



PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH

PHỤC HỒI KINH TẾ VÀ TIẾN ĐỘ HOÀN THÀNH CÁC MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG:



VIỆT NAM
TRÊN ĐÀ CHUYỂN ĐỔI
TRÊN NHIỀU PHƯƠNG DIỆN

Hà Nội, tháng 4 năm 2021



Trong ba thập kỷ qua, Việt Nam đã đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế đầy ấn tượng và tiến triển vững chắc về phát triển con người. Trong đại dịch COVID-19, Chính phủ Việt Nam đã kịp thời ứng phó hiệu quả với đại dịch, nhờ đó giúp Việt Nam tránh được suy thoái kinh tế, thậm chí nền kinh tế tăng trưởng ở mức dương - dù có phần khiêm tốn - trong năm 2020. Năm 2021, nền kinh tế Việt Nam dự kiến sẽ phục hồi mạnh mẽ khi nhu cầu của thị trường quốc tế khôi phục và các biện pháp giãn cách xã hội và hạn chế về đi lại được từng bước gỡ bỏ.

Chính phủ Việt Nam đặt mục tiêu đến năm 2045 trở thành nước thu nhập cao nhân kỷ niệm 100 năm khai sinh ra nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà. Đây là một mục tiêu đầy thách thức, nhưng không phải là không khả thi. Lịch sử đã cho thấy, trong nửa sau của thế kỷ 20, các quốc gia Đông Á đã vươn lên từ chiến tranh và tình trạng nghèo đói cùng cực để xây dựng nền kinh tế thịnh

vượng, theo đuổi chiến lược tăng trưởng định hướng xuất khẩu. Một số bài học kinh nghiệm từ các quốc gia này vẫn còn nguyên giá trị cho đến ngày nay: vai trò chiến lược của ngành sản xuất chế tạo định hướng xuất khẩu; đầu tư từ sớm và bền vững cho y tế, giáo dục và đào tạo; hỗ trợ của Nhà nước cho nghiên cứu và phát triển; hiện đại hóa nông nghiệp để ổn định giá lương thực và nâng cao thu nhập ở khu vực nông thôn. Việt Nam sẽ phải đối mặt với một số thách thức mới, chẳng hạn như xu hướng bảo hộ thương mại ở các nước phát triển và nguy cơ bất ổn tài chính gia tăng. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng có thêm một số cơ hội mới, bao gồm một hiệp định thương mại mới với châu Âu, hội nhập khu vực chặt chẽ hơn, và sự phát triển của các ngành mới như e-mobility (giao thông vận tải điện tử) và an ninh mạng.

Để thực hiện mục tiêu tham vọng này, Việt Nam cần duy trì tỷ lệ đầu tư công và đầu tư tư nhân ở mức cao, điều chỉnh đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng theo hướng thống nhất hơn với chiến lược kinh tế của quốc gia và khu vực, thu hẹp khoảng cách giữa cung và cầu tài chính dài hạn trong nước, và thúc đẩy nghiên cứu và phát triển - đặc biệt là đối với các doanh nghiệp xuất khẩu. Bên cạnh đó, mặc dù tạo môi trường thuận lợi cho đầu tư tư nhân là điều kiện cần, nhưng đây chưa phải là điều kiện đủ để đảm bảo tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững. Việt Nam cần tiến hành cải cách thể chế kinh tế để khắc phục tình trạng phân tán và tăng cường phối hợp giữa các cơ quan chính quyền trung ương và giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.

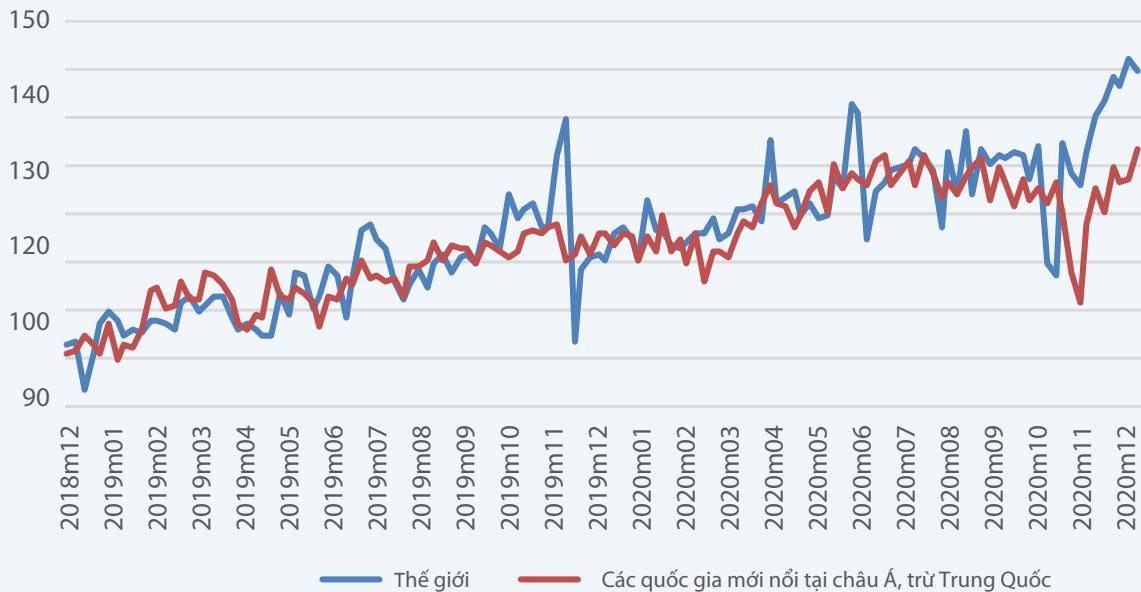


BỐI CẢNH TOÀN CẦU VÀ TIẾN TRÌNH PHỤC HỒI KINH TẾ

Đầu năm 2021, đại dịch COVID-19 tái bùng phát tại châu Âu, châu Mỹ và Nam Á, một số biến thể mới xuất hiện, khiến việc dự báo về tốc độ và phạm vi phục hồi kinh tế trở nên khó khăn hơn. Nền kinh tế có một số dấu hiệu tích cực: thị trường xuất khẩu bắt đầu phục hồi vào đầu năm 2021, một số chỉ số dự báo như chỉ số nhà quản trị mua hàng (PMI) duy trì ở mức cao. Tuy nhiên, một số rủi ro trở nên trầm trọng hơn do tình trạng mất cân đối kinh tế bắt nguồn từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, đặc biệt là nợ doanh nghiệp và nợ hộ gia đình ở mức cao, giá tài sản tăng cao, căng thẳng thương mại, bất bình đẳng trong nước gia tăng. Trên thực tế, sản lượng xuất khẩu của thế giới đã giảm từ

trước khi xảy ra đại dịch, sau đó trở nên trầm trọng hơn do tình trạng tranh chấp thương mại và tăng trưởng kinh tế sụt giảm ở các nước phát triển (Hình 1). Sản lượng xuất khẩu từ các quốc gia mới nổi tại châu Á (ngoại trừ Trung Quốc) đạt mức cao nhất kể từ sau khủng hoảng tài chính toàn cầu vào tháng 5/2018, sau đó giảm dần cho đến khi đại dịch COVID-19 bùng phát trên diện rộng vào giữa năm 2020.

