

**Nâng cao hiệu quả đầu tư và chuyển dịch cơ cấu kinh tế
trong trước mắt và trung hạn**

TS. Nguyễn Đình Cung*

Thực hiện phân công của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã chủ trì nghiên cứu và trình Chính phủ Đề án “Đổi mới và đẩy nhanh chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng nâng cao năng suất, hiệu quả và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế giai đoạn 2010-2020”, và đã được Chính phủ thảo luận tại phiên họp thường kỳ tháng 2 năm 2010. Tiếp sau đó, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã trình Thủ tướng Chính phủ Đề án “Những giải pháp nhằm nâng cao chất lượng tăng trưởng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế”. Trên cơ sở 2 Đề án nói trên, căn cứ đề nghị của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1914/2010/QĐ-TTg ngày 19 tháng 10 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án “Những giải pháp nhằm nâng cao chất lượng tăng trưởng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế”. Tiếp sau hai đề án nói trên, nội dung của tài liệu này chỉ bổ sung thêm theo hướng làm rõ yêu cầu và tính cấp bách của chuyển dịch cơ cấu kinh tế; và tái cơ cấu, nâng cao hiệu quả đầu tư, nhất là đầu tư nhà nước là giải pháp cơ bản hàng đầu phải thực hiện để thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

1. Một vài khái niệm về chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

Dự thảo chiến lược 10 năm phát triển kinh tế - xã hội (2011-2020) đã đặt ra yêu cầu hết sức rõ ràng và cụ thể “Phải phát triển bền vững về kinh tế, giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an ninh kinh tế. **Đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, coi chất lượng, năng suất, hiệu quả, sức cạnh tranh là ưu tiên hàng đầu**, chú trọng phát triển theo chiều sâu, phát triển kinh tế trí thức. Tăng trưởng kinh tế phải kết hợp hài hòa với thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội; nâng cao không ngừng chất lượng cuộc sống của nhân dân. Phát triển kinh tế - xã hội phải luôn đi cùng với bảo vệ và cải thiện

môi trường. Nước ta có điều kiện phát triển nhanh và yêu cầu phát triển nhanh cũng đang đặt ra hết sức cấp thiết. **Phát triển bền vững là cơ sở để phát triển nhanh, phát triển nhanh để tạo nguồn lực cho phát triển bền vững. Phát triển nhanh và bền vững phải luôn gắn chặt với nhau** trong quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển kinh tế - xã hội”.

Cơ cấu kinh tế hợp lý là cơ cấu hình thành trên cơ sở khai thác, tận dụng tốt các lợi thế cạnh tranh của nền kinh tế; do đó, xét về ngắn hạn, một nền kinh tế có cơ cấu hợp lý là nền kinh tế có hiệu quả và có năng lực cạnh tranh.

Tái cơ cấu kinh tế là việc chuyển đổi cơ cấu kinh tế bất hợp lý thành cơ cấu kinh tế hợp lý hơn, hiệu quả hơn. Như vậy, “tái cơ cấu kinh tế” là quá trình thiết lập lại cơ cấu kinh tế ở mức độ phát triển hiện tại để nền kinh tế trở nên hiệu quả hơn, có năng lực cạnh tranh cao hơn. Còn chuyển dịch cơ cấu kinh tế là một quá trình lâu dài, trong đó, cơ cấu kinh tế từng bước thay đổi và chuyển dịch từ các ngành khai thác tài nguyên, thâm dụng ít vốn, sử dụng nhiều lao động, trình độ công nghệ thấp, giá trị gia tăng thấp sang các ngành thâm dụng nhiều vốn, có trình độ công nghệ và giá trị gia tăng cao hơn; từ đó, chuyển được nền kinh tế từng bước lên các trình độ phát triển cao hơn, và đến một thời điểm nhất định sẽ chuyển giai đoạn phát triển, từ tăng trưởng và phát triển dựa vào tài nguyên, số lượng các yếu tố đầu vào sản xuất (người ta gọi là giai đoạn 1) sang giai đoạn phát triển chủ yếu dựa vào nâng cao hiệu quả và năng suất lao động (giai đoạn 2) và sau đó tiếp tục sang giai đoạn 3 của quá trình phát triển.¹

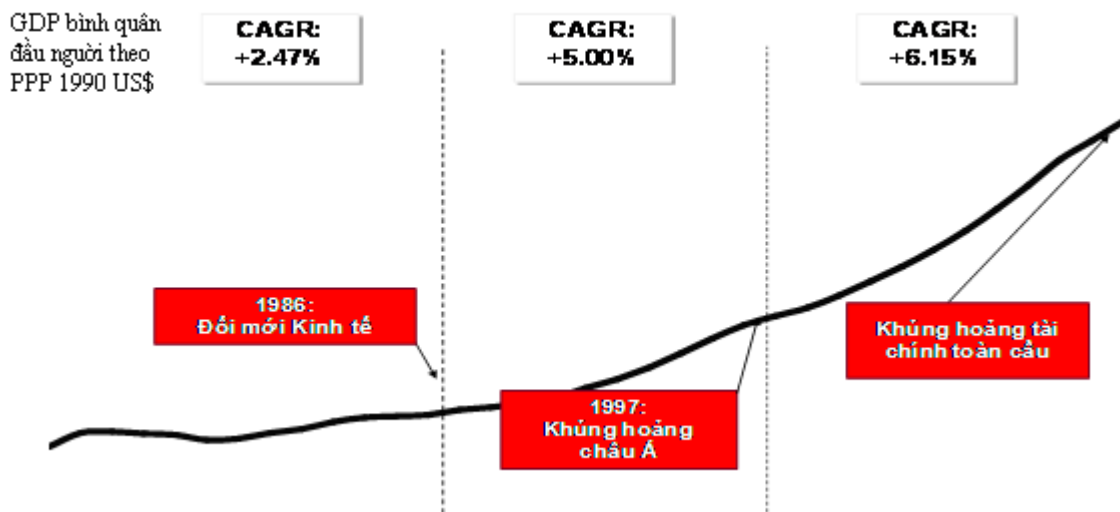
Vấn đề của nền kinh tế nước ta hiện nay không chỉ là tái cơ cấu kinh tế, mà còn là đẩy nhanh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, nâng cao trình độ công nghệ, cải thiện tính hiệu quả và năng lực cạnh tranh để đưa nền kinh tế chuyển từ giai đoạn 1 sang giai đoạn 2 của quá trình phát triển. Dự thảo chiến lược phát triển cũng đã xác định, coi chất lượng, năng suất, hiệu quả và sức cạnh tranh là trọng tâm, là ưu tiên hàng đầu. Như vậy, mọi thay đổi góp phần thiết lập lại cơ cấu kinh tế hợp lý và hướng tới nâng cao chất lượng, năng suất, hiệu quả và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế đều là tái cơ cấu và chuyển dịch cơ cấu kinh tế; và chuyển dịch cơ cấu kinh tế cũng là nội dung căn bản của chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

¹ . Giai đoạn 3 là giai đoạn phát triển cao nhất. Hiện nay, tất cả các nước công nghiệp phát triển đều đang ở giai đoạn 3 của quá trình phát triển.

