

# Các công cụ điều tiết kinh tế vĩ mô ở Việt Nam: Năng lực và một số giới hạn đặt ra

Trần Đức Hiệp\*

Ngày nhận: 02/02/2015

Ngày nhận bản sửa: 13/02/2015

Ngày duyệt đăng: 25/02/2015

## Tóm tắt:

*Dựa trên mối nghi ngại cho rằng các công cụ điều tiết kinh tế vĩ mô ở Việt Nam trong thời gian gần đây chưa được sử dụng có hiệu quả, bài viết đã tiến hành khảo cứu năng lực điều tiết của các công cụ kinh tế then chốt đang được sử dụng ở Việt Nam trong quá trình đảm trách mục tiêu ổn định và phát triển nền kinh tế. Từ đây, bài viết bước đầu chỉ ra các hạn chế chủ yếu của Việt Nam trong việc sử dụng các công cụ kinh tế này. Điển hình là sự suy giảm năng lực điều tiết của khu vực kinh tế nhà nước; chính sách tiền tệ mang tính chất tùy ứng (discretionary), trong khi đó chính sách đầu tư công nhằm dẫn dắt sự phát triển còn nhiều lúng túng. Trên cơ sở đó, bài viết phác thảo một số ranh giới, điều kiện hay giới hạn nhằm nâng cao hơn nữa hiệu quả sử dụng các công cụ kinh tế ở Việt Nam trong thời gian tới.*

**Từ khóa:** công cụ điều tiết kinh tế, chính sách tài khóa, thất bại của nhà nước.

## Macroeconomic regulation tools in Vietnam: Capability and redetermined conditions

### Abstract:

*Based on the concern that macroeconomic regulation tools in Vietnam have not been used effectively, this paper examines regulation capability of the key economic tools being used in Vietnam in achieving the goal of economic stabilisation and development. The paper then points out the main weak points of Vietnam in using these economic tools. The most typical problems include the declining regulation capability of the state economic sector, the discretionary monetary policy, and the confusing public investment policy. On the basis of this analysis the paper maps out some conditions in order to enhance the effectiveness of the economic tools in Vietnam in the coming time.*

*Keywords:* Economic regulation tool, financial policy, state failure

## 1. Đặt vấn đề

Trong gần 30 năm qua kể từ khi thực hiện công cuộc Đổi mới nền kinh tế, Việt Nam đã đạt được những thành tựu quan trọng về mọi mặt. Lý giải cho thành công này, người ta thường đề cập đến cơ chế thị trường, cơ chế đã tạo ra năng lực giải phóng và phân bổ các nguồn lực trong nền kinh tế Việt Nam ngày càng tối ưu hơn. Bên cạnh đó, cũng dễ nhận thấy rằng, Việt Nam còn từng bước đã thiết lập và làm chủ được các công cụ điều tiết kinh tế ngày

càng đa dạng, hiện đại và hiệu quả trong việc giảm thiểu các thất bại của thị trường, dẫn hướng nền kinh tế đạt được các mục tiêu xã hội mong muốn. Tuy nhiên, trong giai đoạn gần đây, trước sự suy giảm chất lượng tăng trưởng của nền kinh tế, kéo theo đó là những hệ lụy về xã hội, nhiều nhà phân tích cho rằng các công cụ điều tiết ở Việt Nam đã không được sử dụng có hiệu quả nhất, có công cụ còn trở thành vật cản kìm hãm sự phát triển. Sự thực, các công cụ kinh tế ở Việt Nam trong thời gian vừa qua thể hiện khả năng điều tiết ra sao và trong

thời gian tới việc sử dụng các công cụ này cần lưu ý những giới hạn gì để nền kinh tế không phải hứng chịu những thất bại từ phía thị trường cũng như phải hứng chịu những thất bại từ sự can thiệp sai lệch của Nhà nước. Đây là những câu hỏi cốt yếu mà bài viết bước đầu muốn được luận giải dựa chủ yếu trên những chứng cứ thu lượm được từ phương pháp thống kê mô tả.

## **2. Thực trạng năng lực điều tiết nhìn từ các công cụ kinh tế ở Việt Nam trong thời gian gần đây**

### **2.1. Khả năng điều tiết nền kinh tế bằng các công cụ trực tiếp**

Trong một thời gian dài cho đến trước khi tiến hành tái cấu trúc nền kinh tế năm 2011, khu vực kinh tế nhà nước mà cốt lõi là các doanh nghiệp nhà nước vẫn được coi và được sử dụng như công cụ trực tiếp để nhà nước điều hành kinh tế vĩ mô cũng như thực hiện các chức năng xã hội. Tuy nhiên, việc sử dụng doanh nghiệp nhà nước như công cụ để điều tiết nền kinh tế đang vấp phải những nghi ngại xét trên phương diện hiệu quả hoạt động khi được so sánh với hệ thống dân doanh. Doanh nghiệp nhà nước trong nhiều trường hợp không còn là công cụ mà trở thành mục tiêu của Nhà nước và lấn lướt các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Mỗi nghi ngại này được nhìn nhận trên các khía cạnh sau:

