

Chiến lược công nghiệp hóa, hiện đại hóa của Việt Nam: Hoàn cảnh mới và tư duy đột phá để tiến kịp

*PGS. TS. Trần Đình Thiên
Viện Kinh tế Việt Nam*

1. Bối cảnh quốc tế và triển vọng đột phá trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa của Việt Nam trong giai đoạn tới

Kinh tế thế giới đang phát triển trong bối cảnh mới, với hai xu hướng lớn bao trùm là toàn cầu hóa và chuyển sang kinh tế tri thức. Theo hai xu hướng đó, nền kinh tế thế giới đang biến đổi sâu sắc và toàn diện, cả về trình độ công nghệ, cơ cấu sản phẩm lẫn thể chế kinh tế. Đó là "trạng thái chuyển đổi có ý nghĩa thời đại" với hàm ý một giai đoạn bùng nổ và tăng trưởng kinh tế cao kéo dài trên phạm vi toàn cầu, gắn với bước chuyển từ nền công nghiệp cơ khí sang kinh tế tri thức. Đây là điều kiện thuận lợi cơ bản cho sự phát triển kinh tế của các quốc gia trong giai đoạn tới, là yếu tố quy định triển vọng tăng tốc phát triển toàn bộ thông qua các cú nhảy "đột phá" ở cấp độ chiến lược của mỗi nền kinh tế. Trên thực tế, giai đoạn tăng trưởng này đã được khởi động cách đây hàng chục năm, với hai nhóm dấu hiệu cơ bản. Một là sự bùng nổ phát triển các ngành công nghệ cao, tạo thành động lực mạnh mẽ thúc đẩy tăng trưởng toàn cầu và tạo sự lan tỏa phát triển mạnh mẽ trên toàn thế giới. Hai là sự trỗi dậy mạnh mẽ của một số nền kinh tế đang phát triển, nổi bật nhất là Trung Quốc và Ấn Độ. Xu hướng này phản ánh sự thay đổi sâu sắc trong cục diện kinh tế toàn cầu, làm dịch chuyển mạnh mẽ cơ cấu các cơ hội phát triển trên phạm vi toàn cầu, cả cơ hội cơ cấu ngành lẫn cơ cấu cơ hội theo vùng địa lý. *Việt Nam có quan hệ chặt chẽ với cơ hội "kép" nêu trên, cả cơ hội chuyển dịch cơ cấu ngành lẫn cơ hội tiếp cận thị trường tiềm năng rộng lớn theo không gian địa lý.*

Về triển vọng, xu thế tăng trưởng cao của kinh tế thế giới được dự báo là còn kéo dài, cho dù phải trải qua những dao động mạnh. Dự báo này dựa trên hai cơ sở. Một là, quá trình cải cách thể chế, cả ở các nền kinh tế đang phát triển không lồ (phát triển thể chế thị trường - mở cửa) lẫn ở các nền kinh tế phát triển (tạo lập thể chế mới phù hợp với cấu trúc kinh tế "mạng" toàn cầu dựa vào công nghệ cao) còn dư địa rộng lớn. Dư địa cải cách thể chế này chính là không gian "mở" cho sự phát triển của các lực lượng sản xuất hiện đại. Hai là, bước chuyển ngày càng nhanh sang nền kinh tế tri thức gắn thêm động lực công nghệ hiện đại cho quá trình tăng trưởng. Thời đại công nghệ mới tự nó đang tạo thành động lực mạnh nhất cho cuộc đua tranh phát triển toàn cầu hiện nay.

Nhưng bên cạnh ý kiến lạc quan về triển vọng kinh tế thế giới, cũng có ý kiến cảnh báo một cuộc suy thoái kinh tế toàn cầu. Điều cảnh báo này hiện đang được chứng thực. Tình trạng mất cân đối vĩ mô toàn cầu đang gia tăng, đặt kinh tế thế giới trước những nguy cơ đổ bê. Cốt lõi của tình trạng mất cân đối là sự mất cân bằng lớn trong cán cân thương mại giữa Mỹ, Nhật, Tây Âu với một bên khác là Trung Quốc (rộng hơn, tứ cường BRIC). Thặng dư thương mại của Trung Quốc tiếp tục tăng cao, còn thâm hụt của Mỹ thường xuyên lập kỷ lục mới. Năm 2006, xuất khẩu của Trung Quốc tăng 27%, đạt kim ngạch 969 tỷ USD, thặng dư 178 tỷ USD, tăng 74% so với năm 2005. Kim ngạch thương mại hai chiều Mỹ - Trung Quốc tăng 144 lần kể từ năm 1979 đến 2006 (tăng 20,2%/năm). Nhưng trong quan hệ này, Mỹ thường xuyên bị thâm hụt. Riêng năm 2006, mức thâm hụt đã lên tới 232,5 tỷ USD. Thâm hụt thương mại tăng dẫn tới nợ nước ngoài của Mỹ tăng nhanh. Đến cuối 2007, Trung Quốc đạt

mức dự trữ ngoại tệ 1.530 tỷ USD. Đang diễn ra một sự phân bố lại cơ cấu tiền tệ trên thế giới, trong đó, Đông Á nắm giữ một lượng dự trữ tài chính khổng lồ (ước tính hơn 4.000 tỷ USD). Với dự trữ tiền tệ lớn như vậy, Đông Á trở thành một quyền lực tài chính hùng mạnh. Đây là yếu tố làm dịch chuyển cấu trúc quyền lực kinh tế trên thế giới. Nó làm sâu sắc thêm tình trạng mất cân bằng của thế giới hiện tại và hướng tới một thế cân bằng mới.

Bối cảnh quốc tế hiện đại có ba điểm nhấn lớn, có khả năng tác động mạnh đến triển vọng công nghiệp hóa, hiện đại hóa của Việt Nam trong giai đoạn tới. Đó là: (i) Bước chuyển sang kinh tế tri thức với sự xuất hiện lợi thế mới và thời cơ phát triển "nhảy vọt" cho các nền kinh tế đi sau; (ii) Hệ thống phân công lao động quốc tế mới và khả năng đột phá phát triển trong "mạng sản xuất toàn cầu", và (iii) Sự trỗi dậy của Trung Quốc, Ấn Độ và tình thế phát triển mới ở Đông Á.

1.1 Bước chuyển sang kinh tế tri thức: Lợi thế phát triển mới và thời cơ "nhảy vọt" cho các nền kinh tế đi sau

Từ góc độ "đột phá" phát triển, có thể định vị nền kinh tế tri thức bằng 2 đặc trưng. *Thứ nhất*, sự hiện diện của lực lượng sản xuất mới về chất, đóng vai trò quyết định quá trình phát triển của thế giới hiện đại, là tri thức và trí tuệ con người. Diễn ra một sự chuyển dịch căn bản lợi thế phát triển: từ đất đai, tài nguyên (lợi thế trong nền kinh tế nông nghiệp) và vốn tài chính (lợi thế quyết định trong nền kinh tế công nghiệp) chuyển sang trí tuệ con người (lợi thế cơ bản trong nền kinh tế tri thức). Sự chuyển dịch đó hàm nghĩa: nước nào chuyển nhanh sang các ngành công nghệ cao, tập trung sản xuất tri thức, nước đó sẽ tiến vọt. Đây chính là khả năng bùng nổ và nhảy vọt phát triển quan trọng nhất trong lịch sử. *Thứ hai*, sự vận hành của kinh tế tri thức dựa vào một nguyên lý mới: tốc độ cao. Trong thế giới hiện đại, tốc độ cao là thuộc tính chi phối. Các quá trình diễn ra với tốc độ ngày càng cao, từ đó, mở ra nhiều cơ hội. Nhưng mặt khác, tốc độ cao làm cho các quá trình trở nên bất thường và khó dự đoán, dễ gây ra các rủi ro và tai biến phát triển. Tốc độ biến đổi cao hàm nghĩa cơ cấu và công nghệ dịch chuyển nhanh. Đặc trưng này vừa tạo khả năng, vừa đề ra yêu cầu "nhảy vọt cơ cấu" trong phát triển. Trong điều kiện hiện nay, một nền kinh tế có thể *đi tắt cơ cấu* bằng cách *bỏ qua một số nấc thang công nghệ thấp để tiến lên nấc thang cao hơn*, nhờ đó, thu hẹp khoảng cách phát triển với các nước đi trước.

Nhưng "đón đầu" cũng chứa đựng những rủi ro, bắt nguồn từ mâu thuẫn giữa một bên là những đòi hỏi của sự nhảy vọt (tiềm lực tài chính lớn, trình độ và khả năng tiếp cận công nghệ - kỹ thuật cao, nhà nước "thông minh", hệ thống doanh nghiệp mạnh, v.v.) và một bên là năng lực đáp ứng thấp của các nước đi sau.

1.2. Hệ thống phân công lao động quốc tế mới và khả năng đột phá phát triển trong "mạng sản xuất toàn cầu"

Toàn cầu hóa tạo ra một cấu trúc phát triển mới - cấu trúc mạng toàn cầu. Trong mạng, mỗi nền kinh tế quốc gia chỉ là một bộ phận hữu cơ, một "vùng lãnh thổ" mạng. Khác với trước, các quá trình sản xuất, tuy vẫn được thực hiện ở từng quốc gia, song diễn ra trên cơ sở kết nối mạng toàn cầu và bị chi phối ngày càng mạnh bởi các quy tắc, luật lệ toàn cầu. Với kết cấu như vậy, toàn cầu hóa được coi là một cơ hội lớn để các nước đi sau nhanh chóng gia nhập vào quỹ đạo phát triển hiện đại, tiếp cận sớm đến các thành tựu phát triển cao của loài người để giải quyết các vấn đề phát triển của mình.

Nhưng toàn cầu hoá cũng có nghĩa là cạnh tranh quốc tế không phân biệt trình độ và năng lực, diễn ra trên một mặt bằng và theo các quy tắc chung. Trong cuộc cạnh tranh đó, các nền kinh tế đi sau thường kém thế hơn, chịu nhiều bất lợi và thách thức.

Mạng kinh tế toàn cầu là dạng cấu trúc mới của nền kinh tế thế giới hiện đại. Nó có bộ khung là hệ thống phân công lao động quốc tế dựa theo nguyên tắc "chuỗi giá trị gia tăng", được quá trình tự do hóa thương mại và đầu tư dẫn dắt thông qua hoạt động của các tập đoàn công ty xuyên quốc gia (TNCs). Hình thái phân công lao động mới này có một số đặc điểm nổi bật.

Thứ nhất, do cơ cấu kinh tế ngày càng mang tính toàn cầu nên dịch chuyển cơ cấu của một nền kinh tế quốc gia phải đặt trong quá trình chuyển dịch cơ cấu toàn cầu và phải tuân theo quy tắc của nó. Hiện nay, ở Đông Á, quy tắc đó là tổ hợp của nguyên lý *chuyển dịch cơ cấu theo "đội hình đàn sếu bay"* (bắt đầu triển khai từ thập niên 1970-1990) với nguyên lý *"chuỗi giá trị gia tăng toàn cầu"* đang phổ biến trên thế giới hiện nay. Sự kết hợp này gợi ý những giải pháp mới cho việc thực hiện liên kết "dọc" và "ngang" trong quá trình sản xuất và trong quá trình chuyển dịch cơ cấu.

Thứ hai, cơ hội phát triển trong mạng phân công lao động toàn cầu liên tục mở rộng cho các thành viên tham gia mạng. Về dài hạn, gia nhập mạng là điều kiện để có được cơ hội phát triển. Hơn thế, đó còn là cơ hội phát triển "nhảy vọt" cho các nước đi sau. Về bản chất, toàn cầu hóa đồng nghĩa với xu hướng tự do hóa di chuyển các nguồn lực. Các rào cản được dỡ bỏ bằng nhiều cách và ngày càng nhanh. Nhờ đó, các nguồn lực ngày càng vận động theo nguyên lý "nước chảy chỗ trũng". Nước nào, doanh nghiệp nào chứng tỏ được lợi thế sử dụng nguồn lực hiệu quả hơn thì nguồn lực sẽ đổ về đó nhanh và nhiều. Nhưng cơ hội cũng bao hàm thách thức: nguồn lực đổ vào nhanh dễ sinh ra những hiệu ứng không trông đợi. Vốn vào nhanh thì cũng có thể "tháo ra" nhanh, thậm chí nhanh hơn. Khi đó, thay vì "bùng nổ phát triển", nền kinh tế đối mặt với nguy cơ suy sụp.

Thứ ba, khi dòng FDI vận động trong mạng toàn cầu ngày càng "mở", các TNC sẽ là lực lượng đóng vai trò then chốt trong việc kiến tạo, duy trì và thúc đẩy hoạt động của mạng (kết nối thị trường, bảo đảm tài chính, công nghệ). Thông qua việc thiết lập hệ thống sản xuất - kinh doanh theo chuỗi giá trị, TNCs đóng vai trò là thế lực kiến tạo mạng, tác động mạnh đến sự vận động của các nguồn lực trên phạm vi toàn cầu. Nước nào tận dụng được sức lan tỏa phát triển quốc tế, trong đó, quan trọng nhất là từ các TNC, chắc chắn sẽ tạo được sự nhảy vọt mạnh trong quá trình phát triển.

1.3. Sự trỗi dậy của Trung Quốc, Ấn Độ và tình thế phát triển mới ở Đông Á

Xu hướng chung ở Đông Á

Cùng với sự nổi lên mạnh mẽ của Trung Quốc, quá trình khôi phục nhanh chóng sau cuộc khủng hoảng 1997-98 của các nền kinh tế trong khu vực đã giúp Đông Á trở thành một trong những trung tâm kinh tế lớn nhất, trong đó, đặc biệt nổi lên vai trò của một trung tâm công nghiệp, của thế giới hiện đại.

Sự gia tăng mạnh dòng đầu tư nước ngoài vào Đông Á và vị thế trung tâm công nghiệp thế giới của khu vực có mối quan hệ chặt chẽ. Điều này không chỉ tạo động lực tăng trưởng mạnh, làm thay đổi diện mạo kinh tế của Đông Á trong nền kinh tế toàn cầu mà còn làm thay đổi mô hình tăng trưởng của khu vực.

Trước khủng hoảng 1997 - 98, sự phát triển kinh tế ở Đông Á diễn ra theo *mô hình làn sóng*, với đội hình “đàn sếu bay” do Nhật Bản dẫn đầu. Bước vào thế kỷ 21, dưới tác động của khủng hoảng và của sự chuyển hướng dòng đầu tư nước ngoài, sự trỗi dậy mạnh mẽ của nền kinh tế không lồ Trung Quốc - không lồ cả về quy mô lẫn tính đa dạng về cấp độ và tiềm lực phát triển - đã làm biến đổi làn sóng công nghiệp, tạo ra khuynh hướng mới trong tiến trình phát triển kinh tế của Đông Á. *Một là*, quá trình di chuyển cơ cấu công nghiệp theo kiểu làn sóng trong khu vực vẫn tiếp tục được duy trì nhưng với một tốc độ cao hơn. Nhờ đó, khoảng cách phát triển giữa các nền kinh tế ngày càng thu hẹp. *Hai là*, phân công lao động theo “chuỗi giá trị” trong khu vực là xu hướng ngày càng trội bật, trở thành một mô hình phát triển công nghiệp mới ở Đông Á. *Ba là*, các nước đi sau tăng tốc vượt đuổi các nước đi trước bằng cách bỏ qua một số giai đoạn phát triển để chuyển nhanh sang trình độ công nghệ cao hơn.

Từ các đặc trưng phát triển mới của Đông Á, dễ nhận thấy rằng tùy thuộc vào các điều kiện và năng lực cụ thể của mỗi nước, tốc độ tiếp nhận “làn sóng cơ cấu” (trong mô hình “làn sóng”) và tốc độ “leo lên” trên các nấc thang công nghệ (trong mô hình “chuỗi giá trị”) là không đều giữa các nước. Nói chung, các nước đi sau gặp nhiều khó khăn hơn khi tham gia hệ thống phân công lao động khu vực. Trong khi đó, nhờ ưu thế về quy mô và sức mạnh tổng thể, Trung Quốc có thể nhảy vọt công nghệ, làm thay đổi nhanh cục diện phát triển trong khu vực.

Những điều nói trên hàm ý: (i) triển vọng dài hạn của Đông Á là sáng sủa và cơ hội phát triển là lớn; (ii) điều kiện tiếp cận và khả năng tận dụng cơ hội là khác nhau giữa các nền kinh tế, các nền kinh tế “yếu thế hơn” sẽ phải đối mặt với những thách thức và khó khăn lớn hơn. Trong bối cảnh đó, sự liên kết khu vực chặt chẽ là điều kiện quan trọng giúp các nền kinh tế đi sau thu hẹp khoảng cách phát triển với các nền kinh tế phát triển.

Sự trỗi dậy của Trung Quốc và Ấn Độ: Thời cơ và thách thức mới

Sự trỗi dậy của Trung Quốc và Ấn Độ đang tạo ra cơ hội phát triển to lớn cho cả thế giới. Trước hết, đó là cơ hội thị trường, mở ra từ sự bùng nổ tăng trưởng của hai nền kinh tế không lồ có tốc độ tăng trưởng GDP bình quân hàng năm 8-9%. Đó là sự bùng nổ thị trường lớn chưa từng thấy, tạo thành động lực tăng trưởng mạnh cho cả thế giới. Về triển vọng, theo dự đoán của nhiều học giả, cơ hội này vẫn tiếp tục được duy trì và mở rộng ít nhất trong vài thập niên tới. Lý do chính là (i) dư địa cải cách thể chế theo hướng thị trường của hai nước còn rất rộng; (ii) không gian công nghệ cho sự nhảy vọt cơ cấu của hai nền kinh tế này, trong bước chuyển lên kinh tế tri thức, hầu như không bị giới hạn.

