

Đánh giá một số chính sách thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của Việt Nam

ThS. VŨ HẢI NAM

Bộ Nội vụ

Trong giai đoạn từ năm 2000 đến nay, Nhà nước đã ban hành nhiều chính sách thúc đẩy tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu kinh tế, vì vậy, kinh tế Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu có ý nghĩa to lớn, nhưng cũng còn nhiều hạn chế. Việc đánh giá tác động của các chính sách trong tăng trưởng kinh tế là điều cần thiết, đặc biệt là các chính sách đầu tư, tài chính, tiền tệ, ngân hàng.

CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ

Việt Nam là một nước đang phát triển, hạ tầng kinh tế - xã hội còn thấp, trình độ khoa học - công nghệ còn nhiều hạn chế, nên năng suất lao động chưa cao. Trong bối cảnh này, vốn đầu tư trở thành yếu tố quan trọng hơn cả, giúp tạo ra động lực cho tăng trưởng kinh tế. Hơn nữa, khi quy mô nền kinh tế nhỏ, khả năng tích lũy nội của nền kinh tế chưa lớn, thì nguồn vốn từ thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) càng trở nên quan trọng. Trong những năm qua, Nhà nước đã có nhiều chính sách cởi mở nhằm thu hút các nhà đầu tư trong và ngoài nước, thể hiện qua việc ban hành các luật và văn bản luật, như: Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (1997), Luật Ngân sách Nhà nước (2002), Luật Đầu tư (2005), Luật Doanh nghiệp (2005)...

Riêng giai đoạn 2000-2012, tổng đầu tư (TĐT) toàn xã hội đạt khoảng 1.695 nghìn tỷ đồng (theo giá năm 1994) hay khoảng 7.309 nghìn tỷ đồng (theo giá năm 2010). Trong giai đoạn này, Nhà nước cũng thực hiện chủ trương giảm dần

tỷ trọng vốn đầu tư của Nhà nước, khuyến khích đầu tư tư nhân, nên tỷ trọng đầu tư công giảm từ 59,1% xuống còn 37,8% trong TĐT toàn xã hội. Đồng thời, thu hút FDI được tăng cường với tỷ trọng tăng từ mức 17,9% lên khoảng 27,4% TĐT toàn xã hội. Điều này cho thấy, vốn đầu tư phát triển kinh tế của đất nước đã đáp ứng ở mức tương đối cao. Ngoài ra, Chính phủ cũng chủ động tăng cường đầu tư từ ngân sách trong những năm kinh tế suy thoái, thông qua các gói kích cầu tiêu dùng, sản xuất. Nhờ đó, tăng trưởng kinh tế vẫn được duy trì ở mức tương đối khá, ngay cả trong giai đoạn khủng hoảng tài chính toàn cầu (2008-2011) (Bảng 1).

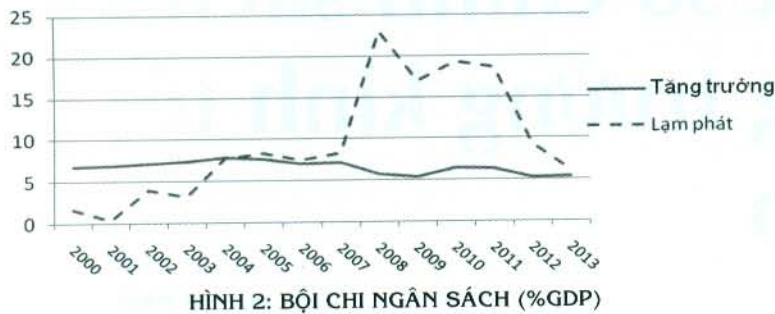
Trên thực tế, các văn bản pháp luật về đầu tư cũng bộc lộ những bất cập gây cản trở và hiệu quả đầu tư. Trong đó, nổi bật là bất cập trong đầu tư công, phân cấp đầu tư, quy hoạch, thẩm định dự án đầu tư... Chính sách đầu tư công gắn với chính sách phân cấp quản lý nhà nước về đầu tư được triển khai mạnh từ năm 2006 - 2007 đã có tác động lớn tới quy mô và đạt được hiệu quả nhất định. Tuy nhiên, chính sách này cũng gây ra tình trạng buông lỏng quản lý, đầu tư dàn trải, lãng phí, thất thoát vốn nhà nước. Bên cạnh đó, từ năm 2011, Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg, ngày 09/11/2010 của Thủ tướng Chính Phủ về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) kỳ vọng sẽ gia tăng nguồn vốn ngoài nhà nước cho phát