2. Một số đặc điểm cơ bản của cơ cấu kinh tế nước ta hiện nay và yêu cầu cấp bách về chuyển dịch cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

Trong 25 năm qua, nước ta luôn được xếp vào hàng các nền kinh tế tăng trưởng cao nhất thế giới. Do đó, thu nhập bình quân đầu người đã liên tục tăng lên, kể cả vào thời điểm khủng hoảng tài chính khu vực trước đây và khủng hoảng kinh tế toàn cầu hiện nay. Nhờ đó, đời sống của đại đa số dân cư đã được cải thiện; nước ta thoát khỏi tình trạng kém phát triển để trở thành quốc gia có thu nhập trung bình thấp; tỷ lệ nghèo đã giảm xuống chỉ còn khoảng 10%.

Biểu đồ 1: Diễn biến tăng trưởng kinh tế Việt Nam (1975-2009)

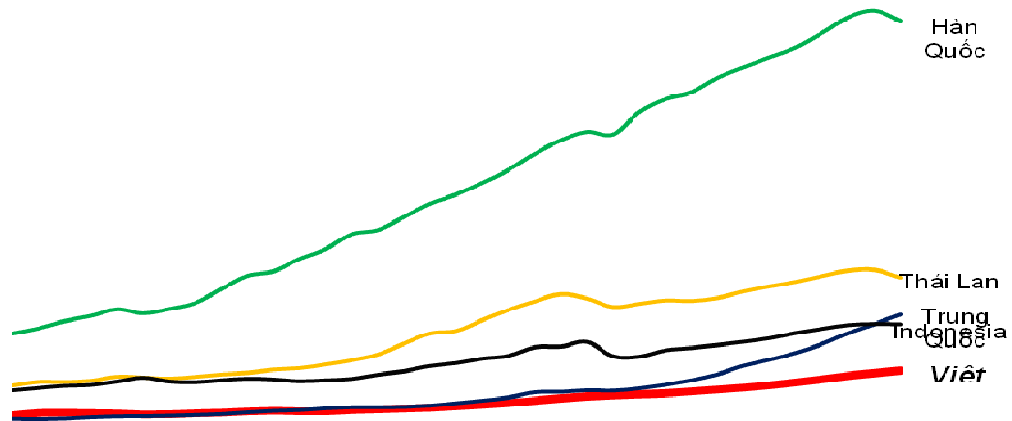


Nguồn: Báo cáo năng lực cạnh tranh Việt Nam 2010

Tuy vậy, thực tế cho thấy động lực của tăng trưởng kinh tế hiện tại không còn mạnh như trước và đang suy yếu dần, thể hiện qua một số điểm sau đây:

- Hơn 66% tăng trưởng kinh tế Việt Nam trong thời gian qua chủ yếu nhờ phân bố lại và dịch chuyển lao động từ nông nghiệp sang công nghiệp, xây dựng và dịch vụ, từ nông thôn ra thành thị và đô thị hoá; chỉ có khoảng 1/3 là nhờ nâng cao năng suất lao động trong nội bộ từng ngành. Điều đáng chú ý thêm là năng suất lao động của công nghiệp, dịch vụ còn thấp và tăng lên không nhiều; không thu hẹp được khoảng cách về năng suất lao động so với các nước khác trong khu vực.

Biểu đồ 2. So sánh năng suất lao động của nước ta với một số nước khác trong khu vực (1975-2009)



Nguồn: Báo cáo năng lực cạnh tranh Việt nam năm 2010

- Phần lớn GDP vẫn chủ yếu dựa vào các ngành khai thác lợi thế tài nguyên thiên nhiên, ngành công nghiệp chế tác mang hình thức gia công sử dụng nhân công chi phí thấp, và dịch vụ phục vụ tiêu dùng sử dụng nhiều lao động phổ thông.

- 65% tăng trưởng là nhờ gia tăng lượng vốn đầu tư xã hội; năng suất lao động tổng hợp chỉ góp khoảng 25%, và có xu hướng giảm. Hiệu quả đầu tư thấp và đang có xu hướng giảm dần. Nói cách khác, phải cần một số lượng vốn đầu tư ngày càng lớn để có được một đơn vị tăng trưởng. Thêm vào đó, chi phí đầu vào, nhất là tiêu hao năng lượng cho một đơn vị tăng trưởng ở mức cao và đang có xu hướng tăng lên. Vì vậy, giá trị gia tăng được tạo ra trong một đơn vị sản lượng đã ở mức thấp, cũng đang giảm dần. Hiện tượng ô nhiễm môi trường ngày càng nhiều và nghiêm trọng hơn.

Như vậy, tăng trưởng kinh tế và quy mô GDP tiềm năng nói chung và GDP bình quân đầu người nói riêng đang bị giới hạn bởi: (i) mức năng suất thấp

trong ngành chế tác và dịch vụ; (ii) di chuyển dịch lao động (thường là lao động trình độ thấp từ khu vực nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ); và (iii) mức huy động vốn đầu tư xã hội đã gần như đến mức tới hạn (40-44% GDP). Thêm vào đó, năng lực vi mô của nền kinh tế đã không còn đủ khả năng đáp ứng các yêu cầu tăng trưởng kinh tế với tốc độ cao. Những thắt nút cổ chai về dịch vụ hạ tầng, nguồn nhân lực, về năng lực quản lý nhà nước đã được nhận biết từ nhiều năm nay, nhưng vẫn chưa khắc phục được. So với yêu cầu phải đạt tỷ lệ tăng trưởng cao, thì các thắt nút cổ chai nói trên hình như đang ngày càng nghiêm trọng hơn.