Thứ hai, sự bùng nổ kinh tế của Trung Quốc và Ấn Độ kéo theo sự dịch chuyển mạnh dòng FDI, cả về khối lượng lẫn cơ cấu. Chúng hút mạnh FDI, đồng thời, tạo sức lan tỏa đầu tư cho cả khu vực Nam Á và Đông Á. Việt Nam có nhiều cơ hội hưởng lợi từ sự dịch chuyển dòng đầu tư này. Song bên cạnh khả năng được hưởng lợi, nền kinh tế Việt Nam, với vị trí địa lý “Indochina”, được coi là một lợi thế địa - kinh tế đặc biệt, còn chịu tác động trực tiếp của hai tình huống đặc thù. Đó là hiệu ứng từ xu hướng đầu tư “Trung Quốc + 1” và khả năng tăng giá đồng nhân tệ.

(1) Tình huống thứ nhất: Hiệu ứng từ xu hướng đầu tư “Trung Quốc + 1”

Các nhà đầu tư nước ngoài nhận thấy khá rủi ro khi chỉ tập trung đầu tư vào Trung Quốc, cho dù sức hấp dẫn đầu tư to lớn của Trung Quốc. Vì vậy, xuất hiện công thức đầu tư “Trung Quốc + 1”. Theo công thức này, các nhà đầu tư quốc tế cần có thêm địa chỉ đầu tư ngoài Trung Quốc, tốt nhất là gần Trung Quốc, để một mặt, phân tán rủi ro; mặt khác, tiếp tục tận

dụng được cơ hội bùng nổ của nền kinh tế này. Rõ ràng công thức đầu tư "Trung Quốc + 1" là một cơ hội mới và lớn mở ra cho ASEAN. Sự bùng nổ dòng FDI vào Việt Nam năm 2006 (10,6 tỷ USD vốn đăng ký, tăng gần 50% so với năm 2005) và năm 2007 (20,3 tỷ USD vốn đăng ký) là kết quả của sự hội tụ một loạt yếu tố hội nhập thuận lợi sau khi Việt Nam gia nhập WTO và được Chính phủ Mỹ áp dụng quy chế Thương mại bình thường vĩnh viễn (PNTR). Nhưng sự bùng nổ đó còn là hệ quả trực tiếp của việc công thức đầu tư "Trung Quốc + 1" phát huy tác dụng. Với sự lựa chọn công thức đầu tư này, các nhà đầu tư lớn trên thế giới - các TNC hàng đầu từ Nhật Bản, Mỹ, Đài Loan, Hàn Quốc - đang dành sự quan tâm đặc biệt to lớn đối với thị trường đầu tư Việt Nam.

(2) Tình huống thứ hai: Đồng nhân dân tệ tăng giá

Việc tăng giá đồng NDT đang là một xu hướng thực tế. Tuy nhiên, do ràng buộc nhiều quan hệ lợi ích, trong vòng ba năm gần đây, đồng NDT chỉ tăng giá hơn 10%. Nhiều đối tác thương mại lớn của Trung Quốc tiếp tục gây áp lực mạnh đòi Trung Quốc tăng giá NDT (lên 30-40%) để giảm thâm hụt thương mại. Đáp lại, Chính phủ Trung Quốc chọn lộ trình tăng giá NDT từ từ để vừa tránh gây sốc cho nền kinh tế, vừa giảm xung đột thương mại với các đối tác lớn nhất. Điều gì sẽ xảy ra khi đồng NDT tăng giá đến một giới hạn đủ lớn để gây ra tác động mạnh đến đầu tư và thương mại? Chắc chắn rằng cùng với sự tăng giá đồng NDT, sẽ xảy ra hiệu ứng thương mại và đầu tư. Có thể nêu ra hai hiệu ứng chính là:

Thứ nhất, đồng NDT tăng giá sẽ kích thích các nền kinh tế tăng cường xuất khẩu vào Trung Quốc. Đối với nước ta, cho đến nay, quan hệ thương mại Việt - Trung được định hình theo mô thức Việt Nam xuất khẩu nguyên liệu thô và nhập khẩu hàng chế tạo, với mức thâm hụt ngày càng lớn. Xu hướng thương mại này rất bất lợi cho Việt Nam, nhất là về dài hạn. Tuy nhiên, nó lại đang ngày càng được củng cố. Cho đến nay, Việt Nam vẫn chưa có chiến lược rõ ràng để tạo lập các lợi thế cạnh tranh mới, các cơ sở xuất khẩu mới để thay đổi cơ cấu xuất khẩu sang Trung Quốc. Do vậy, việc đồng NDT tăng giá trong khi giúp Việt Nam cải thiện cán cân thanh toán (nhờ xuất khẩu được kích thích), lại góp phần củng cố vai trò "chuyên" xuất khẩu nguyên liệu và sản phẩm thô của Việt Nam. Đây chính là vấn đề cần được cảnh báo ở cấp độ gay gắt nhất.

Thứ hai, đồng NDT tăng giá sẽ kích thích xu hướng đầu tư ra nước ngoài của các DN Trung Quốc. Hiện nay, dự trữ ngoại tệ của Trung Quốc đã lên khoảng 1.500 tỷ USD. Con số này đang tiếp tục tăng. Nhiều DN Trung Quốc có tiềm lực tài chính lớn, sẵn sàng đầu tư ra ngoài. Khi đồng NDT tăng giá, cộng thêm nỗ lực "hạ nhiệt" tăng trưởng của Chính phủ, sẽ xuất hiện làn sóng đầu tư ra ngoài của các DN Trung Quốc. Tùy theo mức tăng giá đồng NDT, làn sóng này sẽ gia tăng và được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau - mua lại công ty, đầu tư chứng khoán, FDI. Chính phủ Trung Quốc đã quyết định dành 1/3 số dự trữ ngoại tệ để lập Quỹ đầu tư và bảo hiểm đầu tư ra ngoài. Đây là động thái đón đầu xu hướng tăng giá NDT.

Trong số các địa chỉ mà dòng đầu tư từ Trung Quốc nhắm đến, ASEAN là một trọng điểm. Nhưng trong các nền kinh tế ASEAN, vì nhiều lý do như vị trí địa lý, vị thế địa - chiến lược, nguồn nhân công, tương tác văn hóa, ổn định chính trị - xã hội, v.v., Việt Nam sẽ là một trong những địa chỉ đầu tư được các nhà đầu tư Trung Quốc chú ý nhiều nhất.

Việt Nam đang là địa chỉ có sức thu hút đầu tư nước ngoài mạnh. Đặt trong tư duy rút ngắn quá trình CNH, HĐH theo hướng hiện đại, khi có một sức thu hút như vậy, việc lựa chọn cơ cấu đầu tư (ngành nghề và công nghệ) là có tầm quan trọng đặc biệt. Đã đến lúc Việt Nam phải đặt ưu tiên về cơ cấu hơn là ưu tiên về khối lượng vốn đầu tư. Đây là lý do để có một

cách nhìn tinh táo, dài hạn đến khả năng bùng nổ dòng đầu tư ra bên ngoài của Trung Quốc để có chính sách phản ứng thích hợp, nhằm lựa chọn được các dự án đầu tư phù hợp.

2. Nhận diện các “vấn đề” lớn của nền kinh tế

Hai mảng thực trạng “có vấn đề” nổi bật của nền kinh tế Việt Nam hiện nay là (i) xu thế tụt hạng năng lực cạnh tranh tăng trưởng; và (ii) hiệu quả của mô hình tăng trưởng.

2.1. Xu thế tụt hạng năng lực cạnh tranh tăng trưởng

Trong thời gian 1986-2000, do đà đổi mới còn mạnh, thành tích tăng trưởng cao đang tạo nên vầng hào quang thành công, cộng với căn bệnh “thành tích chủ nghĩa” nên tính nghiêm trọng của tình hình nêu trên phần nào bị che mờ. Điều đó chỉ bộc lộ rõ và được nhận thức cùng với quá trình hội nhập, khi cạnh tranh quốc tế gia tăng áp lực lên nền kinh tế. Áp lực này buộc chúng ta phải xem xét, đánh giá các thành tích tăng trưởng kinh tế trong mối quan hệ với trình độ xuất phát thấp của nền kinh tế và tính quyết liệt tăng lên của cạnh tranh quốc tế.

Đặt trong hai mối quan hệ đó, các kết quả tăng trưởng và phát triển mà nền kinh tế đạt được, dù rất khích lệ, vẫn chưa đáp ứng yêu cầu về lượng và về chất của nhiệm vụ tăng trưởng và phát triển trong môi trường toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế. Thực trạng đó phản ánh một xu thế: nền kinh tế nước ta không đơn thuần là “tụt hậu” so với nhiều nền kinh tế khác mà nghiêm trọng hơn, nó đang tụt hậu xa hơn.

Trước hết, nói đến sự tụt hậu xa hơn về chất lượng. Trong bảng xếp hạng sức cạnh tranh tăng trưởng toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF), trong 2 năm liên tục (2004 và 2005), vị trí xếp hạng của nền kinh tế nước ta tụt 21 bậc. Đây là mức tụt cao nhất thế giới. Sang năm 2006, Việt Nam lại bị tụt thêm 5 bậc, xuống thứ 86 trong bảng xếp hạng (WEF, 2006). Những con số ấn tượng này phản ánh xu hướng tụt hậu xa hơn về chất lượng phát triển của nước ta. Ở một chỉ số khác - chỉ số cạnh tranh tổng hợp (Global Competitiveness Index), tình hình cũng tương tự: trong bảng xếp hạng của WEF trong ba năm 2004, 2005 và 2006, thứ hạng năng lực cạnh tranh tổng hợp của Việt Nam liên tục giảm: hạng 61 năm 2004, hạng 74 năm 2005 và hạng 77 năm 2006, tổng cộng 3 năm tụt 16 bậc. Xu hướng này cũng được phản ánh rõ trong xếp hạng sức cạnh tranh ở cấp vi mô - sức cạnh tranh doanh nghiệp (WEF, 2004, 2005, 2006).

Xu thế nêu trên cho thấy nền kinh tế Việt Nam trong những năm trước khi gia nhập WTO vận động trong một nghịch lý: tuy tốc độ tăng trưởng tương đối cao nhưng sức cạnh tranh tổng thể không được cải thiện, thậm chí còn giảm sút. Tình hình này cho thấy: *Một là*, tuy Việt Nam có những bước tiến rõ rệt trong việc cải thiện môi trường kinh doanh và nâng cao năng lực cạnh tranh, song nhiều nước trên thế giới còn tiến nhanh hơn. *Hai là*, sức cạnh tranh của Việt Nam sụt giảm mạnh so với các đối thủ cạnh tranh chủ yếu là Trung Quốc, Thái Lan hay “xa” hơn - Ấn Độ và Malaysia là một thực tế đáng lo ngại. *Ba là*, nếu quả thật Việt Nam đang có những cải thiện năng lực cạnh tranh tăng trưởng tích cực mà vẫn “bị” tụt hạng thì có thể đó là kết quả của tình huống Việt Nam định hướng cải thiện các lợi thế “tĩnh” hơn là ưu tiên xây dựng và phát triển các lợi thế cạnh tranh tương lai (tạo lợi thế “động”) - vốn là những chỉ số được WEF đánh “trọng số” nặng hơn.

Về khía cạnh “định lượng” của xu hướng tụt hậu xa hơn, theo thời gian, khoảng cách chênh lệch về GDP/người của Việt Nam so với các nước đi trước ngày càng được nới rộng cho dù tốc độ tăng trưởng GDP của Việt Nam cao hơn trong một thời gian khá dài (trừ Trung Quốc).

Với xu hướng tăng trưởng hiện nay, mức độ tụt hậu thực tế của Việt Nam vẫn không được cải thiện, thậm chí, khoảng cách còn đoãng rộng hơn. Cần lưu ý rằng muốn bứt phá để thoát khỏi tụt hậu, Việt Nam phải tăng mạnh tiết kiệm và đầu tư. Nhưng khi thu nhập cá nhân ngày càng chênh lệch và nếu mức tiết kiệm và đầu tư so với các nước khác vẫn không thay đổi thì lượng tiết kiệm và đầu tư tính theo đầu người của Việt Nam sẽ ngày càng bé đi tương đối. Viễn cảnh không khó hình dung là Việt Nam sẽ khó tăng trưởng nhanh hơn các nước đi trước vì tiềm lực tài chính mỏng hơn. *Hàm ý là rõ ràng: Trong tầm nhìn dài hạn, việc tăng FDI và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn là yếu tố quyết định việc nâng cao vị thế và sức cạnh tranh của Việt Nam.*

2.2. Mô hình tăng trưởng

Mô hình tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam 20 năm qua về thực chất là mô hình tăng trưởng chiều rộng. Thành tựu mà nó đạt được chủ yếu dựa vào việc mở rộng quy mô khai thác các tiềm năng sẵn có hơn là dựa vào việc cải thiện chất lượng sử dụng các nguồn lực. Từ góc độ thực thi chiến lược CNH trong giai đoạn 1986-2005, mô hình tăng trưởng chiều rộng là sự lựa chọn hợp lý, phù hợp với bản chất “cởi trói”, “giải phóng lực lượng sản xuất” của đổi mới. Tuy nhiên, từ góc nhìn hiện đại, bản thân cách thức “đã từng đúng” của mô hình này bắt đầu bộc lộ những điểm không phù hợp căn bản. *Thứ nhất*, dựa mạnh vào khai thác tài nguyên. Đến năm 2005, tức là sau khi đã chuyển sang chiến lược CNH, HĐH hàng chục năm, tỷ trọng của các ngành khai thác tài nguyên trong GDP vẫn còn hơn 31%. *Thứ hai*, mô hình hướng nội, nghiêng về phát triển các ngành thay thế nhập khẩu hơn là xây dựng các ngành xuất khẩu dựa trên lợi thế động. *Thứ ba*, chú trọng phát triển các ngành sử dụng nhiều vốn hơn là dùng nhiều lao động, đặc biệt là trong đầu tư nhà nước. *Thứ tư*, dựa chủ yếu vào đầu tư nhà nước và khu vực DNNN. Đầu tư nhà nước vẫn chiếm bộ phận lớn nhất trong tổng đầu tư xã hội. Đầu tư cho các địa phương và ngành diễn ra theo tinh thần chia phần, ai cũng có phần, mỗi người một ít, không tuân theo logic phát triển. Phổ biến hiện tượng đầu tư tràn lan, dàn trải, thiếu vốn. Hàng ngàn công trình dở dang, chậm tiến độ. Sự lãng phí do cách làm này gây ra được coi là yếu tố chủ yếu gây tổn thất tài sản nhà nước. *Thứ năm*, quá trình chuyển dịch cơ cấu những năm qua không tạo điều kiện cho nhảy vọt cơ cấu và thực hiện CNH, HĐH rút ngắn. Các khoản đầu tư cho con người nhằm phát triển nguồn nhân lực bị xem nhẹ; nhiệm vụ tạo lập các điều kiện tiền đề và các yếu tố cấu thành lợi thế cạnh tranh mới (lợi thế so sánh “động”) không được coi trọng đúng mức và cũng không dựa trên một chiến lược được thiết kế tốt.

Hệ quả của động thái cơ cấu trên là quá trình chuyển dịch cơ cấu chậm, tạo ra một cơ cấu ngành có năng lực cạnh tranh thấp. Động thái đó phản ánh tư duy phát triển còn nặng về “hiện vật” và “chính sách ngành”, chưa có định hướng công nghệ hiện đại. Trình độ tư duy, năng lực định hướng chiến lược và chính sách cơ cấu như vậy bắt nguồn trước hết và chủ yếu là từ quan điểm, cách nhìn và tầm nhìn thị trường - thời đại còn hạn chế.

2.3. Các điểm xung yếu chiến lược của nền kinh tế

Thực trạng kinh tế trên chứa đựng nhiều điểm xung yếu chiến lược. Có 5 điểm “xung yếu” chiến lược mà nỗ lực chính sách phải tập trung đột phá để tạo ra sự xoay chuyển là: (i) hạ tầng giao thông vận tải và năng lượng; (ii) nguồn nhân lực; (iii) các ngành công nghiệp phụ trợ; (iv) cấu trúc thị trường không đồng bộ; và (v) bộ máy hành chính.

Kết cấu hạ tầng: “nút” giao thông vận tải và năng lượng

Trong thời gian qua, hệ thống kết cấu hạ tầng đã có những bước tiến. Tuy nhiên, các lĩnh vực hạ tầng cụ thể phát triển không đều, phản ánh sự yếu kém tổng thể của hệ thống hạ tầng. Các

nhà đầu tư nước ngoài đều khuyến cáo rằng để nâng cao khả năng cạnh tranh và tăng sức hấp dẫn đầu tư nước ngoài, Việt Nam cần coi đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng là lĩnh vực ưu tiên hàng đầu trong bối cảnh hiện nay. Nhưng việc giải quyết nhiệm vụ này đòi hỏi một lượng vốn lớn đến mức nền kinh tế không thể tự mình đáp ứng, kể cả khi có sự yểm trợ tích cực của nguồn ODA¹. Nhận định này hàm ý rằng việc cải tạo và nâng cấp hệ thống kết cấu hạ tầng ở nước ta trong thời gian tới phải đi theo một lộ trình nhất định.