Hình 1. Sản lượng xuất khẩu, toàn cầu và các quốc gia mới nổi tại châu Á (ngoại trừ Trung Quốc), 2010 = 100



Nguồn: Văn phòng Phân tích Chính sách Kinh tế Hà Lan

Sau khủng hoảng tài chính toàn cầu, các nhà hoạch định chính sách ở các nước phát triển phụ thuộc nhiều vào chính sách tiền tệ để điều tiết nền kinh tế. Việc tiếp thanh khoản ào ạt vào thị trường một mặt đã ngăn chặn được tình trạng khủng hoảng trên thị trường tài chính, nhưng mặt khác làm hạn chế quá trình phục hồi tăng trưởng kinh tế. Bên cạnh đó, chính phủ một số nước phát triển thậm chí còn cắt giảm chi tiêu nhằm mục đích giảm thâm hụt trong quá trình phục hồi kinh tế. Hệ quả của việc thực hiện đồng thời chính sách tiền tệ mở rộng và chính sách thắt chặt tài khóa là nền kinh tế phục hồi không đồng đều, nợ gia tăng, giá tài sản tăng cao, và tăng trưởng năng suất chậm lại. Vai trò của chính sách tài khóa cần được phát huy hơn nữa để hỗ trợ nền kinh tế phục hồi sau đại dịch, kích cầu trong nước, thúc đẩy đầu tư vào cơ sở hạ tầng và công nghệ nhằm nâng cao năng suất, đặc biệt là đầu tư vào các ngành như năng

lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng và thích ứng với biến đổi khí hậu. Mức độ nợ cao, bao gồm cả nợ doanh nghiệp bằng đồng USD ở châu Á, làm tăng nguy cơ mất cân đối tài chính.

Trước đại dịch, nghịch lý của việc giảm tốc độ tăng năng suất trong bối cảnh công nghệ thay đổi nhanh chóng là vấn đề trọng tâm của nhiều cuộc tranh luận. Đối với một số nhà kinh tế, cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ ba của (bộ vi xử lý và truyền thông Internet) đã tạo ra nhiều thay đổi đáng kể về cách chúng ta tiêu thụ hàng hóa và dịch vụ, nhưng không chuyển đổi sản xuất theo những cách tương tự như quá trình điện khí hóa và sử dụng động cơ đốt trong của Cách mạng công nghiệp lần thứ hai. Một số người khác cho rằng yếu tố quyết định của Cách mạng công nghiệp lần thứ ba là sự sụt giảm về tỷ lệ đầu tư, đặc biệt là ở các nước thu nhập cao, coi đây là hệ quả của sự sụt giảm về tăng trưởng

tổng cầu. Dù thế nào đi nữa, bài học cho các nhà hoạch định chính sách là tác động của tiến bộ công nghệ đối với tăng trưởng năng suất và thu nhập đều chịu ảnh hưởng của các yếu tố kinh tế và chính trị, và sẽ là thiếu thốn đáng kể nếu cho rằng chỉ cần thay đổi công nghệ là đủ để khôi phục tăng trưởng.



VIỆT NAM TRÊN ĐÀ CHUYỂN ĐỔI TRÊN NHIỀU PHƯƠNG DIỆN

Chỉ trong một vài thập kỷ, Việt Nam đã chuyển mình từ một nền kinh tế kế hoạch hóa sang một nền kinh tế hỗn hợp và đa dạng; từ một nước sản xuất hàng nông nghiệp thành một nước xuất khẩu hàng hóa sản xuất chế tạo; từ một nước chủ yếu là nông thôn thành một nước nhiều đô thị; từ một nước thu nhập thấp thành một nước thu nhập trung bình; từ lực lượng lao động là chủ yếu là nông dân và tiểu thương tự doanh thành lực lượng lao động có quan hệ lao động giữa người lao động và người sử dụng lao động; từ một nước tiêu dùng công nghệ thành một nước tạo ra đổi mới sáng tạo công nghệ. Việt Nam ngày nay là một quốc gia giàu có hơn, năng động hơn, có tỷ lệ đô thị hoá cao hơn, có

trình độ văn hoá quốc dân cao hơn so với hai mươi năm trước¹.

1 *Tình trạng nghèo cùng cực về thu nhập (còn phổ biến vào năm 2000) hiện chỉ chiếm 2% dân số. Năm 2000, cứ năm người lao động thì có bốn người là lao động tự do hoặc lao động gia đình, nhưng đến năm 2019 cơ cấu lực lượng lao động có tỷ lệ đồng đều giữa và lao động hưởng lương và lao động tự do. Tỷ lệ lực lượng lao động trong lĩnh vực sản xuất chế tạo đã tăng gần ba lần. Khu vực nhà nước hiện chỉ chiếm 1/4 sản lượng trong nước và chưa đến 1/3 vốn đầu tư. Người Việt nhìn chung yêu thích công nghệ, tỷ lệ sử dụng Internet của Việt Nam cao nhất trong khu vực. Tất cả số liệu thống kê được trích dẫn từ trang web của Tổng cục Thống kê (www.gso.gov.vn) ngoại trừ số liệu về việc làm (ilostat.ilo.org) và tỷ lệ sử dụng internet (World Development Indicators).*