#### **2.1.1. Đóng góp của doanh nghiệp nhà nước trong tổng giá trị sản xuất công nghiệp**

Mức đóng góp này đã suy giảm mạnh trong thời gian qua, cụ thể mức đóng góp của kinh tế nhà nước (trong đó trụ cột là doanh nghiệp nhà nước) đã giảm từ 34.2% (năm 2000) xuống còn 18.2% (năm 2010), trong khi tỷ trọng của kinh tế ngoài nhà nước (trong đó trụ cột là doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp cá thể, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần không có vốn nhà nước từ 51% trở lên) tăng gần 90% từ 24.5% (năm 2000) lên 40% (năm 2010), và tỷ trọng của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (chủ yếu là doanh nghiệp FDI) duy trì ổn định quanh ngưỡng 40% (Tổng cục Thống kê, 2007, 2011 và 2012). Sự suy giảm về đóng góp của doanh nghiệp nhà nước vào giá trị sản xuất công nghiệp không chỉ đáng báo động khi đặt trong sự so sánh với khu vực FDI mà đặt trong sự so sánh với chính bản thân hệ thống doanh nghiệp nhà nước trong giai đoạn trước đó. Trong cả hai giai đoạn 2001– 2005 và 2006 – 2010, tỷ trọng giá trị sản xuất công nghiệp của khu

vực doanh nghiệp nhà nước đều thấp hơn so với khu vực doanh nghiệp tư nhân và FDI đồng thời thể hiện sự suy giảm (25.5% của giai đoạn 2006 – 2010 so với 28.9% của giai đoạn 2001– 2005). Trong bối cảnh các nguồn lực đầu vào của doanh nghiệp nhà nước liên tục được duy trì ở mức cao và không có dấu hiệu bị thắt chặt thì sự suy giảm về giá trị sản xuất công nghiệp của doanh nghiệp nhà nước như trên là dấu hiệu phản ánh sự yếu kém về hiệu quả sản xuất kinh doanh của hệ thống (Vũ Thành Tự Anh, 2012), năng lực can thiệp vào nền kinh tế theo đó bị suy giảm.

#### **2.1.2. Đóng góp của doanh nghiệp nhà nước vào GDP**

Theo tính toán dựa trên số liệu của tổng cục thống kê, tỷ trọng của kinh tế nhà nước trong GDP đã giảm từ xấp xỉ 40% (năm 2000) xuống còn 33% (năm 2011). Giai đoạn từ 2011 đến nay, đóng góp vào GDP (giá so sánh 2010) của khu vực kinh tế nhà nước liên tục giảm từ 33,5% xuống dưới mức 30% trong khi đó khu vực kinh tế ngoài nhà nước (không kể khu vực FDI) có tỷ trọng đóng góp tăng tương ứng từ 48% lên gần 50%. Nếu khấu trừ ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia và đóng góp kinh tế của các bộ phận cấu thành khác trong kinh tế nhà nước thì tỷ trọng của doanh nghiệp nhà nước trong GDP hiện ở khoảng mức 27 – 28% (Vũ Thành Tự Anh, 2012).

#### **2.1.3. Đóng góp của doanh nghiệp nhà nước cho thu ngân sách**

Tỷ trọng đóng góp cho thu ngân sách (không tính nguồn thu từ dầu thô) của doanh nghiệp nhà nước đã giảm từ 65,1% (năm 2000) xuống còn 46% (năm 2009), trong khi tỷ trọng đóng góp cho thu ngân sách của doanh nghiệp FDI đã tăng trong giai đoạn tương ứng từ 15,7% lên 27,8%, và của doanh nghiệp tư nhân tăng từ 19,2% lên 26,2% (Tổng cục Thống kê, 2007 và 2011).

#### **2.1.4. Vai trò của các tập đoàn kinh tế nhà nước và các tổng công ty nhà nước**

Với mục tiêu tăng cường sức cạnh tranh của ngành trong bối cảnh toàn cầu hóa, tích cực chủ động tham gia vào chuỗi sản phẩm, chuỗi giá trị gia tăng toàn cầu, từ năm 2005, Việt Nam đã đẩy mạnh hình thành 12 tập đoàn kinh tế nhà nước nắm giữ 9 ngành then chốt. Do hầu hết đều hoạt động trong môi trường kinh doanh độc quyền nên tỷ trọng doanh thu/GDP của các tập đoàn kinh tế nhà nước ở