(1) Hệ thống hạ tầng giao thông vận tải

Hạ tầng giao thông chủ yếu của Việt Nam hiện nay là hệ thống đường bộ, trải dài theo chiều dọc, với địa hình bị chia cắt do núi sông chằng chịt. Thực trạng chung của hệ thống hiện nay là chất lượng thấp, còn xa mới đáp ứng yêu cầu vận tải và lưu thông hàng hóa. Sự yếu kém thể hiện ở chất lượng đường sá, bến cảng, kho bãi thấp, ở tính thiếu hợp lý của sự phân bố mạng lưới giao thông. Đất nước hẹp trải dài nhưng thiếu các tuyến đường “xương cá” trong khi có tới hai tuyến đường “trục” (đường 1A và đường Hồ Chí Minh). Hệ thống giao thông hiện tại chưa gắn kết thông suốt trong và ngoài nước. Cho đến nay, nước ta vẫn chưa xây dựng được một tuyến đường cao tốc nào theo đúng nghĩa. Một điểm yếu cốt tử khác là hệ thống giao thông đô thị nhiều ách tắc. Sự ách tắc này phản ánh vấn đề của quá trình hiện đại hóa. Nó chính là sự ách tắc mà các đầu tàu phát triển của nền kinh tế nước ta gặp phải và chưa thoát ra được trong quá trình khởi động để cất cánh.

(2) Điểm xung yếu về năng lượng

Trong những năm gần đây, mặc dù ngành điện đã đầu tư đáng kể để mở rộng mạng lưới và nâng cao năng lực cung cấp, vẫn diễn ra sự thiếu hụt điện cục bộ, đặc biệt nghiêm trọng vào những thời gian cao điểm sử dụng điện trong năm. Nguy cơ mất cân đối giữa nguồn cung và nhu cầu năng lượng là rất lớn.

Mức tiêu thụ điện thấp của Việt Nam gắn với tình trạng thiếu điện nghiêm trọng. Thiên tai, bão lụt làm gia tăng tính bất ổn của tình trạng này. Mức độ bảo đảm an ninh năng lượng thấp thể hiện rõ ở biên độ dao động mạnh của mức thiếu hụt sản lượng điện cả năm, từ 150 triệu kWh đến 1,5 tỷ kWh, tùy thuộc vào các yếu tố khách quan (lượng mưa và diện tích rừng). Hiệu quả sử dụng năng lượng thấp làm cho an ninh năng lượng trở nên nghiêm trọng hơn.

Việc phát triển nguồn điện thiếu cân đối giữa các vùng. Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam là trung tâm công nghiệp lớn nhất, nhưng theo thiết kế phát triển ngành, phân bố điện lại tập trung ở miền Bắc. Sản xuất điện ở miền Bắc, rồi lại xây dựng 4-5 đường dây 500 KV để chuyển tải vào miền Nam. Tổn thất điện do chuyển tải sẽ rất lớn và không thể tránh khỏi. Với một hệ thống sản xuất và cung ứng điện thiếu hụt và bất ổn như vậy, không thể có một môi trường kinh doanh thuận lợi. Thậm chí, có thể nói vẫn chưa có một điều kiện bảo đảm vững chắc cho sự cất cánh của nền kinh tế.

Nguồn nhân lực: cơ cấu không hợp lý, chất lượng thấp

Nguồn nhân lực của Việt Nam hiện có những thế mạnh trội bật. Nhóm các nhà tài trợ đánh giá khái quát lợi thế lao động của Việt Nam: *"Người dân Việt Nam nổi tiếng về ý thức kỷ luật,*

¹ Ngân hàng Thế giới, 2006a. Chi tính nhu cầu đầu tư cho kết cấu hạ tầng giao thông đến năm 2020, con số đã rất lớn: trung bình hàng năm cần 117.744 nghìn tỷ đồng, tương đương 7,4 tỷ USD. Trong khi đó, khả năng đáp ứng của các nguồn vốn hiện có cho lĩnh vực này chỉ khoảng 2-3 tỷ USD.

chăm chỉ và học nhanh. Đây là tài sản chính của đất nước trong quá trình nỗ lực phát triển kinh tế của mình. Chi phí lương thấp cũng làm lao động trở thành một trong những thế mạnh cạnh tranh quốc tế chính của Việt Nam". (Báo cáo Phát triển Việt Nam 2006).

Nhưng cần lưu ý rằng đó hoặc là lợi thế tiềm năng, hoặc là lợi thế "tĩnh". Việc biến lợi thế tiềm năng đó thành sức cạnh tranh thực tiễn đòi hỏi hàng loạt điều kiện mà hiện tại Việt Nam đang thiếu. Còn lại thế "tĩnh" thì đang mất dần. Chính sự khuyết thiếu này làm cho nguồn nhân lực Việt Nam bị yếu kém ở một số mặt quan trọng, trong đó, nổi bật là: (i) *thừa lao động và thiếu việc làm gay gắt*. Tình trạng thất nghiệp và thiếu việc làm thực tế có lẽ nghiêm trọng hơn nhiều so với mô tả của các số liệu thống kê chính thức; (ii) *cơ cấu lao động dịch chuyển chậm* mặc dù cơ cấu ngành (sản lượng) biến đổi khá nhanh. Tỷ trọng lao động nông nghiệp giảm chậm nhưng số lượng tuyệt đối vẫn tăng. Tình hình trở nên gay gắt hơn khi tốc độ CNH và đô thị hóa được đẩy mạnh làm giảm nhanh chóng diện tích đất canh tác, đẩy một bộ phận nông dân vào tình cảnh thiếu việc làm và thất nghiệp. Sự dịch chuyển chậm của cơ cấu lao động là hệ quả trực tiếp của chính sách ngành thiên lệch: ưu tiên phát triển những ngành dùng nhiều vốn thay vì dùng nhiều lao động; (iii) *thiếu lao động chuyên môn có kỹ năng, năng suất lao động thấp*. Thừa lao động nói chung nhưng lại thiếu nghiêm trọng lao động chuyên môn, lao động có kỹ năng và trình độ cao là một đặc điểm nổi bật của nguồn nhân lực Việt Nam.

Báo cáo Điều tra của Tổng liên đoàn Lao động năm 2006 cho thấy tỷ lệ công nhân chưa qua đào tạo chuyên môn ở Việt Nam rất cao. Công nhân có tay nghề bậc 1, 2 và 3 chiếm 16,9%; bậc 4 và 5 chiếm 18,5%; còn bậc 6, 7 chỉ 7,6%. Còn đối với lao động ở khu vực nông thôn, 93% chưa qua đào tạo, 2,3% được đào tạo ở trình độ sơ cấp và công nhân kỹ thuật, 2,4% có trình độ trung cấp kỹ thuật và chỉ có 1,5% có trình độ cao đẳng, đại học và tương đương.

Cuộc điều tra nguồn nhân lực Việt Nam do JETRO tiến hành cũng cho thấy “Việt Nam đang “dẫn đầu” các nước ASEAN về tình trạng thiếu đội ngũ quản lý và lao động cao cấp”, thiếu kỹ sư, công nhân lành nghề và thạo ngoại ngữ.

Hiện nay, so với ASEAN-6 năng suất lao động của Việt Nam thấp hơn từ 2 đến 15 lần. Đây là điểm yếu dài hạn cốt tử của nền kinh tế nước ta. Trong khi đó, lợi thế “tĩnh” đang mất dần, còn các lợi thế “động” thì về cơ bản vẫn là “tiềm năng”, thiếu các điều kiện để phát huy.

Cơ cấu công nghiệp: Sự yếu kém của công nghiệp hỗ trợ

Trong cơ cấu công nghiệp hiện nay, sự thiếu vắng hay kém phát triển của các ngành công nghiệp hỗ trợ là một đặc điểm nổi bật. Điều báo chí thường nêu gần đây “nền công nghiệp không đủ năng lực sản xuất đến cả chiếc đinh vít” hay “ngành công nghiệp điện tử 30 năm chưa thoát kiếp làm thuê”, v.v. mô tả khá chính xác thực trạng công nghiệp. Những nguyên nhân chính của tình hình trên đang bộc lộ ngày càng rõ và được mổ xẻ kỹ càng (K. Ohno và N.V. Thường. 2005; T.V. Thọ. 2005). Một số nguyên nhân đó là: (i) Từ trước đến nay, lực lượng chủ đạo trong lĩnh vực công nghiệp của Việt Nam - các DNNN - chủ yếu hoạt động theo nguyên tắc khép kín, ít cần các doanh nghiệp phụ trợ; (ii) Khu vực tư nhân trong nước non yếu và chậm phát triển không được khuyến khích, không có điều kiện và thiếu khả năng tự định hướng để phát triển ngành phụ trợ; và (iii) Công nghiệp phụ trợ nội địa phát triển không tương xứng làm cho sản xuất của các doanh nghiệp FDI bị lệ thuộc mạnh và lâu dài vào các sản phẩm phụ trợ nhập khẩu.

Chương trình khảo sát của JETRO nhận định rằng bên cạnh những thế mạnh nổi bật, một trong những điểm đáng lo ngại nhất của môi trường đầu tư Việt Nam là sự yếu kém của các ngành công nghiệp phụ trợ. Nhận định trên phù hợp với xu thế Việt Nam bị tụt hạng năng lực cạnh tranh và môi trường kinh doanh trong bảng xếp hạng trong mấy năm gần đây.

Công nghiệp phụ trợ kém phát triển gây những hậu quả tiêu cực, đặc biệt là ở hai khía cạnh dài hạn. Một là hạn chế sức lan tỏa phát triển từ khu vực FDI đến khu vực trong nước, hãm chậm sự phát triển của khu vực tư nhân. Hai là làm giảm sức hấp dẫn. Nếu không cải thiện tình hình, đổi cánh CNH, HĐH của Việt Nam - khu vực FDI và tư nhân nội địa - sẽ tiếp tục thiếu lực vẫy đề nền kinh tế có thể thực sự cất cánh².

Hệ thống thể chế thị trường: không đồng bộ

(1) Hệ thống thị trường không đồng bộ

Hai mươi năm phát triển thể chế thị trường là quãng thời gian không dài. Song, với một nền kinh tế đi sau, phải thừa nhận rằng quá trình chuyển sang hệ thống kinh tế thị trường của Việt Nam thời gian qua diễn ra còn khá chậm chạp. Nhìn từ góc độ “có vấn đề”, có thể thấy quá trình này mang hai đặc trưng căn bản. *Một là*, tính “tự phát” cao, nặng tính kinh nghiệm, dựa vào sự hỗ trợ phát triển “tùy hứng”. *Hai là*, thiếu tính tổng thể, không được dẫn dắt bởi một quy hoạch phát triển bao quát có tầm nhìn xa, theo một lộ trình phù hợp và đủ rõ ràng.

Quá trình hình thành và phát triển của các thị trường đầu vào cơ bản (đất đai, lao động, vốn) dường như không theo sát “trật tự tự nhiên”. Trong khi một số thị trường bị kiềm chế phát triển bởi các thiên kiến và nhận thức cũ (thị trường đất đai, lao động) thì một số thị trường “bậc cao” lại được hỗ trợ phát triển thiên lệch (thị trường chứng khoán) hoặc ít được chú ý (thị trường khoa học - công nghệ). Kết cục là hình thành một hệ thống các thị trường yếu tố “khấp khểnh”, thiếu đồng bộ. Trong một hệ thống tổng thể không đồng bộ, không thể có một thị trường riêng biệt cụ thể nào có thể phát triển vững chắc và vận hành tốt.

Trong sự yếu kém hệ thống, nổi bật nhất là sự yếu kém của hai loại thị trường - thị trường yếu tố đầu vào cơ bản nhất của nền kinh tế đang chuyển đổi hệ thống là thị trường đất đai và bất động sản và một thị trường đầu vào cao cấp là thị trường tài chính.

Về thị trường đất đai và bất động sản, đất đai là yếu tố đầu vào cơ bản bậc nhất của một nền kinh tế chuyển đổi từ trình độ nông nghiệp - nông dân cổ truyền sang trình độ công nghiệp - thị trường hiện đại. Tuy nhiên, sau 20 năm chuyển đổi, “tính hàng hóa” của đất đai vẫn rất thấp; thị trường đất đai vẫn kém phát triển. Tình trạng này phản ánh sự “tụt hậu phát triển” của loại thị trường đầu vào then chốt. Tình trạng kém phát triển của thị trường đất đai và bất động sản thể hiện ở (i) tính bất ổn cao, với các đặc trưng nổi bật là biến động bất thường, thường xuyên “sốt nóng”, “sốt lạnh”, và khung khổ pháp lý cho sự vận hành của thị trường đất đai thiếu và không ổn định (trong vòng 13 năm trở lại đây, Luật Đất đai đã được xây dựng mới và sửa đổi 5 lần); (ii) sự chiếm hữu manh mún; (iii) được cho là thị trường “không có các quyền sở hữu tài sản” (CG, 2005), hay đúng hơn, là thị trường dựa trên một hệ thống sở hữu không rõ ràng, cả về mặt kinh tế lẫn pháp lý, dẫn tới chỗ đồng thời tồn tại nhiều loại giá trên

² Với tình trạng công nghiệp phụ trợ như hiện nay, thật khó hình dung triển vọng của ngành công nghiệp tàu thủy với tư cách là một ngành công nghiệp trọng điểm, đang được ưu tiên đầu tư phát triển cao độ hiện nay. Có thể sẽ chỉ là ngành đóng vỏ tàu hơn là một ngành công nghiệp tàu thủy hiện đại đúng nghĩa.

thị trường đất đai³; và (iv) khó khăn và bị phân biệt đối xử trong việc tiếp cận thị trường đất đai, phần lớn đất công nghiệp hiện có thuộc về các DNNN trong khi số đất nông nghiệp chuyển thành đất công nghiệp và đô thị hạn chế và diễn ra chậm chạp.

Tình trạng kém phát triển của thị trường đất đai và bất động sản là căn gốc của nạn đầu cơ đất đai, lạm dụng chức quyền và tham nhũng, của tình trạng “bong bóng” giá cả, làm tăng chi phí giao dịch; làm cho năng lực “vốn hóa” của đất đai thấp. Nguồn vốn lớn nhất là đất đai thường xuyên tồn tại dưới dạng vốn “chết”, gây tắc nghẽn cho sự vận động của các dòng vốn khác.

Về thị trường tài chính, Nhiều công trình nghiên cứu đi tới đánh giá chung rằng trở ngại lớn nhất để phát triển kinh doanh ở Việt Nam là những hạn chế trong việc tiếp cận nguồn vốn. Số lượng các DN coi đây là trở ngại “nghiêm trọng” hoặc căn bản cho sự phát triển của họ ở Việt Nam “lớn hơn rất nhiều so với các nước khác cả trong khu vực lẫn trên thế giới” (CG, 2005).

Từ góc nhìn hội nhập, sự yếu kém của hệ thống tài chính - ngân hàng (NH) được coi là một trong những điểm yếu đáng kể nhất khi Việt Nam gia nhập WTO. Những yếu tố chủ yếu gây nên tình trạng yếu kém đó là: *Thứ nhất*, tiềm lực tài chính “mỏng” của các NH thương mại. Tỷ lệ tổng tài sản/GDP của hệ thống NH Việt Nam (54% năm 2003), còn thấp so với nhiều nước trong khu vực (Thái Lan: 145%, Malaysia: 193% và Trung Quốc: 211% - VIE/02/009, 2005). Ngay cả các NH thương mại nhà nước, được coi là có tiềm lực tài chính đáng kể nhất trong hệ thống, lượng vốn sở hữu cũng không vượt quá con số 500 triệu USD. *Thứ hai*, tỷ lệ nợ xấu của các NH duy trì ở mức cao. Hiện nay, hơn 80% nguồn vốn của DN là vay NH; khoảng 25% vốn ngắn hạn của NH được dành để cho vay dài hạn. Điều này làm tăng rủi ro hệ thống của hoạt động NH. Tỷ lệ nợ xấu của hệ thống NH, tuy thường xuyên được cải thiện và đạt mức thấp (hiện khoảng 3%), song chủ yếu là kết quả của việc nhà nước “xóa, dãn, đảo nợ” cho các DNNN hơn là nhờ nâng cao chất lượng hoạt động tín dụng. Nỗ lực cải thiện thành tích tập trung vào việc làm sạch bảng cân đối của các NH bằng các thao tác hành chính hơn là xóa bỏ cơ chế sinh ra nợ xấu. Hai là cách đo nợ xấu của Việt Nam có nhiều điểm khác biệt với cách đo của thế giới. Sự khác biệt này hạ thấp đáng kể tỷ lệ nợ xấu (CG, 2005). *Thứ ba*, nền kinh tế Việt Nam chủ yếu vẫn là “nền kinh tế tiền mặt”. Điều này đồng nghĩa với mức chi phí lưu thông, giao dịch, mức độ rủi ro cao của hệ thống tài chính. *Thứ tư*, một hạn chế trong môi trường kinh doanh NH ở Việt Nam là các thể chế và chính sách chưa đồng bộ, còn chồng chéo và mâu thuẫn nhau. Trong lĩnh vực NH, nhiều quy định chưa thống nhất ảnh hưởng đến khả năng phát triển dịch vụ NH. Nhiều quy định chưa được sửa đổi kịp thời để tạo sự đồng bộ trong khuôn khổ chính sách và thể chế.

Tổ hợp những điểm yếu trên được phản ánh trong bảng xếp hạng phát triển thị trường tài chính, theo đó, thứ hạng của Việt Nam là khá thấp. Thứ hạng thấp hàm ý tình thế gay go của cuộc cạnh tranh quốc tế mà hệ thống NH nước ta sẽ phải đương đầu sau khi gia nhập WTO.

