

MỤC LỤC

LỜI NÓI ĐẦU	iii
PHIÊN 1: TÁI CƠ CẤU KINH TẾ: CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC	1
TÁI CƠ CẤU KINH TẾ: MỘT VÀI QUAN SÁT VỀ KẾT QUẢ VÀ VẤN ĐỀ	
TS. Nguyễn Đình Cung	1
BÌNH LUẬN BÁO CÁO Phạm Chi Lan	18
TỪ CHÍNH SÁCH TRỌNG CẦU SANG CHÍNH SÁCH TRỌNG CUNG ĐỂ THÚC ĐẨY TĂNG TRƯỞNG DÀI HẠN	
TS. Phạm Thế Anh	22
BÌNH LUẬN BÁO CÁO TS. Đặng Đức Đạm	39
XỬ LÝ NỢ TRONG TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP: VẤN ĐỀ VÀ GIẢI PHÁP	
Vũ Hồng Loan	42
BÌNH LUẬN BÁO CÁO PGS. TS. Nguyễn Đăng Nam	48
TÁI CƠ CẤU ĐẦU TƯ CÔNG: KẾT QUẢ, TỒN TẠI VÀ GIẢI PHÁP ĐẶT RA	
TS. Trần Kim Chung và TS. Đinh Trọng Thắng	57
BÌNH LUẬN BÁO CÁO GS. TSKH. Nguyễn Quang Thái	69
TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC: THỰC TRẠNG VÀ VẤN ĐỀ	
PGS. TS. Hồ Sỹ Hùng	72
BÌNH LUẬN BÁO CÁO TS. Trần Tiến Cường	83
TÁI CƠ CẤU TẬP ĐOÀN BƯU CHÍNH VIỄN THÔNG VIỆT NAM : KẾT QUẢ BƯỚC ĐẦU, CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC	
Nguyễn Bá Nghĩa	88
BÌNH LUẬN BÁO CÁO TS. Trần Thị Thanh Hồng	93
TÁI CƠ CẤU NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI : KẾT QUẢ BƯỚC ĐẦU VÀ NHỮNG THÁCH THỨC ĐẶT RA	
Nguyễn Tuyết Dương	96
BÌNH LUẬN BÁO CÁO TS. Đặng Đức Anh	109
HOÀN THIỆN QUY TRÌNH QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TRONG QUÁ TRÌNH TÁI CƠ CẤU ĐẦU TƯ CÔNG	
TS. Phạm Trí Hùng	112
BÌNH LUẬN BÁO CÁO TS. Trần Ngọc Diễn	122
NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ RA NƯỚC NGOÀI CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG BỐI CẢNH TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ	
TS. Đinh Đức Sinh	127
BÌNH LUẬN BÁO CÁO Thạc sỹ. Hoàng Anh Tuấn	138

PHIÊN 2: PHỤC HỒI TĂNG TRƯỞNG: CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC.....	142
KHẢ NĂNG PHỤC HỒI KINH TẾ: CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC	
	Bùi Trinh, Nguyễn Việt Phong, Bình Phan 142
BÌNH LUẬN BÁO CÁO	TS. Nguyễn Đức Thành 160
NÂNG TRẦN BỘI CHI VÀ TĂNG PHÁT HÀNH TRÁI PHIẾU CHÍNH PHỦ: MỘT SỐ PHÂN TÍCH	
	Nguyễn Mạnh Hà và Nguyễn Anh Dương 162
BÌNH LUẬN BÁO CÁO	TS. Lê Đăng Doanh 170
VAI TRÒ CỦA KHU VỰC TƯ NHÂN TRONG PHỤC HỒI TĂNG TRƯỞNG Ở VIỆT NAM	
	TS. Phạm Thị Thu Hằng 173
BÌNH LUẬN BÁO CÁO	TS. Nguyễn Trọng Hiệu 182
ĐẦU TƯ TRỰC TIẾP NƯỚC NGOÀI ĐỐI VỚI QUÁ TRÌNH THỰC HIỆN TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ GẮN VỚI CHUYỂN ĐỔI MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG THEO HƯỚNG NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG, HIỆU QUẢ VÀ NĂNG LỰC CẠNH TRANH GIAI ĐOẠN 2013-2020	
	Đặng Xuân Quang 184
BÌNH LUẬN BÁO CÁO	TS. Lê Thị Thuý 191
KINH TẾ THẾ GIỚI VÀ VIỆT NAM: TRIỂN VỌNG VÀ THÁCH THỨC	
	TS. Võ Trí Thành 194
BÌNH LUẬN BÁO CÁO	PGS. TS. Trần Đình Thiên 204

LỜI NÓI ĐẦU

Từ năm 2008 đến nay, trọng tâm chính sách kinh tế đã nhiều lần thay đổi. Năm 2011 chứng kiến sự điều chỉnh có tính bước ngoặt với việc Chính phủ ban hành Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/2/2011 về những giải pháp chủ yếu tập trung kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội. Bộ Chính trị ra Kết luận số 02-KL/TW ngày 16/3/2011 về tình hình kinh tế - xã hội năm 2011 thể hiện sự cam kết ủng hộ mạnh mẽ của Đảng đối với những điều chỉnh mục tiêu kinh tế - xã hội và trọng tâm chính sách của Chính phủ. Cuối năm 2011, Hội nghị lần thứ ba BCH Trung ương Đảng khóa XI đã đề ra ba trọng tâm ưu tiên tái cơ cấu kinh tế và Quốc hội cũng phê chuẩn kiến nghị của Chính phủ điều chỉnh giảm một số chỉ tiêu quan trọng về kinh tế - xã hội, nhất là mục tiêu tăng trưởng GDP.

Thực hiện kết luận của BCH Trung ương Đảng khóa XI và nghị quyết của Quốc hội, Chính phủ đã phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả, năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020 (Quyết định số 339/QĐ-TT ngày 19/2/2013); Đề án tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015 (Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012); Đề án cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015 (Quyết định số 254/QĐ-TTg ngày 1/3/2012) và tái cơ cấu đầu tư công đang được triển khai theo Chỉ thị số 1729/CT-TTg (ngày 15/10/2011) về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ.

Tuy nhiên, kết quả đạt được cho đến nay chưa như mong đợi. Lạm phát nhìn chung đã được kiềm chế; ổn định kinh tế vĩ mô đã được khôi phục nhưng chưa thật vững chắc; nền kinh tế đang tiếp tục trì trệ và suy giảm; tăng trưởng chưa có dấu hiệu phục hồi. Tiến độ tái cơ cấu ba lĩnh vực trọng tâm diễn ra tương đối chậm so với yêu cầu đặt ra. Các giải pháp thực hiện tái cơ cấu kinh tế cho đến nay về cơ bản vẫn trong thể chế hiện hành; chưa có đột phá trong thể chế huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực xã hội theo cơ chế thị trường; nhận thức, quan điểm và quan niệm về bản chất, nội dung của tái cơ cấu kinh tế còn có những khác nhau giữa các chủ thể tham gia quá trình tái cơ cấu kinh tế; tái cơ cấu từng trọng tâm ưu tiên vẫn chủ yếu trong giai đoạn chuẩn bị, trong nhiều trường hợp vẫn thiếu nền tảng pháp lý để triển khai thực hiện, đặc biệt đối với đầu tư công,...

Bên cạnh đó, những chính sách thiên về quản lý tổng cầu được duy trì quá lâu đã không còn phát huy được hiệu lực như mong đợi; thay vì giúp nền kinh tế phục hồi từ những cú sốc tạm thời trong ngắn hạn, các chính sách đó đang có nguy cơ tạo ra những bất ổn lâu dài. Việc xem nhẹ hay bỏ qua các biện pháp tập trung cải thiện tổng cung tiềm năng đã khiến cho tốc độ tăng trưởng kinh tế trung bình ngày càng thấp đi.

Với tư cách là Viện cấp quốc gia, trực thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM) đã và đang tham gia vào quá trình nghiên cứu, đề xuất hàng loạt các giải pháp cải cách hoàn thiện thể chế, cơ chế quản lý kinh tế, môi trường kinh doanh,... đóng góp tích cực vào cải cách và phát triển kinh tế Việt Nam..

Để có cơ sở đề xuất, kiến nghị cơ chế chính sách nhằm đẩy nhanh tiến độ tái cơ cấu kinh tế và phục hồi tăng trưởng bền vững, với sự hỗ trợ của Chương trình Cải cách kinh tế vĩ mô GIZ, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương tổ chức Diễn đàn **“Phục hồi tăng trưởng và tái cơ cấu kinh tế: Cơ hội và thách thức”**.

Diễn đàn là cơ hội để các nhà khoa học, các chuyên gia trong và ngoài nước, các nhà quản lý, hoạch định chính sách, doanh nghiệp và các tổ chức quốc tế thảo luận, trình bày ý kiến đa chiều về khả năng phục hồi tăng trưởng kinh tế và thực hiện tái cơ cấu kinh tế ở Việt

Nam, những cơ hội và thách thức đặt ra trong thời gian tới và đề xuất các giải pháp chính sách thúc đẩy quá trình tái cơ cấu nền kinh tế và phục hồi tăng trưởng, đặc biệt là những định hướng, cách tiếp cận tăng trưởng và tái cơ cấu kinh tế.

Các tham luận và ý kiến trình bày, thảo luận tại Diễn đàn sẽ là nguồn thông tin hữu ích cho Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương tham khảo trong quá trình xây dựng, tham vấn, tư vấn cơ chế, chính sách, đặc biệt trong việc theo dõi, đánh giá tình hình thực hiện Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn liền với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020; hoàn thiện Đề án sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN; xây dựng Chiến lược phát triển DNNN đến 2020; soạn thảo nhiều văn bản phục vụ quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, tái cơ cấu khu vực DNNN, tái cơ cấu đầu tư công,...

Với ý nghĩa và mục đích nêu trên, Diễn đàn được chia thành hai phiên:

Phiên thứ nhất về “Tái cơ cấu kinh tế: Cơ hội và thách thức”, tập trung vào những chủ đề sau:

(i) *Tái cơ cấu kinh tế: Một vài quan sát về kết quả và vấn đề*. Báo cáo này đánh giá hiện trạng tái cơ cấu kinh tế, gồm những kết quả chủ yếu trong các nội dung tái cơ cấu, những cải thiện và vấn đề của các yếu tố thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, và một vài suy nghĩ về cách thức làm cho tái cơ cấu kinh tế thực sự thành bước ngoặt của chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

(ii) *Chính sách trọng cung và trọng cầu trong tái cơ cấu, phục hồi tăng trưởng*. Báo cáo này tập trung làm rõ cả mặt lý thuyết và thực tiễn trong sử dụng chính sách trọng cung và chính sách kích thích tổng cầu. Thông qua đánh giá định lượng, báo cáo đề xuất kiến nghị rằng thay vì chú trọng vào kích thích tổng cầu, Việt Nam cần hướng trọng tâm của các chính sách vĩ mô vào việc nâng cao tổng cung tiềm năng và cải thiện môi trường vĩ mô của nền kinh tế.

(iii) *Tái cơ cấu DNNN: Thực trạng và giải pháp*. Báo cáo tổng quan tình hình tái cơ cấu DNNN thời gian qua, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước; nêu những vấn đề trong thực hiện tái cơ cấu DNNN hiện nay và kiến nghị giải pháp thúc đẩy tái cơ cấu DNNN trong thời gian tới.

(iv) *Xử lý nợ trong tái cơ cấu doanh nghiệp: Vấn đề và giải pháp*. Báo cáo này nêu thực trạng nợ của DNNN, chính sách xử lý nợ, những vấn đề phát sinh và giải pháp xử lý nợ.