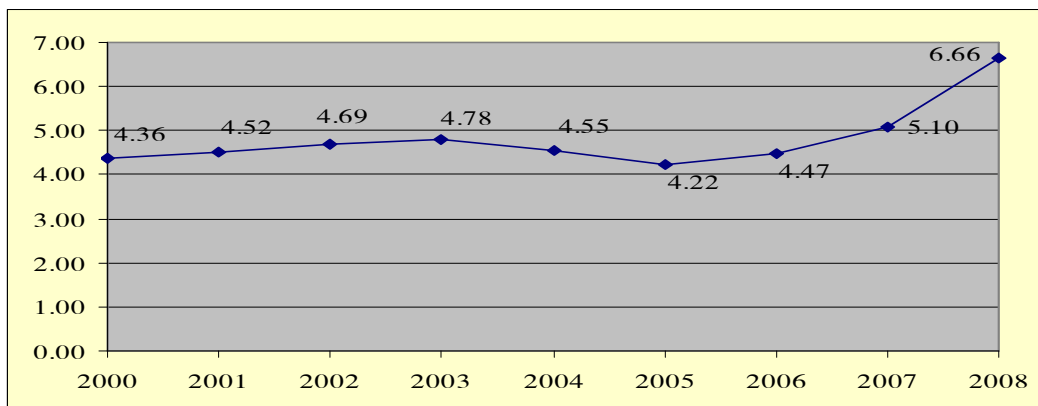
- Do các giới hạn và điểm yếu nói trên của nền kinh tế, mà những nỗ lực tạo động lực vĩ mô thúc đẩy tăng trưởng (như nới lỏng chính sách tiền tệ, mở rộng tín dụng, tăng thêm thâm hụt ngân sách để có thêm đầu tư) đều không đạt được mục tiêu tăng trưởng như mong muốn; trái lại, làm phát sinh thêm những tác động phụ tiêu cực ngoài ý muốn như làm suy yếu các cân đối vĩ mô và kinh tế vĩ mô trở nên kém ổn định. Thực tế những năm gần đây cho thấy các nỗ lực gia tăng thêm tăng trưởng đều dẫn đến “tăng trưởng trong thế không cân đối”. Đó là: (i) thâm hụt ngân sách lớn và chưa có biểu hiện thu hẹp một cách bền vững; (ii) thâm hụt cán cân thanh toán vãng lai lớn và cũng chưa có dấu hiệu thu hẹp, (iii) khoảng cách giữa tiết kiệm trong nước và đầu tư xã hội doãng ra; và (iv) lạm phát gia tăng, bất ổn kinh tế vĩ mô ngày càng trở nên rõ nét, tần suất xuất hiện thường xuyên hơn. Chính lạm phát cao và bất ổn kinh tế vĩ mô với tần suất ngày càng gia tăng đang đe dọa không chỉ mục tiêu tăng trưởng cao và bền vững trong tương lai, mà cả các thành tựu, nhất là thành tựu về xóa đói, giảm nghèo, trong quá khứ và hiện tại.

Tóm lại, xét về cơ cấu kinh tế hiện nay, thì khiếm khuyết của tăng trưởng kinh tế hiện nay là tăng trưởng trong thế mất cân đối vĩ mô ngày càng gia tăng, tăng trưởng hiệu quả thấp, tức là với chi phí cao và tăng trưởng kém bền vững. Như vậy, nhiệm vụ ưu tiên hàng đầu của chính sách là phải tập trung khắc phục các khiếm khuyết nói trên.

3. Một số vấn đề về đầu tư và hiệu quả đầu tư.

Huy động tập trung được số vốn đầu tư xã hội quy mô lớn, chiếm khoảng hơn 40% GDP là một trong những thành công của cải cách và phát triển kinh tế ở nước ta trong thời gian qua. Tuy vậy, có thống nhất chung cho rằng hiệu quả đầu tư của nước ta còn thấp và có xu hướng giảm dần.

Biểu đồ 3. Hệ số ICOR của Việt nam 2000-2008



Nguồn: Viện quản lý kinh tế Trung ương

Về ICOR như một chỉ số đo hiệu quả đầu tư, trong thời gian qua đã có không ít ý kiến cho rằng:

- ICOR là tiêu chí không chính xác để đo lường hiệu quả đầu tư, nhất là trong ngắn hạn, thậm chí trong trung hạn, vì tác động của đầu tư có độ trễ lớn; đầu tư năm nay thì vài ba năm, thậm chí năm bảy năm sau công trình mới hoàn thành, đưa vào sử dụng và khi đó mới phát huy tác dụng.

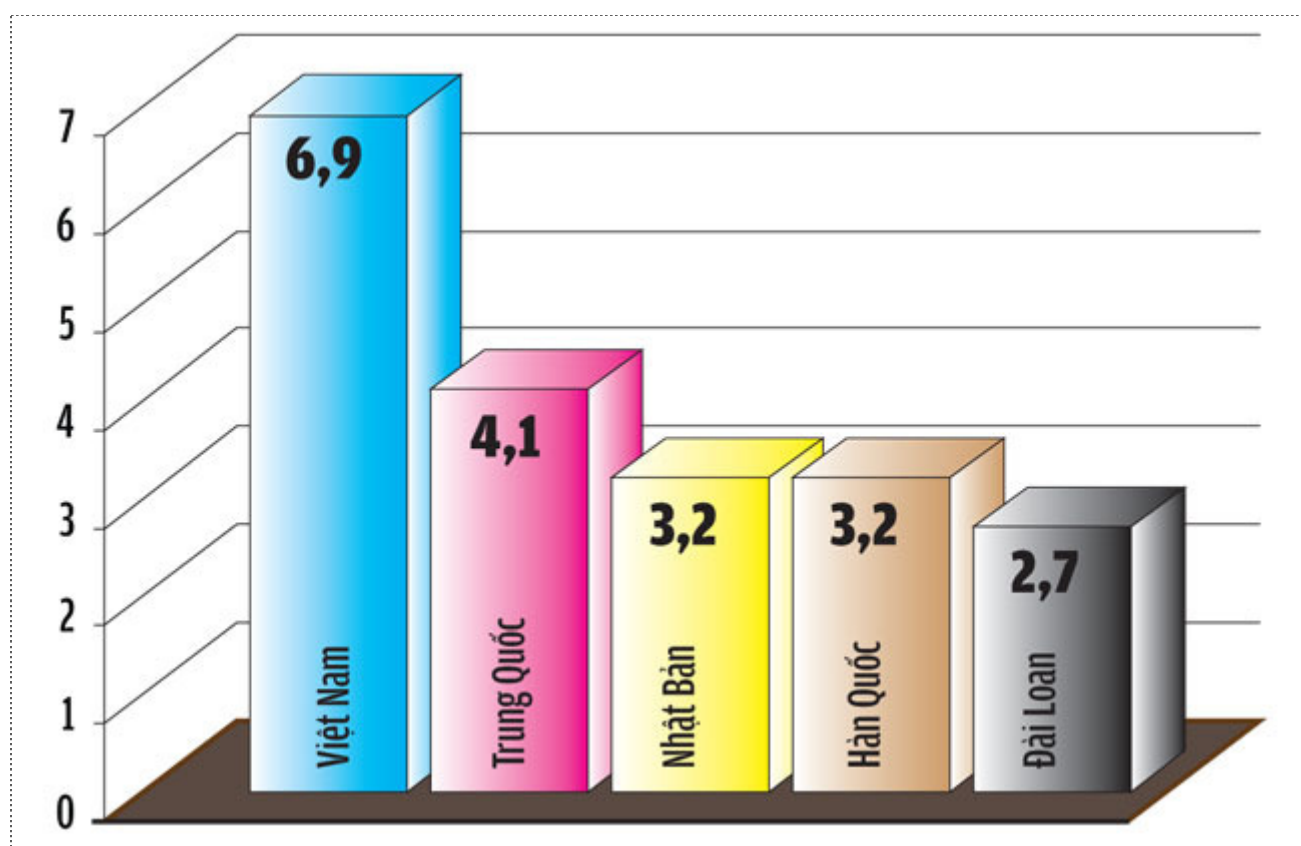
- ICOR của nền kinh tế nước ta cao là vì một phần lớn đầu tư tập trung vào phát triển hạ tầng, có hệ số hoàn vốn thấp và kéo dài;

- ICOR của khu vực nhà nước cao là vì phần lớn đầu tư nhà nước tập trung vào lĩnh vực hạ tầng, đầu tư phát triển vùng kinh tế xã hội khó khăn và đầu tư thực hiện các nhiệm vụ xã hội.