Việt Nam ở mức rất cao. Điều đáng nói, để có được doanh thu không lồ này, các tập đoàn được hưởng lợi nhiều từ các chính sách ưu đãi của chính phủ thay vì là kết quả của hoạt động kinh doanh trong môi trường cạnh tranh toàn cầu. Doanh thu lớn nhưng các chỉ tiêu tài chính doanh nghiệp của các tập đoàn kinh tế nhà nước và các tổng công ty nhà nước đều không thực sự lành mạnh. Theo số liệu của Bộ Tài chính (2012), 30/85 tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước của Việt Nam có tỷ lệ nợ phải trả/vốn chủ sở hữu xấp xỉ 3 lần; cá biệt có các tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty nhà nước có tỷ lệ này trên 10 lần. Tỷ suất lợi nhuận/vốn chủ sở hữu (ROE) của tập đoàn kinh tế đều không cao. Năm 2008, gần 20% số tập đoàn kinh tế nhà nước/tổng công ty nhà nước có tỷ suất này từ 0-5%; 22% số tập đoàn kinh tế nhà nước/tổng công ty nhà nước có tỷ suất ROE đạt 5-10%, 16,5% số tập đoàn kinh tế nhà nước/tổng công ty nhà nước có tỷ suất ROE đạt từ 10-15% và chỉ có 40% số tập đoàn kinh tế nhà nước/tổng công ty nhà nước có tỷ suất ROE đạt trên 15%. Năm 2010, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu của tập đoàn kinh tế nhà nước là 16,5% - tương đương với lãi suất huy động trung bình của tổ chức tín dụng trong cùng năm. Trong khi đó, tổng mức lỗ của số tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty nhà nước (đến 31/12/2011) là 26.110 tỷ VND (Bộ Tài chính, 2012).

#### *2.1.5. Khả năng giải quyết việc làm và tạo việc làm mới*

Khả năng này của doanh nghiệp nhà nước ngày càng kém hơn so với các loại doanh nghiệp khác. Số liệu thống kê cho thấy tỷ trọng việc làm (tính đến thời điểm 31/12 hàng năm) của doanh nghiệp nhà nước suy giảm mạnh trong suốt một thập kỷ qua (từ ~60% của năm 2000 xuống còn ~20% của năm 2009). Sử dụng số liệu so sánh giai đoạn 2000 – 2005 và 2006 – 2010 cũng cho thấy xu thế suy giảm về việc làm tại khu vực doanh nghiệp nhà nước. Theo đó, tỷ trọng việc làm tại doanh nghiệp nhà nước đã giảm gần một nửa từ 43,5% (giai đoạn 2000 – 2005) xuống còn 23,1% (giai đoạn 2006 – 2010), trong khi tỷ trọng lao động tại doanh nghiệp tư nhân (doanh nghiệp tư nhân) và FDI đều chứng kiến sự mở rộng về quy mô so với giai đoạn trước, tăng lần lượt từ 40,1% lên 54,8% (đối với doanh nghiệp tư nhân) và 16,3% lên 22% (đối với doanh nghiệp FDI). Đặc biệt, tỷ lệ việc làm mới tạo ra của doanh nghiệp nhà nước trong cả hai giai đoạn đều mang

giá trị âm (-4.1% và -13.1%) (Vũ Thành Tự Anh, 2012), phù hợp với tình hình thực tế là số lao động làm việc trong doanh nghiệp nhà nước đã giảm từ gần 2 triệu (năm 2000) xuống còn nhỉnh hơn 1,6 triệu (năm 2009).

Như vậy, những dữ liệu trên đây một lần nữa cho thấy mối nghi ngại về sự suy giảm năng lực điều tiết của khu vực kinh tế nhà nước mà người ta vẫn mong đợi như một công cụ kinh tế chủ đạo là có cơ sở thực tiễn. Trong quá trình vận hành nền kinh tế ở giai đoạn tới đây, khu vực kinh tế này chắc chắn cần được xem xét, điều chỉnh để trở thành một công cụ điều tiết sắc bén, hiện đại, phù hợp với thông lệ quốc tế.

### **2.2. Khả năng điều tiết nền kinh tế bằng các công cụ gián tiếp**

Khi tiến hành Đổi mới, Việt Nam đã có một số thay đổi quan trọng trong việc chuyển hướng sử dụng ngày càng nhiều các công cụ điều tiết kinh tế vĩ mô gián tiếp mà điển hình là chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa.