(v) *Tái cơ cấu Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam: Kết quả bước đầu, cơ hội và thách thức*. Báo cáo này tập trung làm rõ hiện trạng Tập đoàn bưu chính Viễn thông Việt Nam hiện nay; quá trình thực hiện tái cơ cấu trong thời gian qua; những cơ hội và thách thức đối với Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt nam trong thời gian tới.

(vi) *Tái cơ cấu đầu tư công: Kết quả, tồn tại và giải pháp đặt ra*. Báo cáo này xem xét, đánh giá tình hình tái cơ cấu đầu tư công hiện nay, với ba phần chính. Phần thứ nhất điểm qua tình hình, kết quả sơ bộ về tái cơ cấu đầu tư công. Phần hai xem xét, đánh giá một số tồn tại, nguyên nhân đối với đầu tư công. Phần ba kiến nghị một số giải pháp tiếp tục tái cơ cấu đầu tư công.

(vii) *Hoàn thiện quy trình quản lý đầu tư công trong quá trình tái cơ cấu đầu tư công*. Báo cáo xem xét quy trình quản lý đầu tư công theo Dự thảo Luật trên cơ sở đối chiếu với các đòi hỏi then chốt của hệ thống quản lý đầu tư công được tổng kết từ lý thuyết kinh tế và kinh nghiệm quốc tế, để từ đó tìm ra những hạn chế và đưa ra những đề xuất hoàn thiện chính sách, pháp luật liên quan.

(viii) *Nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư ra nước ngoài của các doanh nghiệp nhà nước trong bối cảnh tái cơ cấu nền kinh tế.* Báo cáo tập trung làm rõ tình hình đầu tư trực tiếp ra nước ngoài của các DNNN, đánh giá hiệu quả đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nói chung, DNNN nói riêng; những tồn tại, hạn chế và gợi ý tăng cường quản lý đầu tư ra nước ngoài của các DNNN.

(ix) *Tái cơ cấu ngân hàng thương mại: Kết quả bước đầu và những thách thức đặt ra.* Báo cáo tập trung làm rõ quá trình thực hiện tái cơ cấu ngân hàng thương mại thời gian qua, làm rõ quan điểm tái cơ cấu, các kết quả, tác động chung, các kết quả cụ thể của quá trình tái cơ cấu giai đoạn 2011-2013; những thuận lợi và khó khăn trong quá trình tái cơ cấu; các định hướng và giải pháp tái cơ cấu ngân hàng thương mại trong thời gian tới.

Phiên thứ hai về “Phục hồi tăng trưởng: Cơ hội và thách thức”, tập trung vào những chủ đề sau:

(i) *Khả năng phục hồi kinh tế: Cơ hội và thách thức.* Thông qua phương pháp lượng hóa phân tích mối quan hệ giữa tăng trưởng và lạm phát, sử dụng mô hình input - output theo lý thuyết của Keynes và Leontief để phân tích và giải thích, Báo cáo tập trung phân tích các yếu tố của cầu cuối cùng liên quan đến sản xuất và hiệu quả đầu tư, từ đó xác định nguyên nhân ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế và có những khuyến nghị chính sách đối với các nhà hoạch định chính sách.

(ii) *Nâng trần bội chi và Tăng phát hành Trái phiếu Chính phủ: Một số phân tích.* Báo cáo tập trung đánh giá tác động của việc tăng trần bội chi NSNN và phát hành thêm trái phiếu Chính phủ đối với kinh tế Việt Nam trong giai đoạn 2013-2015 thông qua phân tích định tính và định lượng dựa trên mô hình kinh tế lượng. Báo cáo cũng đưa ra những dự báo về kinh tế Việt Nam trong giai đoạn 2014-2015, sử dụng mô hình kinh tế lượng vĩ mô dạng cấu trúc và có tập trung vào tác động của việc nâng trần bội chi NSNN và phát hành thêm trái phiếu Chính phủ.

(iii) *Vai trò của khu vực tư nhân trong phục hồi tăng trưởng ở Việt Nam.* Báo cáo tập trung làm rõ phục hồi tăng trưởng và những vấn đề đặt ra. Báo cáo nhấn mạnh để phục hồi tăng trưởng với sự tham gia mạnh mẽ của khu vực tư nhân thì sẽ có ít nhất 2 vấn đề cần phải giải quyết: (1) Nâng cao chất lượng tăng trưởng với sự tham gia của tất cả các khu vực kinh tế trong đó có khu vực tư nhân và (2) Thúc đẩy đầu tư từ khu vực tư nhân. Báo cáo phân tích sâu hai vấn đề trên và gợi ý các giải pháp nâng cao vai trò của khu vực tư nhân trong phục hồi tăng trưởng ở Việt Nam.

(iv) *Đầu tư trực tiếp nước ngoài đối với quá trình thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013 – 2020.* Báo cáo tập trung vào nhận diện tái cơ cấu kinh tế ở Việt Nam; đánh giá những đóng góp của đầu tư trực tiếp nước ngoài đối với phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam; những hạn chế, tồn tại và giải pháp để thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài.

(v) *Kinh tế thế giới và Việt Nam: Triển vọng và thách thức.* Báo cáo tập trung làm rõ thực trạng và triển vọng của kinh tế thế giới và khu vực, những thách thức đối với tái cơ cấu toàn cầu và khu vực; Thực trạng nền kinh tế Việt Nam, những thay đổi về chính sách, những dự báo, lựa chọn chính sách ngắn hạn, triển vọng dài hạn và thách thức đặt ra.

Ban Tổ chức chân thành cảm ơn các tác giả đã tham gia viết bài, các chuyên gia, các nhà khoa học trong và ngoài nước, các nhà hoạch định chính sách, các nhà quản lý, doanh nghiệp,... đã có những đóng góp quý báu để Diễn đàn đạt chất lượng tốt nhất.

Hà Nội, tháng 11 năm 2013
BAN TỔ CHỨC DIỄN ĐÀN

PHIÊN 1: TÁI CƠ CẤU KINH TẾ: CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC

TÁI CƠ CẤU KINH TẾ: MỘT VÀI QUAN SÁT VỀ KẾT QUẢ VÀ VẤN ĐỀ

TS. Nguyễn Đình Cung

Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

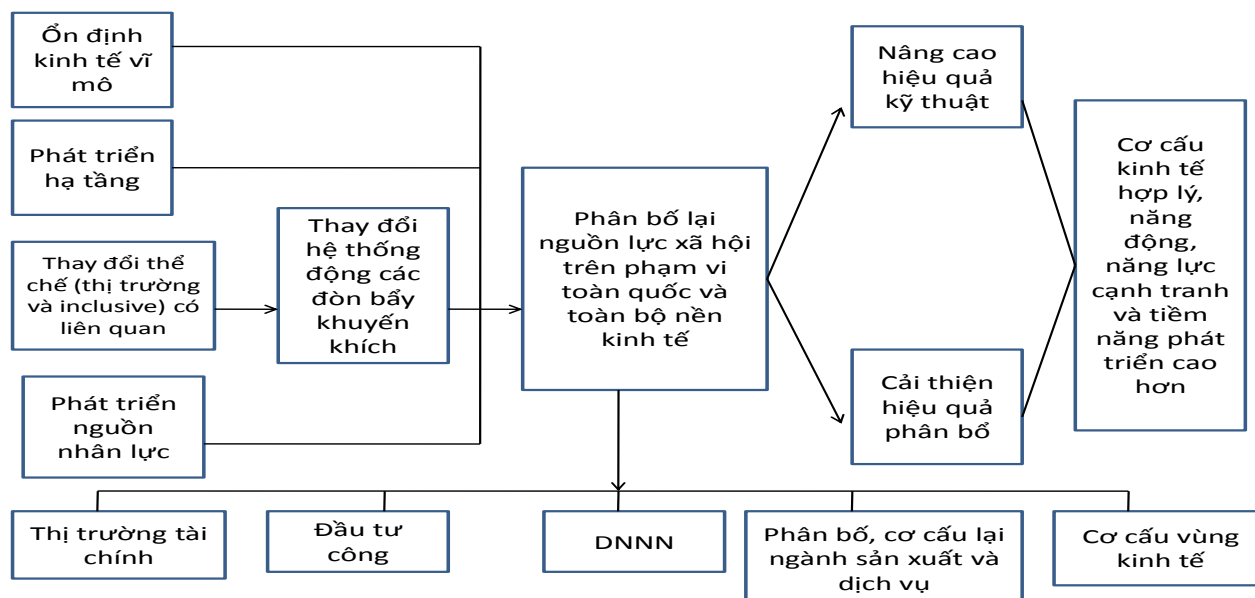
Mở đầu:

Trong nhiều năm gần đây, “tái cơ cấu kinh tế” chắc chắn là một trong số các thuật ngữ được sử dụng nhiều nhất trên các phương tiện thông tin đại chúng, trong các hội thảo, diễn đàn, tọa đàm khoa học về chính sách kinh tế, trong các báo cáo của cơ quan nhà nước có liên quan¹. Điều đó cho thấy có sự thống nhất trong nhận thức xã hội về sự cần thiết và tính tất yếu của tái cơ cấu kinh tế tại thời điểm hiện nay của quá trình phát triển; và là việc tất yếu phải làm trong bước ngoặt phát triển chuyển đổi sang cách thức tăng trưởng mới, cách thức tăng trưởng dựa trên nâng cao năng suất lao động, hiệu quả sử dụng nguồn lực quốc gia và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế.

Xét về chính sách, tái cơ cấu kinh tế đã được xác định tại Đại hội XI của Đảng, đã được cụ thể hóa một bước tại Hội nghị lần thứ 3, Ban chấp hành trung ương khóa XI; và đã được hoạch định cụ thể tại các Đề án có liên quan của Chính phủ, trong đó có Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020. Có nhiều ý kiến khác nhau về nội hàm của “cơ cấu kinh tế” và “tái cơ cấu kinh tế”. Trong bài viết này “Tái cơ cấu kinh tế” được hiểu là quá trình phân bổ lại nguồn lực xã hội theo cơ chế thị trường, qua đó, nguồn lực xã hội sẽ được phân bổ lại hợp lý hơn, được sử dụng có hiệu quả hơn. Sự thay đổi về phân bổ nguồn lực nói trên sẽ từng bước làm thay đổi cách thức tăng trưởng từ chiều rộng sang chiều sâu và dần nâng cấp trình độ phát triển của nền kinh tế. Nói cách khác, bản chất của tái cơ cấu kinh tế là thay đổi hệ thống đòn bẩy khuyến khích, loại bỏ và thay thế các động lực khuyến khích lệch lạc dẫn đến những sai lệch trong phân bổ và sử dụng nguồn lực quốc gia, bằng hệ thống động lực hợp lý, phù hợp với chuẩn mực kinh tế thị trường phổ biến và giá trị đạo đức xã hội. Ngoài ra, còn nhiều yếu tố khác có tác động đến tái cơ cấu kinh tế, bao gồm môi trường kinh tế vĩ mô, chất lượng kết cấu hạ tầng và chất lượng nguồn nhân lực. Nội hàm, nội dung và các yếu tố tác động đến tái cơ cấu kinh tế được trình bày trong sơ đồ dưới đây.

¹ Tìm kiếm trên Google, trong 39 giây tìm được gần 4,5 triệu “tái cơ cấu kinh tế” trên các báo, báo cáo và bài viết có liên quan.

Sơ đồ 1 khung tiếp cận về nghiên cứu và đánh giá về tái cơ cấu kinh tế



Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế đã xác định năm nội dung hay định hướng chủ yếu của tái cơ cấu kinh tế, bao gồm: tái cơ cấu thị trường tài chính, trọng tâm là tái cơ cấu các ngân hàng thương mại; tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công, tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước; tái cơ cấu ngành kinh tế kỹ thuật và dịch vụ, và tái cơ cấu kinh tế vùng. Tuy nhiên, các nội dung nói trên của tái cơ cấu kinh tế phải gắn liền và kết nối với nhau, tác động qua lại lẫn nhau thành một hệ thống.