Các ý kiến nói trên có phần đúng với hiện trạng, nhưng chưa thật đúng với yêu cầu và quá trình phát triển. Đầu tư phát triển hạ tầng và phát triển vùng kinh tế xã hội khó khăn không hoàn toàn đồng nghĩa với đầu tư kém hiệu quả. Cũng tương tự như vậy đối với đầu tư thực hiện các nhiệm vụ xã hội khác. Nói cách khác, trong mọi trường hợp, đã đầu tư là phải tính đến hiệu quả và hiệu quả phải là thước đo hay tiêu chí đầu tiên và quan trọng nhất để quyết định đầu tư. Hai là, trong 10 năm qua, tỷ trọng đầu tư vào các ngành không có nhiều thay đổi, nhưng ICOR, nhất là ICOR của khu vực nhà nước đã tăng lên nhanh chóng. Như vậy, hiệu quả đầu tư thấp và đang giảm dần. Nói cách khác, càng ngày càng cần một số vốn nhiều hơn để có được một đơn vị tăng trưởng. Hệ quả là, nếu không có thay đổi, tốc độ tăng trưởng có xu hướng giảm dần. Ba là, cùng giai đoạn và mức

độ phát triển, ICOR của các nước trong khu vực thấp hơn so với ICOR của nước ta. Nói cách khác, hiệu quả đầu tư của nước ta thấp hơn so với các nước khác trong khu vực. Chính hiệu quả đầu tư cao là một trong các yếu tố nâng cao năng suất, hiệu quả và năng lực cạnh tranh, nâng cao phúc lợi và thịnh vượng của người dân các quốc gia đó. Vì vậy, để đuổi kịp và vượt lên mức độ phát triển của các quốc gia khác, thì đồng vốn phải được sử dụng có hiệu quả tốt nhất, hiệu quả đầu tư phải vượt trội so với các nước khác.

Biểu đồ 4. So sánh ICOR Việt Nam và một số nước tại thời điểm có cùng mức độ phát triển hiện nay của Việt Nam.



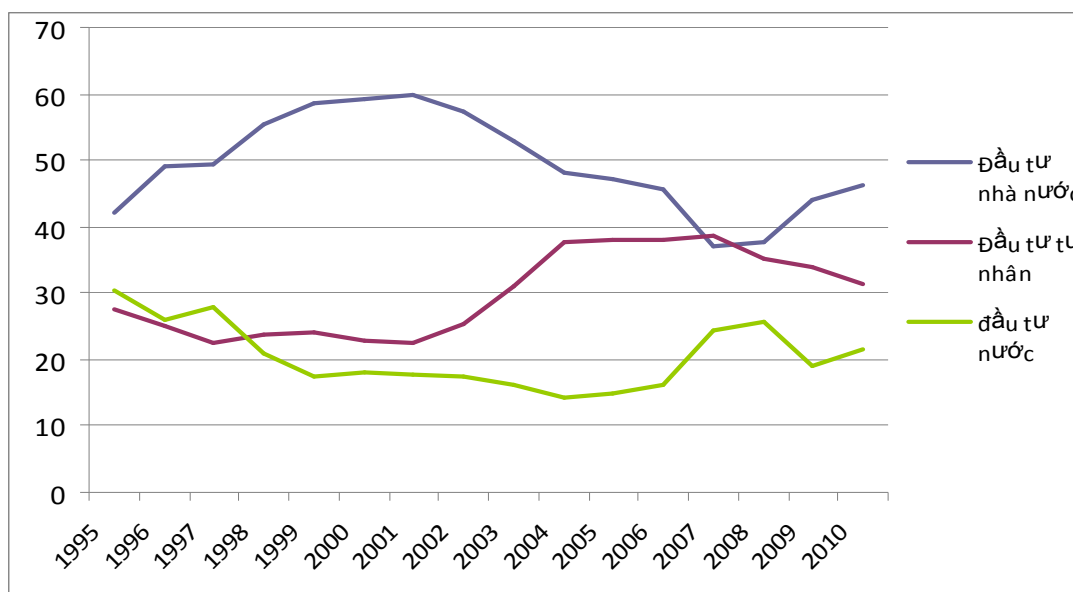
Nguồn: Trần Đình Thiên (trình bày tại Hội thảo về Kinh tế Việt nam ngày 22-23 tháng 9 năm 2010 tại Thành phố HCM)

Nói tóm lại, tất cả các ý kiến đều nhất trí là trong giai đoạn hiện nay, cần nhiều vốn đầu tư để phát triển hạ tầng, cần đầu tư để giảm thiểu chênh lệch phát triển giữa các vùng, nhưng các đầu tư nói trên không hoàn toàn đồng nghĩa với

đầu tư kém hiệu quả; và không nên coi đầu tư phát triển hạ tầng, đầu tư phát triển vùng có điều kiện kinh tế, xã hội khó khăn là nguyên nhân chủ yếu làm giảm hiệu quả đầu tư.

Biểu đồ 5 cho thấy tỷ trọng đầu tư nhà nước trong tổng đầu tư xã hội đã tăng từ khoảng 42% năm 1995 lên khoảng 60% năm 2002, sau đó liên tục giảm xuống còn 37% năm 2007, từ 2008 đã tiếp tục tăng và đạt khoảng 46% năm 2010. Biến động nói trên của đầu tư nhà nước cho thấy trong 16 năm, nếu đầu tư nhà nước tăng lên, thì đầu tư tư nhân trong nước giảm xuống, và ngược lại, đầu tư nhà nước giảm, thì đầu tư tư nhân trong nước tăng lên. Có ý kiến cho rằng đầu tư nhà nước đã tăng lên trong thời kỳ khủng hoảng, và trong thời kỳ đó đầu tư tư nhân đương nhiên giảm xuống. Tuy vậy, đầu tư tư nhân có thể giảm xuống do khủng hoảng, nhưng nó có thể không giảm mạnh như thực tế đã xảy ra, nếu đầu tư nhà nước không gia tăng một cách mạnh mẽ, “đẩy lùi” đầu tư của các thành phần kinh tế khác.

Biểu đồ 5. Diễn biến cơ cấu đầu tư theo thành phần kinh tế 1995-2010.