#### *2.2.1. Chính sách tiền tệ*

Việt Nam bước vào công cuộc Đổi mới với một thử thách là phải ngay lập tức bình ổn kinh tế vĩ mô. Để thực hiện điều này, chính phủ đã sử dụng chính sách tiền tệ và cải cách hệ thống ngân hàng: (i) Thực hiện chính sách lãi suất thực dương bằng cách tăng lãi suất tiền gửi tiết kiệm lên rất cao (12% tháng) để thu hút gửi tiền vào ngân hàng nhằm thu hồi lượng tiền trong lưu thông. Sau đó, khi nền kinh tế đã tương đối ổn định, lãi suất từ từ được giảm dần từ 12% xuống 9% rồi 6% rồi 1,4% xuống 0,9% rồi 0,85%/ tháng để khuyến khích đầu tư và sản xuất, tạo công ăn việc làm. (ii) Xây dựng hệ thống ngân hàng hai cấp thay thế cho hệ thống ngân hàng một cấp lúc đó: vào cuối những năm 1980, hệ thống ngân hàng được phát triển thành hệ thống hai cấp theo định hướng thị trường, tách chức năng tín dụng và kinh doanh tiền tệ ra khỏi ngân hàng trung ương. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đóng vai trò là ngân hàng trung ương, trực thuộc Chính phủ và thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tiền tệ và các hoạt động ngân hàng. Bốn ngân hàng thương mại thuộc sở hữu nhà nước được thành lập để thực hiện chức năng kinh doanh tài chính – tiền tệ theo cơ chế thị trường. Từ năm 1990, Ngân hàng Nhà nước đã có những bước tiến lớn trong việc xây dựng và điều hành chính sách tiền tệ, đồng thời đã xác định được khối lượng tiền cung ứng hàng năm phù hợp với

mục tiêu tăng trưởng kinh tế và kiểm soát lạm phát.

Trong giai đoạn từ sau khủng hoảng tài chính tiền tệ thế giới năm 2008 đến nay, trong số các loại chính sách thì chính sách tiền tệ được coi là có ảnh hưởng mạnh và lan tỏa sâu rộng, ảnh hưởng trực tiếp đến các quyết định đầu tư của các doanh nghiệp. Tuy nhiên, chính sách tiền tệ mà Việt Nam theo đuổi chỉ ít từ năm 2003 đến nay có thể khái quát là chính sách tiền tệ tùy ứng, phản ứng linh hoạt với từng hoàn cảnh cụ thể. Tất cả các chỉ số vĩ mô như tăng trưởng cung tiền M1 và M2; tỷ giá; mối quan hệ giữa tăng trưởng và lạm phát đều biến động mạnh, không thể hiện rõ theo quy tắc nào. Chẳng hạn, tốc độ tăng cung tiền của Việt Nam liên tục gia tăng kể từ năm 2003. Tỷ lệ tăng trưởng cung tiền M2 so với cùng kỳ năm trước tăng từ mức 20% trong giai đoạn trước 2003 lên đến 25% vào năm 2005, 35% vào 2006 và tới 45% vào năm 2007. Trong năm 2008, tốc độ cung tiền đã có lúc giảm xuống dưới 20% vào tháng 10 nhưng sau đó lại tăng vọt trở lại lên mức 37% vào giữa năm 2009. Tương tự, năm 2010 tốc độ tăng cung tiền lên tới 33,3% vào cuối năm nhưng năm 2011 lại bị thắt chặt giảm mạnh xuống còn 12,07% (Đình Tuấn Minh, 2012).

Chính sách tiền tệ tùy ứng với việc tăng và giảm mạnh cung tiền từ năm này sang năm khác, đã khiến cho lãi suất cũng bị dao động mạnh theo một cách tương ứng từ năm 2008 trở lại đây. Sau khi tăng vọt tới 18% vào giữa năm 2008, mặt bằng lãi suất huy động đã hạ mạnh xuống còn 7,5% vào quý II/2009 nhưng rồi lại tăng trở lại mức 18% vào giữa năm 2011. Trong năm 2012, nhờ lạm phát được kiểm soát nên mặt bằng lãi suất huy động lại có cơ hội hạ dần về mức 8% vào cuối năm. Không nghi ngờ gì, sự thay đổi đột ngột về xu hướng lãi suất trong những năm vừa qua khiến cho các kế hoạch kinh doanh của doanh nghiệp Việt Nam bị đảo lộn. Đây là một trong những nguyên nhân chủ chốt gây ra hiện tượng nhiều doanh nghiệp phải ngừng hoạt động hoặc dè dặt vay vốn để mở rộng sản xuất trong hai năm vừa qua.

### 2.2.2. Chính sách tài khóa

Chính sách tài khóa bao gồm nhiều hoạt động liên quan đến chế độ thu và chi ngân sách, các chính sách điều tiết thuế trong đó đầu tư công như một công cụ phát triển mang tính chất của chính sách tài khóa rõ rệt nhất ở Việt Nam. Đầu tư công của Việt Nam thường được hiểu là phần đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước, bao gồm cả mục đích vì lợi nhuận.