BẢNG 1: ĐẦU TƯ VÀ TĂNG TRƯỞNG GIAI ĐOẠN 2000-2012 (%)

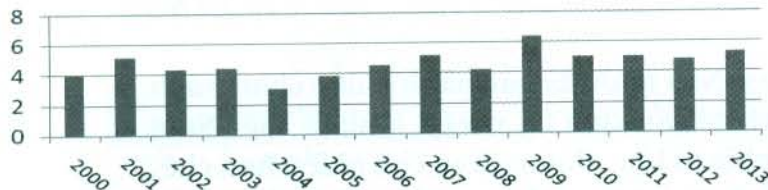
Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TĐT	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Đầu tư công (%TĐT)	59,1	59,8	57,3	52,9	48,1	47,1	45,7	37,2	33,9	40,5	38,1	37,0	37,8	40,4
FDI (%TĐT)	17,9	17,6	17,4	16,0	14,2	14,9	16,2	24,3	30,9	25,6	25,8	26,5	27,4	22
Tăng trưởng kinh tế	6,79	6,89	7,08	7,34	7,79	7,55	6,98	7,13	5,66	5,40	6,42	6,24	5,25	5,42
Tăng trưởng TĐT	15,3	12,5	14,3	12,7	13,5	13,0	17,7	42,0	7,8	11,4	7,8	7,2	7,9	8
Tăng trưởng FDI	19,8	10,2	14,8	8,9	7,7	16,9	22,0	93,3	36,1	-8,6	7,0	9,9	7,9	35,9

Nguồn: Tổng cục Thống kê

HÌNH 1: TĂNG TRƯỞNG VÀ LẠM PHÁT GIAI ĐOẠN 2000-2013 (%)



HÌNH 2: BỘI CHI NGÂN SÁCH (%GDP)



Nguồn: Tổng cục Thống kê

triển các công trình kết cấu hạ tầng, nhưng do thiếu kinh nghiệm, khung pháp lý lại chưa đáp ứng yêu cầu, nên kết quả thu được còn rất hạn chế.

Ngoài ra, cũng có những bất hợp lý trong cơ cấu đầu tư theo lĩnh vực kinh tế. Đầu tư vào khu vực nông nghiệp có xu hướng giảm và chiếm tỷ trọng nhỏ (giảm từ mức 13,8% năm 2000 xuống 6,1% năm 2012); trong khi đầu tư cho công nghiệp chiếm tỷ trọng lớn (40%-41%) và nhất là đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng (tăng từ 38% năm 2000 lên 42% năm 2012). Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu cho thấy, hiệu quả đầu tư cao nhất lại ở các doanh nghiệp ngành nông nghiệp, thấp nhất là ở các doanh nghiệp xây dựng (Nguyễn Bích Lâm, Bùi Trinh, 2014). Sau nhiều năm tiến hành công nghiệp hóa, hiện đại hóa, nền công nghiệp nước ta vẫn chỉ là gia công, lắp ráp, phát triển công nghiệp chế biến, chế tạo chỉ thúc đẩy nhập khẩu và không mang lại nhiều giá trị gia tăng.

CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH - TIỀN TỆ

Trong 13 năm qua (2000-2013), chính sách tài chính - tiền tệ của Nhà nước tuy chưa đáp ứng đầy đủ và kịp thời yêu cầu phát triển kinh tế, nhưng ngày càng phù hợp và thể hiện tính đúng đắn hơn, nhất là chính sách tài khóa thắt chặt trong mấy năm gần đây đã phát huy tác dụng. Thành tựu lớn là nước ta đã loại bỏ tình trạng vàng hóa và đô la hóa nền kinh tế. Hệ thống các tổ chức tín dụng (TCTD) phát triển mạnh mẽ kể từ sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) và thực hiện tốt vai trò làm kênh dẫn vốn đầu tư cho các thành phần trong nền kinh tế. Về chính sách tỷ giá, Việt Nam thực hiện chính sách tỷ giá nổi lỏng, đồng Việt Nam đã có chiều hướng giảm giá có kiểm soát trong giai đoạn 2000-2012, giúp ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy sản xuất trong nước và xuất khẩu, qua đó góp phần duy trì tăng trưởng kinh tế khá ngay cả trong các năm kinh tế thế giới rơi vào khủng hoảng.