Nguồn: Niên giám thống kê 2009 và Bộ kế hoạch và Đầu tư

Đầu tư nhà nước bao gồm đầu tư từ ngân sách nhà nước, đầu tư bằng vốn trái phiếu chính phủ, tín dụng đầu tư nhà nước và đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước. Đầu tư nhà nước hiện đang chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng đầu tư xã hội, nhưng hiệu quả lại không cao; đang phân tán trong hầu hết các ngành kinh tế, kể cả các ngành mà khu vực kinh tế tư nhân đã có khả năng đầu tư phát

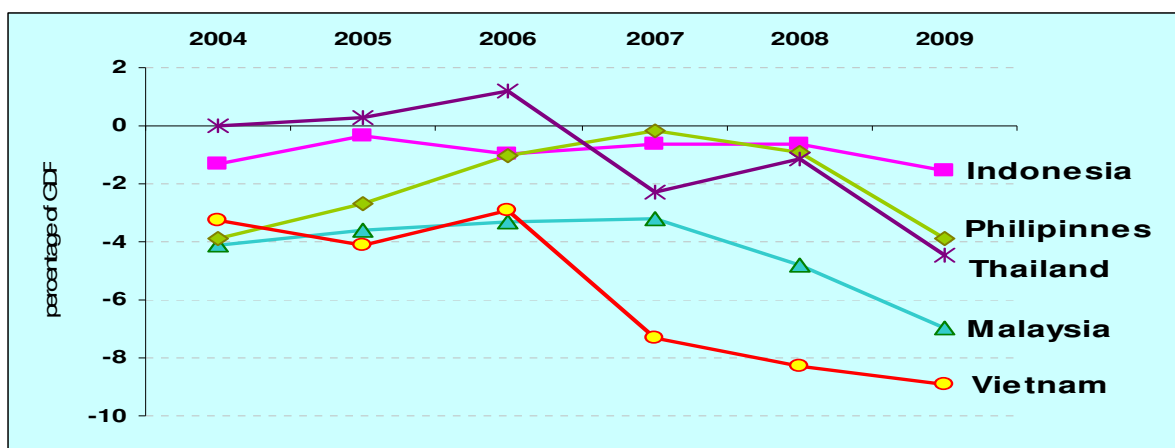
triển như khách sạn, nhà hàng, dịch vụ kinh doanh tài sản, thương mại và một số dịch vụ tiêu dùng khác. Hàng loạt vấn đề thể hiện sự yếu kém trong quản lý đầu tư nhà nước đã được nói đến nhiều, nhưng vẫn tồn tại nhiều năm mà chưa được giải quyết. Đầu tư phân tán nên phải kéo dài tiến độ thực hiện dự án, làm tăng chi phí đầu tư và chậm đưa công trình vào sử dụng, làm giảm hiệu quả đầu tư. Đầu tư phân tán, dàn trải dẫn đến dư thừa công suất, công suất sử dụng các công trình thấp hơn dự kiến, nhưng chi phí vận hành lại không giảm, cũng làm giảm hiệu quả đầu tư. Đầu tư phân tán, không ít trường hợp là để “giữ đất”, đầu cơ và trục lợi, dẫn đến hiệu quả đầu tư thấp. Đầu tư không đồng bộ nên công trình hoàn thành mà không hoặc chậm đưa vào sử dụng; công trình dở dang, làm lãng phí nguồn lực xã hội và giảm hiệu quả đầu tư. Những trường hợp đầu tư chưa theo quy hoạch, kế hoạch, chưa tính đầy đủ đến yêu cầu phát triển và nhu cầu sử dụng làm cho công trình chậm hoàn thành/công trình hoàn thành mà chưa có nhu cầu sử dụng, gây lãng phí nguồn lực, thất thoát và hiệu quả đầu tư thấp. Quản lý đầu tư còn chưa có đầy đủ trách nhiệm giải trình. “Có dự án không có trong quy hoạch được duyệt, chưa đủ thủ tục theo quy định, còn nhiều vướng mắc về thủ tục đầu tư, chưa giải phóng mặt bằng vẫn được phân bổ vốn; có những dự án chưa thật sự cấp bách, không mang lại hiệu quả vẫn được thực hiện đầu tư; có dự án được duyệt hoàn thành đưa vào sử dụng từ năm 2007 trở về trước, nhưng đến hết năm 2007, số vốn thực tế bố trí chưa được 50% khối lượng dự án; dự án không hoàn thành và phải đình hoãn”.² Điều đáng nói là, nguyên nhân trực tiếp nói trên của thực trạng kém hiệu quả của đầu tư nhà nước đã kéo dài nhiều năm, đã được nói đến từ lâu và trên nhiều diễn đàn, đã được đa số ý kiến đồng tình, nhưng vẫn chưa khắc phục được nhiều.

Đầu tư nhà nước quy mô lớn (nhưng hiệu quả thấp) đã và đang làm cho các cân đối vĩ mô có liên quan bị mất cân đối và ngày càng trở nên nghiêm trọng (thâm hụt ngân sách lớn, thâm hụt vãng lai lớn, chênh lệch giữa tiết kiệm trong nước và đầu tư ngày càng doãng ra, nợ công và nợ nước ngoài tăng lên nhanh chóng, v.v...). Đầu tư nhà nước, nhất là đầu tư từ ngân sách có quy mô lớn luôn đồng hành với chính sách tài khóa mở rộng là một trong các nguyên nhân chủ yếu của lạm phát cao và bất ổn kinh tế vĩ mô. Bất ổn kinh tế vĩ mô làm cho môi

² Quyết định 390/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

trường kinh doanh trở nên xấu đi một cách nhanh chóng, không huy động và sử dụng được các nguồn lực xã hội nói chung một cách có hiệu quả vì những mục tiêu phát triển dài hạn của quốc gia; làm suy giảm năng lực cạnh tranh quốc gia cả trước mắt và dài hạn.

Biểu đồ 6: Thâm hụt ngân sách của nước ta và một số nước khu vực (2004-2009)

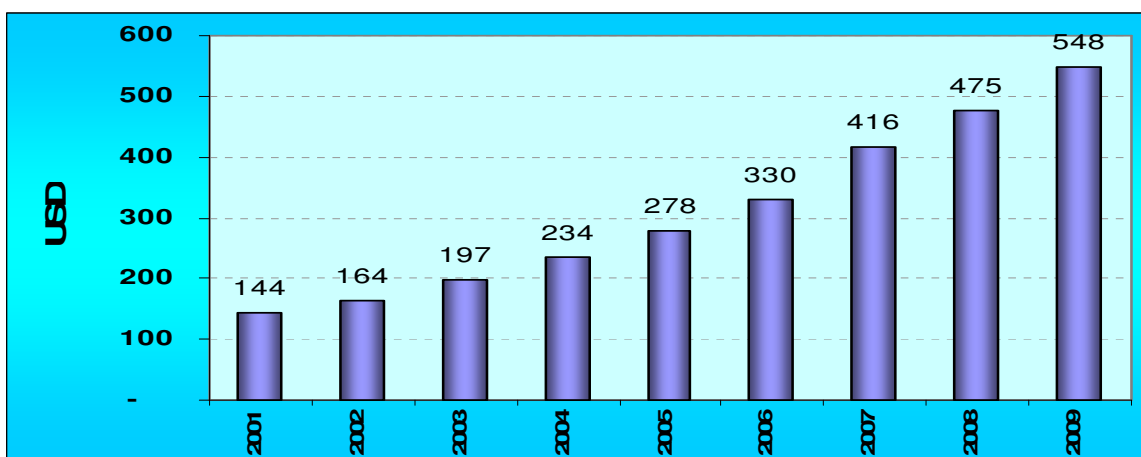


Nguồn: International Financial Statistics (IMF)

Thâm hụt ngân sách quy mô lớn làm giảm khả năng, sức mạnh và dư địa chính sách của Nhà nước trong việc chống đỡ lại những biến động bất thường của thị trường; làm cho nền kinh tế trở nên mong manh và dễ bị tổn thương. Đó cũng là yếu tố làm giảm niềm tin của thị trường vào ổn định kinh tế vĩ mô và khả năng của Chính phủ trong việc duy trì ổn định kinh tế vĩ mô. Đầu tư nhà nước quy mô lớn và kém hiệu quả không giải quyết được các “nút cổ chai” về hạ tầng và nguồn nhân lực của nền kinh tế; không khai thông, lôi cuốn và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của các thành phần kinh tế khác.