Theo nghĩa này, đầu tư công chiếm khoảng 38,9% tổng vốn đầu tư trong toàn xã hội năm 2011, tương đương với 27,43% GDP. Mặc dù tỷ trọng này đã giảm khá nhiều từ mức 59,1% vốn đầu tư toàn xã hội năm 2000 (nhưng vẫn cao hơn nhiều so với đầu tư từ khu vực ngoài nhà nước và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài). Cần lưu ý rằng tỷ trọng đầu tư nhà nước trong tổng đầu tư toàn xã hội giảm không phải là do nhà nước hạn chế đầu tư mà chủ yếu là do sự phát triển của khối doanh nghiệp ngoài quốc doanh khi khu vực này được cởi trói nhờ luật doanh nghiệp năm 2000, do sự tăng trưởng của khu vực đầu tư nước ngoài khi Việt Nam hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế toàn cầu, và do quá trình cổ phần hóa một bộ phận khu vực doanh nghiệp nhà nước. Tính theo giá so sánh 1994, vốn đầu tư từ khu vực nhà nước vẫn tăng bình quân mỗi năm khoảng 11% trong giai đoạn 2000-2010 (Tổng cục Thống kê, 2008-2012).

Về cơ cấu nguồn vốn đầu tư công, vốn đầu tư nhà nước được hình thành từ 3 nguồn: ngân sách nhà nước, vốn vay, và doanh nghiệp nhà nước. Trong ba nhóm này, tỷ trọng nhóm đầu tư từ ngân sách có xu hướng tăng, từ mức 43,6% năm 2000 lên mức 64,3% năm 2009, nhưng lại giảm xuống mức 52,1% vào năm 2011. Trong khi đó, tỷ trọng vốn đầu tư nhà nước từ vốn doanh nghiệp nhà nước có xu hướng giảm, từ mức 25,3% năm 2000 xuống 14,5% năm 2011. Vốn đầu tư nhà nước từ vốn vay giảm từ mức 31,1% năm 2000 xuống còn 14,1% năm 2009, nhưng lại tăng vọt trở lại tới 33,4% vào năm 2011. Nguồn vốn này được hình thành từ các nguồn vay trong nước như phát hành trái phiếu và vay nước ngoài, bao gồm vay vốn ODA và trái phiếu ngoại tệ. Theo số liệu công bố của Bộ Tài chính, nợ nước ngoài năm 2005 của Việt Nam là 14.208 triệu USD, tương đương 32,2% GDP. Con số này tăng lên 27.929 triệu USD tức 39% GDP vào năm 2009.

Về việc phân bổ vốn đầu tư công, đầu tư nhà nước của Việt Nam chủ yếu hướng vào phát triển cơ sở hạ tầng. Khoảng 40%-45% tổng số vốn đầu tư nhà nước trong 5 năm qua được dùng để phát triển kết cấu hạ tầng như điện, nước, vận tải và thông tin. Đầu tư nhà nước vào lĩnh vực nông nghiệp có xu hướng giảm dần từ 7,14% năm 2005 xuống còn 5,86% năm 2010. Xu hướng tương tự cũng diễn ra trong lĩnh vực khoa học, giáo dục, và đào tạo cũng như y tế và trợ giúp xã hội. Tỷ trọng đầu tư nhà nước trong các lĩnh vực này giảm tương ứng từ 6,75% và 3,37% năm 2005 xuống còn 5,55% và

2,7% năm 2010. Trong khi đó, tỷ trọng đầu tư nhà nước vào lĩnh vực quản lý nhà nước, an ninh, quốc phòng và đoàn thể lại tăng mạnh, từ mức 8,29% năm 2005 lên 9,67% năm 2010. Vốn đầu tư nhà nước phân bổ khá đồng đều giữa trung ương và địa phương trong thời gian gần đây. Vào năm 2000, tỷ lệ phân bổ giữa trung ương và địa phương này là 60%: 40%. Nhưng từ năm 2002 trở lại đây, tỷ lệ này được duy trì ở mức 50%:50%. Kể từ 2007, nguồn vốn đầu tư từ trung ương có xu hướng nhỏ hơn so với đầu tư từ địa phương và chỉ còn 43,5% vào năm 2011. Điều này cho thấy, phân cấp đầu tư tiếp tục được đẩy mạnh theo hướng để cho địa phương được chủ động ngày một lớn hơn.

Quá trình điều chỉnh trong lĩnh vực đầu tư công trên đây cho thấy một xu thế tích cực trong việc chủ động sử dụng chính sách đầu tư công ở Việt Nam. Tuy nhiên, cũng từ đây, chính sách này đang bộc lộ một số điểm rất cần lưu ý. Điểm được nhắc đến nhiều nhất chính là hiệu quả của hoạt động đầu tư công (Bùi Trinh, 2014). Việc sử dụng đầu tư công như là một công cụ thúc đẩy các ngành trọng điểm, then chốt trong nền kinh tế đã được thực hiện ở một phạm vi và mức độ nhất định, song tác động đối với hiện đại hóa và chuyển dịch cơ cấu của toàn nền kinh tế còn hạn chế. Những kết quả của việc nhà nước đầu tư cho các ngành công nghiệp tiên tiến, có công nghệ cao và có tác dụng thúc đẩy, lan tỏa mạnh đối với sự phát triển chưa thấy rõ.