Tuy nhiên, tăng trưởng tín dụng quá nóng cũng là

một trong số các nguyên nhân gây ra lạm phát, làm xáo trộn hệ thống ngân hàng và tác động tiêu cực tới các hoạt động kinh tế, nhất là vào thời điểm năm 2008. Hiệu quả hoạt động của hệ thống ngân hàng trong vài năm trở lại đây đã suy giảm đáng kể, nợ xấu tăng cao và tái cấu trúc hệ thống các TCTD đang làm đau đầu các nhà hoạch định chính sách. Điều này có nguyên nhân trực tiếp là phát triển ồ ạt các ngân hàng thương mại và TCTD, mà không có cơ chế giám sát hiệu quả. Ngoài ra, chính sách về quản lý thị trường vàng vẫn chưa thực sự hợp lý, làm giá vàng trong nước thường xuyên cao hơn giá vàng thế giới và hoạt động kinh doanh vàng chưa thể ổn định.

CHÍNH SÁCH KIỂM CHẾ LẠM PHÁT

Giai đoạn 2000-2003, lạm phát của nước ta ở mức thấp và ổn định (dưới 4%), nhưng từ năm 2004 về sau, lạm phát bắt đầu biến động tiêu cực. Năm 2008, lạm phát tăng vọt lên gần 23% và 3 năm liên tiếp sau đó ở mức 2 con số, tác động tiêu cực tới kinh tế vĩ mô. Nếu như giai đoạn 2000-2005, tăng trưởng kinh tế ở mức cao và ổn định (bình quân khoảng 7,5%/năm), thì giai đoạn từ 2006 trở đi, tăng trưởng chỉ đạt bình quân khoảng hơn 6,2%/năm (Hình 1). Qua đây cho thấy, tăng trưởng cao và ổn định có quan hệ mật thiết với sự ổn định kinh tế vĩ mô thể hiện qua biến động lạm phát.

Từ năm 2009 tới năm 2013, Nhà nước thực thi nhiều giải pháp nhằm kiểm chế lạm, như: cắt giảm chi tiêu công và đầu tư công, giảm lượng cung tín dụng ngân hàng, giãn nợ cho doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân hay thực thi tỷ giá linh hoạt... Đến năm 2012, lạm phát mới trở lại mức 1 con số, nhưng vẫn ở mức cao (9,21%). Năm 2013, lạm phát tiếp tục giảm, đạt mức thấp nhất trong vòng 10 năm trở lại đây, cho thấy môi trường kinh tế vĩ mô đã được cải thiện đáng kể, tạo ra tiền đề để phục hồi tăng trưởng kinh tế.

CHÍNH SÁCH THU - CHI NGÂN SÁCH

Sau hơn 10 năm thực hiện chủ trương tăng huy động GDP vào ngân sách nhà nước, mức độ huy động GDP vào ngân sách đã tăng từ 19,8% năm 2000 lên 28,8% năm 2012. Thực tế cho thấy,

khoảng 80%-85% ngân sách được tạo bởi nguồn thu thuế, nên chính sách thuế ảnh hưởng lớn tới thu ngân sách. Cũng như chính sách thu ngân sách, chính sách chi ngân sách ảnh hưởng lớn tới tăng trưởng kinh tế. Ngân sách nhà nước chủ yếu chi cho các sự nghiệp phục vụ phát triển kinh tế (khoảng 45%-46% tổng chi ngân sách cho các sự nghiệp kinh tế, giáo dục, khoa học - công nghệ...); trong số này dành khoản lớn (80%-85%) cho hoạt động liên quan tới xây dựng các cơ sở sản xuất điện và kết cấu hạ tầng giao thông. Do đó, kết cấu hạ tầng ở nước ta nhìn chung đã được cải thiện đáng kể và bước đầu cơ bản đáp ứng được yêu cầu phát triển. Đồng thời, Nhà nước cũng gia tăng ngân sách hỗ trợ các đối tượng chính sách, người nghèo, người ở những vùng thường xuyên chịu ảnh hưởng của thiên tai và đồng bào dân tộc thiểu số... góp phần vào sự ổn định xã hội, tạo ra điều kiện phát triển kinh tế tốt hơn.

Tuy vậy, tình trạng bất hợp lý trong chính sách biên chế của khu vực công, cũng như chính sách tiền công, tiền lương chưa được khắc phục. Bộ máy hành chính ngày càng khổng lồ, số lượng người nhận lương ngân sách tăng lên, nên chi lương tăng nhanh và ở mức rất lớn. Thực trạng này đã gây áp lực lớn cho nhiệm vụ thu ngân sách thông qua thu thuế, phí, cũng như ảnh hưởng tiêu cực tới sản xuất, kinh doanh.