Bài viết này sẽ đánh giá hiện trạng tái cơ cấu kinh tế, gồm những kết quả chủ yếu trong các nội dung tái cơ cấu, những cải thiện và vấn đề của các yếu tố thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, và một vài suy nghĩ về cách thức làm cho tái cơ cấu kinh tế thực sự trở thành bước ngoặt của chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

I. Những kết quả và “sự ngập ngừng” trong thực hiện các nội dung tái cơ cấu kinh tế

Các nội dung và giải pháp tương ứng của tái cơ cấu kinh tế được ban hành, thực hiện ở các thời điểm khác nhau; và vì vậy, những kết quả đạt được cũng rất khác nhau. Cho đến nay, đánh giá và bàn thảo nói chung chủ yếu tập trung vào ba nhiệm vụ trọng tâm của tái cơ cấu kinh tế.

1. Tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công.

Nội dung cơ bản của tái cơ cấu đầu tư giai đoạn 2013-2020 là huy động khoảng 30% - 35% GDP cho đầu tư phát triển, duy trì ở mức hợp lý các cân đối lớn của nền kinh tế²; đầu tư nhà nước chiếm khoảng 35% - 40% tổng đầu tư xã hội; tăng dần tiết kiệm từ ngân sách nhà nước, dành khoảng 20% - 25% tổng chi ngân sách cho đầu tư phát triển; đổi mới cơ bản cơ chế phân bổ và quản lý sử dụng vốn, khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán và lãng phí, nâng cao hiệu quả đầu tư nhà nước; mở rộng tối đa phạm vi và cơ hội cho đầu tư tư nhân, nhất là tư nhân trong nước. Ý tưởng cơ bản là giảm đầu tư nhà nước, tăng đầu tư tư nhân, nâng cao hiệu quả đầu tư nói chung và đầu tư nhà nước nói riêng, đặt đầu tư xã hội trong mối quan hệ cân đối với các biến số cơ bản khác của nền kinh tế.

² Tiết kiệm, đầu tư và tiêu dùng, ngân sách nhà nước, cán cân thương mại, cán cân thanh toán quốc tế, nợ công và nợ nước ngoài quốc gia,...

Kết quả đạt được khá rõ nét trong hai năm qua là tỷ trọng đầu tư/GDP đã giảm đáng kể, từ mức bình quân 39% trong giai đoạn 2006-2010 xuống còn hơn 33% năm 2011, 30,5% năm 2012. Đồng thời, tín dụng ngân hàng cho nền kinh tế đã giảm từ 136% GDP năm 2010 xuống còn 121% năm 2011 và 108% năm 2012. Tính theo giá so sánh, số vốn đầu tư nhà nước không tăng trong ba năm gần đây; tỷ trọng đầu tư nhà nước trong tổng đầu tư xã hội giảm từ 51,8% thời kỳ 2001-2005, xuống còn khoảng 39% thời kỳ 2006-2010, 37,4% trong 2 năm 2011-2012 và khoảng 37% trong 9 tháng đầu năm 2013. Đã đình hoãn, cắt giảm số lượng lớn dự án đầu tư; phân bổ vốn nhờ đó cũng đã tập trung hơn; ý thức trách nhiệm và kỷ cương nhà nước trong quản lý đầu tư công bước đầu được cải thiện. Tóm lại, kết quả chủ yếu trong hai năm qua trong tái đầu tư là giảm tỷ trọng đầu tư/GDP; bước đầu đổi mới cơ chế quản lý vốn đầu tư nhà nước, nhờ đó, khắc phục một bước đầu tư dàn trải, phân tán, kém hiệu quả đã tồn tại từ nhiều năm.

Việc tái cơ cấu đầu tư công trong mấy năm qua về cơ bản mang tính tình huống, ngắn hạn; chủ yếu xử lý thực trạng quyết định đầu tư vượt quá khả năng cân đối vốn, đầu tư dàn trải, phân tán, thiếu đồng bộ (đã tồn tại nhiều năm) hơn là thiết lập một thể chế mới để quản lý vốn đầu tư nhà nước và một hệ thống động lực mới thúc đẩy các bộ, địa phương, các tổ chức, cá nhân có liên quan nâng cao hiệu quả trong quản lý và sử dụng vốn đầu tư nhà nước. Chỉ thị 1792/CT-TTg ngày 15 tháng 10 năm 2011 chủ yếu là để giải quyết các vấn đề của quá khứ hơn là tạo khung khổ pháp lý để nâng cao hiệu lực quản lý và hiệu quả sử dụng vốn đầu tư nhà nước trong tương lai.

Trong khi thể chế mới cho quản lý phân bổ và sử dụng vốn đầu tư nhà nước chưa được thiết lập, thì có không ít dấu hiệu cho thấy nguy cơ nói lỏng chính sách tài khóa, gia tăng vốn đầu tư nhà nước và từng bước khôi phục lại đầu tư dàn trải, phân tán và kém hiệu quả là rất lớn. Các dấu hiệu đó là:

- Hiện nay, trước tình trạng suy giảm liên tục của nền kinh tế, trong hai năm vừa qua không ít ý kiến cho rằng cần mở rộng đầu tư nhà nước, tăng cầu khu vực nhà nước, thay thế cho cầu tư nhân đang suy yếu. Thực tế điều hành kinh tế vĩ mô của Chính phủ có vẻ như đang có phần thiên về ý kiến loại này.

- Thực hiện Chỉ thị 1792/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ, số vốn đầu tư nhà nước đã cắt giảm mạnh, hàng nghìn dự án đầu tư nhà nước đã bị đình hoãn hoặc hủy bỏ; trong đó, có hàng trăm dự án dở dang. Có ý kiến cho rằng, cắt giảm đầu tư nhà nước quá mạnh đã gây "sốc" cho nền kinh tế, là một trong các nguyên nhân làm suy giảm cầu, suy giảm kinh tế; hàng trăm dự án dở dang, không có vốn để hoàn thành gây nhiều lãng phí cho xã hội. Ý kiến loại này cũng gây nên áp lực cho chính phủ phải gia tăng chi tiêu đầu tư, ít nhất là để hoàn thành các dự án được coi là dở dang, nếu không hoàn thành sẽ gây lãng phí cho xã hội. Trên thực tế, một phần vốn trái phiếu chính phủ dự định phát hành thêm có thể sẽ phân bổ để thực hiện các dự án dở dang loại này. Trên thực tế, phân bổ vốn đầu tư từ ngân sách và vốn trái phiếu chính phủ theo khung khổ kế hoạch đầu tư trung hạn về cơ bản đã bị thay đổi.

- Các địa phương nợ xây dựng cơ bản đến khoảng 91 ngàn tỷ đồng; và có thể rồi Chính phủ trung ương sẽ phải chi trả, hoặc ít nhất sẽ cho phép chính quyền địa phương huy động trái phiếu để xử lý. Điều này có nghĩa là vốn huy động sẽ tiếp tục dùng để xử lý vấn đề quá khứ, thanh toán cho một phần không nhỏ các dự án còn dở dang, hoặc đã hoàn thành nhưng kém hiệu quả.

- Cuối cùng, thể chế hành chính chia cắt, phân tán theo địa giới hành chính với mỗi tỉnh, thành phố như một nền kinh tế, thì nguy cơ tái diễn đầu tư phân tán, dàn trải và kém hiệu quả vẫn rất lớn. Hiện tượng đầu tư theo phong trào sẽ vẫn tiếp diễn. Ví dụ, ngay trong những năm suy giảm kinh tế, cắt giảm đầu tư công, tái cơ cấu kinh tế, thì vẫn có thêm hai sân bay "cấp tỉnh" được bổ sung vào quy hoạch hoặc khai trương hoạt động.

Tóm lại, trong khi cơ chế mới về quản lý đầu tư nhà nước chưa hình thành, thì thực tiễn quản lý kiểu cũ đang quay lại, có vẻ đang ngày mạnh thêm, nguy cơ gia tăng thêm đầu tư nhà nước, khôi phục lại tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán, kém hiệu quả là rất lớn. Như vậy, quá trình tái cơ cấu đầu tư nói chung và đầu tư công nói riêng có nguy cơ bị ngưng trệ.

2. Tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Về tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước, Đề án tổng thể đã xác định một số nội dung cơ bản, bao gồm:

- Định vị lại vai trò và thu hẹp phạm vi kinh doanh của DNNN³.
- Đẩy mạnh cổ phần hóa, đa dạng hóa sở hữu các DNNN mà Nhà nước không cần nắm giữ 100% sở hữu. Đối với từng tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, thực hiện cơ cấu lại danh mục đầu tư và ngành nghề kinh doanh, tập trung vào các ngành nghề kinh doanh chính; đẩy nhanh thực hiện theo nguyên tắc thị trường việc thoái vốn nhà nước đã đầu tư vào các ngành không phải kinh doanh chính hoặc không trực tiếp liên quan đến ngành kinh doanh chính và vốn nhà nước ở các công ty cổ phần mà Nhà nước không cần nắm giữ cổ phần chi phối.
- Đổi mới, phát triển và tiến tới áp dụng đầy đủ khung quản trị hiện đại theo thông lệ tốt của kinh tế thị trường đối với các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước.
- Thực hiện nghiêm pháp luật, kỷ cương hành chính nhà nước và kỷ luật thị trường, đổi mới hệ thống đòn bẩy khuyến khích bảo đảm doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo cơ chế thị trường và cạnh tranh bình đẳng như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác.

Trong hơn một năm qua, kết quả đạt được trong tái cơ cấu DNNN thường được nhắc đến bao gồm:

- Chính phủ đã ban hành và triển khai thực hiện 05 Nghị định⁴ về đổi mới cơ chế quản lý DNNN, trong đó, Nghị định số 99/2012/NĐ-CP về phân công, phân cấp thực hiện quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.
- Đã phê duyệt được Đề án tái cơ cấu đối với (68) tập đoàn, tổng công ty; đã phê duyệt hầu như toàn bộ phương án sắp xếp đổi mới doanh nghiệp của các Bộ, ngành và địa phương. Tức là, về cơ bản đã hoàn thành phê duyệt phương án sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp giai đoạn 2011-2015 trên phạm vi toàn quốc.
- Phân lớn các tập đoàn, tổng công ty đã rà soát, phân loại và xác định danh mục ngành nghề, phạm vi kinh doanh chính, ngành nghề có liên quan và ngành nghề không liên

³ Thực hiện phân loại, sắp xếp lại các doanh nghiệp nhà nước, tập trung vào các lĩnh vực chính gồm công nghiệp quốc phòng, các ngành, lĩnh vực công nghiệp độc quyền tự nhiên hoặc cung cấp hàng hóa, dịch vụ thiết yếu và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sức lan tỏa lớn;

⁴ Các văn bản đó bao gồm:

- Nghị định số 50/2013/NĐ-CP ngày 14/05/2013 của Chính phủ quy định quản lý lao động, tiền lương và tiền thưởng đối với người lao động làm việc trong công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu.
- Nghị định số 51/2013/NĐ-CP ngày 4/05/2013 của Chính phủ quy định chế độ tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với thành viên Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty, Kiểm soát viên, Tổng giám đốc hoặc Giám đốc, Phó Tổng giám đốc hoặc Phó Giám đốc, Kế toán trưởng trong công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do nhà nước làm chủ sở hữu;
- Quy chế hoạt động của Kiểm soát viên công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ Ban hành kèm theo Quyết định số 35/2013/QĐ-TTg ngày 07/6/2013 của Thủ tướng Chính phủ;
- Nghị định số 61/2013/NĐ-CP ngày 25/6/2013 của Chính phủ về quy chế giám sát tài chính và đánh giá kết quả hoạt động và công khai thông tin tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước do Nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước;
- Nghị định số 71/2013/NĐ-CP về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ;
- Chỉ thị số 17/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường quản lý, kiểm soát việc nhập khẩu công nghệ, máy móc, thiết bị của doanh nghiệp.

quan. Trên cơ sở đó, đã xác định được các khoản mục đầu tư cần phải thoái vốn, kế hoạch thoái các khoản vốn đầu tư ngoài ngành⁵; tiến hành phân loại các đơn vị trực thuộc, đơn vị thành viên⁶. Ngoài ra, một số tập đoàn, tổng công ty đã ban hành mới, bổ sung sửa đổi các quy chế quản lý nội bộ; cơ cấu lại tổ chức, bộ máy và sắp xếp lại cán bộ, v.v...