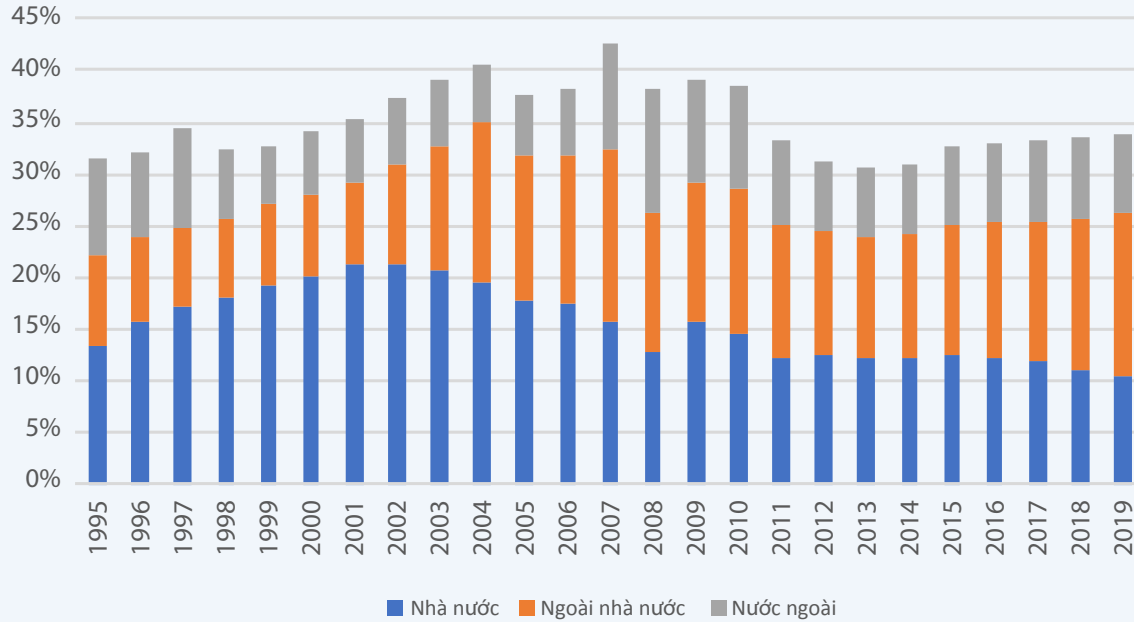
Các khía cạnh của quá trình chuyển đổi nêu trên mặc dù có liên kết với nhau nhưng không đồng bộ. Mức độ phát triển còn chưa đồng đều giữa các ngành, lĩnh vực, khu vực địa lý, làm nảy sinh mâu thuẫn và căng thẳng giữa các thể hệ công nghệ cũ và công nghệ mới, phương thức kinh doanh truyền thống và phương thức kinh doanh mới, quan điểm truyền thống và quan điểm hiện đại. Tuy nhiên, như nhà nghiên cứu kinh tế Albert Hirschman đã lập luận nhiều năm trước, tăng trưởng không cân đối không nhất thiết là một điều xấu (Hirschman 1972). Những nút thắt và những căng thẳng phát sinh từ quá trình tăng trưởng thiếu cân đối thường sẽ tạo động lực cho quá trình đổi mới sáng tạo, nhờ đó khắc phục rào cản để chuyển đổi - quá trình này thường được gọi là “phá rào” ở Việt Nam.

TÀI TRỢ CHO ĐẦU TƯ CÔNG

Một trong những thách thức lớn nhất của Việt Nam hiện nay là đảm bảo kinh phí cho đầu tư công. Từ năm 2002 đến 2019, đầu tư công giảm từ mức 22% xuống còn 11% GDP (Hình 2). Tuy nhiên, nhu cầu về đầu tư cho cơ sở hạ tầng hiện nay đang lớn hơn bao giờ hết. Là nước có đường bờ biển dài, đông dân cư, có 2 vùng đồng bằng trũng thấp, Việt Nam dễ bị ảnh hưởng bởi tác động của biến đổi khí hậu. Đầu tư công là cần thiết để triển khai các biện pháp thích ứng với biến đổi khí hậu như kiểm soát lũ lụt, tái định cư cho các cộng đồng dân cư dễ bị tổn thương, nghiên cứu nông nghiệp, trồng rừng, và xây dựng nhà chống bão. Để duy trì khả năng cạnh tranh trên thị trường quốc tế, Việt Nam cần giảm chi phí logistics và rút ngắn thời

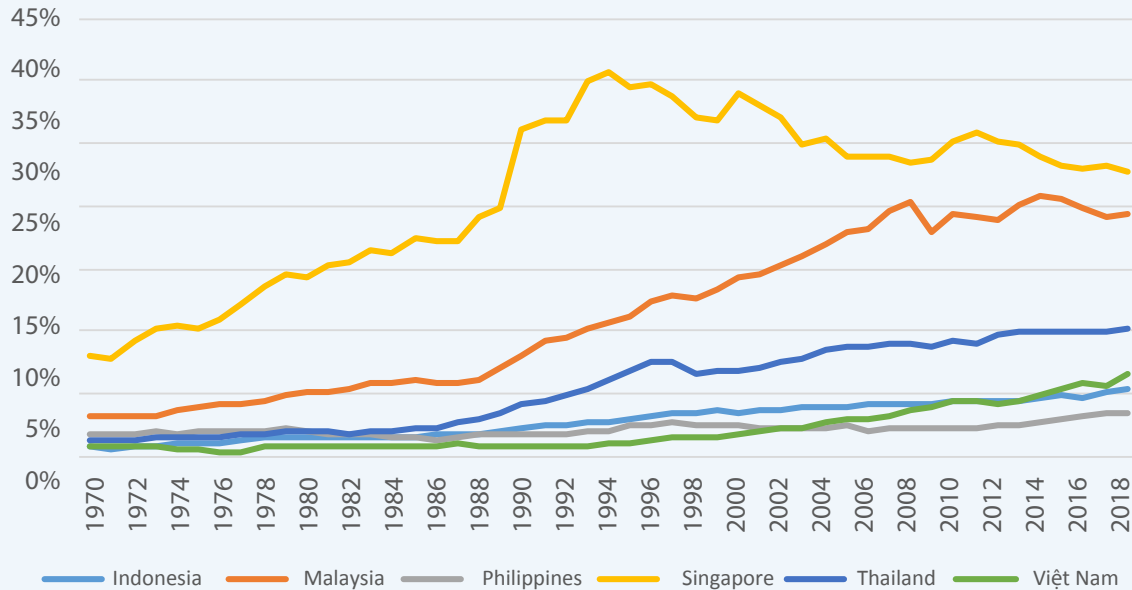
gian vận chuyển hàng hoá, hiện đại hóa các đô thị, và cải thiện kết nối kỹ thuật số. Mặc dù đã đạt được nhiều tiến triển trong các lĩnh vực này nhưng Việt Nam vẫn còn đi sau Malaysia và Thái Lan (Hình 3). Do đó, Việt Nam cần khẩn trương tăng cường đầu tư vào hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia. Theo thống kê, Việt Nam hiện chỉ dành 0,5% GDP cho nghiên cứu và phát triển, thấp hơn nhiều so với mức cần thiết để cạnh tranh với các đối thủ trong và ngoài khu vực (Hình 4).

