri thức, công nghệ và kỹ năng của người lao động. Tuy nhiên, trong một

¹⁰¹UNESCAP (2001).

thời gian dài, vốn luôn được xem là nhân tố thiết yếu đầu tiên đảm bảo tăng trưởng. Theo đó, các nước nghèo rất khó thoát ra khỏi “vòng luẩn quẩn của sự đói nghèo”: Thu nhập thấp $\Rightarrow$ tiết kiệm thấp $\Rightarrow$ đầu tư thấp $\Rightarrow$ tăng trưởng thấp $\Rightarrow$ thu nhập thấp.

Quan điểm bi quan này về tăng trưởng đã không tính đầy đủ đến hai yếu tố là: (i) hiệu quả đầu tư là khác nhau ứng với mỗi mức tiết kiệm và đầu tư, tùy thuộc vào năng lực tri thức, quản trị và kỹ năng lao động; và (ii) trong bối cảnh mở cửa, hội nhập và toàn cầu hoá, mỗi nước đều có thể thu nhận thêm các nguồn vốn hỗ trợ (trong nhiều trường hợp được xem như một “cú hích” cho nền kinh tế) cùng năng lực và các kỹ năng từ bên ngoài. Nhìn chung, bên cạnh việc thừa nhận vai trò to lớn của tích lũy và vốn, các học thuyết tăng trưởng kinh tế cũng cho thấy như vậy.

Học thuyết của Solow (1956) về tăng trưởng kinh tế trong mối quan hệ với các nhân tố (vốn, lao động, công nghệ) và với đầu tư - tiết kiệm vẫn được xem là “có ích nhất” vì nó không chỉ dựa trên những giả định tương đối thực tế, mà còn đi kèm với những hàm ý chính sách quan trọng như: (i) trong khi vai trò của tiết kiệm và đầu tư đối với tăng trưởng kinh tế được đề cao, đầu tư chỉ làm tăng thu nhập bình quân đầu người trong thời kỳ chuyển tiếp do năng suất cận biên của vốn giảm dần; (ii) các nước nghèo có tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh hơn và cuối cùng sẽ “tiến kịp” các nước phát triển. Lý do là các nước nghèo có tỷ lệ vốn trên lao động thấp, nên hiệu quả của đồng vốn được sử dụng cao hơn, do đó kéo theo tốc độ tăng trưởng nhanh hơn trong giai đoạn chuyển tiếp. Tuy nhiên, quá trình “tiến kịp” này là có điều kiện. Một số không ít nền kinh tế đã không tiến kịp các nước giàu hơn, và thậm chí còn rơi vào tình trạng tăng trưởng thấp và nghèo đói; và (iii) nhân tố duy nhất duy trì quá trình tăng trưởng bền vững chính là tiến bộ công nghệ. Tuy nhiên, Solow chưa chỉ ra được tiến bộ công nghệ diễn ra như thế nào và có chịu tác động chính sách hay không.

Lịch sử cho thấy kinh tế thế giới chỉ thực sự tăng trưởng nhanh chóng cùng với các cuộc cách mạng công nghiệp và công nghệ trong vòng hơn hai thế kỷ trở lại đây. Trong hai thế kỷ 19 và 20, dân số thế

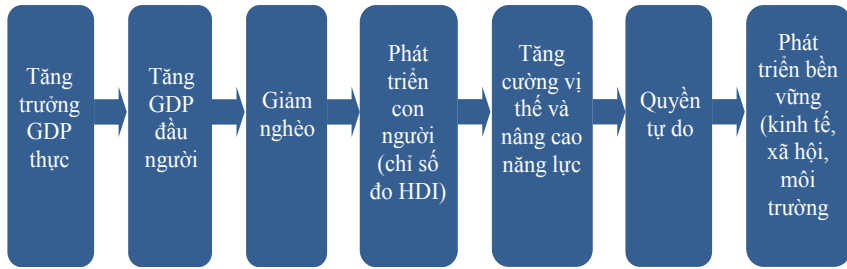
giới tăng năm lần, song tổng sản lượng thực đã tăng tới 40 lần, khiến sản lượng thực bình quân đầu người đã tăng gấp tám lần¹⁰². Tuy nhiên, mức tăng trưởng và trình độ phát triển có sự chênh lệch đáng kể giữa các nước trong nhiều giai đoạn. Ngay trong nửa sau thế kỷ 20, một số nước “bắt kịp” với các nước phát triển, trong khi nhiều nước vẫn chưa thoát khỏi tình trạng nghèo đói và không ít nước mất đà phát triển, thậm chí rơi vào khủng hoảng kinh tế và đổ vỡ xã hội.

Khái niệm *tăng trưởng kinh tế* có nội hàm hẹp hơn nhiều so với khái niệm *phát triển*. Khác với tăng trưởng kinh tế, khái niệm *phát triển* phản ánh tất cả những thay đổi cả về kinh tế, xã hội, chính trị, môi trường tự nhiên, v.v... Ngay nội tại tư duy phát triển cũng có những bước chuyển biến đáng kể, bao gồm cả các khía cạnh về phát triển con người, tăng vị thế và năng lực cho con người, tự do, và phát triển bền vững trên nhiều mặt (như môi trường, xã hội, văn hóa). Tuy vậy, khởi điểm của quá trình tư duy ấy vẫn là tăng trưởng kinh tế. Chính ở đây, tăng trưởng và phát triển kinh tế là hai khái niệm có liên quan mật thiết đến nhau.

Trong thời đại mới, tư duy phát triển gắn bó chặt chẽ với tăng trưởng kinh tế, phát triển bền vững, và đặc biệt là phát triển con người. Phát triển bền vững đòi hỏi nhu cầu hiện tại được đáp ứng, song không gây tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai. Đảm bảo phát triển bền vững, do đó, đi liền với các nguồn giá trị tài sản, vốn con người, vốn tự nhiên, và vốn xã hội hay thể chế xã hội. Trong khi đó, phát triển con người là sự mở rộng các cơ hội lựa chọn về kinh tế - chính trị - xã hội cùng việc hoàn thiện năng lực con người để tận dụng các cơ hội lựa chọn nhằm nâng cao phúc lợi xã hội và chất lượng cuộc sống, để con người trở thành trung tâm của sự phát triển, vừa là chủ thể vừa là mục đích của sự phát triển (Hình 6.1).

¹⁰²Tham khảo Van den Berg (2001).

Hình 6.1. Sự tiến triển về tư duy phát triển



Nguồn: Meier (2001).

Để phản ánh trình độ phát triển, người ta thường sử dụng các chỉ số như:

- Chỉ số GDP (GNP) bình quân đầu người;
- Chỉ số phát triển con người (HDI), được tính toán dựa trên thu nhập bình quân đầu người, tuổi thọ trung bình, và các chỉ số về giáo dục (tỉ lệ biết chữ, tỉ lệ nhập học các cấp);
- Chỉ số về mức độ tự do với hai khía cạnh: tự do về chính trị (khả năng tác động đến hệ thống chính trị) và tự do kinh tế (khả năng tự do thực hiện các hoạt động sản xuất - kinh doanh);
- Chỉ số giá trị của giải trí (số đo còn gây tranh cãi vì khái niệm giải trí được hiểu khác nhau, nhạy cảm với quan niệm về đạo đức, truyền thống văn hoá, v.v...).

Có thể thấy tăng trưởng kinh tế là tiền đề hết sức quan trọng cho phát triển. Dầu vậy, tăng trưởng kinh tế mới chỉ là điều kiện cần, chứ chưa đủ, cho phát triển. Tăng trưởng kinh tế ở mức cao và liên tục sẽ tạo thêm cơ hội tham gia các hoạt động kinh tế cho người dân. Tuy nhiên, nếu chỉ chú trọng tăng trưởng kinh tế nhanh bằng mọi giá mà không lưu tâm đến các chính sách tái phân bổ thu nhập, ổn định kinh tế vĩ mô, ổn định chính trị - xã hội, và các nền tảng cho phát triển trong dài hạn khác thì tăng trưởng kinh tế sẽ không đi kèm với phát triển. Trong trường hợp này, đến một lúc nào đó, quá trình phát triển trì trệ sẽ có tác động tiêu cực

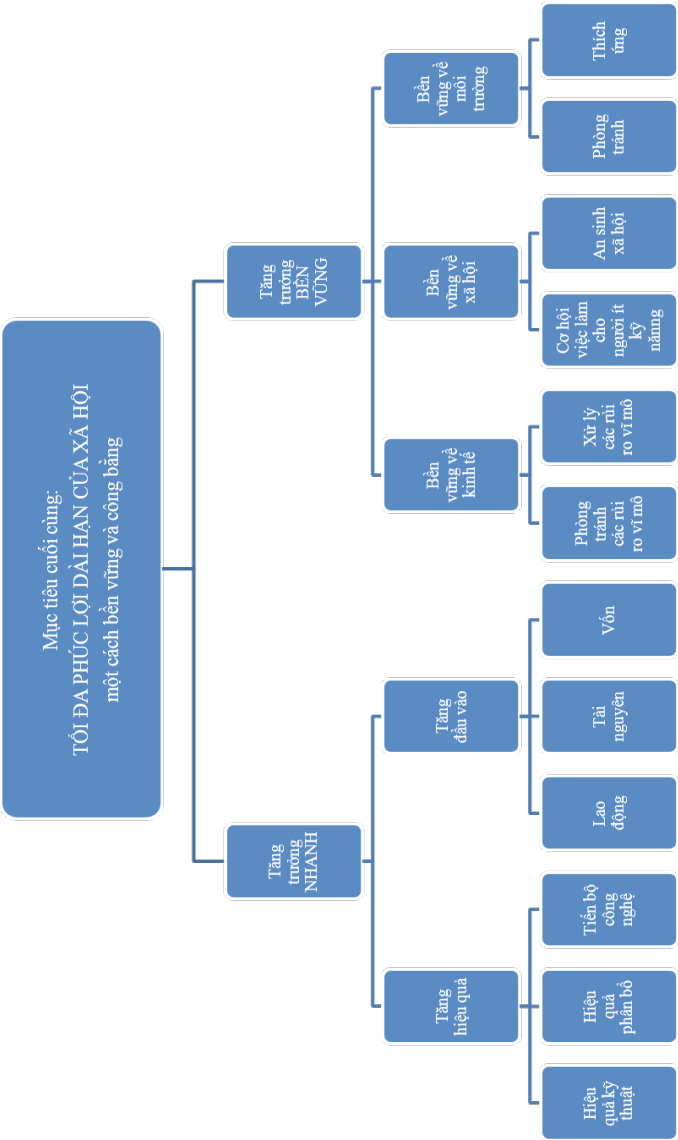
trở lại đến tăng trưởng kinh tế. Ngược lại, duy trì được phát triển sẽ tạo điều kiện cho tăng trưởng kinh tế có tính cân bằng và bền vững hơn.