(2) Bao cấp

Bắt đầu từ nỗ lực "kích cầu đầu tư" nhằm làm hồi phục thị trường vốn đang lâm vào tình trạng trì trệ khi các nền kinh tế Đông Á lâm vào khủng hoảng (1997-98), vực dậy các DNNN gặp khó khăn, việc cung cấp một lượng vốn lớn từ nguồn ngân sách nhà nước cho các DNNN đã dẫn đến sự gia tăng trở lại chế độ bao cấp. Nhà nước cung cấp vốn theo các điều kiện ưu

³ Có ba loại giá đất đang hoạt động: i) giá giao dịch gốc (đất được nhà nước giao); ii) giá giao dịch thực tế giữa các hộ gia đình hay DN khi chuyển nhượng quyền sử dụng đất; iii) giá cho thuê đất.

đãi cho nhiều DNNN, bao gồm các DN làm ăn kém hiệu quả. Khối lượng nợ xấu khổng lồ của các DNNN được “khoanh”, “giãn” và “xoá” cơ bản chỉ bằng những thao tác hành chính đơn giản. Nền kinh tế phải chịu một khoản chi phí rất lớn để “làm sạch” (tạm thời) bảng quyết toán của các NH thương mại nhà nước và duy trì hàng ngàn DNNN hoạt động kém hiệu quả.

Cách phân bổ vốn này cản trở quá trình *cổ phần hoá, giúp duy trì các DNNN yếu kém, chèn lấn sự phát triển của khu vực tư nhân, làm tăng mức độ rủi ro của hệ thống ngân hàng.*

Trong vấn đề bao cấp vốn, cần lưu ý đến các chương trình phát triển quốc gia. Lượng vốn cấp cho các chương trình này là rất lớn. Tuy nhiên, đã có không ít chương trình thất bại (chương trình “1 triệu tấn đường”, “đánh bắt hải sản xa bờ”) hoặc chỉ đạt hiệu quả thấp (chương trình trồng 5 triệu hecta rừng, các dự án giao thông, thủy lợi ở tất cả các cấp, v.v).

Sai lầm ở đây có nguồn gốc cơ chế. Tuy gọi là các *chương trình ưu tiên, song chúng lại mang tính đại trà*, được trải trên một diện rộng, quy mô rất lớn, bao gồm hàng ngàn dự án, vốn đầu tư mỗi dự án lên tới hàng trăm, hàng nghìn tỷ đồng. Do làm theo phong trào, xem nhẹ nguyên tắc kinh tế nên khi sai là đồng loạt, thiệt hại là mang tầm quốc gia. Khi đó, việc lợi dụng tình thế nhằm chiếm dụng vốn nhà nước để vượt ra khỏi tầm kiểm soát của luật pháp.

Các dự án công chủ yếu được giao cho các DNNN thực hiện. Đây vừa là cách tài trợ - bao cấp cho DNNN, vừa là sự bao cấp chức năng hiệu theo nghĩa nhà nước không cho các DN tư nhân cơ hội tham gia các dự án phát triển. Cạnh tranh bị thu hẹp, đấu thầu thiếu công bằng. Kết cục là dự án không được giao cho những DN có năng lực, công trình chất lượng thấp, chi phí cao, môi trường đầu tư bị méo mó nghiêm trọng.

(3) Độc quyền

Hiện nay, trong một số lĩnh vực, vẫn tồn tại tình trạng độc quyền DNNN, làm méo mó môi trường kinh doanh, gây tổn thất lớn cho nền kinh tế.

Thứ nhất, làm tăng chi phí đầu vào, làm suy yếu khả năng cạnh tranh của các sản phẩm Việt Nam. Lợi nhuận của các DN độc quyền tăng lên, Ngân sách nhà nước được hưởng lợi, nhưng nền kinh tế bị thiệt về sức cạnh tranh, lợi nhuận của các DN giảm.

Thứ hai, hình thành nhóm lợi ích độc quyền có thể lực chi phối và định hướng chính sách. Sự tồn tại và phát triển các nhóm lợi ích vừa là căn nguyên, vừa là hệ quả của cơ chế “bộ chủ quản”. Cơ chế này là một trong những yếu tố chủ yếu sinh ra tình trạng xung đột chính sách, vô hiệu hóa các nỗ lực xây dựng hệ thống thể chế thị trường đồng bộ, phá vỡ quy hoạch và chiến lược phát triển quốc gia tổng thể, cản trở mạnh mẽ quá trình CPH DNNN.

(4) Bảo hộ

Trong hàng chục năm qua, sự phát triển của lĩnh vực công nghiệp một phần quan trọng là dựa vào sự bảo hộ nhà nước. Sự phát triển mạnh của các ngành thay thế nhập khẩu được yểm trợ bởi ý thức bảo hộ. Hậu quả là nền công nghiệp có năng lực cạnh tranh thấp và chậm cải thiện. Mặc dù vấn đề này đã được cảnh báo từ trước, song định hướng đầu tư của nhà nước mấy năm gần đây ít thay đổi. Hình thành vòng luẩn quẩn: đầu tư hướng nội - tăng bảo hộ - sức cạnh tranh yếu - tăng bảo hộ - tăng đầu tư nhà nước. Tầm nhìn chiến lược hạn hẹp như vậy dẫn tới sự bế tắc về giải pháp chính sách.

Ba yếu tố bao cấp, độc quyền và bảo hộ có liên hệ chặt chẽ với nhau, dựa vào nhau để tồn tại và củng cố, tạo thành trở lực lớn nhất của đổi mới theo hướng thị trường; xung đột với nỗ lực hội nhập và cạnh tranh quốc tế.

(5) Khu vực doanh nghiệp trong nước yếu kém

Trong tương quan so sánh với các thách thức và đối thủ cạnh tranh quốc tế, phải thừa nhận tình trạng yếu kém tổng thể của các DN nước ta hiện nay, với những biểu hiện chủ yếu là: (i) nhỏ về quy mô, yếu về thực lực, và (2) yếu kém về sức cạnh tranh.

Xét về quy mô và thực lực, giai đoạn 2002-05 là thời kỳ bùng nổ mạnh mẽ số lượng DN, nhất là DN nhỏ. Tuy nhiên, tại thời điểm 2004, có tới 96% DN có quy mô sử dụng dưới 300 lao động. Nếu tính đến mốc dưới 1.000 lao động thì tỷ trọng này lên tới 99%. Trong số 56 DN được coi là "lớn" tính theo số lao động (hơn 5.000 lao động), số DNNN chiếm 58,9%; DN tư nhân chỉ chiếm 9%, còn DN có vốn đầu tư nước ngoài chiếm 32,1%.

Nếu xem xét cơ cấu DN theo quy mô vốn, bức tranh cũng tương tự. Tại thời điểm 2004, số DN có quy mô vốn dưới 200 tỷ VNĐ (gần 13 triệu USD) chiếm 98,5%. Còn nếu tính đến quy mô dưới 500 tỷ VNĐ (dưới 31 triệu USD) thì tỷ trọng là hơn 99,5%! Chỉ có 403 DN được coi là quy mô lớn với số vốn hơn 500 tỷ VNĐ. Trong số này, DNNN chiếm 50%; số DN tư nhân bản địa chiếm 13,9%; còn số DN FDI chiếm 35,7%.

Các số liệu trên cho thấy sau 20 năm đổi mới, dù đạt được những bước tiến đáng kể về số lượng DN thì sức mạnh của các DN Việt Nam vẫn rất hạn chế và chậm cải thiện. Ít thấy những DN thật sự lớn, vẫn thiếu các DN thật sự mạnh, có khả năng đóng vai trò "đầu tàu" hay "thủ lĩnh" để dẫn dắt phát triển và cạnh tranh trên thị trường thế giới.

Đối với DNNN, quá trình diễn ra ngược lại: giảm số lượng nhưng tăng quy mô nhờ các nỗ lực "sắp xếp lại" theo hướng thành lập các Tổng Công ty, Tập đoàn. Tuy nhiên, sự "lớn lên" của đa số DNNN chỉ là sự ghép nối cơ học để tạo ra các "Tổng Công ty", "Tập đoàn" từ các bộ phận rời rạc và yếu kém. Các cuộc điều tra DN gần đây làm nảy sinh mối lo ngại về một khoảng trống trong cơ cấu DN. Theo kết quả điều tra hộ gia đình năm 1998, 2004 và tổng điều tra DN năm 2003, 2005, hai nhóm DN làm ăn phát đạt ở Việt Nam là i) loại quy mô rất nhỏ (các DN tư nhân trong nước) và ii) loại quy mô lớn (các DN FDI). Thiếu vắng loại DN "vừa". Điều này chứng tỏ sự tồn tại những rào cản trên con đường phát triển DN. Nó cũng phản ánh sức cạnh tranh hạn chế của các DN tư nhân "quốc tịch" Việt (CG. 2005).

Cơ cấu DN với quy mô vốn và nhân lực như vậy chứng tỏ Việt Nam chưa có một hệ thống DN mạnh. Với cơ cấu đó, các DN Việt Nam thật khó tồn tại và phát triển vững chắc trong môi trường hội nhập và cạnh tranh quốc tế quyết liệt sắp tới.

Xét về sức cạnh tranh, cho đến nay, ít có cuộc điều tra quy mô lớn để đánh giá sức cạnh tranh của DN Việt Nam. Tuy nhiên, những quan sát thực tế và các tư liệu có được cho phép đưa ra nhận định rằng việc nâng cao năng lực cạnh tranh của DN Việt Nam tuy có tiến bộ, song vẫn gặp nhiều hạn chế. Có nhiều yếu tố làm cho năng lực cạnh tranh thấp của các DN chậm được cải thiện. Đó là sự yếu kém kết cấu hạ tầng, thủ tục hành chính rườm rà làm tăng chi phí giao dịch, trình độ công nghệ thấp và chậm đổi mới, máy móc thiết bị lạc hậu, nguồn nhân lực, đặc biệt là nhân lực quản lý, kỹ năng yếu và trình độ thấp, v.v. Cuộc điều tra một số DN hàng đầu Việt nam [CIEM phối hợp với JICA (2003)] cho thấy: công nghệ của các DN Việt nam lạc hậu 2-3 thế hệ so với trung bình thế giới. Những ngành có công nghệ được coi là "đi cùng

thế giới” là dệt, may, da giày; còn những ngành có công nghệ lạc hậu là cơ khí, chế tạo máy, v.v. Sự yếu kém tổng thể này được minh chứng bằng thực trạng của đa số DNNN - lực lượng có tiềm lực tài chính mạnh và trình độ công nghệ - kỹ thuật cao nhất các lực lượng nội địa .

Cho đến nay, các DNNN vẫn ít tham gia cạnh tranh thị trường. Do vậy, trình độ và năng lực công nghệ - kỹ thuật của chúng chậm được đổi mới. Theo điều tra của Bộ Khoa học - Công nghệ (2003), chỉ ít DNNN thuộc các ngành phát điện, dẫn điện, sản xuất thiết bị đo điện, lắp ráp điện tử, sợi, dệt, xây lắp, vật liệu xây dựng có công nghệ đạt trình độ hiện đại hoặc trung bình của thế giới. Đa số còn lại có thiết bị và công nghệ lạc hậu 10-20 năm, thậm chí 30 năm. Một điểm yếu khác của lực lượng DN Việt Nam là thiếu khả năng liên kết. Có một sự tách rời lạ lùng giữa khu vực DN “nội địa” với khu vực DN “nước ngoài”. Thiếu kết nối, sự yếu kém của từng DN riêng biệt tăng lên, còn sức mạnh của hệ thống giảm đi. Điều đó làm cho các DN Việt Nam đánh mất nhiều cơ hội cải thiện sức mạnh, đồng thời, mất đi cơ hội tham gia hệ thống phân công lao động quốc tế theo cách phù hợp với thực lực của mình (D. Dapice. 2004, K. Ohno. 2005, T.V. Thọ 2005).

(6) Cải cách hành chính: vấn đề cơ chế và năng lực quản lý nhà nước

Cải cách hành chính (CCHC) được xác định là một “khâu then chốt” của công cuộc đổi mới. Tuy nhiên, sau hàng chục năm triển khai, bước tiến đạt được là khiêm tốn. Sự tụt hậu của “*cải cách bộ máy nhà nước*”, bao gồm “*cải cách nền hành chính nhà nước*”, so với đổi mới kinh tế, là thực trạng được ghi nhận trong thời gian gần đây.

“Bộ máy nhà nước chậm đổi mới, chưa theo kịp yêu cầu của công cuộc phát triển kinh tế - xã hội. Những yếu kém của bộ máy nhà nước và công tác cán bộ chậm được khắc phục. CCHC chưa đạt yêu cầu,... năng lực và phẩm chất của nhiều cán bộ, công chức còn yếu, một bộ phận không nhỏ thoái hóa, biến chất. Dân chủ ở nhiều nơi bị vi phạm, kỷ cương phép nước chưa nghiêm. Quan liêu, tham nhũng còn nghiêm trọng, đặc biệt là tình trạng nhũng nhiễu, cửa quyền, thiếu trách nhiệm của bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức ... Bộ máy chính quyền cơ sở nhiều nơi yếu kém” (Văn kiện Đại hội X).

Viện Khoa học Tổ chức (Bộ Nội vụ) khắc họa rõ hơn một trong những khía cạnh đáng lo ngại nhất - sự tụt hậu của nền hành chính nước ta trong bối cảnh hội nhập quốc tế.

“... *thực trạng nền hành chính của ta còn lạc hậu so với mặt bằng chung trong khu vực và thế giới. Nền hành chính Việt Nam, ... khách quan đánh giá, còn tụt hậu và có nguy cơ tụt hậu hơn nữa so với tốc độ cải cách của các nền hành chính hiện đại trên thế giới, nhất là khi Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức của WTO... Đáng chú ý, CCHC chưa tạo ra sự đột phá, chưa đảm nhiệm được sứ mệnh “mở đường”.* (Viện Khoa học Tổ chức, 2006).

“*Bất cập*” là từ mô tả chính xác thực trạng quản lý nhà nước hiện nay. Bất cập về cơ chế, về tổ chức và về cán bộ (cơ cấu nhân sự và năng lực). Do nhà nước đóng vai trò tổ chức và dẫn dắt quá trình đổi mới, hội nhập và phát triển, nên sự bất cập đó trở thành nguyên nhân gây lãng phí và tổn thất kinh tế, cản trở mạnh mẽ quá trình đổi mới và phát triển. Dưới đây xin nêu một số nguyên nhân trực tiếp, thường được mổ xẻ nhất.

- *Sự bất cập, yếu kém về năng lực quản lý*, gây chậm trễ và những thiệt hại không lồ (nhưng lại là loại khuyết điểm dễ thông cảm và dễ tha thứ, thường chỉ được nhắc nhở để khắc phục).

- *Không đồng bộ.* Sự phối hợp giữa các ngành là một trong những khâu yếu nhất của cơ chế quản lý nhà nước hiện nay. Và ngay trong một ngành cũng tồn tại cơ chế “phá” quy hoạch một cách hữu hiệu. Đó là cơ chế “xin - cho”.

- *“Cát cứ địa phương”.* Ngân sách là của chung, ai “nhanh tay” thì được nhiều. Tâm lý “của chung” đẻ ra phong trào “chạy” dự án, “chạy” công trình cho địa phương và ngành mà ít quan tâm đến kế hoạch, quy hoạch tổng thể. Các địa phương tìm cách gây “áp lực” để đòi phần “dôi dư” từ NS Trung ương. Dưới áp lực đó, quy hoạch tổng thể có xu hướng “nghiêng” về địa phương nào “biết” vận động. Do bị sức ép, một số bản quy hoạch trở nên “hoành tráng” đến mức rất khó, thậm chí không thể thực hiện.

- *Thiếu cơ chế phối hợp vùng.* Nền kinh tế đang cần một cơ chế phối hợp các tỉnh trong vùng một cách hiệu quả. Nhưng đến nay, cơ chế đó là gì, vận hành như thế nào vẫn không rõ ràng. Về mặt *hành chính*, hiện đã có cấp trung ương và cấp tỉnh. Nay thêm cấp vùng - *kinh tế*. Do không phải là một cấp quản lý nhà nước, “vùng” thiếu cơ sở quyền lực. Do vậy, nó làm “rắc rối” thêm cơ chế và bộ máy hiện có. Nếu có thêm cấp quyền lực “vùng”, sẽ xuất hiện xung đột lợi ích giữa vùng và tỉnh.

Ngoài ra còn có thêm ba nhóm nguyên nhân chính sau: (i) cơ cấu và chức năng của bộ máy không phù hợp, mất cân đối; (ii) cơ chế vận hành bộ máy chưa chuyển đổi kịp; (iii) nguyên lý tổ chức bộ máy còn nhiều bất cập.

Về cơ cấu và chức năng của bộ máy, thực tế cho thấy công cuộc cải cách bộ máy nhà nước đang mắc vào một nghịch lý: công việc ùn tắc trong khi đòi hỏi giảm biên chế lại rất gay gắt. Tình trạng 70% hồ sơ hành chính không được giải quyết đúng hạn là phổ biến ở tất cả các địa phương và ở mọi cấp. Thế thì tại sao việc bị ùn mà còn nảy sinh nhu cầu giảm biên chế? Tại sao trong nhiều năm, với nhiều nỗ lực, hầu như không cơ quan nào giảm được biên chế một cách thực chất?

Câu trả lời là: trong bối cảnh chuyển đổi cơ chế, đang tồn tại sự mất cân đối nghiêm trọng về cơ cấu và chức năng của bộ máy so với nhu cầu thực tế. Không giải quyết căn gốc của tình trạng mất cân đối này thì các nỗ lực “chỉnh sửa” cục bộ là không có ý nghĩa.