Thực hiện các nội dung tái cơ cấu DNNN, như xác định tại Đề án, là một quá trình lâu dài. Tuy vậy, so sánh thực tế đạt được và định hướng tái cơ cấu nói trên, ta thấy các giải pháp đang thực hiện (được coi là kết quả của tái cơ cấu) chưa thật bám sát nội dung và yêu cầu của tái cơ cấu DNNN. Cụ thể là:

- Tiến trình cổ phần hóa đang hết sức chậm; năm 2012 cả nước chỉ cổ phần hóa được 13 doanh nghiệp (bằng 14% kế hoạch) và trong 7 tháng đầu năm 2013 cũng chỉ cổ phần hóa 16 doanh nghiệp.

- Việc thoái vốn đầu tư ngoài ngành đang gặp nhiều khó khăn. Nếu không có thay đổi về tư duy, cách tiếp cận và có những giải pháp kỹ thuật phù hợp, tương ứng, thì khó hoàn thành trước năm 2015 như Nghị quyết TW3 đã xác định. Theo phản ánh của các tập đoàn, tổng công ty, thì bên cạnh những diễn biến bất lợi của thị trường vốn và thị trường bất động sản, thực tế nói trên còn do một số nguyên nhân sau đây:

+ Tư duy, tiêu chí và cách thức thực hiện bảo toàn và phát triển vốn chưa phù hợp với cơ chế thị trường.

+ Một số phương thức bảo toàn vốn theo quy định hiện hành⁷ còn hình thức và thiếu linh hoạt, làm tăng chi phí hoạt động của doanh nghiệp; chưa thật sự thúc đẩy doanh nghiệp đổi mới công nghệ, kinh doanh sáng tạo và cẩn trọng để bảo toàn vốn và phát triển vốn.

+ “Vốn” phải thoái của các DNNN là rất đa dạng; việc thoái vốn không chỉ là chuyển nhượng cổ phần, phần góp vốn, mà cả bán tài sản (thành phần và bán thành phẩm), chuyển nhượng quyền sử dụng đất, chuyển nhượng dự án, v.v... Trong khi đó, các quy định hiện hành về thoái vốn nằm phân tán ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau; nội dung của các quy định đó chưa bao quát hết sự đa dạng của các loại vốn cần thoái, và không còn phù hợp với điều kiện thị trường⁸, yêu cầu của Quyết định 339/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

⁵ VNPT đã đầu tư vào 82 doanh nghiệp và tổ chức kinh tế. Dự kiến trong 2013-2015 sẽ thoái vốn tại 57 đơn vị, trong đó năm 2013 dự kiến thoái vốn tại 31 đơn vị.

⁶ Trong đó xác định các đơn vị thành viên tiếp tục duy trì 100% vốn tập đoàn, tổng công ty; danh mục các thành viên sẽ được cổ phần hóa với các tỷ lệ khác nhau như trên 75%, 65-75%, 51-65%; và số còn lại sẽ cổ phần hóa, cũng như kế hoạch dự kiến tiến hành cổ phần hóa; đã bước đầu sắp xếp, cơ cấu lại tổ chức trong nội bộ tập đoàn, tổng công ty.

⁷ Khoản 2 Điều 34 Nghị định số 71/2013/NĐ-CP quy định “Việc bảo toàn và phát triển vốn tại doanh nghiệp được thực hiện bằng các biện pháp sau đây:

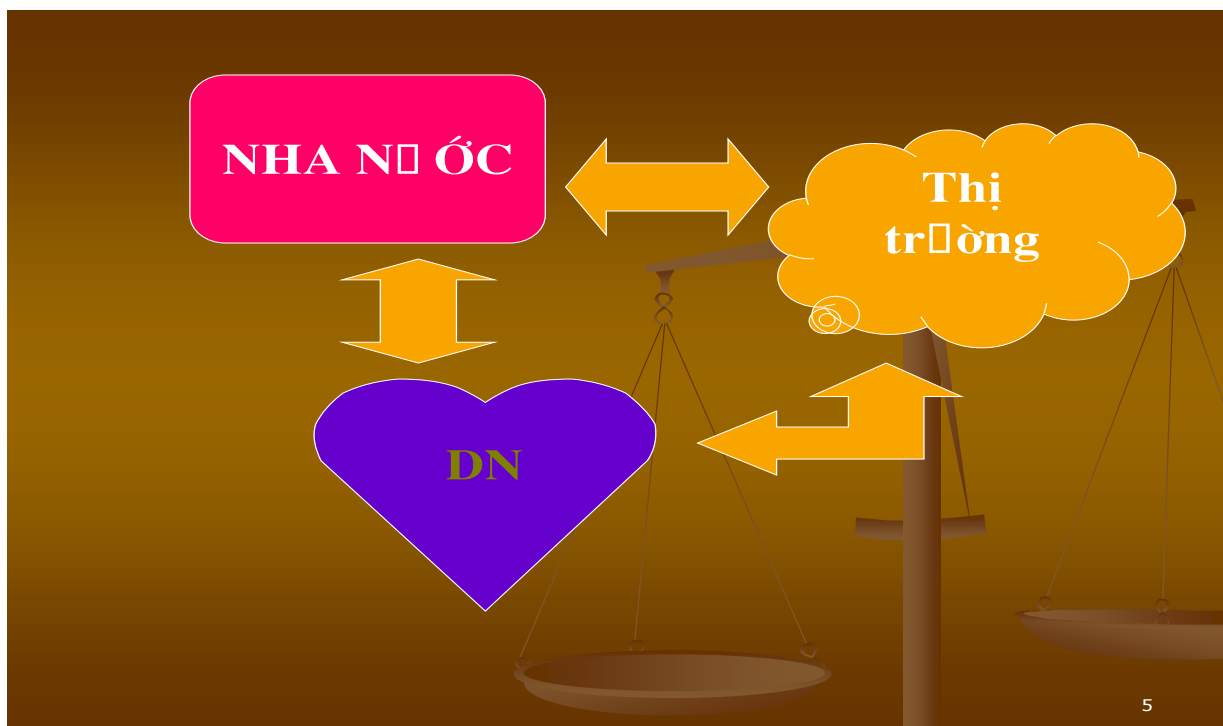
- a) Thực hiện đúng chế độ sử dụng vốn, tài sản và phân phối lợi nhuận, chế độ quản lý tài chính khác và chế độ kế toán theo quy định của pháp luật;
- b) Mua bảo hiểm tài sản theo quy định của pháp luật;
- c) Xử lý kịp thời giá trị tài sản tổn thất, các khoản nợ có khả năng thu hồi và trích lập các khoản dự phòng sau đây:
 - Dự phòng giảm giá hàng tồn kho;
 - Dự phòng các khoản phải thu khó đòi;
 - Dự phòng giảm giá các khoản đầu tư tài chính dài hạn;
 - Dự phòng bảo hành sản phẩm, hàng hóa và vận hành máy móc.
- d) Các biện pháp khác về bảo toàn vốn chủ sở hữu tại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật.

⁸ Ví dụ, Điều 21, Nghị định số 58/2012/NĐ-CP ngày 20 tháng 7 năm 2012 của Chính phủ quy định về điều kiện chào bán cổ phần của cổ đông lớn trong công ty đại chúng phải là “hoạt động kinh doanh của 5 năm liền kề trước năm đăng ký chào bán phải có lãi, đồng thời không có lỗ lũy kế tính đến năm đăng ký chào bán”; điểm c Khoản 12 Điều 6 Luật Chứng khoán; khoản 3 Điều 10 Nghị định 58/2012/ NĐ-CP, v.v. Hoặc ví dụ khác là, Điều 6, Khoản 2.2 Thông tư 117/2010/TT-BTC ngày 5 tháng 8 năm 2010 của Bộ Tài chính quy định việc thoái vốn các khoản đầu tư tài chính ngoài ngành phải thực hiện theo nguyên tắc công khai, minh bạch, bảo toàn vốn và không được thấp hơn giá thị trường hoặc không thấp hơn giá trên sổ sách kế toán của đơn vị có vốn góp. Rõ ràng, các quy định nói trên đối với việc thoái vốn đầu tư ngoài ngành là không phù hợp, vì vậy, nó đã làm cho việc thoái vốn ở nhiều doanh nghiệp trở nên bế tắc, không thể thực hiện được.

- Mặc dầu Thủ tướng Chính phủ đã tuyên bố từ nhiều năm nay, nhưng việc áp đặt đầy đủ nguyên tắc và kỷ luật thị trường đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước hầu như chưa có chuyển biến, kể cả trong tư duy, quan niệm và hành động chính sách.

+ Quan niệm về vai trò và chức năng của DNNN nói chung và tập đoàn, tổng công ty nhà nước nói riêng vẫn không thay đổi. Cụ thể là, DNNN vẫn được sử dụng làm công cụ, là lực lượng vật chất để nhà nước điều tiết thị trường, điều tiết nền kinh tế. Quan niệm và cách làm này không phù hợp với vai trò nhà nước nói chung và doanh nghiệp nhà nước nói riêng trong nền kinh tế.

Nhà nước, thị trường và doanh nghiệp là ba “lực lượng chính” trong thể chế kinh tế thị trường. Về quan hệ ba bên nói trên, Nhà nước điều tiết doanh nghiệp trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua thị trường.



Nhà nước tác động đến thị trường, thay đổi đòn bẩy khuyến khích, và qua đó, tác động đến doanh nghiệp theo cơ chế thị trường thông qua giá cả và cạnh tranh thị trường. Đối với các trường hợp mà thị trường không phát huy tác dụng, thì nhà nước trực tiếp áp đặt các điều kiện vì lợi ích cộng đồng và trực tiếp thực hiện các biện pháp để thực thi các điều kiện đó. Bảo vệ môi trường, an toàn vệ sinh thực phẩm, v.v... là những trường hợp điển hình của quan hệ nhà nước và doanh nghiệp thuộc loại này.

Trong quan hệ giữa doanh nghiệp và thị trường, thì Nhà nước có trách nhiệm giám sát các doanh nghiệp độc quyền, thống lĩnh thị trường để các doanh nghiệp này không lạm dụng vị thế của họ làm hại đến cạnh tranh lành mạnh của thị trường mà trục lợi. Nói cách khác, nhà nước không sử dụng doanh nghiệp để điều tiết thị trường, mà ngược lại phải quản lý, giám sát và ngăn ngừa doanh nghiệp lạm dụng vị thế của mình để tác động, làm méo mó, sai lệch tín hiệu thị trường. Như vậy, việc nhà nước sử dụng DNNN để điều tiết thị trường là không phù hợp với nguyên tắc thị trường. Trong trường hợp này, không phải thị trường áp đặt “luật chơi” cho doanh nghiệp, mà trái lại doanh nghiệp đang áp đặt “luật chơi” lên thị trường; gây méo mó và bất bình đẳng với các chủ thể khác của thị trường.

+ Hàng loạt các nguyên tắc khác của thị trường vẫn chưa thực sự áp dụng đối với DNNN.