Các quốc gia đều hướng tới một mục tiêu chung là phát triển. Tuy nhiên, do quan niệm và bản chất khác nhau giữa tăng trưởng kinh tế và phát triển, các quốc gia đạt được những kết quả khác nhau trong chính sách định hướng phát triển. Những tranh cãi về các thành tố (và liều lượng) cần thiết của chính sách phát triển sẽ khó có hồi kết. Mặc dù vậy, chính sách kinh tế cần phải hướng tới mục tiêu tối thượng tối đa phúc lợi dài hạn (bao gồm cả khía cạnh vật chất và phi vật chất) của xã hội một cách bền vững và công bằng.¹⁰³ Dưới góc độ của nghiên cứu kinh tế vĩ mô, mục tiêu tối thượng này có thể được cụ thể thành “*Nâng cao phúc lợi của người dân trên cơ sở tăng trưởng nhanh và bền vững*”. Các mục tiêu cuối cùng và mục tiêu trung gian của tăng trưởng được mô tả trong Hình 6.2.

Hướng tới mục tiêu cuối cùng là tối đa phúc lợi dài hạn của xã hội một cách bền vững và công bằng, một nền kinh tế có thể lựa chọn các mục tiêu trung gian như tăng trưởng kinh tế nhanh và tăng trưởng kinh tế bền vững. Tăng trưởng kinh tế nhanh có được là nhờ mở rộng các yếu tố đầu vào cho hoạt động kinh tế và/hoặc nhờ cải thiện hiệu quả sử dụng các yếu tố đầu vào. Trong khi đó, tăng trưởng kinh tế bền vững chỉ có trong điều kiện nền kinh tế đảm bảo được sự bền vững về kinh tế, trong đó ổn định kinh tế vĩ mô là trọng tâm, bền vững về xã hội và bền vững về môi trường. Những nền tảng này của tăng trưởng kinh tế, dù được ưu tiên theo hướng nào, đều phụ thuộc vào một loạt các yếu tố. Điểm quan trọng ở đây là Nhà nước có thể can thiệp với tác động khác nhau lên các yếu tố duy trì nền tảng của tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, cách thức và mức độ can thiệp Nhà nước sao cho hợp lý là vấn đề không đơn giản (và trên nhiều khía cạnh còn không ít tranh cãi).

¹⁰³Stiglitz J., và cộng sự (2006).

Hình 6.2. Mục tiêu cuối cùng và mục tiêu trung gian của tăng trưởng kinh tế



Nguồn: Theo Khung nghiên cứu tổng thể của Dự án Kinh tế vĩ mô, Ủy ban Kinh tế Quốc hội (2011).

NỀN TẢNG TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ VIỆT NAM

Khung phân tích về tăng trưởng cũng như những nền tảng của tăng trưởng ở Hình 6.2 là cơ sở để đánh giá bản chất của tăng trưởng kinh tế Việt Nam giai đoạn từ sau Đổi Mới đến nay. Cụ thể, khung phân tích nói trên giúp chỉ ra được nguồn gốc và những nền tảng đằng sau kết quả tăng trưởng; qua đó, cho thấy những vấn đề có tính cốt lõi đối với việc đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam.

Như đã chỉ ra ở trên, các chính sách kinh tế cần phải hướng tới mục tiêu tối thượng là *“nâng cao phúc lợi của người dân trên cơ sở tăng trưởng nhanh và bền vững”*. Trong đó, hai mục tiêu trung gian hỗ trợ cho nhau và không thể tách rời là tăng trưởng nhanh và tăng trưởng bền vững.

Tăng trưởng nhanh

Tăng trưởng kinh tế thường được đo bằng chỉ số tốc độ tăng trưởng GDP, do Tổng cục Thống kê tính toán và công bố định kỳ. Đây không phải là thước đo hoàn hảo của tăng trưởng kinh tế, song có tính phổ dụng và tương đối toàn diện so với các chỉ số khác. Tăng trưởng nhanh có thể đạt được thông qua việc: (i) gia tăng đầu vào (input increase); và/hoặc (ii) gia tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực thông qua việc nâng cao hiệu quả kỹ thuật (technical efficiency); và/hoặc (iii) nâng cao hiệu quả phân bổ (allocative efficiency); và/hoặc (iv) phát triển khoa học công nghệ (technological progress).

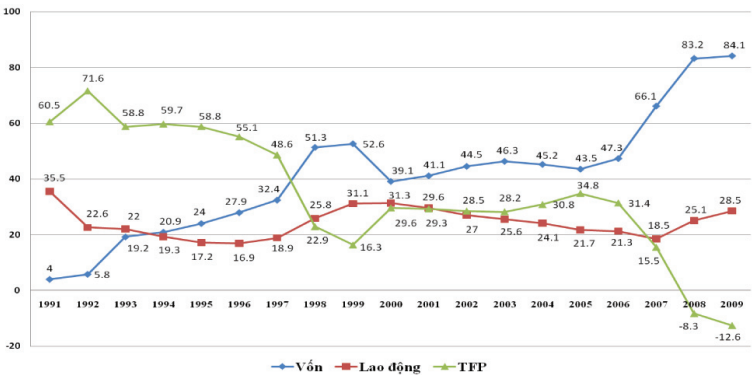
Tăng trưởng theo chiều rộng

Trong điều kiện hiệu quả sử dụng nguồn lực không đổi, tăng trưởng vẫn có thể được đẩy nhanh nhờ gia tăng các đầu vào của nền kinh tế như lao động, vốn và tài nguyên thiên nhiên. Theo cách này, nền kinh tế được xem là “tăng trưởng theo chiều rộng”.

Trong giai đoạn từ bắt đầu Đổi Mới đến nay, tăng trưởng kinh tế Việt Nam dựa đáng kể vào mở rộng các đầu vào, mà cụ thể là vốn và lao động. Ngoại trừ giai đoạn 1989-1996, các giai đoạn còn lại hầu hết

đều chứng kiến đóng góp của tăng trưởng vốn vào tăng trưởng kinh tế ở mức cao. Chẳng hạn, mức đóng góp này lên tới 70,3% trong giai đoạn 1986-1988, sau đó giảm xuống còn 63,0% vào các năm 1997-1999 trước khi tăng trở lại lên 68,0% trong thời kỳ 2000-2007, thậm chí còn lên tới gần 84,1% vào năm 2009 (Hình 6.3). Tương tự, số lượng lao động tham gia hoạt động kinh tế cũng tăng mạnh, song có đóng góp giảm dần vào tăng trưởng kinh tế. Cụ thể, tăng trưởng lao động đóng góp 41,7% vào tăng trưởng trong giai đoạn 1986-1988, song con số này đã giảm xuống còn 21,0% trong thời kỳ 1997-1999 và 18,0% trong thời kỳ 2000-2007, trước khi phục hồi nhẹ lên 28,5% vào năm 2009. Như vậy, tăng trưởng kinh tế vẫn tiếp tục dựa chủ yếu vào gia tăng số lượng vốn đầu tư, khai thác tài nguyên.

Hình 6.3. Đóng góp của các nhân tố tới tăng trưởng kinh tế, 1991-2009 (%)



Nguồn: Đề tài khoa học cấp Nhà nước “Mô hình tăng trưởng kinh tế Việt Nam giai đoạn 2011-2020”, Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và Đại học Kinh tế quốc dân, 2012.

Tăng trưởng theo chiều sâu

Trong điều kiện các đầu vào cho hoạt động kinh tế (lao động, vốn, tài nguyên thiên nhiên) là không đổi, nền kinh tế vẫn đạt được tăng trưởng nhờ gia tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực, tức là “tăng trưởng theo chiều sâu”. Do sự đa dạng của hoạt động kinh tế nên việc đo lường hiệu quả sử dụng nguồn lực là không hề dễ dàng. Hiệu quả của việc sử dụng tổng hợp các yếu tố được đo bằng các chỉ số như tốc độ tăng

năng suất nhân tố tổng hợp (còn gọi là TFP), năng suất lao động và ICOR¹⁰⁴.

Để có thể có thể có những can thiệp chính sách phù hợp, cần “mở xẻ” các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng các nguồn lực. Nhìn chung, có thể gia tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực bằng việc: (i) tăng hiệu quả kỹ thuật; (ii) tăng hiệu quả phân bổ; và (iii) thúc đẩy tiến bộ khoa học công nghệ trong sản xuất. Đây là ba câu phần tạo nên tăng trưởng kinh tế dựa vào hiệu quả. Chúng có các nội hàm cũng như các yếu tố ảnh hưởng cũng như cần những công cụ can thiệp chính sách khác nhau.

Nhiều kết luận nghiên cứu đã được rút ra từ các chỉ số nói trên, và nhìn chung khá nhất quán với nhau. Một mặt, tăng trưởng năng suất nhân tố tổng hợp còn đóng góp khá hạn chế vào tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam, thậm chí còn có chiều hướng suy giảm. Mặt khác, Việt Nam có hệ số ICOR cao hơn đáng kể so với các nước có cùng trình độ phát triển. Cuối cùng, năng suất lao động ở nhiều ngành còn thấp và chậm được cải thiện. Do vậy, như nhiều nghiên cứu cũng như trong các văn bản chính sách đã chỉ ra, Việt Nam cần phải thay đổi mô hình tăng trưởng, với trọng tâm hướng vào gia tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực.

Hình 6.3 cho thấy mức tăng trưởng nhanh và liên tục mà Việt Nam đạt được trong giai đoạn từ năm 1991 chủ yếu là do tăng sử dụng đầu vào. Trong khi đó, tốc độ tăng năng suất nhân tố tổng hợp còn khá hạn chế, và nhìn chưa có nhiều đóng góp vào tăng trưởng kinh tế. Mức đóng góp này là lớn nhất vào thời kỳ 1989-1996, trung bình đạt tới 49,5%.¹⁰⁵ Trong các năm sau đó, vai trò của tăng năng suất nhân tố tổng hợp mờ nhạt hơn rất nhiều, với đóng góp trung bình là 15,9% và 14,0% lần lượt trong các thời kỳ 1997-1999 và 2000-2007. Trong giai đoạn 2008-2009, năng suất nhân tố tổng hợp thậm chí còn giảm, qua đó làm hạn chế tăng trưởng kinh tế (Hình 6.3). Như vậy, hiệu quả sử dụng các nguồn lực đầu

¹⁰⁴Lưu ý là tốc độ tăng TFP và ICOR không được Tổng cục Thống kê công bố thường xuyên, nên các nhà nghiên cứu phải tự tính toán để phân tích. Trong khi đó, năng suất lao động được Tổng cục Thống kê công bố hàng năm.

¹⁰⁵Tham khảo Đinh Hiền Minh và cộng sự (2009).

vào chưa được cải thiện đáng kể, và phần nào bị chèn lấn bởi xu hướng tăng đầu tư làm tăng tài sản cố định.