Trước hết, mất cân đối ngày càng nghiêm trọng giữa nhu cầu công việc và năng lực giải quyết việc của bộ máy. Sau 20 năm đổi mới, xã hội và nền kinh tế nước ta đã trưởng thành vượt bậc. Nền kinh tế lớn gấp 4 lần, đo theo GDP, với cơ cấu đã chuyển dịch mạnh mẽ sang một trình độ khác; số lượng các quan hệ kinh tế - xã hội cũng tăng lên. Thêm vào đó, quá trình mở cửa, hội nhập cũng làm tăng mạnh các quan hệ đối ngoại. Nhưng đổi mới không đơn thuần chỉ là sự gia tăng lượng công việc. Về bản chất, đổi mới thực chất là chuyển đổi hệ thống. Nó đòi hỏi một bộ máy có năng lực mới (gồm nhân lực, cơ cấu tổ chức và nguyên lý vận hành). Nếu bộ máy không được chuẩn bị năng lực mới tương ứng, tình trạng ùn tắc công việc, đùn đẩy trách nhiệm, bất lực trước các nhiệm vụ là tất yếu, cho dù có tăng biên chế lên gấp 2-3 lần.

Nhận định này hàm nghĩa nhiệm vụ cải cách nhà nước và CCHC hiện nay không phải ở vấn đề “biên chế” thuần túy mà là ở chỗ tái cấu trúc cơ cấu và chức năng của bộ máy cho cân đối với đòi hỏi của nền kinh tế và xã hội chuyển đổi.

Về cơ chế vận hành bộ máy quản lý nhà nước, sau 20 năm đổi mới, Việt Nam vẫn chưa hoàn toàn vượt qua những nguyên lý của cơ chế “xin - cho”; “bộ chủ quản”, v.v., chưa khắc phục

được các hậu quả phát sinh: bộ máy hành chính công kênh, kém hiệu quả; nạn tham nhũng, gánh nặng chi phí cho bộ máy hành chính.

Trong thời kỳ chiến tranh, xã hội Việt Nam được quản lý theo nguyên lý "cho phép", theo đó, nhà nước kiểm tra, đánh giá mọi vấn đề liên quan đến việc "xin phép", rồi mới "cho phép" một phần trong số đó. Nguyên lý quản lý "cho phép" tạo ra cơ chế "xin - cho". Tuân thủ cơ chế đó, người dân (cấp dưới) buộc phải "xin". Người quản lý (cấp trên) được quyền "cho". Tinh chủ quan trong việc "cho" hay "không cho" chứa đựng mầm mống tham nhũng.

Quan hệ xã hội ngày càng nhiều, nhu cầu kiểm tra và quản lý các mối quan hệ ngày càng lớn buộc bộ máy hành chính ngày càng phình to, bất chấp các chương trình tinh giảm biên chế. Việc thực thi nguyên lý "xin - cho" và "quản lý tuyệt đối" còn tạo ra sức ỳ trong xã hội. Trước cái mới, người ta thụ động chờ "lệnh". Điều này hủy hoại sức sáng tạo, cản trở tinh dám nghĩ, dám làm - những phẩm chất quan trọng bậc nhất trong thời đại phát triển dựa vào cạnh tranh.

Về nguyên lý tổ chức của bộ máy, còn bất cập. Lâu nay, hoạt động thu chi ngân sách căn cứ chủ yếu vào "thu" ("thu đủ - chi đủ"; "lấy thu bù chi"). Cơ chế này làm cho các nguyên tắc chi tiêu ngân sách thiếu chặt chẽ, rõ ràng. Từ đó, dẫn tới chi tràn lan, chi bình quân, không kiểm soát được chi. Đây là một "lỗi hệ thống" nghiêm trọng, gây ra hai bất cập lớn.

Bất cập thứ nhất là tình trạng không phân định rõ chức năng nhà nước và thị trường trong vai trò tổ chức và điều hành nền kinh tế. Việc phân định chức năng này không dừng lại ở việc chỉ ra nhà nước làm gì, thị trường - doanh nghiệp làm gì. Điều quan trọng hơn là phải: (i) Xác định chính xác mỗi việc nhà nước làm (mỗi chức năng xã hội mà nhà nước thực hiện), với những cam kết về số lượng, chất lượng công việc và thời hạn hoàn thành, mức độ xã hội phải chi trả cho những công việc đó thông qua ngân sách; (ii) Cụ thể hóa các công việc nhà nước đảm nhiệm, phân công cho các cơ quan chức năng và cá nhân đảm nhiệm, với các ràng buộc pháp lý rõ ràng về thực chất, khối lượng và chất lượng công việc, thời hạn thực thi và chi phí. Cho đến nay, sự ràng buộc này được thực hiện dưới hình thức chế độ "biên chế suốt đời", không rõ trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền lợi của cả hai chủ thể - cơ quan nhà nước và các cá nhân công chức. Việc thực hiện cả hai loại việc nêu trên đều đòi hỏi một sự chế tài nghiêm khắc và công minh. Tuy nhiên, đây lại đang là khâu yếu trong quy trình thực hiện Luật Ngân sách hiện nay.

Bất cập thứ hai là nguyên tắc trả lương cho bộ máy công chức. Cơ chế lương hiện nay vẫn dựa vào 2 trụ cột là "chủ nghĩa bình quân" và chế độ "biên chế suốt đời". Tiền lương ít được coi là yếu tố "đầu vào" mà chủ yếu được coi là "đầu ra" (phân phối thu nhập). Lương hầu như không gắn với trách nhiệm và nghĩa vụ cá nhân, với sự cam kết nhà nước trong việc cung ứng tài chính đủ bảo đảm cuộc sống cho công chức với tư cách là người cung cấp các dịch vụ công ích cho xã hội. Vì lương không đủ sống, cán bộ nhà nước "được phép" làm thêm, kiếm thêm các khoản ngoài lương. Đối với nhiều người, đây mới là khoản thu nhập chính. Theo logic đó, sự mất cân đối giữa công việc - tiền lương ngày càng nghiêm trọng.

Bên cạnh đó, lại tồn tại một hệ thống "trợ cấp chính sách" theo chức vụ - nhà ở, phương tiện đi lại, làm việc và nhiều ưu quyền phân phối không chính thức khác. Cán bộ càng cao thì phần "lợi ích chính sách" này càng lớn, thu nhập thực tế càng cao. Vì thế, họ khó thấy sự bức bách của việc phải thay đổi căn bản chế độ tiền lương.

Do vậy, để cải cách hành chính thành công, cần tập trung vào khâu then chốt là cải cách chế độ tiền lương trong khu vực nhà nước theo nguyên lý "lương là đầu vào, chi trả theo

công việc", minh bạch hóa và cắt giảm, tiến tới cắt bỏ phần "trợ cấp chính sách", tách tiền lương ra khỏi các khoản trợ cấp xã hội.

Tất cả những điều nói trên về thực trạng quản lý nhà nước cho thấy một thực trạng còn nhiều vấn đề, nhiều điểm yếu cốt tử. Hàm ý quan trọng từ đó là để giải quyết vấn đề, không thể chỉ dừng lại ở việc chỉnh sửa, nâng cấp một vài yếu tố, công đoạn cụ thể, riêng biệt của hệ thống. Nó đòi hỏi một cuộc cải cách toàn diện, căn bản về nguyên lý và triết đề về cấu trúc (hệ thống). Nói như vậy cũng có nghĩa là cải cách hành chính, dù quan trọng đến đâu, cũng chỉ là một khâu của toàn bộ dây chuyền cải cách nhà nước. Tuy nhiên, dù không phải là khâu then chốt, song, trong tổng thể, nó là khâu khởi động, là điểm đột phá cho một công cuộc cải cách.

3. Chiến lược công nghiệp hóa, hiện đại hóa giai đoạn "hậu WTO": Lộ trình và đột phá

Tư duy CNH, HĐH của Việt Nam trong thời kỳ hội nhập đầy đủ vào nền kinh tế thế giới phải thay đổi căn bản. Yêu cầu thay đổi bắt nguồn từ:

Một là, không gian phát triển "hậu gia nhập WTO" mở rộng trên 2 tuyến chính.

Tuyến thứ nhất là không gian thị trường. Trở thành thành viên WTO, Việt Nam có điều kiện thuận lợi để tiếp cận thị trường của các quốc gia thành viên WTO. WTO cũng là nền tảng để Việt Nam tiếp cận sâu hơn, ở một trình độ cao hơn, đến các thị trường quốc gia và khu vực thông qua các quan hệ hợp tác song phương và đa phương khu vực.

Tuyến thứ hai là không gian triển khai CNH, HĐH do việc thực hiện "Chiến lược biển đến năm 2020". Đây là chiến lược phát triển kinh tế biển đầu tiên trong lịch sử Việt Nam. Chiến lược này mở ra một không gian địa lý mới cho nền kinh tế: thêm 1.000.000 km² chủ quyền biển của Việt Nam cộng với không gian đại dương toàn cầu.

Việc mở rộng không gian phát triển "kép" như vậy hàm một nghĩa quan trọng hơn: mở ra một tầm nhìn mới - tầm nhìn toàn cầu và tầm nhìn đại dương (trong sự khác biệt với tầm nhìn quốc gia - cục bộ và tầm nhìn "đất liền) cho phát triển và cho quá trình CNH, HĐH.

Hai là, luật lệ và nguyên tắc vận hành nền kinh tế được điều chỉnh theo lộ trình cam kết để ngày càng phù hợp với luật lệ và nguyên tắc quốc tế. Định hướng phát triển kinh tế tùy thuộc ngày càng nhiều và mang tính quyết định vào nhu cầu và xu hướng của thế giới. Thực chất vấn đề là quá trình CNH, HĐH phải đặt trên một quan niệm mới về tính độc lập, tự chủ kinh tế quốc gia trong nền kinh tế thế giới toàn cầu hóa và hội nhập.

Ba là, khi đứng trước sự bùng nổ mạnh mẽ các cơ hội phát triển cũng như phải thay đổi đáng kể cơ chế và nguyên tắc vận hành kinh tế theo hướng hiện đại và hội nhập quốc tế, nền kinh tế Việt Nam lại bộc lộ những điểm yếu căn bản và đối mặt với hàng loạt thách thức to lớn.

Mối quan hệ giữa triển vọng - thực trạng và cơ hội - thách thức nêu trên quyết định khung khổ chiến lược và chính sách CNH, HĐH trong giai đoạn tới. Theo lập luận này, hệ chính sách CNH, HĐH nhằm rút ngắn quá trình phát triển theo định hướng XHCN ở nước ta trong môi trường hội nhập phải đáp ứng các yêu cầu sau:

- Đổi mới mạnh mẽ tư duy phát triển. Nguyên tắc "tự lực cánh sinh", "nội lực quyết định" cần được bổ sung và hài hòa với nguyên tắc phát triển dựa vào hội nhập và đáp ứng các đòi hỏi hội nhập. Cần ưu tiên triển khai thực hiện nguyên tắc thứ hai như một nguyên tắc chủ đạo.

- Thay đổi căn bản mô hình tăng trưởng đã được thực thi, dù được coi là thành công trong 20 năm qua. Thực chất của đòi hỏi này là: chuyển từ mô hình tăng trưởng dựa mạnh vào việc khai thác tài nguyên, xuất khẩu sản phẩm thô, nghiêng về các dự án đầu tư dùng nhiều vốn, ít lao động và hướng nội, phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế, định hướng ưu tiên tốc độ tăng trưởng cao sang mô hình tăng trưởng định hướng công nghiệp chế biến, dựa vào công nghệ cao và sử dụng nhiều lao động, hướng ngoại, trong một môi trường kinh doanh bình đẳng, ưu tiên chất lượng tăng trưởng, hiệu quả đầu tư và sức cạnh tranh.

- Nền kinh tế đang bước vào giai đoạn đột phá phát triển tổng thể. Do vậy, cần có cách tiếp cận mới đến chiến lược CNH, HĐH và mô hình tăng trưởng.

Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy việc mong muốn giải quyết đồng thời, ngay lập tức tất cả các vấn đề đặt ra mà không có một lộ trình hợp lý, với sự lựa chọn ưu tiên đối tượng và thời gian phù hợp với năng lực thực tế của bộ máy và của nền kinh tế - xã hội thì khả năng rơi vào ảo tưởng là rất lớn. Khi đó, sự trả giá của nền kinh tế và của xã hội sẽ là không thể tránh khỏi. Diễn biến kinh tế của năm 2007, năm đầu tiên "hậu gia nhập WTO" cho thấy mức độ phức tạp của việc quản trị phát triển trong điều kiện bùng nổ các cơ hội và thách thức cũng như năng lực có hạn của Chính phủ và khu vực doanh nghiệp Việt Nam trong việc chuyển hóa cơ hội thành lợi ích phát triển hiện thực. Sự bùng nổ cơ hội đã làm bộc lộ rõ những yếu kém bên trong của nền kinh tế. Đó là các nút thắt tăng trưởng, khả năng đẩy mạnh cải cách thể chế, tăng cường năng lực điều hành vĩ mô và quản trị rủi ro, v.v. Tình trạng "bội thực" đầu tư, tăng vọt thâm hụt mậu dịch, gia tăng bất ổn vĩ mô và rủi ro kinh doanh, sự lúng túng trước các dòng vốn vào, v.v. cho thấy cần phải có cách tiếp cận bình tĩnh và thận trọng hơn khi muốn tận dụng các thời cơ hội nhập để đẩy nhanh quá trình CNH, HĐH.

Vấn đề đặt ra ở đây là cần xác định một lộ trình phát triển (lộ trình CNH, HĐH) sát hợp với các điều kiện và năng lực thực tế của nền kinh tế. Đây thực sự là một thách thức lớn, và nó chính là thách thức đầu tiên, thách thức tư duy chiến lược, đặt ra cho bộ máy lãnh đạo và quản trị đất nước hiện nay.

3.1. Tư duy mới về mô hình CNH, HĐH

Mô hình tăng trưởng

Đây là một trong những nội dung cốt lõi của mô hình CNH, HĐH. Việc khảo sát mô hình tăng trưởng là để có cơ sở xác định một số mục tiêu CNH, HĐH chủ yếu phải đạt trong giai đoạn tới. Các lập luận ở những phần trên dẫn tới kết luận: Mô hình tăng trưởng truyền thống với các đặc trưng: hướng nội, thay thế nhập khẩu, khép kín, được thực hiện trong môi trường đóng cửa phi cạnh tranh, dựa chủ yếu vào khu vực KTNN, vào khai thác tài nguyên và phát triển chiều rộng, ưu tiên mục tiêu tăng trưởng sản lượng mà coi nhẹ chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh phải được thay đổi khi nền kinh tế đã trải qua 20 năm đổi mới thành công và đã bước vào giai đoạn hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng và toàn diện. Trong giai đoạn này, cần xem xét lại quan điểm "ưu tiên phát triển CN nặng" của mô hình tăng trưởng cũ theo cách tiếp cận hiện đại. Việc ưu tiên phát triển CN nặng mấy chục năm qua thực chất là ưu tiên phát triển các ngành CN nặng đầu vào, nhằm mục tiêu xây dựng một nền kinh tế có khả năng tự bảo đảm cao nhưng kém hiệu quả, luôn luôn bị thiếu hụt và trì trệ. Tư duy chiến lược này không còn thích hợp với thời đại toàn cầu hóa và chuyển sang kinh tế tri thức.

Cần phải kịp thời chuyển sang mô hình tăng trưởng hiện đại, được thực hiện trong môi trường hội nhập và cạnh tranh quốc tế khốc liệt. Trong môi trường này, khoảng cách tụt hậu,

sự thua kém năng lực cạnh tranh là yếu tố quyết định triển vọng gia nhập thành công vào hệ thống phân công lao động quốc tế và khẳng định vị thế trong hệ thống đó hay bị loại khỏi quỹ đạo phát triển chung, bị gạt ra “đứng bên lề quá trình phát triển hiện đại” (UNDP, 2000).

Đối với Việt Nam hiện nay, khi hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế toàn cầu, khoảng cách xa giữa năng lực của toàn bộ cơ cấu ngành, đặc biệt là năng lực công nghiệp, với mức độ sâu rộng và quyết liệt của cạnh tranh toàn cầu bộc lộ ngày càng rõ. Áp lực cạnh tranh của Việt Nam là rất khốc liệt do nó phải nhanh chóng tự hoá thương mại, phải cạnh tranh sòng phẳng với các nước đi trước phát triển hơn khi chưa được chuẩn bị các điều kiện cần thiết.

Trong bối cảnh như vậy, chiến lược phát triển kinh tế của Việt Nam phải được xây dựng nhằm mục tiêu sống còn là tạo lập, củng cố năng lực cạnh tranh quốc tế. Không có năng lực này, nền kinh tế không thể tồn tại chứ chưa nói đến thực thi định hướng XHCN.

Để đáp ứng yêu cầu đó, mô hình tăng trưởng hiện đại đặt các mục tiêu chất lượng (cơ cấu, hiệu quả, năng lực cạnh tranh, vị thế của nền kinh tế trong hệ thống phân công lao động quốc tế và khu vực, v.v.) lên vị trí ưu tiên hàng đầu so với các mục tiêu tăng trưởng sản lượng (tốc độ tăng GDP, tiết kiệm, đầu tư, xuất khẩu, nhập khẩu, v.v.). Vì vậy, một trong những nội dung đổi mới tư duy quan trọng nhất hiện nay là cần chuyển nhanh và triệt để từ tư duy chính sách coi “tốc độ tăng trưởng cao là ưu tiên hàng đầu và phải đạt được bằng mọi giá” sang tư duy nhấn mạnh trước hết hiệu quả, năng lực cạnh tranh và vị thế quốc tế của quốc gia, doanh nghiệp và sản phẩm Việt Nam.