Hình 2. Tỷ lệ đầu tư/GDP, 1995-2019



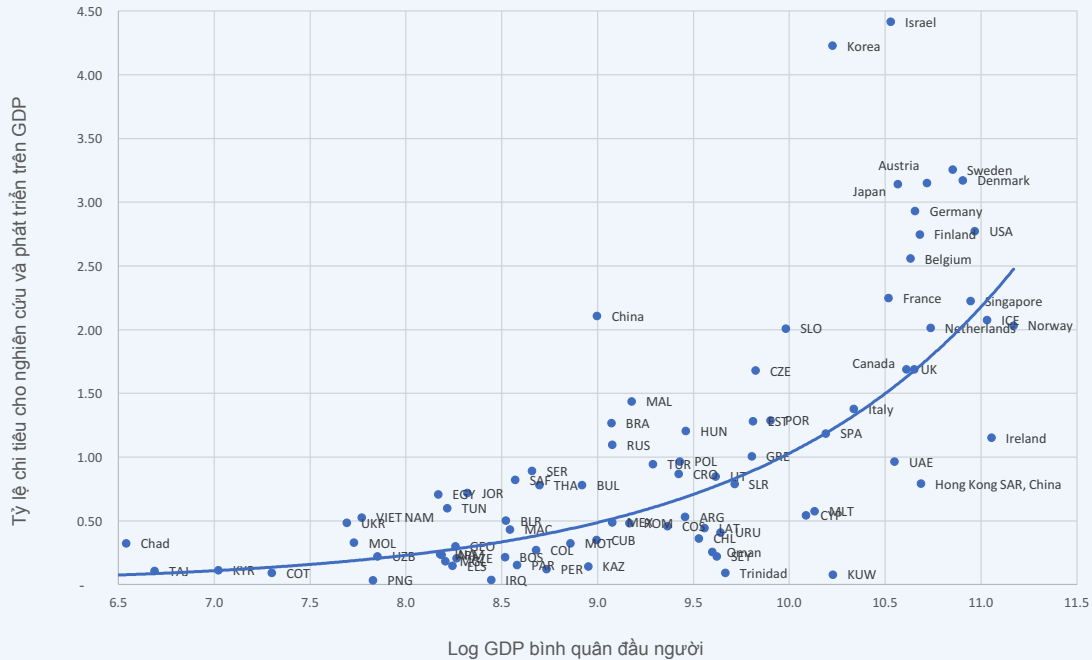
Nguồn: Tổng cục Thống kê

Hình 3. Tỷ lệ vốn khu vực công/GDP



Nguồn: Cơ sở dữ liệu về vốn và đầu tư của IMF

Hình 4. Tỷ lệ chi tiêu cho nghiên cứu và phát triển/GDP và GDP bình quân đầu người, 2016



Nguồn: Tính toán của các tác giả dựa trên số liệu từ UNESCO và World Development Indicators

Mặc dù nguồn vốn đầu tư nước ngoài và vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) có thể giúp ích phần nào, nhưng thực tế là phần lớn vốn đầu tư sẽ đến từ các nguồn trong nước. Là một nền kinh tế hạn chế về ngoại hối, Việt Nam nên giới hạn tài trợ nước ngoài chỉ trong các dự án có khả năng tự trả nợ bằng đồng ngoại tệ, tức là các dự án này phải tạo ra nguồn thu nhập hoặc nguồn tiết kiệm bằng ngoại tệ để trả nợ vay bằng ngoại tệ. Bên cạnh đó, Việt Nam cần thiết lập các thiết chế kinh tế mới để huy động nguồn vốn dài hạn trong nước và phân bổ đầu tư công hiệu quả hơn.

Các tổ chức đa phương như Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển Châu Á tận dụng khả năng vay với lãi suất thấp trên thị trường trái phiếu quốc tế để cung cấp các khoản vay dài hạn (bằng USD) cho các nước đang phát triển. Tương tự, các ngân hàng phát triển ở cấp quốc gia cũng cho vay dài hạn với lãi suất thấp bằng

đồng nội tệ. Một cuộc khảo sát gần đây ước tính rằng tổng tài sản do các ngân hàng phát triển quốc gia kiểm soát lên đến 5 nghìn tỷ USD vào năm 2015, lớn hơn tài sản của tất cả các ngân hàng phát triển đa phương cộng lại (Gallagher 2016). Các ngân hàng phát triển quốc gia huy động vốn từ chính phủ, thị trường vốn trong nước và quốc tế; đồng thời cung cấp các khoản vay dài hạn và bảo lãnh khoản vay, thường là thông qua hình thức đồng tài trợ cùng các đơn vị tài trợ tư nhân. Một số ví dụ về các tổ chức tài trợ đóng vai trò then chốt trong phát triển quốc gia bao gồm Ngân hàng Phát triển Trung Quốc, Ngân hàng tái thiết Đức (KfW) và Ngân hàng Phát triển Brazil (BNDES). Các ngân hàng phát triển quốc gia có quy mô lớn, được tổ chức một cách tinh vi, nhờ đó có khả năng tài trợ cho các dự án cơ sở hạ tầng lớn, phức tạp, có kỹ thuật tiên tiến, liên quan đến nhiều nhà thầu và có thành phần sử dụng đa dạng. Trong quá trình tài trợ cho các dự án phải chịu nhiều rủi ro về

kỹ thuật, tài chính, sinh thái và xã hội, các ngân hàng phát triển quốc gia đã xây dựng năng lực và tích lũy được nhiều kinh nghiệm về xử lý sự các tình huống phức tạp và đóng vai trò trung gian hoà giải giữa các nhóm lợi ích (Stuart 2018).

Việt Nam có 2 ngân hàng chính sách: Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VDB/NHPTVN) và Ngân hàng Chính sách xã hội (VBSP/NHCSXH), trong đó NHCSXH chuyên về tài chính vi mô và cho vay các doanh nghiệp vừa và nhỏ. NHPTVN huy động vốn thông qua trái phiếu do Chính phủ bảo lãnh và từ các nhà tài trợ chính thức để tài trợ cho phát triển cơ sở hạ tầng, xuất khẩu và các ngành chiến lược. NHPTVN cung cấp các khoản vay dài hạn và bảo lãnh cho các khoản vay của ngân hàng thương mại. Từ năm 2006-2016, NHPTVN đã huy động được 22,5 tỷ USD, trong đó có 9 tỷ USD cho sản xuất và phân phối điện (UNESCAP 2017). Với quy mô tài sản ở mức này,

NHPTVN còn tương đối nhỏ so với quy mô nền kinh tế. Hơn nữa, số liệu thống kê năm 2011 cho thấy 75% đến 80% các khoản vay của NHPTVN tập trung vào các doanh nghiệp nhà nước (Bình 2015).

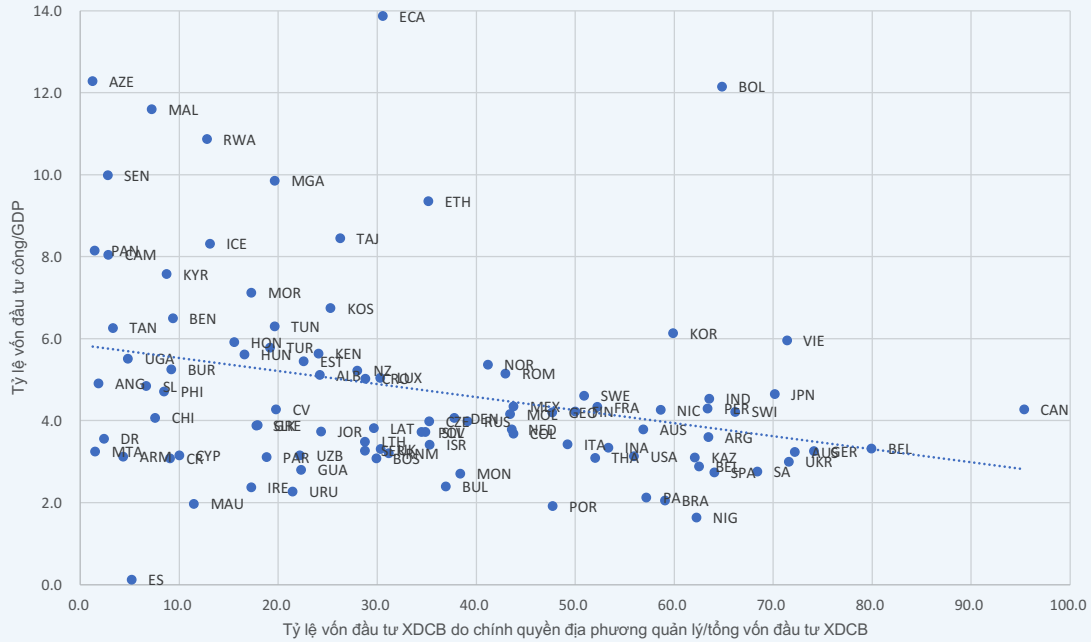
Thị trường trái phiếu doanh nghiệp trong nước cũng là một kênh tiềm năng để huy động vốn dài hạn. Thị trường trái phiếu doanh nghiệp trong nước bắt đầu phát triển mạnh từ năm 2005 và đến nay có giá trị tương đương với 10% GDP. Trở ngại chính là thiếu thông tin đáng tin cậy trên thị trường, thiếu cơ quan xếp hạng tín nhiệm đáng tin cậy, từ đó làm hạn chế sự phát triển của thị trường thứ cấp. Bên cạnh đó, cần có báo cáo chính xác và kịp thời về dữ liệu giao dịch trái phiếu để tăng tính minh bạch và tăng thanh khoản.

QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG

Sau khi quyết định đầu tư được phân cấp cho chính quyền địa phương và các bộ ngành, tình trạng phân tán trong công tác lập kế hoạch và thực hiện các dự án đầu tư công ngày càng gia tăng. Tình trạng phân tán trong hệ thống lập kế hoạch đầu tư công dẫn đến hai hệ quả tiêu cực. Thứ nhất, các dự án cấp địa phương và cấp ngành được lập kế hoạch và phê duyệt một cách riêng lẻ, không cân nhắc thoả đáng đến các ưu tiên chiến lược của quốc gia. Do thiếu phối hợp giữa các dự án trong cùng một khu vực địa lý nên chi phí gia tăng và lợi ích xã hội ròng giảm. Thứ hai, việc chia nhỏ chương trình đầu tư công thành hàng trăm dự án nhỏ làm tăng chi phí thực hiện và chậm tiến độ triển khai.

Với hơn 70% vốn đầu tư công do chính quyền địa phương quản lý giải ngân, Việt Nam là một trong những quốc gia phân cấp đầu tư công mạnh mẽ nhất trên thế giới (Hình 5). Việc phân cấp cho chính quyền địa phương quản lý giải ngân có tương quan với mức đầu tư công thấp hơn; điều này là do các đơn vị trực thuộc chính quyền địa phương không đủ lớn để đạt lợi thế kinh tế về quy mô, ngoài ra họ cũng ưu tiên các dự án nhỏ hơn. Bên cạnh đó, chính quyền địa phương bị hạn chế về khả năng huy động vốn và chi phí huy động vốn. Các nguồn thu của chính quyền địa phương cũng mang tính chu kỳ hơn do bị hạn chế về mức vay và dư nợ vay (UNDP 2018).

Hình 5. Tỷ lệ vốn đầu tư công/GDP và tỷ lệ vốn đầu tư công do chính quyền địa phương quản lý/tổng vốn đầu tư công, 2016



Nguồn: OECD-UCLG Đài quan sát thế giới về Tài chính và Đầu tư của Chính phủ

Trong hai thập kỷ qua, Việt Nam đã tiến hành phân cấp quy trình lập kế hoạch, phân bổ ngân sách đầu tư công và thực hiện đầu tư công. Kế hoạch đầu tư công được tổng hợp từ danh sách các dự án do các bộ và chính quyền địa phương trình; đối với hầu hết các dự án thuộc các nhóm theo phân loại, quyết định phê duyệt dự án đầu tư công thuộc về các chủ dự án. Việc tách biệt giữa quy trình quyết định dự án đầu tư công và quy trình phân bổ ngân sách cho dự án đầu tư công khiến tỷ lệ hoàn thành giảm do thiếu kinh phí và chậm trễ trong triển khai. Các dự án ưu tiên cấp quốc gia do Quốc hội phê duyệt với sự tham mưu hỗ trợ của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tuy nhiên lãnh đạo chính quyền địa phương cũng có ảnh hưởng nhất định đến các quyết định này do chiếm đa số đại biểu Quốc hội. Việc đánh giá và giám sát triển khai dự án đầu tư công do các bộ và chính quyền địa phương thực hiện, báo cáo Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính.

Tình trạng phân tán trong quy trình lập kế hoạch làm giảm tác động của đầu tư công trong mọi lĩnh vực. Thay vì phát triển các hệ thống logistics tích hợp nhằm chuyển hướng luồng hàng hoá xuất nhập khẩu đến 2 hoặc 3 cảng lớn tận dụng dịch vụ vận tải hàng hóa đường dài, Việt Nam đã xây dựng hàng trăm cảng nhỏ kết nối với các khu công nghiệp qua nhiều tuyến đường cấp địa phương. Mỗi tỉnh đều có quy hoạch xây dựng sân bay, cảng và nhiều khu công nghiệp. Hoạt động sản xuất công nghiệp bị phân tán về mặt địa lý, làm giảm tác động hội tụ ngành trong các ngành xuất khẩu.

Tình trạng phân tán còn dẫn đến sự chậm trễ trong triển khai do chính quyền cấp tỉnh chưa đủ năng lực để quản lý các dự án đầu tư công quy mô lớn. Giải ngân đầu tư công giảm theo mức độ phân cấp (Hình 6). Mặc dù có nhiều nguyên nhân dẫn đến chậm trễ trong thực hiện dự án, nhưng nguyên nhân thường trực là do yếu kém