Riêng trong khu vực nông - lâm - ngư nghiệp, tăng trưởng kinh tế đã có những bước chuyển tích cực. Trong thập kỷ 1980, tăng trưởng của khu vực này chủ yếu là nhờ những cải cách thể chế, qua đó góp phần khuyến khích hoạt động sản xuất. Đến thập kỷ 1990, tăng trưởng kinh tế của khu vực nông - lâm - ngư nghiệp chủ yếu là do mở rộng các yếu tố đầu vào như vốn, đất đai, phân bón, v.v...¹⁰⁶ Trong khi đó, thập kỷ 2000 tiếp tục chứng kiến đột phá ở khu vực nông - lâm - ngư nghiệp, khi tăng trưởng kinh tế của khu vực này đã có đóng góp lớn hơn của tăng năng suất nhân tố tổng hợp. Tỉ trọng đóng góp của tăng năng suất nhân tố tổng hợp vào tăng trưởng của khu vực nông - lâm - ngư nghiệp đạt trung bình tới 88,8%/năm trong giai đoạn 2000-2003, và đạt tới 72,1%/năm trong giai đoạn 2004-2007. Như vậy, nền tảng cho tăng trưởng của khu vực nông - lâm - ngư nghiệp đã phần nào được củng cố theo hướng bền vững hơn.

Cùng với quá trình ứng phó với bất ổn kinh tế vĩ mô và nhận thức được hạn chế của mô hình tăng trưởng dựa nhiều vào tăng đầu vào, chúng ta đang dần hạn chế xu hướng tăng đầu tư ồ ạt. Dư địa cho tăng vốn, do đó, sẽ bị giảm đáng kể. Trong khi đó, chúng ta cũng đang ở trong thời kỳ dân số vàng và khó có triển vọng tăng mạnh lao động trong thời gian tới. Chính ở đây, tăng trưởng nhanh chỉ có thể dựa vào các cải cách (ở cả cấp vĩ mô và vi mô) nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực. Dư địa cải thiện hiệu quả sử dụng nguồn lực vẫn còn khá nhiều, đối với cả ba cấu phần của hiệu quả sử dụng nguồn lực - bao gồm hiệu quả kỹ thuật, hiệu quả phân bổ, và phát triển khoa học - công nghệ.

Hiệu quả kỹ thuật

Hiệu quả kỹ thuật được phản ánh qua mức sản lượng cao nhất có thể đạt được với các đầu vào như nhau về số lượng và chất lượng. Ở cấp doanh nghiệp, hiệu quả này được đo bằng tỉ lệ khối lượng sản phẩm mà doanh nghiệp đó làm ra so với doanh nghiệp tiên phong trong ngành

¹⁰⁶Tham khảo Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương (2011).

nếu hai doanh nghiệp dùng các đầu vào như nhau cả về số lượng và chất lượng. Ở cấp ngành, hệ số hiệu quả kỹ thuật là tỉ lệ hiệu quả kỹ thuật tính trung bình cho tất cả các doanh nghiệp trong ngành. Chỉ số này không có trong số liệu thống kê chính thống, song có thể được cập nhật với các ngành quan trọng nhờ các bộ số liệu tổng điều tra doanh nghiệp và điều tra hộ gia đình được thu thập với tần suất cao.

Thực tế cho thấy, hiệu quả kỹ thuật là vấn đề lớn đối với các dự án đầu tư công. Ví dụ, với cùng một chất lượng, giá một con đường nói riêng hay các công trình hạ tầng cơ sở nói chung ở Việt Nam thường cao hơn so với những nước được dùng để so sánh. Theo một nghiên cứu gần đây của Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, khi so sánh chi phí xây dựng đường cao tốc ở Việt Nam với Mỹ và Trung Quốc có thể thấy chi phí xây dựng hạ tầng giao thông ở Việt Nam ở mức rất cao. Đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương là đường cao tốc đúng chuẩn đầu tiên có chi phí 9,9 triệu USD/km cho bốn làn xe cơ giới. Đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây đang được xây dựng dự kiến chi phí cũng lên tới 18,3 triệu USD/km. Đường cao tốc Bến Lức - Long Thành có chi phí xây dựng dự kiến lên tới 28,2 triệu USD/km. Trong khi đó, số liệu thống kê chi phí xây dựng đường cao tốc tại Trung Quốc chỉ khoảng 6 triệu USD/km, tại Mỹ chỉ khoảng 8 triệu USD/km.

Một số nghiên cứu cho thấy việc thiếu vắng cạnh tranh đối với đầu ra (tình trạng độc quyền) và thiếu vắng các động lực và đãi ngộ phù hợp dựa vào kết quả hoạt động ở bên trong doanh nghiệp (như trường hợp đối với nhiều doanh nghiệp nhà nước, hay trường hợp đối với việc quản lý các dự án đầu tư công) là các yếu tố làm hiệu quả kỹ thuật bị thấp hơn so với tiềm năng. Bởi vậy, cải cách mạnh mẽ và triệt để hơn nữa khu vực doanh nghiệp nhà nước và xóa bỏ độc quyền để buộc các doanh nghiệp phải sử dụng các nguồn lực một cách hiệu quả là những nội dung quan trọng của tái cơ cấu nền kinh tế.

Hiệu quả phân bổ

Hiệu quả phân bổ được định nghĩa là việc đạt được giá trị sản xuất cao nhất với một hệ thống giá cho trước. Ở cấp quốc gia, việc xóa bỏ

những méo mó về giá cả (những méo mó này làm sai lệch các tín hiệu về phân bổ nguồn lực) sẽ giúp nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực như vốn, lao động hay các nguồn tài nguyên. Ví dụ như việc trợ cấp giá điện sẽ làm cho việc phân bổ nguồn lực bị méo mó, dẫn đến sản xuất và đầu tư thái quá ở những ngành tiêu thụ nhiều điện như xi măng hay cán thép, trong khi đó không khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào chính bản thân ngành điện hay vào các loại năng lượng thay thế. Đối với đầu vào, những ưu đãi đối với các doanh nghiệp nhà nước hay những doanh nghiệp tư nhân nằm trong các “nhóm lợi ích” trong tiếp cận tín dụng (thậm chí lãi suất 0% khi cho vay trả lương Vinashin), đất đai hay các nguồn lực sản xuất quan trọng khác cũng sẽ làm giảm hiệu quả phân bổ do làm méo mó quá trình phân bổ nguồn lực.

Trên thực tế, hiệu quả phân bổ không cao do sự thiên lệch và phân bổ không theo các nguyên tắc kinh tế thị trường cho các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân nằm trong “nhóm lợi ích”, dẫn tới sự méo mó trong phân bổ và làm cho hiệu quả phân bổ rất thấp. Cho đến năm 2010, khu vực kinh tế nhà nước còn chiếm tới 38,1% tổng vốn đầu tư xã hội, song chỉ đóng góp 33,7% vào GDP của cả nước, và chỉ tạo việc làm cho khoảng 10,4% số lao động. Trong khi đó, khu vực tư nhân trong nước cũng chiếm tới 36,1% tổng vốn đầu tư xã hội và 86,1% số lao động vào năm 2010, nhưng lại chỉ đóng góp 47,5% vào GDP của cả nước. Dù những số liệu nói trên còn chưa thể hiện được lợi thế của nhóm doanh nghiệp nhà nước và nhóm doanh nghiệp tư nhân có quy mô lớn, như khả năng tiếp cận tín dụng, thông tin chính sách, v.v..., sự thiếu hiệu quả phân bổ vẫn là khá rõ ràng.

Do đó, tái cơ cấu nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng trước hết phải bắt đầu từ quyết tâm chính trị trong việc thay đổi mạnh mẽ cơ chế phân bổ nguồn lực tới những ngành, doanh nghiệp (có thể là nhà nước hoặc tư nhân) có thể sử dụng những nguồn lực đó một cách hiệu quả nhất. Do đó, trong ngắn và trung hạn việc thay đổi cơ chế phân bổ nguồn lực là dự địa lớn nhất để Việt Nam có thể tăng trưởng nhanh và bền vững.

Một số vấn đề khác liên quan đến hiệu quả phân bổ ở cấp quốc gia đang nổi lên như là những vấn đề nóng bỏng liên quan đến đầu tư công là: (i) trong nội bộ đầu tư công có sự phân bổ bất hợp lý giữa hạ tầng “cứng” và hạ tầng “mềm”, hay trong nội bộ từng phân ngành¹⁰⁷; (ii) sự chen lấn của đầu tư công đối với đầu tư của khu vực tư nhân. Liên quan đến vấn đề thứ nhất, sự phân bổ không hiệu quả trong nội bộ đầu tư công được một số nghiên cứu chỉ ra là do vấn đề phân cấp và lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm làm ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia. Liên quan đến vấn đề thứ hai về mối quan hệ giữa đầu tư công và đầu tư của khu vực tư nhân, nếu đạt được mức tối ưu giữa hai nguồn này thì đầu tư công sẽ kích thích đầu tư tư nhân trong dài hạn nếu hướng vào phát triển hạ tầng cơ sở (hạ tầng cứng: đường xá, cầu cảng, và hạ tầng mềm: giáo dục, y tế, v.v...) giúp doanh nghiệp giảm chi phí mặc dù có thể lấn át đầu tư tư nhân trên thị trường vốn trong ngắn hạn. Nếu đầu tư công được thực hiện một cách hiệu quả thì hiệu ứng kích thích (crowding in) sẽ lớn hơn hiệu ứng lấn át (crowding out), còn nếu thực hiện không hiệu quả thì hiệu ứng lấn át sẽ lớn hơn hiệu ứng kích thích. Một vấn đề chính sách đang nổi lên gần đây là hợp tác công - tư (PPP) trong xây dựng hạ tầng cơ sở là một chủ đề quan trọng có thể có những đóng góp quan trọng cho việc nâng cao hiệu quả phân bổ của nền kinh tế cũng như giảm thiểu hiệu ứng lấn át của đầu tư công so với cách mà chúng ta vẫn làm trong thời gian qua.

Tiến bộ công nghệ

Việc tăng đầu tư cho nghiên cứu và phát triển (R&D), nâng cấp giáo dục ở bậc đại học và cao hơn để tăng khả năng hấp thụ công nghệ là các kênh giúp thúc đẩy tiến bộ công nghệ. Đây hiện là điểm yếu nhất của nền kinh tế Việt Nam nói chung và các doanh nghiệp Việt Nam nói riêng và do vậy là dư địa lớn nhất để Việt Nam có thể duy trì được tăng trưởng nhanh trong dài hạn. Một trong những vấn đề đang nổi lên hiện nay là cụm công nghiệp và liên quan đến nó là ngành công nghiệp hỗ trợ. Tuy nhiên, tầm quan trọng của ngành công nghiệp hỗ trợ thường

¹⁰⁷Cụ thể, một số nghiên cứu đã chỉ ra là Việt Nam có quá nhiều cảng. Trong khi đó hạ tầng cơ sở nội đô ở một số thành phố hay ở một số vùng ở nông thôn còn chưa được đầu tư thích đáng. Trong lĩnh vực hạ tầng mềm, các bệnh viện hay trường học ở nhiều nơi lại ở tình trạng quá tải.