Nhìn chung, những bất cập trong việc điều hành chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa hay cụ thể là chính sách đầu tư công đã cho thấy năng lực điều tiết nền kinh tế vĩ mô của Việt Nam đang gặp phải những bất cập nhất định. Việc cải thiện công năng của các công cụ chính sách hiện đại này chắc chắn sẽ là một trong những ưu tiên hàng đầu của Việt Nam trong thời gian tới.

### **3. Định hướng và các giới hạn đặt ra trong việc sử dụng các công cụ điều tiết kinh tế ở Việt Nam trong thời gian tới**

Gần đây, khi đánh giá về mô hình tăng trưởng ở Việt Nam, nhiều nhà phân tích cho rằng: Việt Nam qua hơn hai thập niên qua đã duy trì được mức tăng trưởng cao, nhưng lại luôn suy giảm trước những biến cố đến từ môi trường bên ngoài. Điều này cho thấy chất lượng tăng trưởng kinh tế của Việt Nam tiềm ẩn sự thiếu ổn định và bền vững. Mô hình tăng trưởng phụ thuộc chặt chẽ vào các yếu tố đầu vào là vốn và lao động (Võ Trí Thành và Nguyễn Trí

Dũng, 2012). Đây cũng là mô hình kinh tế tăng trưởng dựa nhiều vào khu vực kinh tế nhà nước – mô hình khiến hiệu quả và năng suất của toàn nền kinh tế ngày càng suy giảm. Trước tình hình hiệu quả đầu tư giảm nhanh chóng và để duy trì một tỷ lệ tăng trưởng như cũ, Việt Nam ngày càng phải mở rộng quy mô đầu tư như một vòng xoáy. Kết quả là, khoảng cách tiết kiệm với đầu tư ngày càng giãn cách, tạo những mất cân đối vĩ mô lớn, gây áp lực thường trực lên các biến kinh tế vĩ mô quan trọng như lạm phát, tỷ giá, lãi suất...

Rõ ràng, đây là bối cảnh mới đòi hỏi phải có sự định hướng trong việc sử dụng các công cụ điều tiết trực tiếp cũng như các công cụ tài khóa, tiền tệ với những hàm ý rõ ràng về giới hạn cho phép. Ở đây, công cụ điều tiết kinh tế trực tiếp là khu vực kinh tế nhà nước nói chung cần được nhanh chóng rà soát, gọt rũa và hoàn thiện. Trong lĩnh vực tài khóa, hoạt động đầu tư công cũng là công cụ cần được xác lập những giới hạn cho phép để ổn định vĩ mô và phát triển bền vững. Yêu cầu tương tự cũng đặt ra đối với chính sách tiền tệ ở Việt Nam.

#### **3.1. Chuyển đổi mô hình tăng trưởng**

Sự chậm trễ trong chuyển đổi mô hình tăng trưởng và kém hiệu quả của khu vực kinh tế nhà nước khiến Việt Nam đối diện với nhiều bất ổn kinh tế vĩ mô thời gian qua. Do vậy, để đảm bảo bình ổn kinh tế vĩ mô trong trung dài hạn, cải thiện năng suất, cải thiện năng lực cạnh tranh quốc gia trong bối cảnh cạnh tranh toàn cầu, Việt Nam cần tìm kiếm các cơ hội để thực thi những cải cách then chốt trong lĩnh vực doanh nghiệp nhà nước với một lộ trình thích hợp. Kinh nghiệm thất bại hoặc thua lỗ hàng loạt của Vinashin, EVN, và gần đây như Vina-lines cho thấy, việc giám sát và kiểm soát tài chính của các tập đoàn nhà nước gần như bị tê liệt trong đa phần thời gian hoạt động của các tổ chức này. Trong tình huống đó, Việt Nam phải chấp nhận những rủi ro kinh tế và tài chính, xã hội phải gánh chịu hậu quả của những rủi ro này thông qua những diễn biến bất lợi của nền kinh tế.