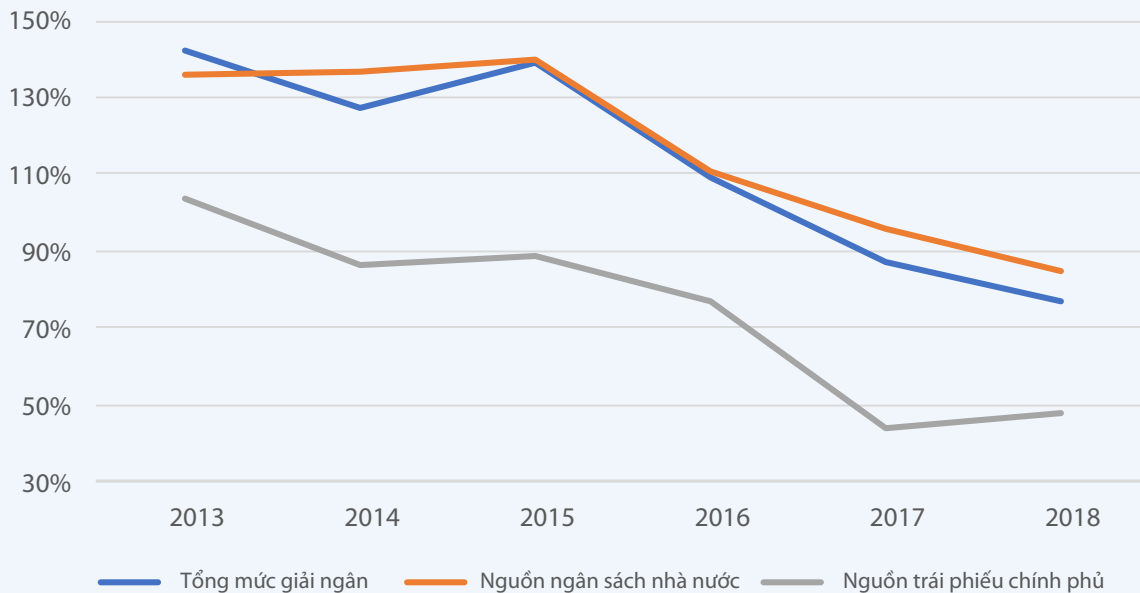
trong công tác lập kế hoạch và thiếu phối hợp theo ngành dọc với các bộ/đơn vị tài trợ (UNDP, 2019). Ngay cả các dự án ưu tiên cấp quốc gia như Dự án Đường cao tốc Bắc Nam và Dự án Sân bay Long Thành cũng đã bị chậm trễ do hạn chế về năng lực ở của chính quyền địa phương. Bên cạnh đó, một nguyên nhân phổ biến khác dẫn đến chậm trễ trong triển khai là thương lượng, đền bù giải phóng mặt bằng.

Luật Quy hoạch 2017 có hiệu lực vào năm 2019 góp phần giải quyết một số vấn đề nêu đã nêu trên đây. Luật Quy hoạch kêu gọi thành lập các cơ quan lập quy hoạch cấp vùng để tăng cường phối hợp giữa các tỉnh. Nếu các cơ quan lập quy hoạch cấp vùng được trao quyền quyết định đầu tư thay cho chính quyền địa phương thì có thể góp phần khắc phục tình trạng đầu tư phân tán, hiệu quả thấp. Tuy nhiên, Luật Đầu tư công không cho phép linh hoạt nhiều trong việc điều chỉnh quy hoạch phát triển, do danh mục dự



án cuối cùng phải được Quốc hội thông qua và chỉ có Quốc hội mới có thẩm quyền điều chỉnh danh mục dự án cuối cùng.

Hình 6. Tình hình thực hiện đầu tư công so với kế hoạch phân bổ vốn



Nguồn: Bộ Tài chính

Việc xác định thẩm quyền và phân công trách nhiệm cho các cấp, các ngành trên thực tế còn chưa tương xứng với quy mô và tầm quan trọng của các dự án đầu tư. Các dự án quan trọng quốc gia và các dự án liên tỉnh nên được các cơ quan cấp trung ương lập kế hoạch và thực hiện, kinh phí thực hiện do chính chính quyền trung ương bố trí. Bên cạnh đó, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần nâng cao năng lực thẩm định, giám sát và đánh giá dự án đầu tư. Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng cần được trao quyền thực hiện đánh giá độc lập các dự án theo quy định của Luật Đầu tư công. Ngoài ra, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần xây dựng hệ thống thông tin quản lý phục vụ công tác thu thập và xử lý thông tin về xác định, thẩm định, lựa chọn dự án, phân bổ nguồn lực, thực hiện, giám sát và đánh giá dự án, đồng thời cung cấp thông tin này cho các bên liên quan.

Trong hệ thống phân cấp đầu tư công như hiện nay, chính quyền trung ương không có khả năng

kiểm soát quyết định đầu tư và phân bổ kinh phí thực hiện. Khi có quá nhiều dự án đang triển khai, nguồn lực sẽ được phân bổ dựa trên yêu cầu từ chủ dự án. Việc phân bổ thiếu kinh phí dẫn đến chậm trễ trong triển khai một số dự án, trong khi một số dự án khác dù không thể giải ngân nhưng vẫn muốn cát cứ nguồn vốn. Quy định về mức trần khuôn khổ tài chính trung hạn vẫn được tuân thủ, nhưng việc phân bổ ngân sách giữa các dự án còn chưa cân nhắc đến nhu cầu và hiệu quả triển khai dự án. Bên cạnh đó, quy định bắt buộc phải có sự chấp thuận của Quốc hội để điều chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn dẫn đến một số thủ tục cứng nhắc, làm giảm hiệu quả và tác động của đầu tư công.

CHUYỂN ĐỔI VỀ THỂ CHẾ VÀ HỆ THỐNG ĐỔI MỚI SÁNG TẠO QUỐC GIA

Số phận của các doanh nghiệp sản xuất chế tạo ngày càng gắn chặt với năng lực công nghệ. Không theo kịp tốc độ đổi mới sáng tạo không chỉ dẫn đến lợi nhuận thấp hơn mà còn có thể khiến doanh nghiệp thất bại và mất vốn. Các doanh nghiệp ngày càng nay buộc phải “chạy đua công nghệ”, theo đó ít nhất họ phải chi tiêu cho nghiên cứu phát triển tương đương với mức của các đối thủ cạnh tranh. Chi tiêu cho nghiên cứu và phát triển đã tăng gấp đôi trong hai thập kỷ đầu của thiên niên kỷ thứ hai, hiện đã vượt quá 2 nghìn tỷ USD mỗi năm. Ở các nước tiên tiến, khu vực công tăng chi tiêu cho nghiên cứu và phát triển thông qua nhiều kênh khác nhau, bao gồm chi cho công nghệ quân sự và các lĩnh

vực mua sắm công khác, hỗ trợ cho các cơ sở nghiên cứu và các cơ sở giáo dục đại học thuộc cả khu vực công lập và khu vực tư, chính sách năng lượng, hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ. “Tinh thần khởi nghiệp kinh doanh” đã trở thành xu hướng chủ đạo trong bối cảnh tốc độ đổi mới công nghệ ngày càng tăng và các hệ quả về mặt xã hội và chính trị của việc tụt hậu về công nghệ ngày càng trở nên rõ ràng hơn (Mazzucato 2015).

Vai trò trung tâm của chuyển đổi công nghệ đối với sự phát triển của doanh nghiệp khiến các quốc gia ngày càng quan tâm chú ý hơn đến việc xây dựng Hệ thống Đổi mới sáng tạo quốc gia (NIS). Hệ thống Đổi mới sáng tạo quốc gia

là một hệ sinh thái được cấu thành từ nhiều tổ chức, bao gồm các doanh nghiệp (đặc biệt là trong lĩnh vực công nghệ cao), các đơn vị nghiên cứu thuộc khu vực công lập và khu vực tư nhân, các cơ quan trực thuộc chính phủ, các cơ sở giáo dục đại học và các cơ sở đào tạo khác, ngân hàng, quỹ đầu tư và các đơn vị đầu tư tư nhân khác. Vai trò của Hệ thống Đổi mới sáng tạo quốc gia có thể khác nhau tùy thuộc vào các yếu tố về cấu trúc và lịch sử của mỗi quốc gia. Một số nước đang phát triển đã phỏng theo mô hình tổ chức Hệ thống Đổi mới sáng tạo từ các nước đã triển khai thành công, nhưng những mô hình này cần được điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh cụ thể của mỗi nước, đồng thời cần điều chỉnh khi nền kinh tế phát triển hơn và công nghệ thay đổi (Lundvall 2010).