Đó trước hết là nguyên tắc “lời ăn lỗ chịu”. Hiện nay, DNNN kinh doanh thua lỗ, không thanh toán được các khoản nợ đến hạn, không bị phá sản. Tức là chưa phải chịu sự trừng phạt khắc nghiệt của cạnh tranh thị trường. Nhà nước về cơ bản vẫn đứng ra gánh chịu các khoản nợ cho doanh nghiệp dưới hình thức giãn nợ, giảm nợ, chuyển nợ cho đơn vị khác hoặc bảo lãnh nợ, v.v.. Từ đó, những người có liên quan, như đại diện chủ sở hữu, người quản lý, v.v.v. cũng không chịu ảnh hưởng bởi sự khắt khe, khắc nghiệt và công bằng của thị trường. Ngược lại, nhà nước với tư cách là nhà đầu tư lại không nhận phần còn lại cuối cùng (tức lợi nhuận) về mình; số lợi tức có được từ DNNN không thành nguồn thu của Ngân sách nhà nước. Như vậy, “lời” nhà nước không lấy, lỗ thì dân chịu, những người có liên quan trực tiếp không gánh chịu trách nhiệm.

Hai là, DNNN không áp dụng đầy đủ giá thị trường của vốn. Cụ thể là, ngoài việc còn được hưởng một số tín dụng ưu đãi, lợi tức/vốn chủ sở hữu chỉ cần một số dương tối thiểu là đủ; DNNN không buộc phải tạo ra khoản lợi tức/vốn chủ sở hữu ít nhất bằng giá vốn trên thị trường. Ngoài ra, DNNN không cần thiết phải cân nhắc, tính toán và đánh đổi các chi phí cơ hội để có được danh mục đầu tư tốt nhất, hiệu quả nhất.

+ DNNN chưa áp dụng đầy đủ nguyên tắc và kỷ luật thị trường một phần do những rào cản thể chế, bảo vệ vị thế và lợi ích của DNNN và các bên có liên quan, ngăn cản gia nhập thị trường đối với các thành phần kinh tế khác. Về chủ trương phát triển kinh tế nhà nước, thì DNNN phải giữ vai trò chi phối trong các ngành, nghề quan trọng của nền kinh tế; và các tập đoàn, tổng công ty được thành lập là để hiện thực hóa chủ trương nói trên. Để thực hiện vai trò chi phối, các tập đoàn, tổng công ty ngành được tạo điều kiện⁹ để giữ độc quyền hoặc giữ vị trí thống lĩnh thị trường của ngành đó. Từ đó, phần lớn các cơ hội đầu tư, kinh doanh của trong ngành đều bị tổng công ty, tập đoàn có liên quan chi phối. Các tập đoàn, tổng công ty loại này luôn được chọn là người “thắng cuộc”, không phải đối mặt với cạnh tranh trên thị trường nội địa.

+ DNNN chưa áp dụng đầy đủ nguyên tắc và kỷ luật thị trường còn do cơ chế quản lý hiện hành của nhà nước đối với DNNN. Các cơ quan nhà nước còn tiếp tục can thiệp theo phương thức hành chính, phi thị trường¹⁰ vào hoạt động kinh doanh và quản lý doanh nghiệp, từ quyết định đầu tư, tổ chức kinh doanh, lựa chọn cán bộ quản lý và tuyển dụng nhân công, tiền lương và tiền thưởng, thanh tra, giám sát và đánh giá, v.v.. Ngoài ra, các DNNN còn được giao thực hiện nhiệm vụ chính trị, xã hội mà không được hạch toán riêng, hạch toán đầy đủ chi phí theo giá thị trường. Các quyết định loại này cũng đang thực sự cản trở DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường; đang là lực cản lớn đối với việc phát huy tính tự chủ, năng động, sáng tạo của DNNN. Đây là một bất lợi của DNNN so với các doanh nghiệp khác.

- Chưa áp dụng đầy đủ nguyên tắc và thực tiễn quản trị tốt đối với DNNN, tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Yêu cầu các tập đoàn, tổng công ty nhà nước áp dụng các nguyên tắc quản trị tốt theo thông lệ thị trường cũng đã được xác định từ lâu¹¹. Có một số bộ quy tắc về quản trị công ty hiện đại được áp dụng, như bộ quy tắc OECD, của WB hay ADB, v.v.. Tuy vậy, các bộ quy tắc

⁹Các cách thức tạo điều kiện cho tập đoàn, tcty có địa vị thống lĩnh thị trường “ngành”, chi phối phát triển của ngành đó thường thông qua quy hoạch, chiến lược phát triển ngành và sản phẩm, theo đó, đồng nhất quy hoạch, chiến lược ngành, sản phẩm với chiến lược phát triển tập đoàn, tổng công ty; xác định các dự án đầu tư và chỉ định các tập đoàn, tcty tương ứng làm “chủ đầu tư”, ưu ái, ưu tiên tiếp cận đất đai, tài nguyên và các nguồn vốn đầu tư.

¹⁰Cho dù các quyết định này là nhân danh chủ sở hữu, nhưng lối tư duy, cách thức ra quyết định can thiệp đều mang dấu ấn hành chính hơn là quyết định của nhà đầu tư theo cơ chế thị trường.

¹¹Quyết định 704/QĐ-TTg ngày 11 tháng 6 năm 2012 của Thủ tướng chính phủ phê duyệt Đề án Đổi mới quản trị doanh nghiệp theo thông lệ kinh tế thị trường

nói trên về quản trị công ty về cơ bản là giống nhau. So sánh 30 quy tắc quản trị tốt của OECD, thì quản trị tập đoàn, tổng công ty hiện nay ở nước ta chưa áp dụng, dù chỉ một quy tắc của bộ quy tắc đó. Ngay cả những nguyên tắc đơn giản, khởi đầu được quy định tại Điều 168 Luật Doanh nghiệp 2005 vẫn chưa áp dụng.

Hệ thống động lực khuyến khích đối với DNNN, những người quản lý doanh nghiệp và các bên liên quan đến DNNN chỉ thay đổi, phù hợp với cơ chế thị trường, khi các DNNN áp dụng đầy đủ nguyên tắc, kỷ luật thị trường và khuôn khổ quản trị công ty hiện đại. Khi cổ phần hóa chậm, thoái vốn đầu tư ngoài ngành gặp khó khăn, thì việc giảm bớt, thu hẹp phạm vi hoạt động của DNNN, tập đoàn, tổng công ty nhà nước cũng chỉ là ‘chủ trương’, định hướng, .v.v..

3. Tái cơ cấu các ngân hàng thương mại

Tái cơ cấu các ngân hàng thương mại được xác định và phân chia thành 3 giai đoạn chính, bao gồm tuần tự (i) tái cơ cấu các ngân hàng thương mại yếu kém, xử lý nợ xấu và tái cơ cấu toàn diện tất cả các ngân hàng thương mại. Đã đạt được một số kết quả như đảm bảo được thanh khoản, an toàn của hệ thống đã được kiểm soát; nguy cơ gây đổ vỡ, mất an toàn hệ thống đã được đẩy lùi; (ii) các ngân hàng yếu kém đang được tái cơ cấu theo phương án đã được phê duyệt; (iii) đề án xử lý nợ xấu đã được phê duyệt; nghị định về công ty quản lý tài sản đã được ban hành, công ty quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng (VAMC) đã được thành lập và chính thức đi vào hoạt động; đã bắt đầu khởi động việc mua lại nợ của các tổ chức tín dụng, .v.v... Tuy vậy, cho đến nay, thông tin chính thức về kết quả và vấn đề tái cơ cấu các ngân hàng thương mại nhìn chung còn ít, thường chưa được kiểm chứng.

Ví dụ, về xử lý các ngân hàng yếu kém, công chúng, các cơ quan có thẩm quyền có liên quan rất chờ đợi các kết quả tái cơ cấu trên các mặt: cổ đông và cơ cấu sở hữu, vốn và cơ cấu vốn, kết quả kinh doanh từ thời điểm tái cơ cấu, số nợ xấu, cơ cấu nợ xấu và các con nợ chủ yếu, những thay đổi trong quản trị nội bộ và giải pháp tái cơ cấu tiếp theo, thời hạn hoàn thành tái cơ cấu đối với từng ngân hàng cụ thể. Không ít ý kiến nghi ngại về sự thành công của cách thức “tái cơ cấu tự nguyện” đối với các ngân hàng thương mại yếu kém. Bởi vì, kinh nghiệm quốc tế cho thấy không thể sử dụng những con người “gây ra vấn đề” để xử lý các vấn đề mà họ gây ra. Tình trạng sở hữu chéo dưới nhiều hình thức khác nhau¹² vẫn chưa được hạn chế, chưa được minh bạch hóa và chưa kiểm soát một cách có hiệu quả. Thực tế đó ở mức độ nhất định có thể làm giảm hiệu lực, thậm chí vô hiệu hóa các quy định về các tiêu chuẩn an toàn của từng tổ chức tài chính nói riêng và của toàn hệ thống tài chính nói chung. Việc bãi bỏ hạn mức trần lãi suất huy động vẫn chưa tiên liệu được.

Mặc dù Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thông báo, công bố tổng số nợ xấu của các tổ chức tín dụng; nhưng tổng số nợ xấu của các ngân hàng thương mại vẫn là vấn đề thu hút sự hoài nghi của nhiều bên có liên quan. Một số ước tính khác¹³ cho thấy số nợ xấu thực sự của các tổ chức tín dụng có thể cao gấp 3 lần so công bố chính thức. Việc xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng mới chỉ ở giai đoạn khởi đầu; cách thức xử lý nợ xấu như hiện nay có thể chỉ là bỏ bớt nợ xấu ra khỏi các tổ chức tín dụng hoặc bằng biện pháp kế toán chuyển “nợ xấu” thành “chưa xấu”, hơn là loại bỏ nợ xấu ra khỏi nền kinh tế. Vì vậy, gánh nặng chi phí tài chính của các doanh nghiệp, nhất là các doanh nghiệp không thanh toán nợ đúng hạn vẫn chưa có dấu hiệu giảm bớt.v.v... Các doanh nghiệp thuộc loại này, dù có cơ hội kinh doanh, có dự án đầu tư hiệu quả vẫn có thể không tiếp cận được tín dụng ngân hàng, hoặc tiếp cận được với chi phí cao hơn đáng kể so với bình thường. Vì vậy, thị trường tín dụng chưa hoạt

¹²Sở hữu ngân hàng-ngân hàng; ngân hàng-doanh nghiệp, doanh nghiệp-ngân hàng, trong đó đặc biệt là có một số nhóm cổ đông lớn vừa sở hữu ngân hàng, vừa sở hữu doanh nghiệp, tạo thành một “mạng lưới” sở hữu chéo phức tạp, tinh vi và rất khó kiểm soát.

¹³Nguyễn Xuân Thành và nhóm nghiên cứu Fullbrights ước tính nợ xấu có thể lên tới 15% tổng tín dụng của cả hệ thống.

động bình thường, chưa thực hiện được đầy đủ chức năng trung gian tài chính trong phân bổ hợp lý và sử dụng hiệu quả nguồn vốn tín dụng của nền kinh tế. Thực tế nói trên là một trong các cản trở lớn đối với phân bổ lại nguồn lực theo cơ chế thị trường, nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế; làm cho việc tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng diễn biến chậm, chưa có được kết quả rõ nét.

II. Về các yếu tố thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

Như trình bày trên đây, các yếu tố thúc đẩy và tạo điều kiện để tái cơ cấu, chuyển đổi mô hình tăng trưởng bao gồm ổn định kinh tế vĩ mô, phát triển nguồn nhân lực, phát triển kết cấu hạ tầng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường. Đại hội lần thứ XI của Đảng cũng đã xác định, lựa chọn phát triển hạ tầng, phát triển nguồn nhân lực và hoàn thiện thể chế là ba đột phá chiến lược cho giai đoạn 2011-2020.