Thâm hụt ngân sách quy mô lớn kéo theo số nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia tăng lên nhanh chóng; là yếu tố tiềm ẩn gây bất ổn kinh tế vĩ mô, thậm chí cả khủng hoảng như thực tế đang xảy ra ở một số quốc gia.

Biểu đồ 7. Diễn biến số nợ quốc gia bình quân đầu người ở nước ta (2001-2009)



Nguồn: The Economist Intelligence Unit

Tóm lại, đầu tư nhà nước có quy mô lớn và kém hiệu quả vừa làm bất ổn vĩ mô, vừa làm giảm năng suất, hiệu quả và năng lực cạnh tranh chung của nền kinh tế cả trước mắt và dài hạn. Vì vậy, tái cơ cấu và nâng cao hiệu quả đầu tư nhà nước phải là một giải pháp cơ bản, ưu tiên hàng đầu, phải thực hiện ngay từ năm 2011 trong quá trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, năng suất, hiệu quả và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế.

Đầu tư nước ngoài, nhất là đầu tư trực tiếp, đã và đang chiếm tỷ trọng ngày càng lớn và trở thành bộ phận không thể thiếu được của nền kinh tế nước ta. Thực tế cũng cho thấy nền kinh tế nước ta đã có độ mở và tự do hóa lớn nhất đối với đầu tư nước ngoài so với các nước khác trong khu vực. Tuy vậy, thực tế cũng cho thấy cho đến nay đầu tư nước ngoài nói chung có tác động lan tỏa chưa nhiều với các khu vực kinh tế khác ở trong nước³. Số dự án đầu tư vào các khu công nghệ cao vẫn chưa nhiều và phần lớn trong số đó cũng mới ở giai đoạn khởi động. Phần lớn các dự án FDI trong công nghiệp chế biến chế tạo làm gia công giản đơn, chủ yếu dựa vào lao động chi phí thấp. Còn việc thiết kế, xác định dung lượng và các khâu tinh vi khác đều do công ty mẹ ở nước ngoài quyết định. Công ty mẹ ở nước ngoài cung cấp nguyên liệu đầu vào, chịu trách nhiệm phân

³. Điều tra 10.000 doanh nghiệp tư nhân của VCCI năm 2009 cho thấy chỉ có 6,9% có khách hàng là các doanh nghiệp FDI, 15% có khách hàng là các DNNN và 58% có khách hàng là doanh nghiệp tư nhân trong nước.

phối và tiêu thụ sản phẩm ở thị trường nước ngoài. Trình độ lao động thấp, năng lực công nghệ yếu kém của các doanh nghiệp trong nước, thiếu sự liên kết (ngược và xuôi) của các doanh nghiệp FDI với khu vực kinh tế trong nước và chính sách, cách thức khuyến khích, đầu tư chưa hợp lý v.v...là những rào cản hạn chế chuyển giao công nghệ và kỹ năng quản lý. Ngoài ra, trong mấy năm gần đây số đầu tư nước ngoài vào các dự án bất động sản, vào các ngành tiêu hao nhiều năng lượng, và đầu tư sản xuất để tiêu thụ trên thị trường nội địa có xu hướng tăng lên. Vì vậy, nếu loại trừ thu từ xuất khẩu dầu mỏ, thì giá trị nhập khẩu của các doanh nghiệp FDI lớn hơn kim ngạch xuất khẩu của chúng; góp phần làm trầm trọng thêm thâm hụt cán cân thanh toán vãng lai. Tình trạng chuyển giá, “lãi thật, lỗ giả” là khá phổ biến và chưa có dấu hiệu giảm xuống, gây thất thoát nguồn thu ngân sách.

Khu vực tư nhân trong nước đã phát triển mạnh về số lượng. Số lượng doanh nghiệp mới đăng ký trung bình hàng năm giai đoạn 2000-2010 tăng khoảng 22%; và đến nay đã có hơn 500 nghìn doanh nghiệp đăng ký thành lập. Khu vực kinh tế tư nhân đang đóng vai trò ngày càng lớn trong nền kinh tế nước ta. Tuy vậy, khu vực kinh tế tư nhân trong nước nói chung vẫn còn quá yếu về năng lực cạnh tranh. Đại bộ phận doanh nghiệp tư nhân trong nước thuộc loại nhỏ và cực nhỏ, năng lực công nghệ thấp, khả năng tiếp thu và áp dụng công nghệ còn yếu kém. Điều đáng nói là tỷ suất lợi nhuận trên vốn đầu tư của các doanh nghiệp tư nhân trong nước thấp và có xu hướng giảm. Điều đó, cùng với khả năng tiếp cận hạn chế đối với tín dụng đầu tư phát triển và các nguồn vốn bên ngoài khác, đã làm giảm khả năng tự tích lũy, tích tụ vốn để mở rộng đầu tư phát triển; do đó, cơ hội phát triển thành các doanh nghiệp vừa và lớn là rất hạn chế, thậm chí không thực hiện được. Nhà nước đã có rất nhiều chính sách tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, khuyến khích và hỗ trợ đầu tư đối với khu vực kinh tế tư nhân trong nước. Tuy vậy, cho đến nay vẫn còn sự phân biệt đối xử trên thực tế giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân, giữa doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài với doanh nghiệp tư nhân trong nước. Chính sách và công cụ khuyến khích đầu tư được quy định phân tán trong hàng trăm văn bản quy phạm pháp luật khác nhau; đối tượng khuyến khích và hỗ trợ thường bị chia cắt, riêng lẻ theo vùng và theo sản phẩm (không theo cụm doanh nghiệp trên một vùng cụ thể trong các ngành, sản phẩm có liên quan). Vì vậy, mức hỗ trợ thường nhỏ không đủ để khắc phục các điểm yếu của các doanh

ng nghiệp có liên quan. Thêm vào đó, cách thức hỗ trợ thông qua các thủ tục hành chính phức tạp, tốn kém, nên lợi ích cụ thể mà doanh nghiệp được ưu đãi có thể được hưởng còn nhỏ hơn so với quy định. Kết quả là, số hỗ trợ chung từ ngân sách là không nhỏ, nhưng kết quả thu được không đạt được như mong muốn, nhất là chưa thực sự hỗ trợ thúc đẩy phát triển doanh nghiệp tư nhân.