Việc thúc đẩy nhu cầu đổi mới sáng tạo gặp nhiều khó khăn hơn so với việc tăng cung, đặc biệt là trong bối cảnh lợi nhuận theo quy mô

và mức độ tập trung quyền lực thị trường ngày càng tăng. Khoảng cách ngày càng lớn giữa các công ty lớn trên thị trường thế giới và các công ty nhỏ trong nội địa có thể có thể khiến các công ty nội địa mắc kẹt trong phân khúc doanh nghiệp thâm dụng lao động, giá trị gia tăng thấp của chuỗi cung ứng. Chính sách trợ cấp và ưu đãi thuế sẽ không có tác dụng thúc đẩy đổi mới sáng tạo đối với các doanh nghiệp không biết cách đổi mới sáng tạo; điều cần làm là xây dựng mạng lưới kết nối các nhà đổi mới sáng tạo với các các doanh nghiệp trong nước, tìm cách kết hợp công nghệ phù hợp với cơ hội kinh doanh, đặc biệt là trong các phân khúc sản xuất sản phẩm và linh kiện đầy năng động, trong đó việc nắm vững một lượng lớn kiến thức và kinh nghiệm về công nghệ không phải là một lợi thế mang tính quyết định (Lee , 2019).

Tại Đài Loan, các viện nghiên cứu khu vực công đã đi tiên phong trong hệ thống đổi mới sáng



tạo quốc gia, tập trung vào các công nghệ chu kỳ ngắn và chuyển đổi các sáng kiến khả thi về mặt thương mại thành các doanh nghiệp mới hoặc xây dựng quan hệ đối tác với các doanh nghiệp đang hoạt động. Mặc dù một số dự án liên doanh mới theo hình thức này ban đầu chỉ có quy mô nhỏ, nhưng điều quan trọng là các dự án này có khả năng mở rộng nhanh chóng để đạt được lợi thế kinh tế về quy mô và đầu tư cho nghiên cứu và phát triển. Ở cả Đài Loan và Hàn Quốc, quá trình này đòi hỏi phải tập trung vào xuất khẩu (do thị trường trong nước tương đối nhỏ), khả năng tiếp cận nguồn tài chính dài hạn, và môi trường pháp lý tạo thuận lợi cho doanh nghiệp, không phân biệt đối xử với các doanh nghiệp lớn (Lee 2019).

Hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia của Việt Nam bao gồm các viện nghiên cứu thuộc khu vực công, các cơ sở giáo dục đại học, các khu công nghệ cao, các quỹ đầu tư mạo hiểm, và

chính sách ưu đãi thuế. Khoa học và công nghệ được xác định là lĩnh vực ưu tiên trong các Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm. Theo Luật Khoa học và Công nghệ năm 2013, Nhà nước bảo đảm chi cho khoa học và công nghệ từ 2% trở lên trong tổng chi ngân sách nhà nước hằng năm. Tuy nhiên, kể từ năm 2008, tỷ lệ chi ngân sách nhà nước mỗi năm cho khoa học công nghệ mới chỉ đạt 50% so với chỉ tiêu quy định trong luật. Mục tiêu tham vọng tạo đột phá về năng suất thông qua khoa học và công nghệ vẫn chưa thành hiện thực.

Về việc xây dựng hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia, Chính phủ Việt Nam đã nhấn mạnh vai trò quan trọng của cơ chế thị trường và việc xây dựng một hệ sinh thái tạo thuận lợi cho sự phát triển của các công ty khởi nghiệp công nghệ cao. Với sự hỗ trợ của các nhà tài trợ và các tập đoàn nước ngoài, các cơ quan cấp trung ương

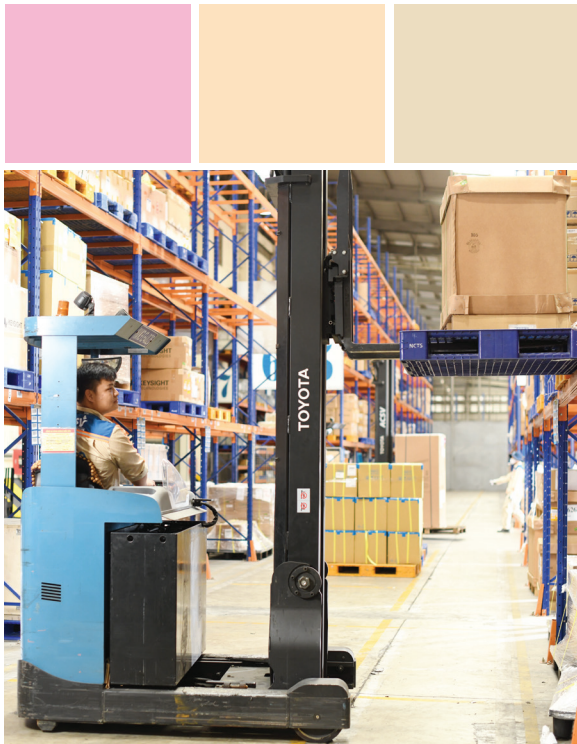
và cấp tỉnh đã tổ chức đào tạo, thiết lập cổng thông tin trực tuyến để chia sẻ thông tin, đồng thời tài trợ không hoàn lại và cấp tín dụng cho các công ty khởi nghiệp có hàm lượng công nghệ cao. Năm 2016, Chính phủ Việt Nam đã khởi động Đề án “Hỗ trợ hệ sinh thái khởi nghiệp đổi mới sáng tạo quốc gia đến năm 2025” (Đề án 844) nhằm cải thiện môi trường pháp lý và cung cấp vốn cho các doanh nghiệp khởi nghiệp đổi mới sáng tạo. Đến cuối tháng 8 năm 2020, dự án đã hỗ trợ 2.500 liên doanh trong lĩnh vực đổi mới sáng tạo (Onishi 2020).

Việt Nam cũng đã thành công trong việc thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài vào lĩnh vực công nghệ, bao gồm nguồn đầu tư từ các công ty hàng đầu thế giới như Samsung, Intel, Microsoft, Apple, Nintendo, Canon và nhiều công ty khác. Các doanh nghiệp là nhà cung cấp của các công ty đầu chuỗi này sau đó cũng đầu tư theo hướng tương tự, nhờ đó tạo cơ hội cho các

doanh nghiệp trong nước tham gia vào chuỗi cung ứng của họ. Tuy nhiên, một thách thức lớn là vấn đề quy mô: các công ty toàn cầu cần các nhà cung cấp đủ lớn để cung ứng số lượng lớn các thiết bị tiêu chuẩn hóa với chất lượng đạt yêu cầu và mức giá cạnh tranh. Trong khi đó, các công ty công nghệ Việt Nam vẫn còn quá nhỏ để sản xuất ở quy mô này, do đó khiến các công ty toàn cầu phải quay trở lại với các nhà cung cấp thường xuyên của họ (Pham 2019).