Theo đánh giá của Diễn đàn kinh tế thế giới, thì chất lượng cả 4 yếu tố nói trên của nước ta không tiến bộ nhiều trong thời gian gần đây, thậm chí có yếu tố đang bị xấu đi. Cụ thể là chất lượng của kinh tế vĩ mô hiện nay có phần xấu hơn so với 2010¹⁴; năm 2010 chỉ số kinh tế vĩ mô của nước ta đạt 4,8/7 điểm và được xếp thứ 65/142 nền kinh tế; năm 2012 điểm số này giảm xuống còn 4,4 và xếp hạng 87/148 nền kinh tế. Tuy vậy, theo đánh giá của WEF kinh tế vĩ mô năm 2012 của nước ta đã có cải thiện được 0.2 điểm và tăng được 19 bậc trên bảng xếp hạng (từ hạng 106 tăng lên hạng 87/148). Trên thực tế, kinh tế vĩ mô của nước ta đã ổn định dần, liên tục được cải thiện, nhất là từ năm 2012 đến nay. Lạm phát liên tục giảm từ khoảng 18% năm 2011 và nay ổn định dần ở mức khoảng 6-7%/năm, tỷ giá ổn định, dự trữ ngoại tệ gia tăng, các cân đối vĩ mô cơ bản cũng được cải thiện. Kinh tế vĩ mô ổn định, niềm tin thị trường được khôi phục là yếu tố quan trọng không thể thiếu để tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

Bảng 1. Điểm số và xếp hạng về ổn định vĩ mô, hạ tầng, phát triển nguồn nhân lực và thể chế giai đoạn 2009-2013

Báo cáo NLCT toàn cầu	2009-2010		2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014	
Hạng	133		139		142		144		148	
	Xếp hạng	Điểm	Xếp hạng	Điểm	Xếp hạng	Điểm	Xếp hạng	Điểm	Xếp hạng	Điểm
	75	4.0	59	4.3	65	4.2	75	4.1	70	4.2
Thể chế	63	3.9	74	3.8	87	3.6	89	3.6	98	3.5
Cơ sở hạ tầng	94	3.0	83	3.6	90	3.6	95	3.3	82	3.7
Môi trường kinh tế vĩ mô	112	3.9	85	4.5	65	4.8	106	4.2	87	4.4
Giáo dục	92	3.5	93	3.6	103	3.5	96	3.7	95	3.7

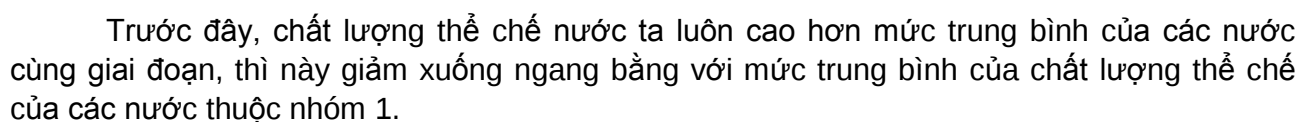
Nguồn: Báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu

Phát triển nguồn nhân lực được đo bằng chất lượng giáo dục học nghề và đại học cũng không có cải thiện nhiều; tăng thêm được 0,2 điểm (từ 3,5 điểm năm 2010 lên 3,7 điểm năm 2012 và tương ứng từ thứ hạng 103/142 tăng lên 95/148 nền kinh tế). Cũng tương tự như vậy đối với chất lượng cơ sở hạ tầng. Điều đáng nói thêm là, những tiến bộ về chất lượng hạ tầng chủ yếu nhờ phát triển mạng thông tin di động; còn chất lượng của tất cả các loại cơ sở hạ tầng khác như đường sắt, đường bộ, hàng không, cảng biển, cung cấp điện đều không được cải thiện hoặc xấu thêm theo mặt bằng quốc tế chung.

¹⁴Thông tin được sử dụng để đánh giá, xếp hạng năng lực cạnh tranh toàn cầu của WEF thường chậm một năm, tức là họ lấy thông tin của năm 2010 xếp hạng và tính cho năm 2011.

vị trí Vn trong xếp hạng WEF	2009	2010	2011	2012	2013
chất lượng chung về hạ tầng	97	111	123	123	119
chất lượng đường bộ	102	102	117	123	120
chất lượng đường sắt	66	58	59	71	68
chất lượng cảng biển	112	99	97	111	113
chất lượng hạ tầng hàng không	92	84	88	95	94
chất lượng cung cấp điện	104	103	98	109	113
số thuê bao di động/100 dân			58	5	18
số thuê bao cố định/100 dân	37	36	35	70	86

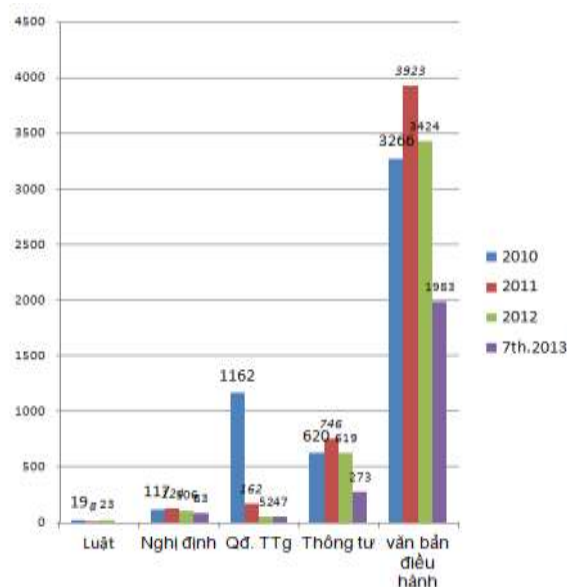
So sánh năng lực cạnh tranh Việt nam với mức trung bình của nhóm các nền kinh tế ở giai đoạn 1 của quá trình phát triển.



Như trình bày trên đây, thì chúng ta chưa đạt được sự thay đổi đột phá trên 3 lĩnh vực đột phá chiến lược. Điều đó cho thấy những nỗ lực cải cách và công việc đã làm trên các lĩnh vực nói trên là chưa phù hợp; hoặc chưa đủ rộng, đủ mạnh và đủ sâu để tạo nên sự khác biệt nhằm đạt kết quả như mong muốn.

Như đã nói trên, thể chế là khâu quan trọng nhất quyết định xu hướng, quy mô và tốc độ tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Vì vậy, phần tiếp theo đây, xin trình bày thêm một số vấn đề về thể chế kinh tế nước ta hiện nay. Thể chế bao gồm ba nội dung chính; đó là “luật chơi”, “cách chơi” và “người chơi”. Trước hết, cách hình thành “luật chơi” và nội dung của “luật chơi” chưa có nhiều thay đổi.

	2010	2011	2012	7th.2013
Luật	19	8	23	
Nghị định	117	124	106	83
Qđ. TTg	1162	162	52	47
Thông tư	620	746	619	273
văn bản điều hành	3266	3923	3424	1983



Nguồn: trang cổng thông tin điện tử Chính phủ www.chinhphu.vn

“Luật chơi” vẫn tiếp tục phụ thuộc quá nhiều vào các văn bản hướng dẫn thi hành luật(nghị định, thông tư) và các quyết định điều hành mang tính hành chính của các cấp có thẩm quyền. Chỉ tính riêng Chính phủ trung ương, hàng năm có từ 3000 đến 4000 văn bản điều hành được ban hành(trung bình có gần 14 văn bản/mỗi ngày làm việc); và có khoảng 600-700 thông tư được ban hành,.v.v... Như vậy, hiệu lực pháp luật đang dựa nhiều vào giải thích và cách thức thực hiện của bộ, ngành và những người có thẩm quyền có liên quan. “Luật chơi” nói trên có thể đang quy định “cách chơi” theo lối “xin cho và ban phát”¹⁵. “Luật chơi” và “cách chơi” cũng sẽ quy định và lựa chọn “người chơi”; họ phải là những người có quyền “xin” và có thể xin được; và người có quyền “cho”. Một phần không nhỏ lợi ích đã hình thành qua quan hệ “xin cho” cho các bên có liên quan, mà không phát sinh từ các hoạt động kinh tế tạo ra giá trị mới cho xã hội. Thể chế nói trên đang tạo ra động lực khuyến khích hình hành “khu vực kinh tế địa tô”, là khu vực kinh tế mà ở đó người ta thu lợi nhờ có quyền ban hành các quyết định hành chính để thực thi luật pháp, để phân bổ nguồn lực và quyền kinh doanh, hay thu lợi nhờ độc quyền kinh doanh, chi phối quyền đầu tư kinh doanh trong các ngành, lĩnh vực có liên quan,.v.v... mà không cần phải bỏ ra một lượng lao động tương ứng. Thể chế nói trên có thể ngăn cản, thu hẹp phạm vi ảnh hưởng của các nguyên tắc “bao dung”, “bình đẳng” và “công bằng”; làm thui chột và xói mòn động lực đổi mới, sáng tạo công nghệ và cạnh tranh thị trường; làm sai lệch giá trị và động lực khuyến khích dẫn đến phân bổ sai lệch và sử dụng nguồn lực kém hiệu quả; làm giảm tốc độ gia tăng phúc lợi xã hội,.v.v... Đột phá về thể chế phải là những cải cách mở rộng địa hoạt động và nâng cấp mức độ phát triển của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế; khổng chế, hạn chế và dần triệt tiêu cơ chế “xin – cho, ban-

¹⁵ Dân gian hay gọi chung là “chạy”, như chạy dự án, chạy giấy phép, chạy quy hoạch, chạy vốn đầu tư, chạy quyền khai thác tài nguyên, chạy quyền sử dụng đất,.v.v...

phát”, thu hẹp khu vực kinh tế địa tô; khuyến khích và không ngừng mở rộng khu vực kinh tế tạo lợi nhuận, tạo giá trị gia tăng thông qua đổi mới quản lý, đổi mới phương thức sản xuất, đổi mới và chuyển giao công nghệ, cạnh tranh bình đẳng theo cơ chế thị trường hiện đại.

III. Một số kiến nghị tiếp tục tái cơ cấu kinh tế, góp phần phục hồi tăng trưởng

Có sự đồng thuận xã hội cho rằng tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng là tất yếu trong giai đoạn hiện nay; hành động và kết quả tái cơ cấu kinh tế cho đến nay là chậm so với yêu cầu phục hồi tăng trưởng kinh tế. Tuy có sự đồng thuận nói trên, nhưng nhận thức, quan điểm và quan niệm về bản chất, nội dung của tái cơ cấu kinh tế là chưa giống nhau, ngay cả trong các cơ quan hoạch định và thực thi chính sách. Có quan niệm cho rằng tái cơ cấu chỉ là điều chỉnh, khắc phục một số sai lầm, yếu kém nhất thời của giai đoạn vừa qua; và như vậy, nền kinh tế sẽ từng bước phục hồi, trở lại quỹ đạo tăng trưởng cao như trước đây. Ý kiến khác (trong đó có tác giả của bài viết này) cho rằng tái cơ cấu chuyển đổi mô hình tăng trưởng về bản chất phải là cuộc cải cách lần hai; là quá trình thay đổi sâu rộng và nâng cấp thể chế kinh tế thị trường ở Việt nam, tạo hệ thống động lực khuyến khích mới theo chuẩn mực kinh tế thị trường phổ biến và hiện đại để thông qua đó thực hiện phân bổ lại và sử dụng nguồn lực quốc gia có hiệu quả hơn. Và như vậy, đổi mới kinh tế phải đi cùng với đổi mới đồng bộ hệ thống chính trị.