được hiểu sai trong các tranh luận chính sách hiện nay, khi việc thúc đẩy phát triển các ngành này được nhìn nhận như là phương tiện để Việt Nam giảm nhập siêu thông qua nâng cao giá trị gia tăng của xuất khẩu. Cách nhìn nhận đơn giản như vậy khá giống với việc áp dụng các quy định về tỉ lệ nội địa hóa. Tầm quan trọng của ngành công nghiệp hỗ trợ phải được nhìn nhận dưới góc độ nâng cao hiệu quả thu được từ việc thúc đẩy hiệu ứng lan tỏa kỹ thuật từ các doanh nghiệp tiên phong (như Canon hay Intel) đến các doanh nghiệp vệ tinh trong các chuỗi sản xuất. Chính sự phát triển của các cụm công nghiệp sẽ giúp đạt được tính kinh tế của quy mô thông qua tương tác của các doanh nghiệp vệ tinh với các doanh nghiệp tiên phong trong chuỗi sản xuất. Ngành công nghiệp hỗ trợ giúp giảm thâm hụt thương mại không phải vì giúp gia tăng tỉ lệ nội địa mà là giúp gia tăng hiệu quả - thể hiện ở hàm lượng giá trị gia tăng được giữ lại trong nước.

Sử dụng số liệu thống kê thứ cấp và sơ cấp và phân tích định lượng về tác động của FDI tới tăng trưởng kinh tế, Nguyễn Thị Tuệ Anh và cộng sự (2006) cho thấy tác động lan tỏa của FDI trong giai đoạn đến 2005 dường như mới xuất hiện thông qua hai kênh: kênh liên kết sản xuất (gồm tác động xuôi chiều và ngược chiều) và kênh cạnh tranh. Nghiên cứu cho rằng, các doanh nghiệp tư nhân đã tìm cách tận dụng được lợi ích từ cả hai kênh trên. Tuy nhiên dường như các doanh nghiệp nhà nước đã không làm được đó. Cũng lưu ý rằng, có thể trước đó nhiều doanh nghiệp nhà nước đã nhận tác động tràn tiêu cực nhưng vẫn vượt qua được không phải vì tự điều chỉnh hành vi mà nhờ một vài ưu thế nào đó mà doanh nghiệp tư nhân không thể có được. Ở khía cạnh khác có thể doanh nghiệp nhà nước cũng có lợi thế và có tác động tràn qua kênh liên kết sản xuất, nhưng tác động âm của cạnh tranh lớn hơn nên đã làm triệt tiêu tác động tích cực mà kênh đó mang lại.

Các nghiên cứu định lượng sau đó cũng cho thấy phần đóng góp của chuyển giao công nghệ (kể cả hoạt động R&D) của doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài là rất hạn chế. Chuyển giao công nghệ tiềm năng giữa doanh nghiệp nước ngoài và các đối thủ cạnh tranh trong nước nhỏ hơn so với tác động cạnh tranh của doanh nghiệp

nước ngoài đối với doanh nghiệp trong nước.¹⁰⁸ Ngay cả các nghiên cứu trường hợp điển hình (như ở Khu công nghiệp Quế Võ¹⁰⁹) cũng cho thấy các ưu đãi về tài chính chưa đủ để khuyến khích chuyển giao công nghệ. Các nghiên cứu đều chung nhận định rằng thiếu lao động có trình độ và năng lực công nghệ thấp của doanh nghiệp trong nước, và thiếu các liên kết xuôi, ngược giữa doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp trong nước là những nhân tố chính cản trở chuyển giao công nghệ từ FDI.

Tăng trưởng bền vững

Có ba góc độ bền vững của tăng trưởng là: (i) bền vững về kinh tế (trên nền tảng ổn định kinh tế vĩ mô); (ii) bền vững về xã hội (đảm bảo tăng trưởng trên diện rộng); và (iii) bền vững về môi trường.

Bền vững về kinh tế

Sự tăng trưởng bền vững về kinh tế được xây dựng trên cơ sở tạo lập và duy trì ổn định kinh tế vĩ mô. Kinh nghiệm quốc tế do nhiều nghiên cứu thực hiện đã chỉ ra rằng, nhiều quốc gia cho dù sớm gia nhập danh sách các nước có thu nhập trung bình, song mắc vào “bẫy thu nhập trung bình” thậm chí ở nấc thấp do không duy trì được tăng trưởng bền vững bởi những bất ổn vĩ mô. Tăng trưởng kinh tế kiểu “giật cục” (có những năm tăng cao song có những năm lại bị sụt giảm mạnh về tăng trưởng) do môi trường vĩ mô không ổn định là một trong những nguyên nhân quan trọng làm cho những nước này bị mắc trong bẫy thu nhập trung bình ở mức thấp. Hiện đây là vấn đề nổi cộm nhất của Việt Nam.

Một số nghiên cứu đã chỉ ra rằng để ổn định kinh tế vĩ mô, cần có những chính sách và thể chế có thể giúp: (i) phòng ngừa các rủi ro vĩ mô; và (ii) có khả năng ứng phó giảm thiểu tác động khi các cú sốc vĩ mô xảy ra. Do trong giai đoạn hiện nay mất ổn định kinh tế vĩ mô là vấn đề lớn nhất nên các nghiên cứu về ổn định kinh tế vĩ mô cần nhận được ưu tiên cao.

¹⁰⁸Xem nghiên cứu của Lê Quốc hội (2008).

¹⁰⁹Xem nghiên cứu của Nguyễn Thị Tuệ Anh (2009).

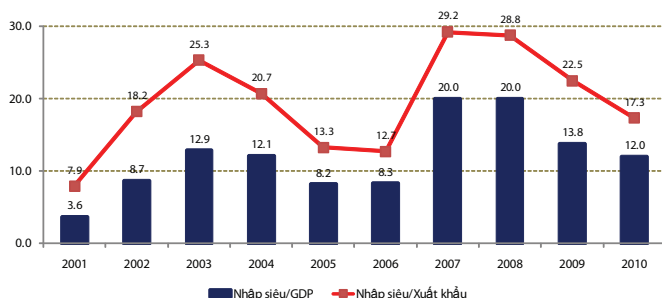
Phòng tránh các rủi ro vĩ mô

Để phòng tránh các rủi ro vĩ mô đối với quá trình tăng trưởng kinh tế, các chính sách thông thường phải hướng tới: (i) đảm bảo kiểm soát mức lạm phát; (ii) thâm hụt ngân sách/nợ công thấp; và (iii) thâm hụt cán cân vãng lai thấp.

Về kiểm soát lạm phát, Việt Nam mới chỉ thành công trong một số năm, trong khi vẫn phải chịu lạm phát cao trong nhiều giai đoạn. Lạm phát đầu thập niên 1990 ở mức rất cao, khoảng 66-67%/năm. Sau đó, lạm phát có xu hướng giảm, chỉ còn 5,3% vào năm 1993 trước khi tăng trở lại lên 14,5% và 12,9% lần lượt vào các năm 1994 và 1995. Trong giai đoạn từ 1997 đến 2001, do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á, tỉ lệ lạm phát nhìn chung luôn ở mức thấp, thậm chí còn rơi vào giảm phát năm 2000. Sau khi duy trì tốt lạm phát ở mức trên 3% vào các năm 2002 và 2003, cùng với quá trình bành trướng đầu tư và tín dụng, lạm phát bắt đầu tăng nhanh trở lại. Đặc biệt, trong thời kỳ hậu gia nhập WTO, lạm phát cao và đi kèm với bất ổn trong nhiều năm. Đáng chú ý là tình trạng này không chỉ do bất cập trong ứng xử với dòng vốn nước ngoài và giá thế giới tăng, mà còn do áp lực lạm phát dồn tụ từ chính sách kinh tế vĩ mô nới lỏng trong nhiều năm trước đó.

Đối với ngân sách nhà nước, trong nhiều năm qua Việt Nam luôn trong tình trạng thâm hụt do nhu cầu tăng đầu tư phát triển. Mức thâm hụt đã tăng từ 22 nghìn tỉ đồng năm 2000 lên 40,7 nghìn tỉ đồng vào năm 2005, và 113,1 nghìn tỉ đồng vào năm 2010. Xét theo tỉ lệ so với GDP, mức thâm hụt ngân sách nhà nước hầu như đều đáp ứng được quy tắc vàng, tức là không vượt quá 5%. Trong suốt giai đoạn 2000-2006, mức thâm hụt ngân sách nhà nước đều ở khá sát, song không vượt mức 5% so với GDP (theo giá hiện hành). Chỉ từ năm 2007 trở đi, mức thâm hụt ngân sách biến động nhiều hơn. Thậm chí trong năm 2009 và 2009, mức thâm hụt ngân sách so với GDP lần lượt là 6,9% và 5,6%. Cũng do tình trạng thâm hụt ngân sách kéo dài, Việt Nam cũng buộc phải vay nợ nhiều hơn. Chỉ riêng nợ nước ngoài đã đạt tới 29 tỉ USD vào năm 2010, tăng đáng kể so với mức 9,4 tỉ USD vào năm 2002. Tỉ lệ nợ công so với GDP cũng tăng nhanh, đạt tới 51,6% vào năm 2010.

Hình 6.4. Nhập siêu so với GDP và xuất khẩu, 2001-2010



Nguồn: Số liệu nhập siêu lấy từ TCTK, số liệu GDP (theo USD) lấy từ EIU.