Để thu hẹp khoảng cách giữa các công ty khởi nghiệp quy mô nhỏ trong nước và các công ty lớn toàn cầu thì sẽ cần không chỉ một “hệ sinh thái đổi mới sáng tạo” tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển thị trường. Một biện pháp nữa cần thực hiện là tăng cường đầu tư công cho khoa học và công nghệ theo quy mô lớn hơn, tập trung vào các công nghệ có chu kỳ ngắn, tạo cơ hội tốt nhất cho tăng trưởng nhanh. Cho đến nay, việc thiếu kinh phí và thiếu hiệu quả

phối hợp giữa các cơ quan trực thuộc Chính phủ khiến cho vai trò năng động của Chính phủ chưa được phát huy đúng mức (Klingler-Vidra 2020). Để khắc phục những vấn đề này, cần có một cam kết mạnh mẽ hơn của Chính phủ nhằm đưa khoa học và công nghệ trở thành trung tâm của chính sách phát triển công nghiệp. Có thể xác định các ngành triển vọng căn cứ trên mô hình dự báo xu hướng nhu cầu do các công ty tích hợp hệ thống đã có mặt tại Việt Nam xây dựng; bên cạnh đó, để tăng tính hấp dẫn, Nhà nước có thể tiến hành tài trợ đối ứng với điều kiện có nguồn tài trợ từ khu vực tư nhân. Các trung tâm nghiên cứu thuộc khu vực công cũng có thể nhận cổ phần từ các doanh nghiệp trong nước sử dụng các sáng kiến đổi mới sáng tạo của họ, hoặc phát triển các sáng kiến đổi mới sáng tạo này thành các doanh nghiệp tư nhân.



KẾT LUẬN

Quá trình phục hồi kinh tế và triển vọng kinh tế trong dài hạn của Việt Nam phụ thuộc vào quá trình cải cách thể chế kinh tế. Cần có các nguồn tài chính dài hạn mới để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng và tăng tốc các dự án chậm hình thành. Ở các nước đang phát triển khác, các ngân hàng phát triển quốc gia đã thực hiện được vai trò này, cung cấp các khoản vay dài hạn hoặc bảo lãnh khoản vay cho các dự án thuộc cả khu vực công và khu vực tư nhân. Bên cạnh đó, cần xây dựng môi trường pháp lý và thể chế cho thị trường trái phiếu doanh nghiệp trong nước.

Quá trình phát triển cơ sở hạ tầng gặp khó khăn do thiếu phối hợp giữa các ngành và các vùng. Việc phân cấp quyết định đầu tư cho cấp tỉnh và việc tách biệt giữa quyết định lựa chọn

dự án với quyết định phân bổ kinh phí thực hiện dự án khiến số lượng các dự án nhỏ tăng mạnh, trùng lặp dự án, không tận dụng được lợi thế kinh tế về quy mô. Một phần nguyên nhân dẫn tình trạng vượt chi phí và chậm trễ trong triển khai là do năng lực của chính quyền địa phương còn hạn chế. Hệ quả của tình trạng phân tán đã được ghi nhận trong Luật Quy hoạch năm 2017 nhưng đến nay tình trạng này vẫn chưa được cải thiện trong thực tế. Các quyết định đầu tư công cần đảm bảo thống nhất với các kế hoạch và chiến lược phát triển của quốc gia và khu vực, góp phần thúc đẩy phát triển các cụm công nghiệp trong mọi trường hợp có thể để nâng cao năng lực cạnh tranh của các ngành xuất khẩu.

Hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia của Việt Nam chưa được đầu tư đúng mức, chưa xác định rõ sứ mệnh, tầm nhìn, vai trò quan trọng của tính gắn kết trong toàn hệ thống. Mục đích

của việc xây dựng hệ sinh thái hỗ trợ cho đổi mới sáng tạo là hoàn toàn chính đáng và hợp lý, nhưng đến nay còn thiếu các yếu tố cần thiết để xây dựng năng lực công nghệ cho các doanh nghiệp trong nước. Cần tập trung mạnh mẽ hơn vào thúc đẩy tăng trưởng xuất khẩu, đặc biệt là trong lĩnh vực sản xuất chế tạo, đồng thời cần có các công cụ để thúc đẩy nhu cầu và nguồn cung sáng kiến đổi mới sáng tạo.

Tài liệu phân tích chính sách này được thực hiện bởi ông Nguyễn Thắng, Giám đốc Trung tâm Phân tích và Dự báo, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam, và ông Jonathan Pincus, Chuyên gia Kinh tế Quốc tế Cao cấp, UNDP Việt Nam. Tất cả các quan điểm thể hiện trong tài liệu này đều là của tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Trung tâm Phân tích và Dự báo, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam và UNDP.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Binh, L.D. and Quang D.H. 2015. *Are There Preferential Treatments of SOEs: Evidence from Practice*. Hanoi: Central Institute for Economic Management.

Gallagher, K.P and Sklar, S. 2016. *Nationalizing Development Finance: Putting National Development Banks in Context (Global Economic Governance Initiative)*. Boston University. Boston: Boston University.

Hirschman, Albert O. 1972. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.

Klingler-Vidra, R., & Wade, R. 2020. "Science and Technology Policies and the Middle-Income

Trap: Lessons from Vietnam. , 56(4), 717–731." *The Journal of Development Studies* 56 (4): 717-731.

Lee, K. 2019. *The art of economic catch-up: Barriers, detours and leapfrogging in innovation systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lundvall, B.-Å. 2010. *National systems of innovation: Toward a theory of innovation and interactive learning* . London: Anthem Press.

Mazzucato, M. 2015. *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. New York: Public Affairs.

Onishi, T. 2020. "Vietnam to drive high-tech startups with new incentives." *Nikkei Asia*, 24 September.

Pham, L. 2019. "Your Next iPhone Might Be Made in Vietnam. Thank the Trade War." *New York Times*, 30 July.

Stuart, R. and Ramos, L. 2018. "The Future of Development Banks: The Case of Brazil's BNDES." In *The future of national development banks*, by S. and Ocampo, J.A. Griffith-Jones, 86-111. Oxford: Oxford University Press.

UNDP. 2018. "Financing Sustainable Development in Vietnam: A Development Finance Assessment." Ha Noi.

UNESCAP. 2017. "Infrastructure Financing Strategies for Sustainable Development in Viet Nam." Bangkok.





UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

304 Kim Ma, Ha Noi, Viet Nam

Tel: +(84 24) 38500 100 | Fax: +(84 24) 37265 520 | www.vn.undp.org

www.facebook.com/undpvietnam

<https://twitter.com/UNDPVietNam>