Cụ thể, mô hình đó phải bảo đảm cho nền kinh tế: (i) năng lực cạnh tranh để tồn tại trong môi trường hội nhập và cạnh tranh quốc tế (yêu cầu số một); (ii) phát triển bền vững, nhạy vọt để rút ngắn quãng thời gian phát triển so với các nước đi trước, đưa nền kinh tế thoát khỏi tụt hậu (định hướng chiến lược); (iii) làm cho dân giàu (đông đảo nhân dân được hưởng thành quả tăng trưởng), nhà nước mạnh (mục tiêu tối cao).

Triển vọng thực hiện mô hình CNH, HĐH rút ngắn

Thực chất cơ bản của CNH, HĐH rút ngắn hiện đại trong giai đoạn tới là CNH, HĐH dựa vào tri thức, lấy “bám đuổi” tri thức, bám đuổi công nghệ cao làm cốt lõi. Đây là cách thức có hiệu quả nhất để tận dụng lợi thế phát triển chủ yếu của thời đại dành cho các nước đi sau (hay còn gọi là lợi thế của tình trạng lạc hậu - the advantage of backwardness) và tận dụng lợi thế lao động của đất nước.

Trong lịch sử, các nước đi sau có thể áp dụng chiến lược phát triển “rút ngắn”. Tuy nhiên, chỉ một số không nhiều nước thành công trong việc thực hiện chiến lược này. Việc xem xét kinh nghiệm phát triển thế giới, đánh giá các điều kiện và xu thế phát triển hiện đại của thế giới cũng như tính đến áp lực, quyết tâm và năng lực phát triển của đất nước là căn cứ để khẳng định Việt Nam cần và có thể áp dụng thành công mô hình CNH, HĐH rút ngắn. Mô hình này là nội dung cơ bản của chiến lược tăng tốc để đuổi kịp các nước đi trước (tiền kịp thời đại), là phương thức chủ yếu để giải quyết các vấn đề phát triển theo định hướng XHCN của Việt Nam trong môi trường mở cửa và cạnh tranh quốc tế ngày càng khốc liệt.

Việt Nam hiện nay có những tiền đề cơ bản và điều kiện hết sức thuận lợi để thực hiện thành công mô hình CNH, HĐH rút ngắn. Đó là:

- Là nước đi sau, có xuất phát điểm thấp, tiền đề này bảo đảm cho Việt Nam (i) dễ dàng trong việc đạt và duy trì tốc độ tăng trưởng cao hơn các nước đi trước trong một quãng thời gian dài; (ii) có cơ hội và điều kiện lựa chọn, tiếp nhận và áp dụng với chi phí thấp các thành tựu phát triển do các nước đi trước (do loài người) tạo ra. Những thành tựu đó bao gồm các phát minh khoa học, các công nghệ - kỹ thuật cao, tiền vốn, thị trường, các liên kết kinh tế, trình độ quản lý, v.v

- Nền kinh tế đang tăng trưởng dưới mức tiềm năng khá xa. Do vậy, Việt Nam có thể nâng cao tốc độ tăng trưởng kinh tế lên đáng kể nếu biết tổ chức tốt các quá trình kinh tế để huy động và sử dụng tốt hơn các nguồn lực của đất nước và của thời đại.

- Quá trình tăng trưởng và phát triển kinh tế của Việt Nam trong giai đoạn trước chủ yếu dựa vào việc gia tăng số lượng các yếu tố đầu vào. Việc chuyển hướng tăng trưởng sang dựa vào chất lượng và hiệu quả sẽ cải thiện mạnh mẽ cả số lượng lẫn chất lượng và tính bền vững của quá trình này.

- Tiềm năng con người là lợi thế phát triển dài hạn căn bản của Việt Nam. Lợi thế này phù hợp với yêu cầu chủ yếu của sự phát triển hiện đại - lấy con người làm trung tâm và dựa chủ yếu vào trí tuệ con người.

- Vị thế địa - chính trị, địa - kinh tế và địa - văn hoá (indochina) của Việt Nam, đặt trong khung cảnh phát triển của khu vực và thế giới hiện nay, là một lợi thế phát triển đặc biệt. Nếu tận dụng tốt lợi thế này, Việt Nam có cơ hội trở thành một điểm bùng nổ phát triển của khu vực.

- Thế giới đang chuyển sang thời đại toàn cầu hoá và kinh tế tri thức. Đây là cơ hội lớn và hiếm cho các nước đi sau phát triển nhảy vọt để đuổi kịp các nước đi trước. Cơ hội này được thể hiện ở hai điểm sau: (i) diễn ra quá trình chuyển giao công nghệ - kỹ thuật và chuyên dịch cơ cấu kinh tế nhanh chóng và sôi động trên toàn cầu; (ii) Khả năng tiến thẳng vào công nghệ - kỹ thuật cao ở các nước đi sau. Thậm chí, càng đi sau, cơ hội này càng lớn do ít bị “gánh nặng di sản” cơ cấu cản trở.

3.2. Mục tiêu CNH, HĐH tổng quát đến năm 2020

Hệ mục tiêu phát triển của Việt Nam thường phản ánh một tham vọng rất cao. Tuy nhiên, chúng lại thường ít được luận chứng đầy đủ. Tính tham vọng là cần có khi xác định hệ mục tiêu phát triển. Song, đối với các mục tiêu phát triển quốc gia, nếu chúng không khả thi, sẽ làm lạc hướng các nỗ lực, tạo ra những ảo tưởng có hại cho việc điều hành chính sách.

Quan điểm về mục tiêu CNH, HĐH đến năm 2020

Quan điểm về mục tiêu phát triển nói chung, mục tiêu CNH, HĐH nói riêng trong bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập kinh tế quốc tế và chuyển sang kinh tế tri thức phải khác hẳn tư duy về mục tiêu và chiến lược phát triển trong thời đại chiến tranh lạnh, đối đầu, biệt lập, khép kín và công nghiệp cơ khí. Yêu cầu đó là rất cấp bách, được thể hiện tập trung ở một số điểm sau:

- Về các mục tiêu kinh tế định hướng (lớn), không thể quan tâm một cách thiên lệch đến một số chỉ tiêu định lượng “tĩnh” mô tả trạng thái kinh tế cần đạt, ví dụ, tốc độ tăng GDP và tăng xuất nhập khẩu, mức GDP và kim ngạch xuất, nhập khẩu tính theo đầu người; tỷ lệ giảm hộ dân đói nghèo, v.v. là bao nhiêu tại những thời điểm xác định (ví dụ mốc năm 2020). Cũng

không thể duy nhất dựa vào các mục tiêu này để định hướng quá trình CNH, HĐH. Tuy quan trọng, song cách lượng định mục tiêu này không đủ làm cơ sở bảo đảm cho việc thiết kế một chiến lược phát triển đúng trong thời đại toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế.

Quan trọng không kém hệ mục tiêu đó là các mục tiêu xác định vị thế và triển vọng của Việt Nam (của nền kinh tế, doanh nghiệp và sản phẩm Việt Nam) trong nền kinh tế thế giới, trong hệ thống phân công lao động quốc tế và khu vực. Đó là loại mục tiêu liên quan đến (i) thu hẹp khoảng cách tụt hậu phát triển so với các nước đi trước; (ii) vai trò của Việt Nam trong hệ thống phân công lao động quốc tế và vị thế, năng lực cạnh tranh của các sản phẩm Việt Nam trên thị trường thế giới.

- Tránh thiên lệch, quá chú trọng đến mục tiêu tăng trưởng kinh tế mà coi nhẹ các mục tiêu khác. Phải quan tâm đến hệ mục tiêu phát triển toàn diện, bao gồm cả văn hóa, xã hội, môi trường, được phản ánh trong hệ mục tiêu phát triển con người.

Chiến lược phát triển trong thế kỷ XXI không thể là chiến lược chỉ chạy theo một hay một số mục tiêu đơn lẻ. Nó không đơn thuần nhằm vào mục tiêu tăng trưởng kinh tế mà phải là một chiến lược phát triển tổng hợp và toàn diện kinh tế - xã hội - môi trường và con người, thống nhất mục tiêu tăng trưởng kinh tế với tiến bộ xã hội. Về thực chất, chiến lược phát triển trong thế kỷ XXI phải là chiến lược lấy con người làm trung tâm, dựa vào con người. Mục tiêu của chiến lược là tạo nhiều việc làm cho người lao động, cải thiện các điều kiện sống và tăng cường năng lực phát triển của con người, bảo đảm phát triển bền vững.

Đặc biệt, phải chú đến nhóm các mục tiêu liên quan đến quá trình hội nhập, ví dụ như mục tiêu thu hẹp khoảng cách phát triển (vị trí so sánh trong xếp hạng quốc tế và vị thế cạnh tranh quốc gia), mục tiêu an sinh xã hội, chống các rủi ro thị trường, v.v.

- Mục tiêu dài hạn (về cơ bản trở thành nước công nghiệp vào năm 2020) phải cụ thể và nhất quán trong một chuỗi các mục tiêu cụ thể, mang tính hiện thực. Quá trình đạt mục tiêu phải được cụ thể hóa thành một lộ trình với các mốc trung hạn (năm 2010 và 2015), theo đó, việc thiết kế hệ mục tiêu trung hạn (cho năm 2010 và 2015) phải dựa vào và nhất quán với hệ mục tiêu dài hạn năm 2020. Các mục tiêu trung hạn phải xác thực theo nghĩa chúng là những bước trung gian tạo tiền đề và cơ sở để đạt mục tiêu phát triển cuối cùng và tối cao (2020).

Một số mục tiêu kinh tế chủ yếu phải đạt vào năm 2020 - cụ thể hóa nội dung mục tiêu “về cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020”

(1) Mục tiêu GDP bình quân đầu người

- Đạt mức 2.500 - 3.000 USD, đứng trong nhóm nước có thu nhập trung bình khu vực (gồm Trung Quốc và ASEAN-4: Malaysia, Thailand, Indonesia, Philippines). Hiện nay, Việt Nam thuộc nhóm thu nhập thấp trong khu vực (nhóm CLMV).

- Đến năm 2010, nền kinh tế phải thoát khỏi ngưỡng “nước thu nhập thấp”, tức là trở thành nước có mức GDP/người vượt qua mức 1000 USD. Mục tiêu này, cho đến nay, được nhiều chuyên gia tính toán là khả thi.

- Thu hẹp khoảng cách chênh lệch GDP/người (tính theo PPP): đến năm 2020 cố gắng đạt mức bình quân của các nước đang phát triển.

Xem xét vấn đề một cách tổng quát, mấu chốt chính là ở chỗ phải đổi mới mạnh mẽ tư duy phát triển, thay đổi mô hình tăng trưởng, mô hình CNH, HĐH cho phù hợp với các xu hướng và điều kiện phát triển hiện đại. Nếu quá trình CNH, HĐH diễn ra với một định hướng đúng (lấy việc nâng cao chất lượng tăng trưởng, hiệu quả đầu tư và sức cạnh tranh làm cơ sở để đẩy cao tốc độ tăng trưởng) và lộ trình hợp lý (tạo lập các tiền đề tăng trưởng dựa vào lợi thế và định hướng chất lượng trước), chắc chắn tốc độ tăng trưởng GDP trong dài hạn sẽ được đẩy lên cao hơn một cách bền vững. Tốc độ tăng trưởng GDP dự tính có thể lên tới 11-13%, thậm chí cao hơn. Khi đó, GDP/người của Việt Nam năm 2020 có thể đạt mức 3.000 USD. Với đà bùng nổ đầu tư mới xuất hiện, nếu việc phân bổ vốn đầu tư của Chính phủ hướng mạnh vào việc giải tỏa nhanh các nút thắt tăng trưởng, đặc biệt là nút thắt kết cấu hạ tầng và thể chế, có cơ sở để tin vào khả năng đạt GDP/người 3.000 USD năm 2020.

Có thể lập luận về mục tiêu chất lượng phát triển như sau: đến năm 2020, GDP/đầu người, tức là độ giàu có tính bằng tiền của người dân Việt Nam, sẽ xấp xỉ mức của Thái lan hiện nay. Tuy nhiên, nếu phát triển theo đúng xu thế của thế giới hiện đại và với năng lực tổ chức cuộc sống, tổ chức xã hội của người Việt Nam, khi đó, các chỉ số đo chất lượng và trình độ phát triển của nền kinh tế Việt Nam, của đời sống người dân Việt Nam có nhiều khả năng sẽ đạt mức cao hơn.

Nhưng cần lưu ý rằng, trên thực tế, Việt Nam đang cách rất xa trình độ của NIEs Đông Á, cả về mức thu nhập lẫn trình độ phát triển. Khoảng cách này không thể xóa được trong vòng 10-15 năm. Song, Việt Nam có đủ điều kiện và đang có những cơ hội đặc biệt thuận lợi để đạt ra mục tiêu đến năm 2020, vượt qua trình độ của Thailand hiện nay và tiến gần hơn tới trình độ của Malaysia và NIEs. Nhưng các mục tiêu này có đạt được hay không tùy thuộc quyết định vào việc Việt Nam lựa chọn và thực thi chính sách CNH, HĐH nào.

3.3. Chính sách CN và những cơ sở rút ngắn quá trình CNH, HĐH

Không có điều kiện đề cập đến chính sách công nghiệp một cách hệ thống, ở đây, chúng tôi chỉ nhấn mạnh một số vấn đề được coi là then chốt và cấp bách.

Vai trò định hướng và hỗ trợ phát triển của nhà nước

Trước khi gia nhập WTO, chính sách công nghiệp ở Việt Nam chủ yếu vận hành theo nguyên tắc "chọn người thắng cuộc". Chính phủ xác định trước mục tiêu đầu tư (ngành, vùng) và trực tiếp "bơm vốn" cho các DNNN với các điều kiện ưu đãi. Đó là cách vận hành chính sách theo kiểu hành chính, xin cho và can thiệp trực tiếp. Trong những năm qua, việc Nhà nước cung cấp cho các DNNN lượng vốn lớn với các điều kiện ưu đãi để phát triển nhanh những ngành, vùng được coi là cần thiết (nhưng ít dựa trên các luận cứ chặt chẽ) đã gây ra những hậu quả không nhỏ. Tình trạng phân phối vốn bình quân, mang tính bao cấp - xin cho cho các địa phương, ngành và DNNN đã đẩy chỉ số ICOR trong khu vực DNNN tăng cao, chèn ép khu vực tư nhân tiếp cận đến các nguồn vốn xã hội.

Chính sách công nghiệp như vậy không phù hợp với các nguyên tắc WTO. Tuy nhiên, việc thay thế cơ chế phân phối vốn trên thực tế là không dễ dàng. Điểm mấu chốt của sự khó khăn nằm ở việc thay đổi cách thức Chính phủ tài trợ đầu tư cho các DNNN, vốn đã thành thói quen điều hành của bộ máy và gắn với lợi ích bộ máy do sự điều hành đó mang lại. Lập luận đó cho thấy để thay đổi thực chất chính sách công nghiệp, không chỉ cần thay đổi nội dung chính sách và cơ chế vận hành. Quan trọng không kém là sự thay đổi của chính những đối tượng chủ yếu thực thi chính sách - bộ máy Chính phủ và các DNNN. Đó là lý do để khẳng

định đẩy mạnh cải cách bộ máy hành chính nhà nước và cổ phần hóa DNNN được coi là nền tảng để thay đổi thật sự chính sách công nghiệp ở nước ta hiện nay.

Hỗ trợ phát triển của Chính phủ là một nội dung chính của chính sách công nghiệp. Trước đây, việc hỗ trợ phát triển cho các đối tượng (ngành, vùng và nhóm xã hội) dựa chủ yếu vào các phương pháp và công cụ hành chính (phân bổ trực tiếp, cơ chế xin - cho, bình quân - cào bằng). Cách làm đó tạo ra sự phân biệt đối xử tùy tiện và làm méo mó thị trường. Theo cam kết WTO, cách thức đó phải bị bãi bỏ. Các khoản hỗ trợ phát triển phải được xác định theo các chuẩn mực chặt chẽ và rõ ràng; thực hiện theo cơ chế công khai và minh bạch.

Dựa trên sự phân tích và dự báo động thái, xu hướng dài hạn của kinh tế thế giới

Việc phân tích bối cảnh và điều kiện quốc tế là cơ sở để Chính phủ đưa ra các định hướng cơ cấu (lưu ý: chỉ là định hướng) cùng các biện pháp khuyến khích phù hợp để "dẫn dắt" các lực lượng thị trường tham gia phát triển cơ cấu theo hướng đã định. Cách lập chính sách trước đây chủ yếu dựa trên mong muốn chủ quan và nhu cầu trong nước, với sự "gia giảm" một cách kinh nghiệm nhu cầu thị trường thế giới. Cách làm đó hiện nay không còn phù hợp.

Tuy nhiên, trong lĩnh vực phân tích - dự báo, năng lực của Việt Nam hiện còn thấp xa so với yêu cầu. Việt Nam đang thiếu cơ sở nền tảng để dự báo một cách khoa học và hệ thống. Khắc phục tình trạng này không phải là một công việc ngắn hạn. Vì vậy, càng cần có các giải pháp quyết liệt để nhanh chóng xây dựng cơ sở nền tảng của công tác phân tích, dự báo thị trường, đặc biệt là thị trường quốc tế cho quá trình hoạch định chính sách công nghiệp. Trong giai đoạn đầu, có thể phải tính đến sự hỗ trợ quốc tế trực tiếp và nhiều mặt.