Đối với cán cân vãng lai, nhập siêu hàng hóa của Việt Nam có xu hướng tăng liên tục cho đến năm 2008 (Hình 6.4). Đây cũng là nguyên nhân chính khiến cán cân vãng lai liên tục chịu thâm hụt, thậm chí mức thâm hụt tăng nhanh trong một số năm. Nhập siêu hàng hóa mới chỉ ở mức 1,2 tỉ USD vào năm 2001, song đã tăng mạnh và đạt gần 5,1 tỉ USD vào năm 2006. Sau khi Việt Nam gia nhập WTO, nhập siêu hàng hóa còn tăng nhanh hơn, lần lượt đạt tới 14,2 tỉ USD và 18 tỉ USD trong các năm 2007 và 2008. Trong những năm sau đó, cùng với tác động của suy thoái kinh tế toàn cầu và các chính sách kiềm chế nhập siêu, nhập siêu giảm xuống còn 12,9 tỉ USD vào năm 2009 và 12,4 tỉ USD năm 2010. Tốc độ tăng nhập siêu bình quân ở mức gần 30,0%/năm trong giai đoạn 2000-2006, đã tăng tới 88,7%/năm trong các năm 2006-2008, sau đó giảm khoảng 17,1%/năm trong giai đoạn 2008-2010. Diễn biến tăng nhập siêu - đặc biệt là trong thời kỳ hậu WTO - chủ yếu là do mất cân đối nghiêm trọng giữa đầu tư và tiết kiệm trong nước.¹¹⁰

Như vậy, cho dù có sự nhìn nhận nghiêm túc hơn đối với ổn định kinh tế vĩ mô trong những năm gần đây, song mục tiêu này còn chưa được đánh giá đúng mức. Trong nhiều trường hợp, mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô vẫn xếp sau mục tiêu duy trì tăng trưởng kinh tế cao và ổn định. Ngay cả khi xác định ưu tiên kiềm chế lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô, chấp nhận mức tăng trưởng thấp hơn, thì Chính phủ vẫn chưa

¹¹⁰Tham khảo báo cáo của Trương Đình Tuyển và cộng sự (2011).

xác định được mức giảm tăng trưởng đến đâu là chấp nhận được, do còn nhiều hệ lụy về việc làm, phá sản doanh nghiệp, v.v... Trong khi đó, tăng trưởng lại dựa nhiều vào đầu tư, đặc biệt là đầu tư công, nên tăng trưởng cao sẽ gây sức ép đối với thâm hụt NSNN và qua đó là ổn định kinh tế vĩ mô. Chính ở đây, môi trường kinh tế vĩ mô còn tiềm ẩn rủi ro, ảnh hưởng đến tăng trưởng của nền kinh tế trong dài hạn.

Thực tiễn những biến động kinh tế vĩ mô khó lường trong những năm vừa qua, đặc biệt là kể từ sau khi gia nhập WTO, đòi hỏi Việt Nam phải quản lý các rủi ro vĩ mô ngắn hạn để không làm nảy sinh các khủng hoảng trong nền kinh tế trong nước mà có thể để lại hậu quả lâu dài.¹¹¹ Những rủi ro này xuất phát từ cả những yếu kém nội tại trong mô hình tăng trưởng, cũng như từ những diễn biến khó lường của kinh tế thế giới và khu vực - nhất là trong điều kiện Việt Nam hội nhập ngày càng sâu rộng hơn, thể hiện qua các yếu tố sau:

- Hệ thống tài chính của Việt Nam hiện dễ bị ảnh hưởng bởi rủi ro đạo đức. Nếu các doanh nghiệp nhà nước (kể cả các ngân hàng) có được sự đảm bảo ngầm của Chính phủ để tránh sụp đổ, thì họ sẽ không ngần ngại khi đi vay (hoặc cho vay) quá nhiều. Tuy nhiên, đến khi gặp rắc rối, Chính phủ sẽ phải ra tay cứu trợ bằng các nguồn quỹ công, và điều này cũng tương tự như tư nhân hóa lợi nhuận và xã hội hóa tổn thất. Thực tế, xu hướng này dường như đang được thể hiện qua việc chúng ta đang phân loại và "cứu" các ngân hàng thương mại yếu kém hiện nay.
- Lạm phát cao và những mất cân đối vĩ mô lớn (thâm hụt ngân sách, thâm hụt thương mại, nợ công v.v...) dai dẳng và có xu hướng gia tăng đáng kể trong những năm gần đây cũng tạo thành những rủi ro vĩ mô ngắn hạn cần đặc biệt quan tâm và sớm xử lý.
- Chính sách tiền tệ nói lỏng với sự gia tăng nhanh của tín dụng và tổng phương tiện thanh toán, bong bóng tài sản và các hoạt

¹¹¹Xếp hạng của Việt Nam trong Chỉ số cạnh tranh toàn cầu đã bị giảm xuống do có những quan ngại về quản lý kinh tế vĩ mô. Xếp hạng Cạnh tranh Toàn cầu giảm từ vị trí 68 năm 2007 xuống vị trí 75 năm 2009, do có sự bất ổn định về kinh tế vĩ mô, xếp hạng giảm từ 51 xuống 112 trong cùng kỳ (WEF, qua các năm khác nhau).

động đầu cơ tăng mạnh tạo ra những rủi ro vĩ mô đáng kể và hiện hữu.

- Dự địa can thiệp chính sách theo phương thức truyền thống đã bị thu hẹp hơn rất nhiều. Một mặt, dự trữ ngoại hối suy giảm mạnh trong khi thâm hụt thương mại vẫn chưa được cải thiện một cách bền vững, gây ra quan ngại về tính bền vững của cán cân vãng lai trong dài hạn. Nợ công (trong đó có các khoản nợ bằng ngoại tệ) đã tăng lên nhanh chóng, khiến các can thiệp tài khóa bị hạn chế do chi phí trả lãi và gốc của các khoản nợ này. Mặt khác, quá trình cải cách kinh tế nói chung và hội nhập kinh tế quốc tế nói riêng đã làm giảm khả năng vận dụng nhiều công cụ can thiệp mang tính hành chính hơn. Việc áp dụng một số biện pháp hành chính trong thời gian vừa qua đã góp phần quan trọng vào ổn định kinh tế vĩ mô, song các biện pháp này khó có khả năng được duy trì trong thời gian dài.

Xử lý các rủi ro vĩ mô

Yếu tố thứ hai quyết định đến sự phát triển bền vững của nền kinh tế là khả năng xử lý các rủi ro vĩ mô khi nó xuất hiện. Các nghiên cứu và thảo luận chính sách chỉ ra rằng năng lực xử lý một khi cú sốc vĩ mô xảy ra ở Việt Nam còn nhiều yếu kém. Các chính sách ứng phó thường không kịp thời, có tính giật cục, nhiều khi không nhất quán theo thời gian và phối hợp chính sách còn khá hạn chế. Một số vấn đề mang tính cơ cấu như sự độc lập của Ngân hàng Trung ương và chuyên môn hóa quá trình hoạch định chính sách tiền tệ cũng được nêu trong một số nghiên cứu như là điều kiện cần thiết để nâng cao hiệu lực của các phản ứng chính sách.

Thực tế trong những năm đầu sau khi mới gia nhập WTO, Việt Nam đã gặp phải nhiều rủi ro bất ổn kinh tế vĩ mô chưa từng hiện hữu trước đây. Chẳng hạn, giá hàng hóa thế giới tăng cao trong điều kiện nền kinh tế khá mở đối với nhập khẩu¹¹² và chưa phát triển được các biện pháp hạn chế nhập khẩu phù hợp với quy định của WTO. Một loại

¹¹²Tỉ lệ nhập khẩu so với GDP ở mức khá cao.

rủi ro khác đi kèm với các dòng vốn nước ngoài (cả trực tiếp và gián tiếp) vào ồ ạt, trong khi tỉ giá được neo (thiếu linh hoạt) và khả năng giám sát tài chính còn bất cập. Bản thân những áp lực lạm phát dồn tụ từ mô hình tăng trưởng dựa nhiều vào đầu tư công và tăng trưởng tín dụng cũng chỉ hiện hữu trong các năm sau 2007. Chính vì vậy, trong thời gian đầu, các cơ quan hoạch định chính sách dường như gặp lúng túng khi ứng phó với các loại rủi ro này. Việc tăng cung ứng tiền đồng để mua lại ngoại tệ từ các dòng vốn vào trong giai đoạn 2007-2008, song không thực hiện hiệu quả các biện pháp trung hòa hóa khiến cung tiền tăng trưởng mạnh chính là hệ quả của sự lúng túng ấy.

Tuy vậy, công tác điều hành chính sách kinh tế vĩ mô đã dần dần trở nên bài bản hơn. Những cải thiện này xuất phát từ sự học hỏi kinh nghiệm từ những lần ứng phó với bất ổn kinh tế vĩ mô. Điều này được thể hiện qua một số khía cạnh. *Một mặt*, việc ứng phó với bất ổn kinh tế vĩ mô ban đầu được thực hiện khá riêng lẻ. Ngay cả khi có khung chính sách toàn diện để ứng phó với bất ổn kinh tế vĩ mô (chẳng hạn như vào năm 2008), mức độ phối hợp giữa các chính sách để đạt mục tiêu chung còn khá hạn chế. Tuy nhiên trong năm 2011, cắt giảm đầu tư đã được thực hiện nghiêm túc và hiệu quả hơn so với các năm trước, qua đó giúp giảm tổng cầu, giảm chênh lệch đầu tư - tiết kiệm trong nước và theo đó là áp lực đối với cán cân thanh toán. Quan trọng hơn, tính liên thông giữa các thị trường (thị trường tiền tệ, thị trường vàng, thị trường ngoại hối) đã được lưu tâm nhằm thực hiện ổn định kinh tế vĩ mô một cách tổng thể. *Mặt khác*, chính sách ổn định kinh tế vĩ mô cũng dần đi vào thực chất hơn, khi Chính phủ ngày càng nhận thức được yêu cầu phải gắn quá trình này với tái cơ cấu kinh tế trong dài hạn (đặc biệt là từ năm 2012). Chủ trương tái cơ cấu nền kinh tế đang được xem xét cẩn thận và thấu đáo, cùng với các chủ trương đi kèm như tái cơ cấu đầu tư công, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng. Chẳng hạn, quá trình ổn định kinh tế vĩ mô năm 2011 cũng đi kèm với các biện pháp giải quyết thanh khoản cho hệ thống ngân hàng (thông qua thị trường mở và tái cấu trúc các ngân hàng thương mại).

Bền vững về xã hội

Tăng trưởng kinh tế bền vững về mặt xã hội cần phải đảm bảo sự tăng trưởng trên diện rộng vì chỉ có tăng trưởng diễn ra trên diện rộng mới giúp Việt Nam đạt được sự bền vững về xã hội và qua đó duy trì được tăng trưởng và phát triển để có thể giúp Việt Nam thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình. Các nghiên cứu đã chỉ ra rằng (i) mở rộng cơ hội việc làm và nâng cao năng lực nắm bắt cơ hội; và (ii) giảm thiểu rủi ro và tác động của rủi ro cho nhóm người kỹ năng thấp¹¹³ là các cấu phần cơ bản để tạo ra một mô hình tăng trưởng trên diện rộng.

Mở rộng và nâng cao năng lực nắm bắt cơ hội việc làm cho những người có ít kỹ năng

Ở Việt Nam, thất nghiệp không phải là chỉ số tốt nhất để giám sát kết quả của thị trường lao động ở Việt Nam do khu vực nông nghiệp và khu vực phi chính thức ở Việt Nam rất lớn, cung cấp việc làm cho 75% tổng lực lượng lao động ở Việt Nam. Ở khu vực này, không phải thất nghiệp mà thiếu việc làm mới là vấn đề lớn nhất và do vậy cần phải là một chỉ tiêu vĩ mô quan trọng được thường xuyên giám sát cũng như được cải thiện thông qua các can thiệp chính sách ở tầm vĩ mô.