Trong điều kiện thiếu vốn cho đầu tư phát triển, Chính phủ đã chủ trương tăng bội chi ngân sách, tạo thêm nguồn vốn đầu tư công, nhằm thúc đẩy phát triển sản xuất. Chính sách này đã góp phần tích cực để nền kinh tế đạt mức tăng trưởng khoảng 5,2%-6%/năm; song, do sử dụng ngân sách chưa hiệu quả, nhất là trong đầu tư công, đã ảnh hưởng lớn tới tăng trưởng kinh tế. Nhận định này là có cơ sở thực tế, bởi bội chi ngân sách bình quân/năm chỉ khoảng 4,1% trong giai đoạn 2000-2005, nhưng đã tăng lên khoảng 5,1% trong giai đoạn từ 2006-2013 (Hình 2); trong khi tăng trưởng kinh tế giai đoạn sau đã sụt giảm đáng kể so với giai đoạn trước đó.

Ngoài các chính sách thúc đẩy tăng trưởng kinh tế vừa nêu trên, trong giai đoạn từ năm 2000 đến nay, chính sách khoa học, công nghệ (KHCN), chính sách tích lũy và tiêu dùng cũng trực tiếp hoặc gián tiếp tác động tới tăng trưởng kinh tế nước ta.

Hàng năm, vốn đầu tư cho KHCN ở nước ta có tăng lên, nhưng vẫn chỉ đạt khoảng 0,3%-0,35% GDP (khoảng 1%-1,1% so với TDT từ ngân sách nhà nước), trong khi ở nhiều nước khác rơi vào khoảng 2,5%-4%. Do vậy, đóng góp của KHCN trong tăng trưởng kinh tế còn rất hạn chế. Ở nước ta, các viện công nghệ đóng vai trò nòng cốt trong các lĩnh vực thông tin, công nghiệp, sinh học, hải dương học... chưa được hình thành, nên KHCN chưa thực sự trở thành lực lượng sản xuất và tạo ra tăng trưởng cao. Các yếu tố tổng hợp (TFP) mới đóng góp khoảng 26%-27% trong tăng trưởng; riêng KHCN, một số chuyên gia cho rằng, mới chỉ đóng góp khoảng 15%-16%.

Về chính sách tích lũy và tiêu dùng, trong giai đoạn 2000-2007, tích lũy trong GDP tăng liên tục (từ 30,7% lên 43,1%), sau đó sụt giảm liên tục tới mức 27,2% vào năm 2012. Quy mô nền kinh tế nước ta còn nhỏ, nên nếu tích lũy nội bộ thấp, mà lại tiếp tục xu hướng giảm xuống, trong khi tiêu dùng tăng lên như vài năm qua, thì nước ta sẽ tiếp tục thiếu vốn đầu tư phát triển ở những năm tiếp theo. Qua đây cho thấy, chính sách tích lũy tạo tài sản của Việt Nam trong những năm vừa qua đóng góp không nhiều trong tăng trưởng kinh tế.

Ngoài các chính sách thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nêu trên, năng suất lao động chậm được cải thiện là một nguyên nhân khác giải thích cho sự suy giảm tăng trưởng kinh tế vài năm qua. Trong giai đoạn 2000-2012, tăng trưởng năng suất lao động ở nước ta bình quân chỉ tăng 4,35%; riêng năm 2012, năng suất lao động của Việt Nam chỉ bằng 1/30 so với Nhật Bản, 1/20 so với Hàn Quốc, Đài Loan, 1/4 của Malaysia, Thái Lan. Năng suất lao động thấp gây khó khăn cho phát triển bền vững, nếu không cải thiện thì ngày càng tụt hậu so với quốc tế, đồng nghĩa với việc thua thiệt trong môi trường hội nhập và nền kinh tế thiếu sức cạnh tranh, thậm chí rơi vào bẫy thu nhập trung bình.

Như vậy, có thể thấy rằng, trong giai đoạn từ năm 2000 đến nay, Việt Nam đã thực thi nhiều chính sách nhằm ổn định môi trường kinh tế vĩ mô, mở cửa thị trường, thu hút đầu tư trong và ngoài nước và huy động các nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội. Không thể phủ nhận vai trò tích cực của các chính sách này, nhưng còn đó nhiều bất cập cần được khắc phục để chất lượng tăng trưởng kinh tế cao hơn, mang lại nhiều giá trị gia tăng, cải thiện năng suất lao động và tăng thu nhập của người dân. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tổng cục Thống kê (2001-2013). *Niên giám Thống kê 2000-2012*
2. Tổng cục Thống kê (2013). *Tình hình kinh tế - xã hội năm 2013*
3. Nguyễn Bích Lâm, Bùi Trinh (2014). Bất hợp lý trong cơ cấu ngành kinh tế của Việt Nam nhìn từ nguyên nhân thâm hụt thương mại, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 1