Ngoài ra, trước sức ép của các vấn đề cấp bách trước mắt, cách tiếp cận lựa chọn chính sách phù hợp để phục hồi tăng trưởng cũng khác nhau, và lựa chọn “trọng cầu” có vẻ đang thắng thế. Sự lựa chọn đó cũng đang cản trở đối với việc thực hiện các giải pháp tái cơ cấu; làm chậm lại quá trình tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Như vậy, để thực hiện tái cơ cấu kinh tế, phải thực hiện nhiều thay đổi trên nhiều cấp độ khác nhau, từ tư duy, quan niệm, chủ trương quan điểm đến các giải pháp cụ thể tương ứng. Phần kiến nghị sau đây không có tham vọng làm điều đó, mà chỉ tập trung vào một số giải pháp có thể thực hiện được trong khung thể chế hiện hành. Cách tiếp cận xoay quanh mục tiêu “HIỆU QUẢ, HIỆU QUẢ VÀ HIỆU QUẢ”.

1. Cải thiện môi trường kinh doanh, giảm và đơn giản hóa thủ tục, giảm chi phí tuân thủ.

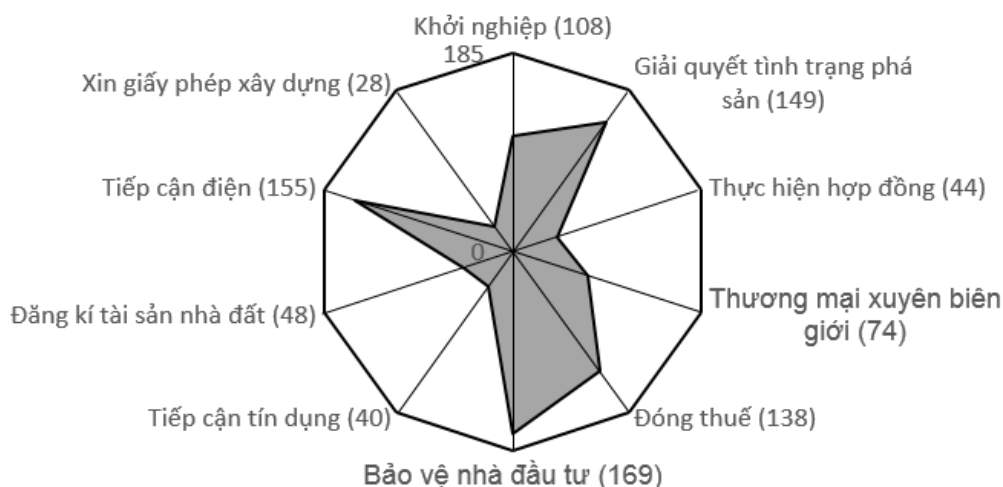
Trong bối cảnh hiện nay, việc thiết lập một môi trường kinh doanh công bằng, bình đẳng là việc không dễ làm. Tuy vậy, có thể thực hiện cải cách, giảm thời gian và chi phí tuân thủ, giảm chi phí giao dịch và qua đó tăng thêm hiệu quả, giá trị gia tăng và năng lực cạnh tranh. Việt nam xếp thứ 99/185 nền kinh tế trong xếp hạng hàng năm của WB về năng lực cạnh tranh của môi trường kinh doanh. Trong mấy năm nay, Việt Nam hầu như không có cải cách, không có tiến bộ trong cải thiện môi trường kinh doanh. Chúng ta có thể cải thiện được trên một số chỉ số và sẽ có tác động đáng kể trong việc tạo thuận lợi cho hoạt động kinh doanh, tăng thêm giá trị gia tăng cho nền kinh tế. Các giải pháp đó là:

- Bỏ 4 thủ tục gia nhập thị trường sau đăng ký, gồm thủ tục đăng báo, thủ tục đăng ký lao động, đăng ký công đoàn và đăng ký bảo hiểm. Việc mở tài khoản ngân hàng có thể kết hợp và lồng với đăng ký kinh doanh.

- Bỏ yêu cầu đăng ký ngành nghề kinh doanh trong giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh;

- Thực hiện cải cách, đơn giản hóa thủ tục, rút ngắn thời gian và giảm chi phí xuất khẩu và nhập khẩu, v.v.. Nếu đặt mục tiêu cải cách đứng trong nhóm 10 nền kinh tế có thuận lợi nhất trong xuất khẩu và nhập khẩu, thì chắc chắn sẽ có tác động lớn đến giảm chi phí giao dịch và tăng giá trị gia tăng cho nền kinh tế. Bởi vì, cải cách đó trực tiếp tác động đến doanh số hơn 200 tỷ US\$. Tính toán sơ bộ, nếu chúng ta giảm được 15 ngày trong thực hiện thủ tục nhập khẩu và 15 ngày trong thủ tục xuất khẩu, thì GDP có thể tăng thêm hơn 27 tỷ US\$.

Xếp hạng môi trường kinh doanh của Việt Nam năm 2013: hạng 99 trên 185



- Ngoài ra, còn có thể thực hiện hàng loạt các thay đổi khác như ban hành, thực hiện trình tự đặc biệt cho việc giải quyết tranh chấp và thực thi các tranh chấp hợp đồng có giá trị nhỏ; hay đơn giản hóa thủ tục để được cung cấp điện, .v.v.

Việc thực hiện các giải pháp nói trên cần có hành động cụ thể với một lộ trình hợp lý hơn là liên tục ban hành các nghị quyết của chính phủ. Những bài học về Tổ công tác thi hành Luật Doanh nghiệp trong các năm 2000-2003 có thể vẫn hữu ích cho việc thực hiện các giải pháp nói trên.

2. Về tái cơ cấu DNNN

Việc tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước theo đúng yêu cầu của tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng¹⁶ có lẽ chưa thực hiện được đầy đủ. Bởi vì, việc tái cơ cấu như thế đòi hỏi phải có đổi mới tư duy về vai trò của nhà nước và thị trường, vai trò của nhà nước và DNNN trong nền kinh tế thị trường. Tuy vậy, có thể thực hiện được một số giải pháp làm cho thị trường hoạt động tốt hơn, và có thể nâng cao được hiệu quả sử dụng các nguồn lực hiện có.

a) Áp đặt một số nguyên tắc, kỷ luật thị trường đối với DNNN nói chung và tập đoàn, tổng công ty nói riêng.

Trong khi chưa áp đặt được đầy đủ các nguyên tắc và kỷ luật thị trường, thì chúng ta vẫn có thể buộc các DNNN phải tuân thủ một số trong đó như: (i) áp đặt đầy đủ ràng buộc về chi phí vốn trong đầu tư và kinh doanh của DNNN; Nhà nước phải lấy lợi nhuận với mức ít nhất bằng giá thị trường của vốn; (ii) cho phép DNNN tự chủ hơn trong cơ cấu lại vốn và tài sản trong khuôn khổ mục tiêu và các chỉ tiêu đã định, .v.v; (iii) Người đại diện chủ sở hữu, cán bộ quản lý phải trực tiếp chịu trách nhiệm giải trình đối với kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Khi doanh nghiệp gặp khó khăn, không bảo toàn và phát triển vốn, thua lỗ không thanh toán được nợ đến hạn, không trả đủ thuế cho nhà nước, .v.v. thì người đại diện chủ sở hữu, người quản lý phải bị thay thế chứ không phải là những can thiệp của Chính phủ

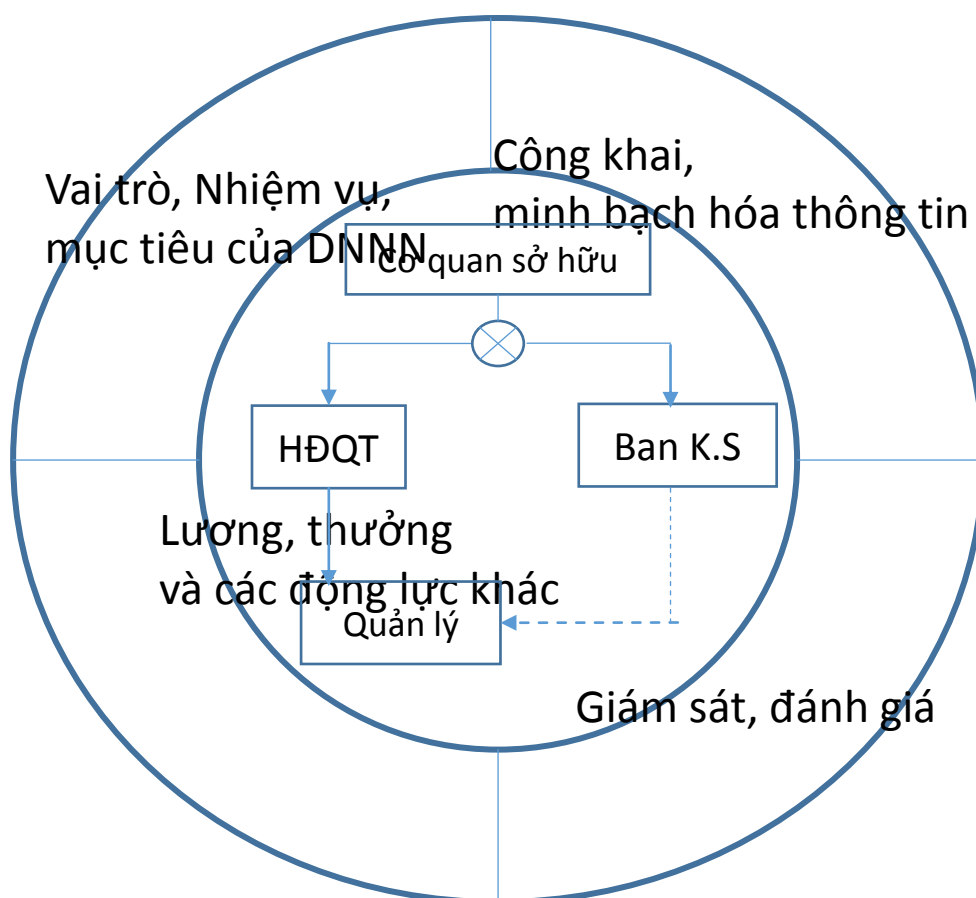
¹⁶ Yêu cầu đó là thay đổi hệ thống động lực thúc đẩy phân bổ lại nguồn lực trong toàn bộ nền kinh tế theo cơ chế thị trường. Điều này đòi hỏi nguồn lực được phân bổ lại trong chỉ trong nội bộ các doanh nghiệp nhà nước, mà quan trọng hơn là dịch chuyển theo tín hiệu thị trường từ doanh nghiệp nhà nước sang khu vực kinh tế tư nhân, từ nơi sử dụng kém hiệu quả sang nơi sử dụng có hiệu quả hơn.

nhằm khoan nợ, giảm nghĩa vụ trả nợ, bảo lãnh phát hành trái phiếu để trả nợ, giảm thuế và nghĩa vụ nộp thuế, v.v. và hệ quả là không có bất cứ tổ chức, hay cá nhân nào chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động nghèo nàn của DNNN. Nói tóm lại là phải để thị trường khắc nghiệt trừng phạt bất cứ ai mắc phải lỗi lầm (dù khách quan hay chủ quan) trong quản lý và điều hành doanh nghiệp.

b) Áp dụng một số nguyên tắc quản trị hiện đại đối với tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Cũng tương tự như trình bày trên đây, trong khi chưa áp dụng đầy đủ và tất cả các nguyên tắc quản trị hiện đại, thì chúng ta vẫn có thể áp dụng được một số trong các nguyên tắc nói trên. Tuy vậy, điều này trước hết đòi hỏi phải có phải có quan niệm coi quản trị công ty nói chung và DNNN nhà nước nói riêng là một khung khổ với các yếu tố cấu thành của nó như trình bày ở hình 1. dưới đây.