Làm việc trong các lĩnh vực này thường là những người lao động ít kỹ năng chiếm tỉ trọng lớn trong tổng lực lượng lao động. Để mở rộng cơ hội việc làm cho nhóm này và qua đó cải thiện kết quả của thị trường lao động như là một cấu phần của các chỉ số vĩ mô, liên quan đến các chính sách vĩ mô và chính sách ngành, một số nghiên cứu cho thấy (i) vẫn còn dư địa để công cụ chính sách tiền tệ có thể phân bổ tín dụng có lợi hơn cho khu vực nông thôn; để chính sách thương mại và tài khóa hỗ trợ tốt hơn cho khu vực này; (ii) vẫn còn các bất cập chính sách gây bất lợi cho di chuyển lao động giữa các ngành nghề và giữa các vùng địa lý, gây bất lợi cho lao động nhập cư - kênh kết nối nông thôn - thành thị quan trọng bậc nhất hiện nay; (iii) vẫn còn các thiên lệch chính sách,

¹¹³Phân tích số liệu Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) cho thấy $\frac{3}{4}$ số người nghèo là “nghèo nhất thời”, tức là khi thì nghèo khi thì không. Để giúp nhóm này có thể thoát nghèo một cách bền vững, cần mở rộng cơ hội việc làm và nâng cao năng lực nắm bắt cơ hội, và giảm thiểu rủi ro đối với những người này.

đặc biệt là các chính sách về tín dụng đang gây bất lợi cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ và các hộ kinh doanh sử dụng nhiều lao động có kỹ năng thấp; và (iv) vẫn còn những bất cập cản trở các doanh nghiệp thuộc khu vực phi chính thức chuyển thành các doanh nghiệp có đăng ký để đảm bảo quyền lợi cho người lao động¹¹⁴.

Củng cố hệ thống an sinh xã hội

Hệ thống an sinh xã hội chính thức gồm ba cấu phần chính: (i) chính sách thị trường lao động tích cực - đào tạo và đào tạo lại để cho người lao động dễ tìm được việc làm có thu nhập tốt và/hoặc dễ dàng chuyển đổi nghề nghiệp; (ii) bảo hiểm xã hội - hưu trí, bảo hiểm nghề nghiệp; và (iii) trợ giúp xã hội dành cho những đối tượng khó khăn (người già cô đơn, người nghèo), v.v...

Bảo hiểm xã hội theo cơ chế đóng góp - chi trả là nội dung quan trọng nhất. Dưới góc độ kinh tế vĩ mô, bảo hiểm xã hội là cơ chế giúp bình ổn vĩ mô tự động - thu vào khi nền kinh tế phát triển tốt và do vậy giúp phần nào hạ nhiệt khi nền kinh tế phát triển nóng, và chi trả khi nền kinh tế khó khăn và do vậy giúp tăng nhiệt khi nền kinh tế nguội lạnh.

Bền vững về môi trường

Trong kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội giai đoạn 2006-2010 được Quốc hội khóa 11 thông qua theo Nghị quyết số 56/2006/QH11, Việt Nam đã lồng ghép định hướng chiến lược phát triển bền vững và đã đưa ra một số chỉ tiêu phát triển bền vững về kinh tế - xã hội và môi trường.

Tuy nhiên, việc lồng ghép bảo vệ môi trường với phát triển kinh tế - xã hội, hài hòa quá trình phát triển trên cả ba mặt kinh tế - xã hội - môi trường còn chưa được thực hiện sâu rộng. Cụ thể, quá trình phát triển vừa qua còn thiên về tăng cường cơ hội tham gia hoạt động kinh tế cho

¹¹⁴Hiện nay chỉ có 18% lao động là có tham gia bảo hiểm xã hội do những người làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp (chiếm khoảng 50% tổng số lao động) và những người làm việc trong khu vực phi chính thức ngoài nông nghiệp (non-agriculture informal sector – chiếm khoảng 25% tổng số lao động) không tham gia bảo hiểm xã hội. Bởi vậy để tăng độ bao phủ và giảm thiểu rủi ro cho những người này, các chính sách và thể chế cần (i) thúc đẩy quá trình chuyển dịch lao động từ khu vực nông nghiệp sang khu vực phi nông nghiệp; và (ii) giảm các rào cản và tạo ra những khuyến khích, đãi ngộ cho các doanh nghiệp thuộc khu vực phi chính thức thực hiện việc đăng ký.

người dân, và còn coi trọng đúng mức yêu cầu phát triển bền vững về mặt môi trường. Tổng lượng phát thải khí nhà kính từ các nguồn thải chính ở Việt Nam đã tăng từ mức 101,75 triệu tấn CO₂ tương đương vào năm 1993 lên 121 triệu tấn vào năm 1998 và ước đạt 138 triệu tấn vào năm 2010. Một trong những nguyên nhân làm tăng lượng phát thải khí nhà kính là do quy mô hoạt động công nghiệp ngày càng lớn, cùng với nhiều khu công nghiệp hơn. Lượng khí thải, nước thải và chất thải rắn chủ yếu tập trung ở vùng kinh tế trọng điểm miền Nam - nơi có nhiều hoạt động công nghiệp nhất. Trong việc xét duyệt các dự án đầu tư, việc đánh giá tác động môi trường còn chưa được thực hiện nghiêm túc, gây ra nhiều chi phí điều chỉnh cho nhà đầu tư và chi phí môi trường sau khi dự án đi vào hoạt động.

Điểm tích cực ở đây là các hoạt động bảo vệ môi trường ở Việt Nam trong 5 năm qua ngày càng sôi động hơn, đi vào chiều sâu hơn, có hiệu quả hơn. Nét tích cực này được thể hiện từ việc xây dựng ban hành các chính sách và văn bản pháp luật được hoàn thiện hơn, tăng cường xây dựng và phát triển tổ chức quản lý môi trường, các hoạt động ngăn ngừa, giảm thiểu ô nhiễm, cải thiện môi trường ngày càng có hiệu quả hơn, đầu tư ngân sách cho công tác bảo vệ môi trường tăng lên, v.v... đến việc huy động toàn dân tham gia công tác bảo vệ môi trường. Xu hướng cải thiện này cần được tiếp tục duy trì trong thời gian tới để Việt Nam vững tâm hướng tới phát triển bền vững.

ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG, TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ VIỆT NAM

Sau khi sự nghiệp Đổi Mới được khởi xướng, đặc biệt là trong giai đoạn 10 năm 2001-2010, Việt Nam đã thực hiện khá tốt việc liên tục gia tăng nguồn lực đầu vào cho tăng trưởng. Tuy nhiên, chúng ta dường như đã tận dụng gần như triệt để các yếu tố đầu vào cho mô hình tăng trưởng dựa trên mở rộng và tận khai nguồn lực. Trong thời gian tới, Việt Nam khó có thể duy trì mô hình tăng trưởng này. Chính ở đây, việc chuyển sang mô hình tăng trưởng dựa nhiều hơn vào nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực, nâng cao năng suất chính là một yêu cầu cấp

thiết nhằm duy trì tăng trưởng bền vững, giúp nền kinh tế vượt qua “bẫy thu nhập trung bình”.

Những nhân tố chủ chốt giúp cải thiện năng suất

Có thể thấy những thành tựu về tăng trưởng kinh tế và phát triển trong thời gian từ Đổi Mới đến nay đã có đóng góp của tăng năng suất, dù không nhiều. Những nghiên cứu về năng suất trong thời gian qua đều cho thấy một số nhân tố quan trọng giúp cải thiện năng suất, bao gồm:

Lợi ích từ quá trình cải cách phải được chia sẻ cho cả người dân và doanh nghiệp. Quá trình cải cách chỉ giúp giải phóng nguồn lực của người dân khi tạo được đủ động lực cho người dân mà động lực ở đây chính là lợi ích thu được từ những nguồn lực ấy. Chỉ khi bảo đảm được sự chia sẻ lợi ích này thì quá trình cải cách sẽ làm tăng hiệu quả sử dụng nguồn lực, qua đó giúp cải thiện năng suất. Thực tiễn ở một số nền kinh tế chuyển đổi khác cũng cho thấy hiệu quả có thể được cải thiện thông qua: (i) nỗ lực tạo điều kiện và các tín hiệu cho phép nguồn lực kinh tế - tài chính được phân bổ vào các ngành hiệu quả hơn; (ii) cho phép sở hữu tư nhân nhằm tạo động lực cho người lao động (kể cả nông dân) tăng năng suất; và (iii) gia tăng tiếp cận đến thị trường bên ngoài và đầu tư trực tiếp nước ngoài, qua đó buộc doanh nghiệp phải phát huy sức sáng tạo và khả năng cạnh tranh. Chính nhờ những thay đổi về động lực này, khu vực tư nhân và khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài ngày càng lớn mạnh hơn, đóng góp nhiều hơn vào tăng trưởng kinh tế.

Quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa nhanh chóng trong thời gian vừa qua cũng tạo điều kiện cải thiện một phần năng suất lao động. Trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, Việt Nam phải dựa trên nền tảng khai thác tài nguyên thiên nhiên, nguồn lao động dư thừa kết hợp với nguồn vốn nước ngoài và chuyển giao công nghệ để đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa. Theo đó, lao động đã dịch chuyển dần từ khu vực nông nghiệp có năng suất thấp sang các ngành công nghiệp và dịch vụ có năng suất cao hơn, đặc biệt là các doanh nghiệp ngoài nhà nước. Sản lượng công nghiệp đã tăng rất nhanh, trung bình đạt 13,9%/năm trong giai đoạn 1992-2000 và 15,1%/năm trong giai

đoạn 2000-2010. Tỷ trọng trong nền kinh tế của công nghiệp - xây dựng cũng nhanh chóng vượt qua tỉ lệ tương ứng của nông - lâm - ngư nghiệp, và đạt tới xấp xỉ 41% trong những năm cuối thập niên 2000. Năng suất lao động trong khu vực công nghiệp - xây dựng cũng được cải thiện nhanh chóng, từ mức 460 nghìn đồng/người năm 1986 lên tới hơn 77,6 triệu đồng/người vào năm 2010. Xu hướng này đã giúp cải thiện năng suất nói chung của nền kinh tế. Theo đó, năng suất lao động bình quân của cả nền kinh tế cũng tăng từ mức 220 nghìn đồng/người lên gần 40,4 triệu đồng/người trong suốt giai đoạn 1986-2010.