Khắc phục những nhược điểm trên, việc minh bạch thông tin nhằm tạo dựng môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các thành phần kinh tế là hết sức quan trọng trong đó những ưu đãi cho doanh nghiệp nhà nước cần được gỡ bỏ dần theo hướng minh bạch hóa thông tin. Năm 2013, chính phủ đã đề ra quyết tâm trong 2 năm 2014 – 2015 sẽ nỗ lực thực hiện cổ phần hóa khoảng 500 doanh nghiệp

nhà nước, trong đó cổ phần hóa 1/8 tập đoàn kinh tế, 5/10 tổng công ty 91 và hầu hết tổng công ty 90 (trong tổng cộng 87 tổng công ty) và bán tiếp cổ phần 4/5 ngân hàng thương mại đã cổ phần hóa, tạo đà cho việc hoàn thành cổ phần hóa vào 2020. Đây là một chủ trương hợp lý nhằm giảm thiểu sức ỳ của khu vực kinh tế nhà nước. Vấn đề là cơ chế chính sách nào giúp Việt Nam có thể thực hiện được chủ trương đúng đắn này. Trong quá trình cổ phần hóa hiện nay, việc lựa chọn bán cổ phần nhà nước cho các nhà đầu tư chiến lược – gồm các quỹ đầu tư và các công ty vượt trội trong ngành đó – có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, góp phần nâng cao hiệu quả của cổ phần hóa cũng như sự vận hành của công ty sau này. Việc chính phủ lựa chọn các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài sẽ đem lại ý nghĩa thiết thực hơn, nhà đầu tư chiến lược là các doanh nghiệp nhà nước khác trong nước sẽ hầu như không đem lại ích lợi. Bởi lẽ, nhà đầu tư chiến lược nước ngoài đem đến nguồn vốn lớn hơn, đặc biệt, họ có kỹ năng quản trị cùng đội ngũ lãnh đạo nhiều kinh nghiệm, được thử thách trong môi trường toàn cầu (Nguyễn Đức Thành và đồng sự, 2014).

### 3.2. Chính sách tiền tệ

Đây là chính sách có sức lan tỏa mạnh và độ trễ thấp vì vậy cần đặt ra những giới hạn thể chế nhằm tránh những biến động không đáng có cho nền kinh tế do những can thiệp có tính chất tùy ứng, lúng túng và mâu thuẫn. Các giới hạn cần lưu ý có thể là:

- Các chính sách tiền tệ cần đặt ra mục tiêu lạm phát hay lạm phát có chủ đích (inflation targeting) nhằm đưa nền kinh tế vận hành với mức lạm phát ổn định trong trung hạn. Để thực hiện được điều này đòi hỏi các thành tố chính sách phải đạt được: (i) Sự công khai về mục tiêu; (ii) Sự nhất quán về mục tiêu ổn định giá của Ngân hàng Nhà nước; (iii) Sự đồng bộ trong xây dựng chính sách dựa trên nhiều chỉ số vĩ mô; (iv) Sự minh bạch và có trách nhiệm giải trình của Ngân hàng Nhà nước.

- Điều hành chính sách tiền tệ có nguyên tắc, không tùy ý. Công cụ và nguyên tắc điều hành tiền tệ cần minh bạch. Ban đầu chú ý tới điều tiết tổng lượng tiền (tăng trưởng tiền và tín dụng). Phát triển thị trường trái phiếu và tăng dần hiệu lực của chính sách lãi suất. Tỷ giá dần thả nổi và tự do hóa. Cùng với việc lạm phát được đặt mục tiêu (ổn định), người dân sẽ rút dần khỏi USD do độ rủi ro cao hơn nội tệ (giảm đô la hóa).

### 3.3. Đầu tư công

Tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau là một chủ trương cần được quán triệt và thực hiện đầy đủ. Tuy nhiên, việc tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng chỉ có thể thực hiện khi các loại hình doanh nghiệp có khả năng tiếp cận cơ hội bình đẳng. Để khả năng tiếp cận cơ hội của các loại doanh nghiệp được bình đẳng, đặc biệt là tiếp cận về vốn, cơ hội đầu tư, cơ hội thương mại, lao động,... có thể thực hiện bằng cách giảm bớt các ưu đãi hiện hành đối với doanh nghiệp nhà nước. Các khuyến nghị cụ thể nhằm thực hiện nội dung này bao gồm:

- Chính phủ chỉ hỗ trợ tín dụng cho những doanh nghiệp nhà nước hoạt động cung cấp hàng hóa công cộng mà không thu hút được các thành phần kinh tế khác đầu tư hoặc thực hiện nhiệm vụ chính trị do chính phủ giao (trừ một số trường hợp đặc biệt, Chính phủ, thủ tướng chính phủ quyết định cơ chế, chính sách tài chính, tín dụng ưu đãi, có cơ chế giám sát riêng và chỉ áp dụng đối với các doanh nghiệp nhà nước thuộc những lĩnh vực quan trọng, then chốt về hạ tầng kinh tế xã hội, an ninh quốc phòng); xóa bỏ ưu đãi cho doanh nghiệp nhà nước trong tiếp cận các nguồn lực kinh tế, tiếp cận thông tin, đảm bảo cạnh tranh bình đẳng với các thành phần kinh tế khác.