Bảng 1: Các chỉ số hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp theo thành phần sở hữu

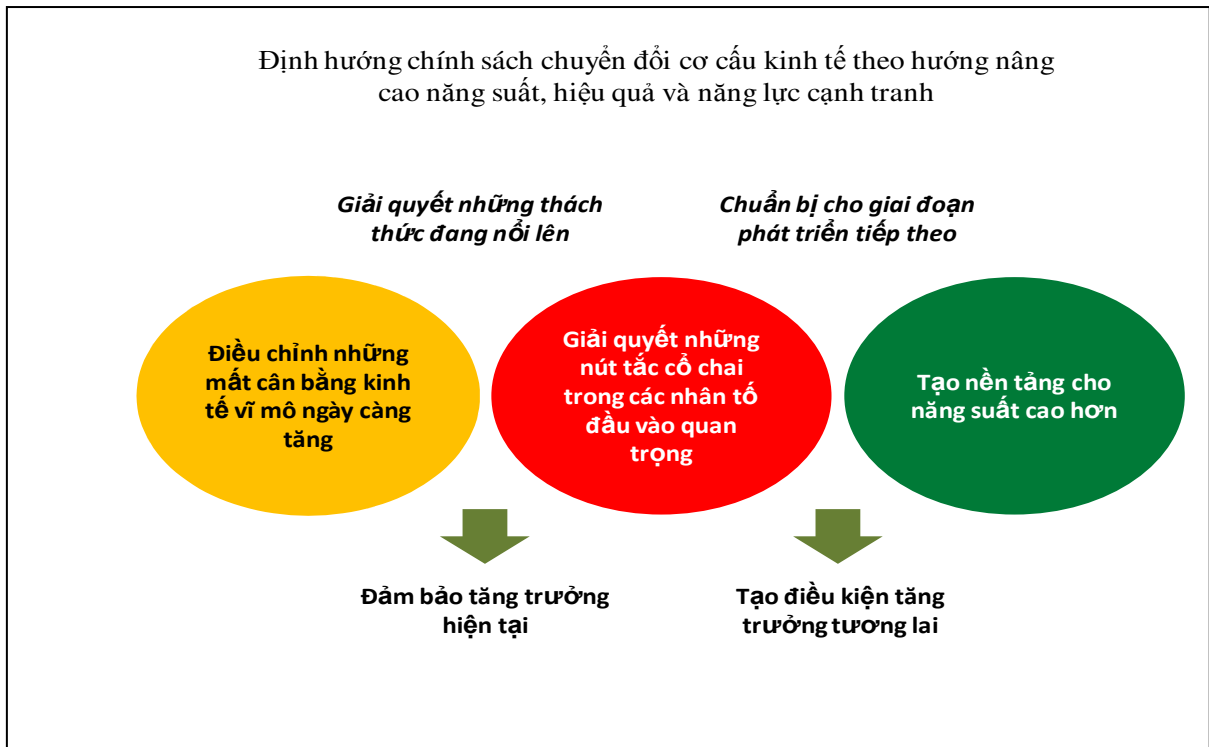
	2006	2007	2008
<i>Doanh thu/ tổng tài sản</i>			
Tư nhân	115,0%	90,0%	118,0%
DNNN	55,0%	90,0%	80,0%
ĐTNN	91,0%	87,0%	89,0%
<i>Lợi nhuận/ tổng tài sản (ROA)</i>			
Tư nhân	2,5%	3,3%	1,5%
DNNN	3,4%	6,2%	5,4%
ĐTNN	14,5%	13,3%	10,6%
<i>Lợi nhuận/ vốn chủ sở hữu (ROE)</i>			
Tư nhân	6,1%	7,1%	3,7%
DNNN	13,2%	17,4%	13,3%
ĐTNN	31,0%	29,0%	24,3%
<i>Lợi nhuận/ doanh thu (ROS)</i>			
Tư nhân	1,9%	2,9%	1,1%
DNNN	5,6%	6,1%	6,3%
ĐTNN	14,5%	13,6%	10,9%

Nguồn: Tổng cục thống kê và tính toán của Viện quản lý kinh tế TW

4. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

Phân tích trên đây cho thấy trong trước mắt và trung hạn tái cơ cấu và chuyển dịch cơ cấu kinh tế đã trở thành yêu cầu cấp thiết. Vì vậy, tái cơ cấu và chuyển dịch cơ cấu kinh tế cần được coi là nhiệm trọng tâm của những năm đầu của kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế - xã hội 2011-2015.

Sơ đồ 1: Định hướng chính sách chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng nâng cao năng suất, hiệu quả và năng lực cạnh tranh



Nguồn: Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương

Trước mắt và trung hạn, để duy trì tốc độ tăng trưởng cao như 2 thập kỷ qua, chúng ta phải khôi phục lại và duy trì vững chắc các cân đối vĩ mô và sự ổn định của kinh tế vĩ mô; đồng thời, khắc phục được về cơ bản các nút thắt cổ chai về dịch vụ hạ tầng (nhất là cung ứng điện và vận tải hàng hóa), chất lượng nguồn nhân lực và năng lực quản lý nhà nước. Về dài hạn, cần thúc đẩy, tạo điều kiện hình thành và xây dựng các lợi thế cạnh tranh mới làm động lực cho tăng trưởng, thay thế cho các lợi thế cạnh tranh hiện tại. Cơ cấu lại, nâng cao hiệu quả đầu tư nhà nước sẽ góp phần hết sức quan trọng vào thực hiện định hướng nói trên của chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Bởi vì, cơ cấu lại và nâng cao hiệu quả đầu tư nhà nước góp phần quan trọng vào thiết lập cân đối vĩ mô và ổn định kinh tế vĩ mô, đồng thời là nhân tố quyết định giải quyết các nút thắt hiện tại của quá trình phát triển, tạo cơ hội cho kinh tế tư nhân, nhất là tư nhân trong nước phát triển.

Các giải pháp phải thực hiện ngay (từ năm 2011) tái cơ cấu và nâng cao hiệu quả đầu tư nhà nước bao gồm:

- Xem xét để tính đúng, tính đủ các khoản chi đầu tư vào ngân sách nhà nước theo chuẩn mực và thông lệ quốc tế, nhất là các khoản đầu tư bằng trái phiếu chính phủ, đầu tư bằng vốn vay và nguồn khác của các cấp chính quyền địa phương. .

- Phân đầu giảm bội chi ngân sách bằng cách giảm chi (nhất là giảm chi đầu tư), xuống mức còn khoảng 3-3,5% GDP ngay trong năm tới. Thực hiện chi ngân sách theo đúng dự toán đã được Quốc hội thông qua; tất cả các khoản vượt thu ngân sách so với dự toán phải đưa vào Quỹ dự phòng, không phân bổ, tăng các khoản chi cao hơn dự toán đã được Quốc hội phê duyệt. Việc sử dụng Quỹ dự phòng do Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ quốc hội chấp thuận, thông qua.

- Các cấp chính quyền địa phương chỉ thực hiện đầu tư phát triển trong phạm vi số vốn đầu tư đã được phê duyệt, bao gồm vốn đầu tư từ ngân sách địa phương và vốn phân bổ từ trung ương (nếu có); không vay để đầu tư, trừ trường hợp được Chính phủ chấp thuận.