Xác định vai trò chức năng của các thành phần kinh tế trong quá trình CNH, HĐH

Cho đến nay, ở Việt Nam, mặc dù đã thừa nhận chính thức nền kinh tế nhiều thành phần, xã hội đã công nhận sự đóng góp của các thành phần vào công cuộc phát triển kinh tế, song trong khuôn khổ chính sách công nghiệp, vai trò chức năng của mỗi thành phần kinh tế lại chưa được xác định cụ thể và rõ ràng. Đặc biệt, câu hỏi “thành phần (lực lượng hay khu vực) kinh tế nào sẽ trở thành đầu tàu của quá trình CNH, HĐH?” vẫn chưa có câu trả lời thuyết phục.

Câu hỏi trên bao gồm hai "tiêu" vấn đề: Một, ai đóng vai trò tổ chức và dẫn dắt quá trình CNH, HĐH? Hai, các khu vực kinh tế nhà nước, tư nhân và FDI đóng vai trò gì trong việc thúc đẩy CNH? Cho đến nay, hai "tiêu" vấn đề trên vẫn chưa có câu trả lời thống nhất (K. Ohno, 2005, Hội đồng Lý luận TƯ, 2006). Ở đây, chỉ xin nêu luận điểm chính cho từng vấn đề.

Thứ nhất, về vai trò dẫn dắt phát triển, định hướng và tổ chức quá trình CNH của nhà nước, như thực tế cho thấy, hiện nay ở Việt Nam, “Nhà nước vẫn nắm nhiều cái không cần nắm, buông cái không cần buông” hay “thừa nhà nước nhưng cũng thiếu nhà nước”: thừa về mặt kiểm soát sản xuất và đầu tư; thiếu về nền pháp quyền và cung cấp hàng hoá và dịch vụ công. Vẫn còn nhiều việc phải làm để định vị đúng chức năng của Nhà nước và thị trường. Vấn đề đầu tiên là Nhà nước phải "trả" cho thị trường và doanh nghiệp những chức năng vốn có của chúng, đồng thời, chuyển sự quan tâm và sức lực của Nhà nước từ trực tiếp đầu tư sản xuất kinh doanh sang chức năng cung cấp các thể chế, khuôn khổ pháp lý và các hàng hoá, dịch vụ công cộng. Ngoài ra, còn một lĩnh vực đặc thù khác, thể hiện chức năng tạo lập thể chế của Nhà nước. Đó là lĩnh vực xây dựng thể chế thị trường, cụ thể là hình thành đồng bộ thể chế kinh tế thị trường và cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước.

Lập luận trên gợi ý định hướng xử lý mối quan hệ nhà nước - thị trường theo nguyên tắc phối hợp chức năng giữa nhà nước và thị trường, thể hiện qua công thức: thị trường là nền tảng phát triển, Nhà nước đóng vai trò dẫn dắt và bảo đảm khung khổ phát triển của thị trường.

Vấn đề đặt ra tiếp theo là trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN lực lượng nào đóng vai trò chủ đạo? liệu Nhà nước, khi thực hiện vai trò chức năng dẫn dắt và bảo đảm khung khổ phát triển của thị trường, có đảm nhiệm vai trò đó?

Trong nền kinh tế thị trường, nguyên lý chi phối sự vận động và phát triển sự bình đẳng kinh doanh của các lực lượng, chủ thể kinh tế. Nhưng trong nền kinh tế đó, vai trò "chủ đạo"⁴ vẫn là một khái niệm quan trọng. Nó càng quan trọng hơn trong một nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Theo nghĩa thực, vai trò kinh tế chủ đạo có thể coi là vai trò định hướng phát triển dài hạn cho nền kinh tế (tức là cho tất cả các lực lượng, thành phần kinh tế). Khái niệm "chủ đạo" trước hết và chủ yếu gắn với việc đưa ra luật chơi và giám sát cuộc chơi, buộc các yếu tố, các chủ thể kinh tế phải tuân thủ nghiêm ngặt. Trong nền kinh tế thị trường, chức năng chủ đạo bao hàm nhiệm vụ tạo lập môi trường vĩ mô hiệu quả (ổn định và khuyến khích)⁵.

Từ nội hàm như vậy của khái niệm "chủ đạo", có thể kết luận: trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam, vai trò chủ đạo phải gắn với chức năng kinh tế của Nhà nước chứ không gắn với một lực lượng kinh tế riêng biệt nào. Nội hàm của "vai trò chủ đạo trong nền kinh tế", khi gắn với nhà nước, còn bao gồm chức năng cung cấp hàng hoá công cộng như hệ thống cơ sở hạ tầng, điện, nước, dịch vụ y tế và chăm sóc sức khỏe, giáo dục - đào tạo, v.v. Đối với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, nội hàm còn được mở rộng hơn, bao gồm vai trò bảo đảm công bằng xã hội, hỗ trợ người nghèo, triển khai mạng lưới an sinh xã hội rộng khắp và hiệu quả.

Thứ hai, về vai trò chức năng của các thành phần kinh tế trong công cuộc CNH, HĐH đất nước, đây là vấn đề mấu chốt của việc định dạng mô hình CNH, HĐH. Nó quy định định hướng phân bổ nguồn lực và thái độ chính sách đối với các lực lượng chủ thể phát triển. Cho đến nay, quan điểm chính thức dựa trên luận điểm coi khu vực kinh tế nhà nước, với trụ cột là khu vực DNNN, là lực lượng chủ đạo, quyết định trong nền kinh tế; các thành phần kinh tế khác thực chất chỉ đóng vai "phụ", dù vẫn được xác định là "rất quan trọng". Tình trạng phân biệt đối xử phát sinh từ đó là nguyên nhân trực tiếp làm cho nền kinh tế thị trường không thể vận hành một cách hiệu quả. Trên thực tế, sự phân định chức năng mang tính phân biệt đối xử đó bị chi phối bởi cách tiếp cận hệ tư tưởng, đặt nặng "xuất xứ xã hội" của mỗi thành phần hơn là căn cứ vào vai trò chức năng cụ thể mà chúng thực sự đảm nhiệm và đóng góp vào sự phát triển kinh tế. Để phù hợp với tinh thần WTO, trong nền kinh tế chuyển đổi Việt Nam, vai trò chức năng cụ thể của mỗi thành phần (khu vực) kinh tế - nhà nước, tư nhân và FDI - là gì? Về nguyên tắc, có thể xác định câu trả lời đại thể và tương đối "tĩnh" như sau.

- Khu vực kinh tế nhà nước, với trụ cột là các DNNN, hiện đang chiếm một tỷ trọng lớn trong nền kinh tế (sản xuất 40% GDP, hơn 50% tổng vốn đầu tư xã hội). Các DNNN đang nắm giữ các nút then chốt và các lĩnh vực quan trọng nhất trong nền kinh tế. Hiện tại, đây vẫn là khu vực giữ vai trò chi phối nhiều mặt hoạt động của nền kinh tế.

Hoạt động của khu vực này có ba đặc điểm nổi bật. Một là chi phối một lượng tài sản xã hội lớn nhưng hiệu quả sử dụng thấp. Hai là khả năng tạo việc làm thấp. Ba là đang được cổ phần

⁴ "Chủ đạo" nguyên nghĩa Hán là "dẫn dắt", "dẫn đường".

⁵ Tác dụng khuyến khích phát triển của môi trường vĩ mô có giá trị định hướng phát triển rất rõ (khuyến khích cái gì phát triển và phát triển theo hướng nào).

hóa mạnh, tỷ trọng trong nền kinh tế thu hẹp, vai trò chức năng đang được xác định tập trung vào nhiệm vụ cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công.

Không thể phủ nhận tầm quan trọng to lớn của lực lượng kinh tế này. Nhưng xu hướng định vị vai trò chức năng của khu vực này là rõ: thực hiện chức năng chủ yếu là cung cấp hàng hóa công cộng theo các điều kiện mà thị trường quy định. Về nguyên tắc, khu vực này không được phép nhận sự ưu đãi đặc biệt vượt ra ngoài cơ chế và xung đột với nguyên tắc thị trường. Những “ưu đãi” có thể có chỉ phát sinh từ chức năng khách quan (ví dụ, điều kiện để sản xuất và cung cấp các hàng hóa và dịch vụ công, do luật pháp quy định) chứ không phải nhờ vị thế “cao hơn” các lực lượng kinh tế khác mà nó được gán cho.

- Khu vực kinh tế tư nhân: Kinh nghiệm thế giới cho thấy trong nền kinh tế thị trường, đây là lực lượng quan trọng bậc nhất trong việc tạo việc làm và thu nhập, sử dụng vốn hiệu quả cao, có khả năng tiếp cận đến nguồn vốn lớn nhất của xã hội thông qua các kênh thị trường.

Ở Việt Nam, khu vực tư nhân là động lực chủ yếu tạo việc làm, tăng thu nhập lao động, xoá đói giảm nghèo và giải quyết các vấn đề xã hội. Khu vực này là thành tố quan trọng hàng đầu trong việc thực hiện “định hướng XHCN” trong quá trình phát triển kinh tế thị trường. Nó là động lực cơ cấu lại nền kinh tế, thúc đẩy hình thành đồng bộ thể chế kinh tế thị trường và tạo sức ép nâng cao sức cạnh tranh, chất lượng và hiệu quả của khu vực kinh tế nhà nước.

Tuy quan trọng như vậy, song hiện nay, khu vực tư nhân vẫn còn rất yếu kém, sức cạnh tranh thấp, chưa được đối xử công bằng, vẫn bị chèn ép nhiều mặt. Đây một mặt vừa là di sản quá khứ, vừa là kết quả của chính sách công nghiệp hiện hành.

- Khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (khu vực FDI): hiện chiếm tỷ trọng chưa lớn trong nền kinh tế, song xu thế và triển vọng phát triển được bộc lộ và khẳng định rõ. *Thứ nhất*, khu vực FDI đang tăng lên nhanh chóng về quy mô và phạm vi tham gia các hoạt động kinh tế (bùng nổ làn sóng đầu tư nước ngoài vào Việt Nam “hậu gia nhập WTO”). *Thứ hai*, khu vực này đóng góp ngày càng nhiều vào kim ngạch xuất khẩu. Hai điều này khẳng định vai trò hàng đầu của khu vực FDI trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, giúp nâng cao vị thế kinh tế của Việt Nam trong nền kinh tế thế giới. *Thứ ba*, khu vực FDI có chỗ dựa mạnh về tài chính và công nghệ, có ưu thế trội bật về kinh nghiệm kinh doanh và tiếp cận thị trường. Vì vậy, việc thu hút một khối lượng vốn FDI lớn là điều kiện quyết định để cải thiện căn bản thực lực và nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế Việt Nam. Nó cũng có tác động lan tỏa phát triển, đóng vai trò quyết định trong việc cải tạo kỹ thuật và nâng cao trình độ thể chế của nền kinh tế.

Hiện nay, nhận thức này chưa dành được sự đồng thuận, xuất phát từ hai lý do, Một là nhận thức cũ mang tính thiên kiến về các thành phần kinh tế “phi XHCN” chưa hoàn toàn mất đi. Hai là sự e ngại ảnh hưởng chi phối của khu vực FDI, về khả năng nền kinh tế Việt Nam bị phụ thuộc vào các lực lượng kinh tế nước ngoài. Tuy nhiên, cần có một cách nhìn thực tế, xuất phát từ những yêu cầu đang đặt ra cho nền kinh tế Việt Nam. Không thể loại trừ tác động “phụ thuộc” mà khu vực FDI gây ra nếu sự trỗi dậy của nó không kiểm soát được. Nhưng điểm chốt của vấn đề không nằm ở sự tăng trưởng nhanh của lực lượng kinh tế này mà ở năng lực quản lý vĩ mô của nhà nước.

Chính phủ cần tạo điều kiện và hỗ trợ các doanh nghiệp trong nước liên kết với các doanh nghiệp FDI để các doanh nghiệp trong nước nâng cao năng lực tiếp cận và tham gia mạng lưới toàn cầu. Cần khẳng định niềm tin rằng một khi chính sách là do Việt Nam xây dựng và

quyết định, thì tăng trưởng, với sự dẫn dắt của khu vực FDI ở một số lĩnh vực chức năng (vốn, công nghệ, thị trường), Việt Nam sẽ không đánh mất sự tự chủ kinh tế.

Định hướng phát triển ngành

Có hai vấn đề chính đặt ra cho định hướng cơ cấu ngành trong mô hình CNH, HĐH.

(1) Định hướng phát triển theo quy trình công nghệ

Khi hệ thống phân công lao động quốc tế vận hành theo nguyên lý “chuỗi giá trị gia tăng”, định hướng cơ cấu ngành của Việt Nam đương nhiên cũng phải thay đổi. Sự thay đổi này diễn ra theo hướng: sự phát triển cơ cấu ngành từ chỗ định hướng sản phẩm sang định hướng quy trình công nghệ (Ohno, 2005).

Khác với trước, ngày nay, việc sản xuất sản phẩm, nhất là các sản phẩm công nghệ cao diễn ra theo cách quy trình sản xuất được phân thành nhiều khâu, mỗi nước, mỗi doanh nghiệp chỉ đảm nhiệm một hay một vài khâu trong quy trình mà nước đó, doanh nghiệp đó có thế mạnh. Theo nguyên tắc này, để tham gia vào hệ thống phân công lao động quốc tế, Việt Nam cũng phải định hướng tạo và tăng cường lợi thế cạnh tranh chỉ ở một số khâu nhất định trong quy trình sản xuất sản phẩm toàn cầu.

Trong phạm vi quốc gia, chính sách công nghiệp cần có những giải pháp và hình thức tổ chức công nghiệp phù hợp để hướng các doanh nghiệp tham gia hệ thống phân công lao động tổ chức theo quy trình, để chúng gắn kết với nhau chặt chẽ theo quy trình để đạt hiệu quả liên kết tối đa. Việc tổ chức các khu, cụm công nghiệp theo chuỗi liên kết dọc hay liên kết ngang của từng nhóm doanh nghiệp là cách tổ chức sản xuất hiện đại cần được áp dụng ở Việt Nam. Theo định hướng đó, các doanh nghiệp Việt Nam phải xác định đúng lợi thế theo quy trình công nghệ để chen vào chuỗi giá trị gia tăng toàn cầu và khẳng định vị trí trong đó.

Nhưng như vậy vẫn chưa đủ. Nếu thỏa mãn với vị trí đã được xác lập, doanh nghiệp Việt Nam sẽ không thể leo lên bậc thang cao hơn trong chuỗi giá trị gia tăng quốc tế (ví dụ các doanh nghiệp dệt may sẽ dừng lại mãi ở khâu gia công may), chấp nhận phần giá trị gia tăng thấp để cuối cùng chắc chắn sẽ bị loại ra khỏi quy trình. Nhiệm vụ quan trọng hơn đặt ra là Việt Nam phải luôn luôn có ý thức nỗ lực tạo lợi thế cạnh tranh mới để nâng cao vị thế của mình trong mạng, "chiếm" được khâu tạo giá trị gia tăng cao trong toàn bộ quy trình (ví dụ chuyển từ khâu gia công may sang khâu phân phối, hay thiết kế mẫu, v.v.).

Định hướng phát triển cơ cấu theo quy trình là nhằm vào những khâu tạo giá trị gia tăng lớn mà không bị giới hạn ở việc sản phẩm đó là “công nghệ cao” hay “không cao”. Cách tiếp cận này mở rộng cơ hội tham gia của các doanh nghiệp vào hệ thống phân công lao động quốc tế.

(2) Định hướng phát triển mạnh những ngành sử dụng nhiều lao động

Trong giai đoạn trước, sự phát triển cơ cấu ngành bị thiên lệch, nghiêng về các ngành thâm dụng vốn. Trong khi đó, Việt Nam lại dư thừa nhiều lao động phổ thông tiền lương thấp. Tình trạng mâu thuẫn này gây ra hậu quả nghiêm trọng kéo dài: sự “lệch pha” trong quá trình chuyển dịch cơ cấu ngành: cơ cấu sản lượng biến đổi tích cực và nhanh hơn nhiều so với cơ cấu lao động. Cũng vì thế, lợi thế tiềm năng to lớn của nguồn nhân lực (lợi thế tĩnh) không tận dụng được, gây căng thẳng xã hội.

Việc giải quyết tình trạng bất cập này là một trong những ưu tiên hàng đầu của mô hình CNH, HĐH ở Việt Nam trong giai đoạn tới.

Việc giải quyết vấn đề gắn với việc trả lời câu hỏi: lực lượng kinh tế nào giúp cho quá trình chuyển dịch cơ cấu theo hướng phát triển mạnh những ngành sử dụng nhiều lao động diễn ra một cách hiệu quả nhất? Kinh nghiệm thực tế đã đưa ra một phương án trả lời rất rõ: tạo điều kiện thuận lợi cho khu vực tư nhân phát triển. Như vậy, trọng tâm vấn đề lại chuyển sang hệ thống chính sách khuyến khích và cơ chế.

Định hướng phát triển vùng

Trong nền kinh tế thị trường, sự phát triển thiên lệch vùng là điều khó tránh khỏi. Đối với những nền kinh tế đang có nhu cầu tăng tốc phát triển thì cách lựa chọn đầu tư ưu tiên cho các vùng có lợi thế càng là bắt buộc. Khi đó, những vùng “bất lợi thế” sẽ phát triển chậm hơn.