- Tạo cơ chế cho phép doanh nghiệp nhà nước linh hoạt trong thay đổi cơ cấu vốn khi việc này là cần thiết để đạt được mục tiêu của doanh nghiệp; cơ quan chủ sở hữu cần xây dựng một chính sách tổng thể và tạo cơ chế cho phép thay đổi cơ cấu vốn của doanh nghiệp nhà nước một cách thích hợp, tạo điều kiện hướng dẫn chi tiết thuận lợi cho việc chuyển vốn không trực tiếp giữa các doanh nghiệp nhà nước (thông qua hình thức tái đầu tư khoản cổ tức nhận được hoặc tăng vốn theo các điều kiện của thị trường tự do).

- Chính phủ chỉ hỗ trợ tín dụng cho những doanh nghiệp nhà nước hoạt động cung cấp hàng hóa công cộng mà không thu hút được các thành phần kinh tế khác đầu tư hoặc thực hiện nhiệm vụ chính trị do chính phủ giao; xóa bỏ ưu đãi cho doanh nghiệp nhà nước trong tiếp cận các nguồn lực kinh tế, tiếp cận thông tin, đảm bảo cạnh tranh bình đẳng với các thành phần kinh tế khác.

- Hạn chế việc phân biệt vị trí, vai trò của doanh nghiệp nhà nước và các doanh nghiệp khác trong ban hành và thực hiện các chính sách. Thực hiện ưu đãi tài chính để doanh nghiệp đổi mới công nghệ,

nâng cao năng lực cạnh tranh. Tiếp tục mở cửa thị trường trong các ngành còn độc quyền nhà nước, sớm chấm dứt tình trạng độc quyền doanh nghiệp.

#### 4. Kết luận

Các công cụ điều tiết ở Việt Nam trong thời gian qua đã phát huy tác dụng trong việc điều tiết, đưa nền kinh tế tăng trưởng khá ổn định. Tuy nhiên,

những dấu hiệu đi xuống của chất lượng tăng trưởng kinh tế trong thời gian gần đây đặt ra những đòi hỏi mới trong việc sử dụng các công cụ điều tiết kinh tế của Nhà nước (vốn vẫn đang còn nhiều bất cập). Trong các công cụ này, khu vực kinh tế nhà nước, chính sách tiền tệ và chất lượng đầu tư công là những lĩnh vực then chốt cần được đẩy mạnh cải cách theo hướng tương hợp hơn với thị trường. □

#### Tài liệu tham khảo:

- Bùi Trinh (2009), “Hiệu quả đầu tư của các khu vực kinh tế thông qua hệ số ICOR”, Báo cáo chuyên đề, Viện Kinh tế Việt Nam.
- Đình Tuấn Minh (2012), “Đầu tư công của Việt Nam: Vì sao yếu kém?”, in trong Nguyễn Đức Thành (chủ biên), *Báo cáo thường niên Kinh tế Việt Nam 2012 – Đối diện thách thức tái cơ cấu kinh tế*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
- Bộ Tài chính (2012), *Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước (trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước)”*, Hà Nội.
- Nguyễn Đức Thành, Phạm Quốc Trung, Nguyễn Sỹ Thành, Lê Kim Sa và Trần Đức Hiệp (2013), Báo cáo *Tổng kết 30 năm đổi mới: Vấn đề phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê (2007), *Niên giám thống kê 2006*, NXB Thống kê, Hà Nội
- Tổng cục Thống kê (2008), *Niên giám thống kê 2007*, NXB Thống kê, Hà Nội
- Tổng cục Thống kê (2009), *Niên giám thống kê 2008*, NXB Thống kê, Hà Nội
- Tổng cục Thống kê (2010), *Doanh nghiệp Việt Nam 9 năm đầu thế kỉ XXI*, NXB Thống kê, Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê (2011), *Kết quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp Việt Nam năm 2009*, NXB Thống kê, Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê (2012), *Niên giám thống kê tóm tắt 2011*, NXB Thống kê, Hà Nội.
- Võ Trí Thành và Nguyễn Trí Dũng (2012), “Những nền tảng của tăng trưởng”, Chương 6 trong *Báo cáo Kinh tế Vĩ mô 2012: Từ bất ổn vĩ mô đến con đường tái cơ cấu*, Nhà xuất bản Tri thức.
- Vũ Thành Tự Anh, (2012), *Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam*, Công thông tin điện tử Bộ Kế hoạch đầu tư, ngày 30/4/2012.

---

#### Thông tin tác giả:

\***Trần Đức Hiệp**, Tiến sĩ

- Tổ chức tác giả công tác: Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội
- Lĩnh vực nghiên cứu: kinh tế chính trị, thể chế kinh tế, công nghiệp hỗ trợ, quản lý kinh tế
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ Email: [hieptd@vnu.edu.vn](mailto:hieptd@vnu.edu.vn)