Chính sách mở cửa tạo điều kiện gia tăng các hoạt động thương mại và đầu tư trực tiếp nước ngoài. Trong hơn 25 năm Đổi Mới, cùng với cải cách thể chế kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô, quá trình chủ động hội nhập kinh tế quốc tế, mở rộng xuất khẩu đã và trở thành một trụ cột chính sách quan trọng góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội trong thời kỳ Đổi Mới. Đặc biệt là từ năm 2000 cho đến nay, xuất khẩu đã tăng trưởng nhanh và trở thành một đầu tàu quan trọng, với nhiều đóng góp cả trực tiếp và gián tiếp vào mọi lĩnh vực của nền kinh tế. Tỉ lệ xuất khẩu so với GDP đạt gần 79% vào năm 2011, tăng đáng kể so với mức 46,5% vào năm 2000. Hơn nữa, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đòi hỏi Việt Nam phải có những nỗ lực cải cách trong nước, qua đó làm tăng tiềm năng tăng trưởng của nền kinh tế. Những nỗ lực cải cách và thành tựu trong hoạt động thương mại đã giúp Việt Nam chuẩn bị tốt hơn và tự tin gia nhập các điều ước quốc tế hướng tới tự do thương mại. Việc gia nhập WTO từ năm 2007 cũng như hàng loạt hiệp định thương mại tự do (FTA) mà Việt Nam tham gia ký kết - thực hiện chính là những bước đi quan trọng, đồng thời cũng là sự ghi nhận đối với những thành tựu trong cải cách và phát triển kinh tế - xã hội.

Tái cấu trúc nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng

Tái cấu trúc nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng là mục tiêu Việt Nam nhắm tới để có một nền kinh tế với cấu trúc các ngành sản xuất và cấu trúc thành phần kinh tế hiệu quả và có sức cạnh tranh, phát triển theo hướng chất lượng, hiệu quả và bền vững. Để tới được cái đích nói trên trước hết phải giải quyết những mục tiêu trung gian trong trung hạn

vì nếu đạt được những mục tiêu này mới mong đổi mới mô hình tăng trưởng. Đó chính là tái cấu trúc đầu tư công, tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính và tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước, v.v... như đã được khẳng định tại hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng. Nhưng trước mắt Chính phủ cần xác định rõ những công cụ có thể sử dụng để đạt được các mục tiêu trung gian nói trên.

Nhiều nhà hoạch định chính sách và chuyên gia kinh tế đã thống nhất những công cụ đó phải giúp tái phân bổ các yếu tố sản xuất trong nền kinh tế tới những ngành, khu vực có hiệu quả sản xuất cao hơn (nâng cao hiệu quả phân bổ) mà chính điều này sẽ làm thay đổi cơ cấu ngành, cơ cấu đầu tư, cơ cấu thành phần kinh tế hiện được coi là đã lỗi thời ở Việt Nam. Đây chính là quá trình tái cơ cấu nền kinh tế và nếu quá trình này được thực hiện đúng lộ trình với quyết tâm chính trị cao sẽ giúp Việt Nam có được một mô hình tăng trưởng mới, bền vững, có sức cạnh tranh và hiệu quả hơn.

Mô hình tăng trưởng mà chúng ta đang hướng tới, dù còn nhiều tranh cãi, cũng phải tương thích với xu thế chung của kinh tế thế giới với những đặc điểm như sau:

- Toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế là xu thế không thể đảo ngược. Cuộc khủng hoảng năm 2008 giúp chỉ ra những nguyên nhân làm phát sinh một số tác động tiêu cực của quá trình ấy, chẳng hạn như mất cân đối trong cán cân vãng lai và tính bền vững của những nguồn tài trợ cho mất cân đối này. Đây chính là những cơ hội quan trọng để Việt Nam giảm thiểu những tác động tiêu cực từ quá trình hội nhập kinh tế quốc tế - một định hướng chính sách quan trọng kể từ khi Việt Nam bắt đầu đổi mới chính sách kinh tế.
- Nền kinh tế toàn cầu, đặc biệt là thể chế tài chính toàn cầu đang được nhìn nhận và cấu trúc lại. Những bất cân đối vĩ mô có thể vẫn còn, nhưng không còn ở quy mô lớn như hiện nay, mặc dù phải mất rất khá nhiều thời gian để có được chuyển biến này. Các thể chế toàn cầu cũng sẽ được cải tổ lại, nhằm nâng cao

khả năng giám sát và hỗ trợ ổn định tài chính toàn cầu. Bản thân các thể chế toàn cầu cũng cần có sự đại diện tốt hơn của các nền kinh tế mới nổi, như nhóm BRICS, v.v...

- Kinh tế thị trường là mô hình kinh tế có sức sống, có động lực khuyến khích sáng tạo và phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả, hợp lý. Tuy nhiên, thực tế cũng chứng kiến sự vận hành của thị trường là không đủ. Vẫn cần có những suy nghĩ tìm tòi để tìm kiếm một mô hình và cách đi thích hợp hơn. Vấn đề đặt ra là phải giải phóng được sức sáng tạo, thúc đẩy hiệu quả sử dụng nguồn lực, đồng thời gạt bỏ được các “thất bại thị trường”, nhất là những ảnh hưởng tiêu cực có thể có đến môi trường, bất bình đẳng thu nhập, v.v...
- Việt Nam là một nền kinh tế mới nổi, và còn phải nỗ lực học hỏi rất nhiều nhằm theo kịp tiến trình phát triển. Việt Nam có điều kiện học hỏi từ những thành công và thất bại của các thị trường, nhà nước, và quá trình hội nhập ở các nước đi trước. Đây là những kinh nghiệm quý báu để Việt Nam có thể hoàn thiện mô hình phát triển của mình mà không phải chịu tổn phí tương tự ở các nước khác. Tuy nhiên, những giải pháp phát triển mang tính đặc thù và cá biệt, dù là cần thiết, cũng cần được nghiên cứu, tính toán cẩn trọng nhằm giảm thiểu rủi ro tụt hậu xa hơn.

Trong xu hướng ấy, những khó khăn kinh tế hiện nay cho thấy mô hình tăng trưởng kinh tế của Việt Nam còn nhiều bất cập. Chính ở đây, yêu cầu tái cơ cấu kinh tế trở thành một yêu cầu hết sức cấp thiết, qua đó sẽ giúp đạt được một mô hình tăng trưởng mới vừa kết hợp theo chiều rộng và chiều sâu, bền vững, có sức cạnh tranh và hiệu quả hơn. Những định hướng cụ thể cho quá trình tái cơ cấu kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng đã và sẽ còn được bàn thảo nhiều. Trong khuôn khổ nghiên cứu này, chúng tôi cho rằng tái cơ cấu nền kinh tế nhằm nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực (allocative efficiency) cần bám sát những định hướng như sau:

- Ổn định kinh tế vĩ mô phải được coi nhiệm vụ có tính thường xuyên nhằm đảm bảo tín hiệu giá cả không bị bóp méo và tạo

niềm tin dài hạn cho cả người dân và doanh nghiệp. Chính sách cũng cần hướng tới giảm các rủi ro vĩ mô, nhất là các mất cân đối lớn (tổng cung - tổng cầu, thâm hụt cán cân vãng lai, chênh lệch đầu tư - tiết kiệm trong nước). Chính ở đây, những nguyên tắc cơ bản để giữ lạm phát ở mức thấp và ít dao động là: (i) luôn cam kết ổn định kinh tế vĩ mô một cách rõ ràng, mạnh mẽ; (ii) cập nhật, phân tích đầy đủ thông tin về kinh tế vĩ mô, tình hình thị trường trong nước và quốc tế; (iii) sử dụng hiệu quả các công cụ chính sách vĩ mô mang tính thị trường, giảm thiểu rủi ro và phí tổn của việc sử dụng công cụ hành chính, mệnh lệnh, thực thi và phối hợp chặt chẽ các chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa; và (iv) can thiệp nhà nước vào một số thị trường riêng biệt ở một số thời điểm là cần thiết một khi cấu trúc thị trường còn “méo mó” do thiếu thông tin, do độc quyền hay cấu kết nhóm, v.v... Chỉ có nhanh chóng ổn định kinh tế vĩ mô mới tạo môi trường thích hợp để Việt Nam tập trung hơn vào giải quyết các điểm nghẽn trong mô hình tăng trưởng (về thể chế, cơ sở hạ tầng và nguồn nhân lực) được đề cập trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020.

- Đảm bảo sự vận hành hiệu quả của hệ thống tài chính trên cơ sở các quan hệ thị trường, giảm thiểu sự can thiệp hành chính, tăng cường cạnh tranh và đảm bảo “giá cả” thị trường (nhất là đối với lãi suất và tỉ giá). Bên cạnh đó, cần hình thành và phát triển một thị trường vốn cân đối giữa thị trường vốn thông qua hệ thống ngân hàng và các kênh phi ngân hàng.
- Chính sách thương mại hướng tới giảm mức độ bảo hộ thực tế, tạo tín hiệu cho phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả. Chế độ và chính sách thương mại của Việt Nam hiện nay và trong thời gian tới phụ thuộc cơ bản vào việc thực hiện cam kết gia nhập WTO, mức độ liên kết khu vực, và quan hệ với các đối tác lớn. Việc gia nhập WTO chính là mốc quan trọng trong thay đổi tư duy chính sách, nhất là chính sách công nghiệp, và chính là nền tảng cơ bản cho hội nhập và phát triển hiệu quả. Chế độ

và chính sách thương mại của Việt Nam sẽ “mặc định” trở nên thông thoáng và “trung tính” hơn. Song ý nghĩa đáng kể nhất chính là nó thúc đẩy và buộc Việt Nam phải đẩy mạnh cải cách thể chế kinh tế và cải cách cơ cấu (khu vực doanh nghiệp nhà nước, tài chính - ngân hàng, v.v...). Trong khi đó, mối quan hệ thương mại, đầu tư chặt chẽ với Đông Á (và các nền kinh tế APEC) cũng như những thay đổi sâu sắc trong khu vực thời gian gần đây cho thấy Việt Nam cần đặc biệt quan tâm đến hội nhập kinh tế khu vực. Thúc đẩy liên kết Đông Á song cũng cần hết sức coi trọng việc thực hiện mục tiêu xây dựng Cộng đồng kinh tế ASEAN vào năm 2015 với tư cách là “trục” cho liên kết Đông Á và các liên kết khác. Bên cạnh đó, sự phát triển dài hạn và quá trình công nghiệp hóa của Việt Nam khó có thể thành công nếu tách rời các quan hệ song phương với các đối tác lớn (như Hoa Kỳ, EU, Nhật Bản, Trung Quốc).

- Nâng cao hiệu quả đầu tư từ ngân sách, trái phiếu chính phủ và ODA, tập trung vào hai khâu cơ bản là: cách thức phân bổ, nhất là chi đầu tư từ ngân sách nhà nước, và công tác quản lý đầu tư. Liên quan đến cách thức phân bổ, việc Chính phủ xem xét xây dựng khung đầu tư trung hạn trong ba năm 2013-2015, thay vì lập kế hoạch phân bổ vốn đầu tư hàng năm như hiện nay, chính là một định hướng quan trọng. Cần ưu tiên tập trung nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước cho phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, chú trọng tăng tỉ lệ đầu tư phát triển cho nông nghiệp, nông thôn, giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ, văn hoá, y tế; đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động giáo dục - đào tạo, y tế, văn hoá, thể thao, v.v... Áp dụng chính sách hỗ trợ từ ngân sách nhà nước phù hợp với nguyên tắc/cam kết hội nhập trực tiếp, không phân biệt đối xử với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế trong đào tạo phát triển nguồn nhân lực, cung cấp thông tin, xúc tiến thương mại, nghiên cứu và phát triển (R&D), v.v... thường xuyên đánh giá hiệu quả sử dụng vốn ngân sách.