Yêu cầu đặt ra cho chính sách công nghiệp của Việt Nam trong giai đoạn tới đương nhiên không phải là cào bằng cơ hội và thành quả phát triển giữa các vùng. Ngược lại, nó phải định hướng tập trung phát triển một số vùng kinh tế trọng điểm mạnh mẽ và có hệ thống hơn, thậm chí, với những chương trình đầu tư quyết liệt và nhiều tham vọng. Tuy nhiên, khác với giai đoạn trước, định hướng ưu tiên này phải được bảo đảm là sẽ dựa vào và tuân thủ nghiêm túc những nguyên tắc xác định. Cụ thể là:

- Việc ưu tiên phát triển vùng trọng điểm phải tôn trọng các cam kết WTO, không gây ra phân biệt đối xử giữa các chủ thể. Theo đó, hướng ưu tiên phát triển vùng chủ yếu sẽ là thúc đẩy phát triển kết cấu hạ tầng vùng thay vì ưu đãi cho các doanh nghiệp.
- Việc ưu tiên phát triển vùng trọng điểm phải đặt trên cơ sở tạo tiền đề cho sự kết nối và lan tỏa phát triển của vùng trọng điểm với những vùng “bất lợi thế”. Mục tiêu này nhấn mạnh vấn đề quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng (hạ tầng giao thông).
- Chính sách công nghiệp giả định một lượng vốn Nhà nước lớn được dành cho các vùng khó khăn. Nguồn vốn này được sử dụng nhằm mục tiêu phát triển cơ sở hạ tầng, tạo điều kiện cho người dân các vùng này tiếp cận thị trường thuận lợi, thực hiện các chương trình xóa đói giảm nghèo và hỗ trợ phát triển tích cực hơn. Mục tiêu là để những vùng này không bị quá tụt hậu, tạo các điều kiện tối thiểu để khi sự lan tỏa phát triển diễn ra, người dân ở đây có thể tận dụng được cơ hội.

3.4. Lộ trình chiến lược

Xét từ thời điểm hiện nay (2008), còn 3 năm nữa mới bắt đầu giai đoạn chiến lược 2011-2020. Quảng thời gian ba năm này là đặc biệt quan trọng để đất nước hoàn thành nhiệm vụ “tạo nền tảng” đẩy mạnh CNH, HĐH, chuẩn bị các điều kiện tiền đề cho sự cất cánh khi bước vào thời kỳ chiến lược mới.

Trong tính liên tục của quá trình phát triển, có thể coi đây là giai đoạn tiếp liền chiến lược 2011-2020, là một bước phải tính đến trong lộ trình thực hiện chiến lược 2011-2020. Như vậy, lộ trình thực hiện chiến lược 2011-2020 bao gồm hai chặng lớn: chặng tạo tiền đề 2008-2010 và chặng chiến lược 2011-2020.

Chặng thứ nhất - trong 3 năm 2008-2010 (trong trường hợp ít tích cực nhất, tối đa kéo dài đến năm 2012), phải tạo lập đầy đủ nền tảng và các điều kiện tiền đề cơ bản để nền kinh tế có thể thực sự cất cánh.

Đây là điều kiện tối thiểu để nền kinh tế vượt qua các “nút thắt gây tắc nghẽn tăng trưởng” hiện nay, duy trì sức hấp dẫn đầu tư nước ngoài, tận dụng được cơ hội bùng nổ đầu tư đang diễn ra (không bỏ lỡ cơ hội lịch sử hiếm có đang có).

Những điều kiện đó cũng là cơ sở để tạo lập các lợi thế cạnh tranh mới, yếu tố quyết định triển vọng thực hiện thành công chiến lược 2011-2020 (đạt được các mục tiêu đề ra ở trên). Vì vậy, phải coi giai đoạn 2008-2010 (2012) là giai đoạn có ý nghĩa quyết định đối với việc triển khai thành công và đạt các mục tiêu chiến lược 2011-2020.

Các điều kiện tiền đề cơ bản cần được tạo lập để nền kinh tế cất cánh là:

- Các điều kiện hạ tầng cơ bản (hệ thống giao thông, vận tải, nhất là hệ thống giao thông nối kết các trung tâm kinh tế lớn, các tuyến hành lang quốc tế/ các cửa khẩu quốc tế - cảng biển, sân bay; hệ thống cung cấp năng lượng; v.v.)

- Bảo đảm cung cấp cơ sở hạ tầng đồng bộ và hiện đại cho ba vùng kinh tế trọng điểm và hai khu công nghệ cao.

- Các điều kiện thể chế cơ bản, gồm (i) nâng cấp một số thị trường đầu vào để bảo đảm tính đồng bộ tối thiểu và sự an toàn hệ thống (thị trường đất đai, thị trường tài chính); (ii) hoàn thành mục tiêu cổ phần hóa DNN; (iii) phát triển khu vực doanh nghiệp tư nhân (đạt mục tiêu 500.000 doanh nghiệp) + tạo sự kết nối phát triển giữa khu vực FDI và khu vực doanh nghiệp trong nước; (iv) thực hiện các cam kết WTO về cải cách thể chế kinh tế, pháp luật và hành chính.

- Xây dựng hệ thống đào tạo và cung cấp nguồn nhân lực chất lượng cao rộng khắp, phong phú về ngành nghề và có xu hướng bắt kịp công nghệ hiện đại.

Phải coi đây là một trong nhóm mục tiêu ưu tiên mang tính sống còn về chiến lược.

Chặng thứ hai: giai đoạn chiến lược 2011-2020

- Tiếp tục nâng cấp và hiện đại hóa hệ thống hạ tầng, tập trung vào hệ thống GTVT (nâng tốc độ và sự an toàn), cung cấp các điều kiện cho sản xuất công nghiệp và đô thị (nước sạch, năng lượng, hạ tầng “mềm”).

- Phát triển cơ cấu ngành theo hướng hiện đại và toàn dụng lao động; trong đó, chú trọng ngành công nghệ cao, dịch vụ cao cấp và du lịch.

- Cải tạo cơ cấu kinh tế nông thôn (giải quyết vấn đề “tam nông”).

3.5. Lựa chọn điểm đột phá và chính sách đột phá

Trong giai đoạn tới, cần tạo đột phá phát triển thông qua các dự án lớn, có khả năng lan tỏa phát triển mạnh, lâu bền trên một diện rộng.

Công cuộc đổi mới cuối thập niên 1980, đầu thập niên 1990 đã làm xoay chuyển cục diện phát triển. Ở tầm chiến lược và mang ý nghĩa lịch sử - thời đại, đó là một cuộc đột phá phát triển lớn, diễn ra trên cơ sở cải cách tổng thể và triệt để cơ chế kinh tế. Về thực chất, đây là quá trình đột phá chính sách để giải phóng cơ chế, từ đó, tạo đột phá phát triển mạnh. Có thể gọi đó là cách đột phá phát triển bằng đột phá chính sách.

Nền kinh tế Việt Nam đã bước vào giai đoạn hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng, với những đặc trưng chất lượng mới về cơ hội, thách thức và về hệ nhiệm vụ phải giải quyết. Những đặc trưng này chứa đựng khả năng thực hiện đột phá phát triển mạnh, lan tỏa nhanh và rộng. Triển vọng đó bắt nguồn từ sự hội tụ ba nhóm cơ hội lớn: thu hút đầu tư, đặc biệt là đầu tư nước ngoài, mở rộng thị trường và đẩy mạnh cải cách thể chế bên trong. Sự hội tụ đó hình thành cơ sở hiện thực - vốn, thị trường và cơ chế - để thực hiện đột phá phát triển theo một cách thức mới: đột phá phát triển bằng những dự án lớn, có khả năng làm thay đổi nhanh cục diện phát triển của nền kinh tế.

Xin đề xuất một số đột phá Dự án lớn với những nhận diện khái quát ban đầu như sau:

Thực hiện Chương trình Dự án Quốc gia phát triển hai Khu Đô thị - Công nghệ cao ở Hà Nội và ở TP. Hồ Chí Minh⁶ ở cấp độ ưu tiên hàng đầu

Việc thiết lập hai Dự án Phát triển công nghệ cao ưu tiên ở cấp chiến lược quốc gia hiện nay là bức thiết theo cả nghĩa tận dụng cơ hội (nhiều nhà đầu tư quốc tế lớn về công nghệ cao đang sẵn sàng đầu tư lớn vào Việt Nam nhưng Việt Nam lại thiếu thốn nghiêm trọng nhiều điều kiện ban đầu và các cơ sở yểm trợ nhân lực, kết cấu hạ tầng, quy hoạch chiến lược, chính sách, v.v.) lẫn vượt qua thách thức (xu hướng tụt hậu xa hơn, sức cạnh tranh yếu, không đủ động lực để bắt nhịp vào xu hướng chuyển sang kinh tế tri thức).

Việc thực hiện chương trình Dự án này sẽ tạo sức bật mạnh mẽ cho hai Vùng Kinh tế trọng điểm quốc gia - Vùng Đông Nam bộ và Vùng Bắc bộ. Do đây là hai đầu tàu tăng trưởng của nền kinh tế, có những điều kiện thuận lợi, đặc biệt là điều kiện cung cấp nhân lực và thu hút vốn nước ngoài để thực hiện đột phá công nghệ, việc thực hiện Chương trình này sẽ đáp ứng yêu cầu tạo động lực mạnh thúc đẩy nền kinh tế phát triển theo quỹ đạo hội nhập.

Dự án phát triển Khu Kinh tế - cảng biển quốc tế Vân Phong

Ý tưởng tạo đột phá phát triển mạnh bằng Dự án Khu Kinh tế - cảng biển quốc tế Vân Phong bắt nguồn từ một số luận cứ sau:

- Nhu cầu xây dựng một cảng trung chuyển quốc tế của Việt Nam là rất bức xúc trong khi Vân Phong lại có những lợi thế rõ ràng để đáp ứng nhu cầu đó. Đồng thời, xu thế cạnh tranh cảng biển quốc tế đang nổi lên gay gắt ở khu vực Đông Á mà Việt Nam là một trong những địa chỉ chịu ảnh hưởng mạnh nhất theo cả hai chiều.

- Khả năng tạo động lực và lan tỏa phát triển mạnh của một khu kinh tế - cảng biển lớn. Kinh nghiệm quốc tế đã xác nhận điều này⁷.

⁶ Hiện đã có hai Khu Công nghệ cao, một ở TP. Hồ Chí Minh (Công viên Phần mềm Quang Trung) và một ở Hà Nội (Khu Công nghệ cao Hòa Lạc) nhưng chúng chưa được thiết kế và ưu tiên đầu tư đúng tầm của những Dự án đột phá chiến lược. Cần thực hiện một Chương trình Quốc gia ưu tiên xây dựng hai khu công nghệ cao, đóng vai trò là động lực mạnh cho quá trình chuyển sang kinh tế tri thức của Việt Nam. Chương trình này có cơ sở xuất phát từ chính hai Khu công nghệ cao hiện có.

- Lợi thế phát triển của Vân Phong còn ở chỗ nó gắn kết với vùng du lịch nhiều tiềm năng của miền Trung - Tây Nguyên. Ngoài ra, vị trí địa lý không quá xa miền Đông Nam bộ cũng có giá trị hỗ trợ Vân Phong phát triển thành một trung tâm liên kết vùng hiệu quả.

- Nhiều tập đoàn và công ty lớn của nước ngoài như Sumitomo (Nhật Bản), Posco và STX (Hàn Quốc), SP (Singapore), Vinacapital (Mỹ), v.v. đã đăng ký đầu tư những dự án phát triển nhiều tỷ đô la vào Vân Phong. Đây là bằng chứng xác nhận triển vọng to lớn của Vân Phong từ phía các nhà đầu tư quốc tế.

Năm 2006, Chính phủ đã ban hành Quy chế hoạt động của Khu Kinh tế Vân Phong. Quá trình phát triển Vân Phong theo định hướng chính sách này đang được triển khai với tốc độ ngày càng cao. Tuy nhiên, những gì đạt được cho đến nay vẫn chưa đáp ứng đòi hỏi thực tiễn, đặc biệt là đòi hỏi Việt Nam phải sớm có một cảng trung chuyển quốc tế lớn và hiện đại. Để đáp ứng yêu cầu này, cần nhanh chóng vận dụng cách tiếp cận "tạo đột phá phát triển bằng Dự án lớn", tập trung sức mạnh quốc gia, huy động sức mạnh quốc tế để đẩy nhanh quá trình thực hiện Dự án Khu Kinh tế - cảng biển Vân Phong với tư cách là một Dự án Đột phá ưu tiên cấp Quốc gia chứ không phải cấp Vùng như đang được thừa nhận hiện nay.

Xây dựng 3 khu Kinh tế tự do: (i) Khu Kinh tế tự do Cát Bà - Hạ Long; (ii) Khu Kinh tế tự do Chu Lai - Dung Quất; (iii) Khu Kinh tế tự do Côn Đảo - Phú Quốc

Ý đồ chiến lược của Chương trình là rõ ràng: nhanh chóng xây dựng ba khu Kinh tế tự do thuộc ba Vùng Kinh tế trọng điểm, tạo thành hạt nhân phát triển ở mỗi vùng theo những nguyên tắc và cơ chế thông thoáng, mang tính quốc tế - hội nhập đầy đủ nhất để tạo sức hút đầu tư và sức lan tỏa phát triển mạnh nhất.

Ba khu Kinh tế này đều gắn với biển - đảo, có lợi thế tự nhiên mang tính độc quyền, tầm cỡ thế giới. Những lợi thế này được đánh giá tương đương hàng ngàn tỷ USD vốn ban đầu mà tự nhiên ban tặng. Nếu được thiết kế khai thác và sử dụng tốt, nó có khả năng mang lại cho đất nước nguồn lợi chắc chắn mỗi năm hàng chục tỷ USD.

Đây là điểm quyết chiến lược để thúc đẩy sự phát triển của các Vùng trọng điểm, hiện vẫn đang khá lúng túng về định hướng lớn và quy hoạch phát triển.

Tài liệu tham khảo

- CG. (2005). Kinh doanh, *Báo cáo phát triển Việt Nam 2006*.
- Dapice, D., Bùi, V., Phạm, V. T., & Nguyễn, Đ. C. (2004). *Lịch sử hay chính sách: Tại sao các tỉnh phía Bắc không tăng trưởng nhanh hơn*. Hà Nội: UNDP.
- De Soto, H. (2005). *Bí ẩn của vốn*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
- Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam. (2006).
- Hội đồng Lý luận Trung ương. (2006). *Đổi mới và phát triển: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia..
- Kiểm toán Nhà nước. (2006). *Báo cáo kiểm toán năm 2005* (công bố 17/8/2006).
- Naisbitt, J. (1998). Từ Nhà nước quốc gia đến hệ thống mạng nối kết. Trong Gibson, R. (Chủ biên). *Tư duy lại tương lai*. Hà Nội: Nhà xuất bản Trẻ.

⁷ Đó là các ví dụ phát triển đô thị - cảng biển lớn ở Trung Quốc: Thâm Quyển, Hạ Môn, Phố Đông (đã được xác nhận là thành công), Khu kinh tế Vịnh Bắc bộ (đang được triển khai).

- Ngân hàng Thế giới (WB). (2006a). Báo cáo Việt Nam, những thách thức mới đối với cơ sở hạ tầng.
- Ngân hàng Thế giới (WB). (2006b). *Chiến lược phát triển giao thông*. Hà Nội: WB.
- Ngân hàng Thế giới (WB). (2006c). *Chiến lược phát triển ngành điện*. Hà Nội: WB.
- NEU/JICA. (2003). *Chiến lược công nghiệp hóa của Việt Nam trong kỷ nguyên toàn cầu hóa*, truy cập [Http://www.grips.ac.jp/module/vietnam](http://www.grips.ac.jp/module/vietnam) ngày 26 tháng 2 năm 2008.
- Ohno, K. & Nguyễn, V. T. (Chủ biên). (2005). *Hoàn thiện chiến lược phát triển công nghiệp Việt Nam*. Hà Nội: Nhà xuất bản Lý luận Chính trị.
- Perkins, D. (Chủ biên). (1994). *Việt Nam cải cách kinh tế theo hướng rồng bay*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
- Phạm, H. T. (2007). *Cải cách hành chính: Còn nặng cơ chế quản lý "cho phép"*. VietnamNet ngày 7 tháng 2 năm 2007.
- Tổ chức Xúc tiến thương mại Nhật Bản (JETRO). (2005)
- Tổng liên đoàn Lao động. 2006. *Báo cáo Điều tra*.
- Trần, Q. H. (2004). Cộng sinh hay cạnh tranh, *Thời báo Kinh tế Sài Gòn* ngày 4/11/2004.
- Trần, V. T. (2005). *Biến động kinh tế Đông Á và con đường công nghiệp hóa Việt Nam*. Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
- UNDP. (1999). Báo cáo Phát triển Con người 1999.
- VIE/02/009. (2005). *Báo cáo Nghiên cứu khả năng cạnh tranh và tác động của tự do hóa dịch vụ tài chính. Trường hợp ngành ngân hàng*.
- Viện Khoa học Tổ chức, Bộ Nội vụ. (2006). Thông tin cải cách nền hành chính nhà nước, số 78, tháng 12/2006
- Vũ, T. A. (2006). *Báo cáo kết quả tổng hợp Dự án điều tra cơ bản kinh tế - xã hội các vùng và các nhóm xã hội nhằm phục vụ cho nghiên cứu chính sách phát triển ở Việt Nam*, Tài liệu Dự án, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam.
- WEF. (2004, 2005 & 2006). *The Global competitiveness report*.