- Không phân bổ đầu tư nhà nước vào các ngành mà tư nhân trong nước có thể kinh doanh, như các loại dịch vụ thương mại, nhà hàng, khách sạn; đồng thời, thực hiện cổ phần hóa hoặc bán các cơ sở kinh doanh thuộc sở hữu nhà nước cho tư nhân trong nước theo các quy định có liên quan về cải cách doanh nghiệp nhà nước.

- Đầu tư tập trung hơn. Ngoài việc chỉ thực hiện các nhiệm vụ xã hội, đầu tư từ ngân sách nhà nước sẽ tập trung hơn vào phát triển cơ sở hạ tầng (giao thông và điện), giáo dục, y tế, đầu tư ứng dụng và phát triển khoa học công nghệ gắn với phục vụ sản xuất và nâng cao năng lực quản lý, hiện đại hóa quản lý nhà nước, v.v...

- Lấy hiệu quả kinh tế làm thước đo và tiêu chí chủ yếu để quyết định dự án đầu tư; và phải sắp xếp và lựa chọn các dự án đầu tư với thứ tự ưu tiên theo mức độ hiệu quả kinh tế; chỉ những dự án đạt mức tối thiểu về hiệu quả kinh tế mới được lựa chọn. Ví dụ, chỉ khi có ROI tối thiểu 10%, thì dự án đó mới có thể được lựa chọn; và trong số các dự án đầu tư cùng loại, với số vốn đầu tư đã được xác định, thì chỉ những dự án có hiệu quả kinh tế cao hơn sẽ được ưu tiên lựa chọn. Các yếu tố khác như “hiệu quả chính trị” chỉ được sử dụng làm tiêu chí bổ sung. Ví dụ, hai dự án có hiệu quả kinh tế như nhau, nhưng một dự án có thêm “hiệu quả chính trị” cao hơn, thì ưu tiên lựa chọn dự án đó.

Trên cơ sở tiêu chí lựa chọn dự án đầu tư đã được xác định, thực hiện tập hợp, rà soát và đánh giá lại các dự án đầu tư hiện hành; đình chỉ hoặc tạm thời đình hoãn các dự án chưa đáp ứng tiêu chí về hiệu quả; tập trung vốn cho những dự án đầu tư có hiệu quả cao.

- Ban hành tiêu chí, tăng cường năng lực thẩm định, giám sát đầu tư và đánh giá dự án đầu tư của cơ quan trung ương chuyên trách quản lý nhà nước về đầu tư. Cơ quan này thực hiện theo dõi, giám sát việc thẩm định và quyết định đầu tư và đánh giá hiệu quả đầu tư nhà nước nói chung; có quyền quyết định đình chỉ hoặc hoãn các dự án không đạt tiêu chí về hiệu quả và điều chuyển vốn từ các dự án đầu tư đó cho các dự án có hiệu quả cao hơn.

- Xây dựng và triển khai thực hiện chương trình cải cách toàn diện nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, bao gồm khuôn khổ pháp lý, thể chế thực hiện và giám sát thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước, mô hình tổ chức hoạt động, khung quản trị và các chuẩn mực quản trị doanh nghiệp, kế hoạch, tiến độ và điều kiện thực hiện cổ phần hoá;

- Về khắc phục các nút cổ chai của nền kinh tế, đây là một quá trình lâu dài và phải làm từng bước, nhưng vững chắc. Trước mắt, cần thực hiện một số giải pháp sau đây:

- + Tiếp tục đẩy mạnh thực hiện nhất quán, thống nhất và có kết quả Đề án 30 về đơn giản hóa thủ tục hành chính trên một số lĩnh vực quản lý nhà nước. Sửa đổi ngay các điều khoản có liên quan của các luật, pháp lệnh, nghị định, v.v.. để các nghị quyết về bãi bỏ các thủ tục không cần thiết và đơn giản hóa các thủ tục khác đã được Chính phủ thông qua có hiệu lực trên thực tế.

- + Áp dụng các công cụ và cách tiếp cận theo cụm các doanh nghiệp trong chuỗi giá trị sản xuất trên một vùng địa lý cụ thể để khắc phục các nút cổ chai về hạ tầng, nguồn nhân lực có đào tạo và các dịch vụ hậu cần khác. Sự tồn tại của các cụm ngành (cluster) thể hiện các mối liên kết và tác động lan tỏa giữa các doanh nghiệp và các tổ chức có liên quan theo cơ chế thị trường và nguyên tắc cạnh tranh. Hỗ trợ phát triển cụm ngành, mà cụ thể là khắc phục các nút cổ chai về hạ tầng, nguồn nhân lực trực tiếp liên quan đến các cụm ngành cụ thể làm cho đầu tư nhà nước phù hợp với nhu cầu cụ thể của các doanh nghiệp, qua đó, giúp tăng năng suất, hiệu quả và khả năng sáng tạo của doanh nghiệp. Trước mắt, có thể xem xét và thí điểm thực hiện giải quyết các nút thắt nói trên cho 5 cụm

ngành sau đây: (i) Cụm ngành công nghiệp điện tử và cơ khí ở Hà Nội và các tỉnh xung quanh, trong đó, tập trung hỗ trợ, phát triển và nâng cao chất lượng các nhà cung cấp nội địa; (ii) Cụm ngành du lịch ở các tỉnh miền trung, (iii) Cụm ngành dệt may ở Thành phố HCM và Miền Đông nam bộ, (iv) Cụm ngành dịch vụ hậu cần ở Thành phố HCM và khu vực xung quang; (v) Cụm ngành chế biến nông sản, hải sản ở Đồng bằng sông Cửu Long.

- Rà soát lại, bổ sung sửa đổi các chính sách khuyến khích và hỗ trợ đầu tư từ khuyến khích theo lối truyền thống, từ trên xuống đối với các doanh nghiệp riêng lẻ trong một số ngành và vùng cụ thể nhất định sang khuyến khích theo cách từ dưới lên theo nguyên tắc thị trường đối với cụm doanh nghiệp là đối tác của nhau trên một vùng cụ thể trong các ngành, sản phẩm có liên quan; thực hiện hỗ trợ vào các khâu thiết yếu nhất, có tác động lớn nhất trong việc nâng cao năng suất và giá trị gia tăng trong toàn chuỗi sản phẩm.

- Xây dựng và thực hiện Chiến lược mới về thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài trong đó xác định cụ thể các loại đầu tư cần phải có để nâng cao năng suất và NLCT; những giá trị và điều kiện Việt Nam cần có để có thể thu hút các loại FDI đó; cách thức xúc tiến đầu tư, cơ chế thẩm định, chấp thuận, giám sát, đánh giá và hỗ trợ các nhà đầu tư trong thực hiện các dự án đầu tư tại Việt nam.

- Cuối cùng, nhưng hết sức quan trọng là tổ chức nghiên cứu và triển khai thực hiện tốt Đề án “Những giải pháp nâng cao chất lượng tăng trưởng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế” ban hành kèm theo Quyết định số 1914/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 19 tháng 10 năm 2010.

* Phó viện trưởng Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.