- Cải cách doanh nghiệp nhà nước phải được thực hiện quyết liệt hơn. Nhiệm vụ này chỉ thực hiện hiệu quả nếu đi kèm với những thay đổi mạnh về tư duy đối với vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước. Thu hẹp danh mục ngành, lĩnh vực cần vai trò nòng cốt của doanh nghiệp nhà nước là một định hướng phù hợp trước mắt. Cùng với đó là việc xử lý một loạt vấn đề liên quan như: (i) giám sát và minh bạch hóa thông tin; (ii) đại diện quyền sở hữu và kinh doanh vốn nhà nước; (iii) nguyên tắc quản trị theo thông lệ tốt; và (iv) xử lý/cơ cấu lại tập đoàn, doanh nghiệp nhà nước (cổ phần hóa phải có ý nghĩa thực sự trong thay đổi quản trị; cấu trúc lại tập đoàn/ doanh nghiệp nhà nước lớn yếu kém gắn với xử lý nợ, quản trị chiến lược, định hướng kinh doanh, và thoái vốn).
- Khu vực tư nhân cần được tạo điều kiện bước vào giai đoạn phát triển mới (sau sự giải phóng của Luật Doanh nghiệp 1999 và việc gia nhập WTO) với môi trường kinh doanh thực sự “bình đẳng về cơ hội” với các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp FDI. Đó cũng là điều kiện để việc phân bổ nguồn lực sẽ hiệu quả hơn, dựa trên các nguyên tắc và tín hiệu của thị trường. Thực tiễn phát triển kinh tế từ sự thừa nhận và tạo điều kiện phát triển cho khu vực kinh tế tư nhân cho thấy đây là một định hướng đúng đắn, nhằm tạo thêm động lực cho người dân và doanh nghiệp tham gia hoạt động kinh tế, cũng như tạo thêm động lực phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn. Các chính sách hỗ trợ khu vực tư nhân cần đi từ hỗ trợ gia nhập thị trường, tiếp cận nguồn lực (tín dụng, đất đai, lao động), hỗ trợ tạo dựng kinh doanh v.v...
- Đầu tư nước ngoài phải tạo ra những đóng góp về chiều “sâu” cho tăng trưởng kinh tế. Giai đoạn mà Việt Nam tìm mọi cách thu hút nguồn lực tài chính từ các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài đã qua. Tại thời điểm này, các dự án FDI vào Việt Nam phải đi kèm với việc tạo tác động lan tỏa đối với khu vực công nghệ trong nước, đặc biệt là thông qua các kênh liên kết sản xuất và chuyển giao công nghệ. Bên cạnh đó, các dự án FDI

cũng phải hướng tới tăng năng lực sản xuất của Việt Nam, đồng thời đáp ứng các yêu cầu về thúc đẩy phát triển bền vững.

- Đột phá trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng, cả hạ tầng cứng và hạ tầng mềm, là định hướng quan trọng nhằm làm giảm chi phí dịch vụ liên kết giữa các khu vực trong nền kinh tế cũng như giữa nền kinh tế với các nước đối tác. Bên cạnh đó, phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng cũng làm giảm chi phí sản xuất - kinh doanh, qua đó làm tăng hiệu quả hoạt động cho các doanh nghiệp đang hoạt động và góp phần thu hút các nhà đầu tư nước ngoài. Nhu cầu đầu tư cho kết cấu hạ tầng hiện rất lớn, song chỉ thực hiện được nếu biết kết hợp nguồn lực và cơ chế chính sách của Nhà nước với nguồn lực sẵn có ở khu vực tư nhân. Hoàn thiện khung chính sách liên quan đến mô hình hợp tác công tư (PPP) là một yêu cầu cấp thiết. Bên cạnh đó, Chính phủ cần thực hiện vai trò lớn hơn trong việc điều phối đầu tư, cả ở cấp vùng và cấp độ nền kinh tế, tránh phát triển trùng lặp các kết cấu hạ tầng dẫn đến lãng phí nguồn lực.
- Cải cách hệ thống giáo dục - đào tạo và phát triển nguồn nhân lực cũng là đột phá chiến lược nhằm nâng cao hiệu quả kỹ thuật cũng như góp phần thúc đẩy tiến bộ công nghệ, gắn với đổi mới cơ cấu kinh tế ở Việt Nam. Bên cạnh đó, phát triển khoa học - công nghệ cần tập trung vào ba hướng chính: (i) lựa chọn các hướng ưu tiên; (ii) chuẩn bị đội ngũ cán bộ trẻ có đủ năng lực; và (iii) tạo dựng sự gắn kết giữa hoạt động R&D và các nhu cầu kinh tế - xã hội.
- Tăng trưởng “xanh” (green growth) là xu hướng được nhiều nước trên thế giới xem là “động lực” mới cho tăng trưởng kinh tế, đồng thời đảm bảo sự bền vững không chỉ về kinh tế mà cả bền vững về xã hội và môi trường trong những năm sắp tới. Tăng trưởng xanh sẽ tạo ra nhiều cơ hội mới cho các doanh nghiệp, tạo dư địa cho những đổi mới về công nghệ (một trong những nền tảng của tăng trưởng) và tạo ra những ngành, sản phẩm mới mà những nước đang phát triển như Việt Nam nếu

kip thời nắm bắt và đón đầu sẽ rất có tính cạnh tranh. Bên cạnh đó, tăng trưởng xanh cũng giúp giải quyết nhiều bài toán hóc búa hiện nay như biến đổi khí hậu, tiêu thụ năng lượng và tài nguyên quá mức của các ngành sản xuất truyền thống v.v...

- Trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng, xu hướng trên cần được cân nhắc một cách nghiêm túc và xem là một trong những định hướng quan trọng cho quá trình tái cơ cấu nền kinh tế.

KẾT LUẬN

Phát triển luôn là một định hướng quan trọng đối với mọi nền kinh tế, dù các nền kinh tế này có những điều kiện và đặc thù khác nhau. Phát triển bao gồm rất nhiều tiêu chí; trong đó, tăng trưởng kinh tế là một điều kiện quan trọng, nếu không nói là cần thiết nhất, của phát triển.

Tăng trưởng kinh tế không chỉ đơn thuần là sản xuất ra nhiều giá trị hơn, mà còn đi kèm với những thay đổi cả về cơ cấu sản xuất và tiêu dùng. Tăng trưởng kinh tế chỉ duy trì được trong dài hạn nếu tạo dựng được những nền tảng cần thiết. Những nền tảng cho tăng trưởng kinh tế trong dài hạn không thể chỉ dựa vào tăng các yếu tố đầu vào (như vốn, lao động, đất đai), mà còn được hình thành và củng cố nhờ hệ thống động lực phù hợp nhằm khuyến khích năng suất lao động và năng suất nhân tố tổng hợp, được phản ánh qua sự bổ sung tri thức, tiến bộ công nghệ, và kỹ năng lao động. Về bản chất, đó cũng chính là quá trình công nghiệp hóa mà các nước đang phát triển như Việt Nam đã và đang nỗ lực tiến hành.

Kể từ khi thực hiện Đổi Mới, Việt Nam đã phần nào giải phóng được lực lượng sản xuất thông qua các biện pháp chính sách nhằm cải cách hướng thị trường (bao gồm cả cải cách thể chế và phát triển khu vực tư nhân), ổn định kinh tế vĩ mô, và hội nhập kinh tế quốc tế. Nhờ vậy, nước ta đã đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế khá nhanh và liên tục, dù có một số thời điểm suy giảm. Tuy nhiên, các nghiên cứu gần đây đều cho thấy tăng trưởng kinh tế của Việt Nam vẫn chủ yếu dựa vào tăng yếu tố đầu vào, nhất là vốn. Xu hướng này càng rõ hơn trong thập niên 2000,

khi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam còn chú trọng tăng trưởng cao dựa trên tăng đầu tư (đặc biệt là đầu tư công) và tín dụng. Ngược lại, vai trò của tăng năng suất lao động và tăng năng suất nhân tố tổng hợp, trong đó cụ thể là nâng cao hiệu quả kỹ thuật, hiệu quả phân bổ và những tiến bộ về công nghệ, đối với tăng trưởng kinh tế mờ nhạt hơn rất nhiều.

Những hệ lụy về bất ổn kinh tế vĩ mô đi kèm với mô hình tăng trưởng trước đây đã đặt ra yêu cầu về tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Trong định hướng ấy, tăng năng suất nhân tố tổng hợp - thông qua cải thiện hiệu quả kỹ thuật, hiệu quả phân bổ, và phát triển khoa học - công nghệ là một yêu cầu rất cấp thiết. Đây cũng chính là nội dung còn nhiều dư địa để thực hiện, trong khi tiềm năng để tăng nhân tố đầu vào (vốn, lao động, đất đai, tài sản cố định, v.v...) cho hoạt động kinh tế đang dần cạn kiệt. Bài học từ việc thúc đẩy tăng trưởng nông nghiệp - thông qua cải cách thể chế và động lực (trong thập niên 1980) cũng như tăng năng suất nhân tố tổng hợp (trong thập niên 2000) - cần được nhìn nhận như một kinh nghiệm quý báu đối với toàn bộ nền kinh tế.

Chuyển đổi mô hình tăng trưởng và thực hiện các đột phá ưu tiên trong quá trình chuyển đổi này không phải là nhiệm vụ dễ dàng, nhất là khi nền kinh tế với cách thức hoạt động dựa trên “đồng tiền dễ dãi” trong một thời gian dài đã làm giảm động lực nâng cao hiệu quả sản xuất - kinh doanh, trong khi lực cản từ các nhóm lợi ích đối với quá trình này còn hiện hữu. Quá trình đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu kinh tế cần bảo đảm tính toàn diện, với lộ trình phù hợp. Quá trình này chỉ bắt đầu được sau khi tái lập được ổn định kinh tế vĩ mô, đi kèm với những cải cách triệt để hệ thống tài chính và doanh nghiệp nhà nước, chính sách thương mại, khu vực kinh tế tư nhân, hệ thống kết cấu hạ tầng và nguồn nhân lực, và bên cạnh đó là những động lực mới cho tăng trưởng (tăng trưởng xanh), v.v... sẽ góp phần nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực của nền kinh tế nói riêng, cũng như hiệu quả và tính bền vững của cả nền kinh tế nói chung. Đây còn được xem là những “nền tảng của tăng trưởng kinh tế” sẽ giúp tái cơ cấu nền kinh tế thành công và góp phần hình thành một mô hình tăng trưởng mới hiệu quả, bền vững và có tính cạnh tranh cao.