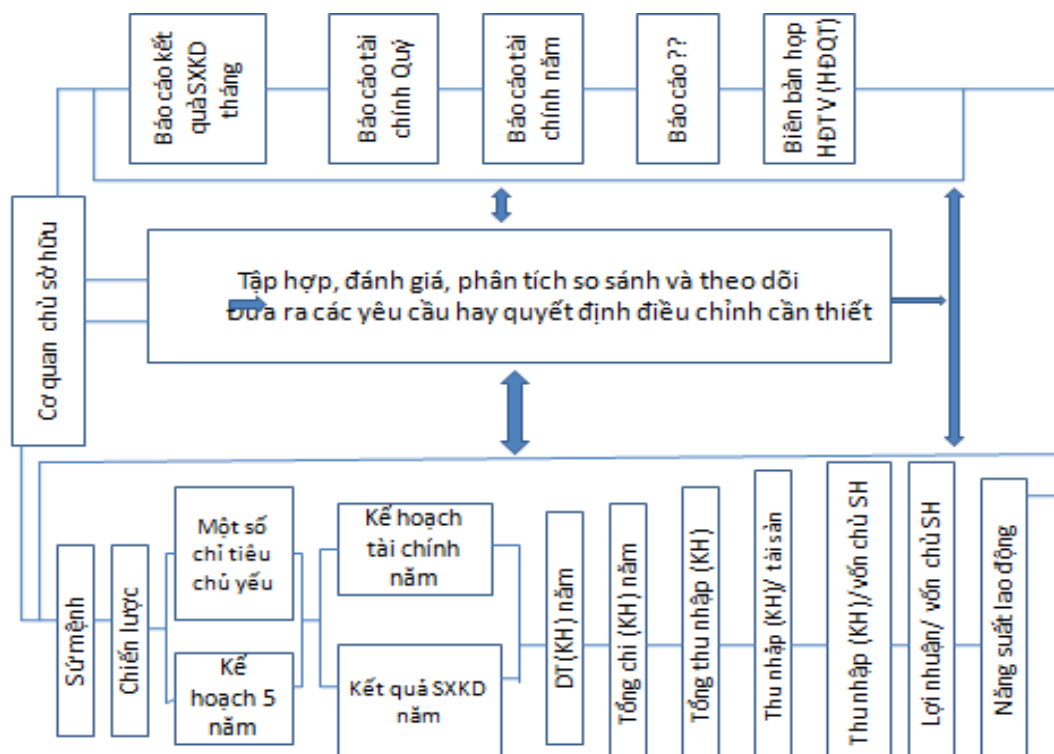
Hình 1. Khung quản trị DNNN



Chúng ta có thể áp dụng đầy đủ hoặc ít nhất là cải thiện đáng kể nguyên tắc công khai và minh bạch hóa thông tin và thiết lập cơ chế giám sát hữu hiệu đối với tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Việc yêu cầu tập đoàn, tổng công ty nhà nước phải thực hiện công bố thông tin theo các chuẩn mực của công ty cổ phần niêm yết là điều quá dễ dàng, ít tốn kém, nhưng có hiệu quả lớn. Việc công bố thông tin như trên là điều kiện để thực hiện theo dõi, giám sát, đánh giá độc lập từ bên ngoài đối với hoạt động kinh doanh và quản lý của tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Bên cạnh công khai, minh bạch hóa thông tin và giám sát, đánh giá từ bên ngoài, thì việc cải thiện và nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát, đánh giá bên trong, trước hết là giám sát, đánh giá của chủ sở hữu cũng là việc có thể làm được ngay. Có thể thực hiện điều đó theo sơ đồ sau đây:

Hình 2. Sơ đồ, giám sát đánh giá của Chủ sở hữu đối với kết quả hoạt động của DNNN



Trong khi chưa thiết lập được cơ quan chuyên trách, độc lập thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp, thì tại từng bộ, ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải thành lập bộ phận chuyên trách theo dõi, giám sát và đánh giá kết quả hoạt động của DNNN trực thuộc. Các bộ chuyên ngành, đại diện trực tiếp thực hiện các quyền chủ sở hữu nhà nước, phải xác định được sứ mệnh, vai trò và chức năng cụ thể của từng tập đoàn, tổng công ty¹⁷; trên cơ sở đó xác định cụ thể các mục tiêu, kèm theo đó là các chỉ tiêu thể hiện mục tiêu (làm thước đo để đánh giá mức độ hoàn thành mục tiêu). Mục tiêu và các chỉ tiêu đó phải thể hiện đầy đủ trong chiến lược, kế hoạch trung hạn và kế hoạch hàng năm, hàng quý của tập đoàn, tổng công ty. Kế hoạch luôn bao gồm 2 phần: kế hoạch sản xuất, kinh doanh và kế hoạch ngân sách (hay tài chính) tương ứng. Cơ quan chủ sở hữu phải thiết lập hệ thống thu thập thông tin, phân tích, theo dõi, so sánh và đánh giá mức độ hoàn thành mục tiêu phát triển, mục tiêu kinh doanh của tập đoàn, tổng công ty có liên quan. Trường hợp có sự khác biệt giữa mục tiêu và thực tế, thì phải phân tích, xác định nguyên nhân và có giải pháp can thiệp cần thiết, kể cả việc thay đổi nhân sự quản lý, nếu xét thấy cần thiết. Nếu có cơ chế theo dõi, giám sát như trên, tôi tin rằng sẽ không có những vụ scandals lớn như Vinashine và Vinalines gây thiệt hại lớn cho nền kinh tế nói chung và khu vực kinh tế nhà nước nói riêng.

Đẩy nhanh hơn việc cổ phần hóa và thoái vốn đầu tư ngoài ngành cũng là giải pháp có thể thực hiện được ở mức độ nhất định. Tuy vậy, ngoài các giải pháp cụ thể đã được kiến nghị¹⁸, thì việc thay đổi quan niệm về vai trò và chức năng của cổ phần hóa, thoái vốn cũng

¹⁷ Phải trả lời được một cách khoa học và thực tiễn câu hỏi, tập đoàn, tổng công ty cụ thể nào đó tồn tại dưới hình thức sở hữu nhà nước để làm gì?

¹⁸ Ban hành quy định giải quyết các khó khăn, vướng mắc, tạo khung pháp lý phù hợp với các nội dung cần phải hướng dẫn ít nhất bao gồm: (i) Sử dụng giá thị trường của vốn làm tiêu chí đo lường mức độ bảo toàn vốn (giá trị vốn chủ sở hữu ở doanh nghiệp được bảo toàn, khi lợi nhuận/vốn chủ sở hữu ít nhất bằng bình quân lãi suất trái phiếu dài hạn của Chính phủ; hoặc giá thị trường của cổ phần, phần góp vốn của công ty tăng lên ít nhất bằng lãi suất trái phiếu Chính phủ), (ii) Các loại vốn có thể thoái vốn, phương thức thoái vốn tương ứng; (iii) Khách hàng tiềm năng, điều kiện và giới hạn đối với người mua (nếu có); (iv) Thẩm quyền và quy trình ra quyết định thoái vốn; (v) Cơ chế định giá đối với các loại vốn cần thoái, v.v... Sửa đổi, bổ sung Nghị định 59/2011/NĐ-CP ngày 18/7/2011 của Chính phủ về chuyển doanh

không kém phần quan trọng. Cổ phần hóa không phải là để Nhà nước huy động vốn mà là giải pháp thay đổi căn bản hệ thống động lực nội sinh và tạo áp lực thị trường đầy đủ đối với DNNN, qua đó, tài sản quốc gia được quản lý và sử dụng có hiệu quả hơn, tạo thêm nhiều giá trị gia tăng hơn cho nền kinh tế. Tương tự như vậy, việc thoái vốn đầu tư ngoài ngành không phải chỉ là để cắt lỗ, giảm lỗ, mà là giải pháp sử dụng cơ chế thị trường để phân bổ lại nguồn lực, làm sống lại một phần nguồn lực hiện đang “chết” trong sự quản lý của các tập đoàn, tổng công ty, đưa chúng quay trở lại sản xuất; và đưa bộ phận còn lại đang thua lỗ hoặc sử dụng kém hiệu quả thành các tài sản được sử dụng có hiệu quả hơn. Đó mới chính là “thoái vốn” ngoài ngành theo đúng tinh thần và nội dung của tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

c) Về tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng, thì tái cơ cấu các ngân hàng yếu kém, xử lý nợ xấu và khắc phục tình trạng sở hữu chéo vẫn tiếp tục là các nhiệm vụ trọng tâm trong một số năm tiếp theo. Đã có nhiều báo cáo nghiên cứu, kiến nghị về đẩy nhanh tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng. Tuy vậy, việc có một đánh giá độc lập, khách quan hơn về tiến trình, kết quả và vấn đề của tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng vẫn rất cần thiết. Cần có trả lời khách quan và được xã hội tin cậy đối với các câu hỏi cơ bản như: (i) kết quả đạt được của tái cơ cấu 9 ngân hàng yếu kém đã đến mức nào? Số nợ xấu thực sự bao nhiêu theo chuẩn quốc tế, chuẩn Việt Nam và theo yêu cầu tái cơ cấu, cơ cấu nợ xấu theo ngành, theo con nợ, v.v.... và thực trạng sở hữu chéo hiện nay như thế nào, tác động có thể của nó đối với hiệu quả của chính sách tiền tệ, đến sự vận hành có hiệu quả của thị trường tài chính, v.v.. Ngoài ra, cũng cần xem xét lại, nếu thấy cần thiết, một số quan điểm trong thực hiện tái cơ cấu các tổ chức tín dụng. Ví dụ, quan điểm về tái cơ cấu tự nguyện; kinh nghiệm quốc tế cho thấy giao cho những người gây ra vấn đề chịu trách nhiệm giải quyết vấn đề họ gây ra thường không thành công; và thay đổi quan điểm về không để đổ vỡ các tổ chức tín dụng bằng quan điểm “không để người gửi mất tiền”. Quan điểm như hiện nay có thể là không công bằng, vì những người gây ra mất mát cho xã hội, không bị trừng phạt về mặt kinh tế; họ không bị thua thiệt hoặc không bị thua thiệt với mức mà họ đáng phải chịu. Vì vậy, có thể họ chần chừ, dè dặt và chờ đợi nhà nước ra tay giải quyết các vấn đề do họ gây ra. Các giải pháp xử lý nợ xấu cũng cần được thực hiện đầy đủ và toàn diện hơn theo cơ chế thị trường, đảm bảo cân bằng hơn giữa lợi ích của ngân hàng và các doanh nghiệp con nợ.

d) Về tái cơ cấu đầu tư công, kết quả tái cơ cấu đầu tư công, nhất là chặn được tình trạng đầu tư, dàn trải, phân tán như trình bày trên đây là đáng ghi nhận. Tuy vậy, kết quả tái cơ cấu đầu tư công có nguy cơ bị đảo ngược, nếu không giải quyết được các vấn đề sau đây:

Một là, phải thay đổi chính sách phục hồi tăng trưởng theo hướng “trọng cung”. Nếu không thay đổi cơ bản cách tiếp cận trong chính sách phục hồi tăng trưởng và vẫn tiếp tục ưu tiên các giải pháp quản lý tổng cầu, thì các cải cách, thay đổi phía cung theo hướng giảm chi phí, nâng cao hiệu quả của nền kinh tế bị xem nhẹ, không đầy đủ, không phát huy tác dụng. Trong khi đó áp lực phục hồi tăng trưởng về ngắn hạn vẫn rất lớn, mở rộng đầu tư công chắc chắn vẫn sẽ là giải pháp đầu tiên được lựa chọn.

Hai là, phải thiết lập được quy trình thống nhất thẩm định, lựa chọn, phê duyệt và quyết định đầu tư nhằm lựa chọn được dự án đầu tư có hiệu quả kinh tế xã hội cao nhất.

Ba là, thay đổi vai trò của Chính quyền địa phương, đổi mới phân cấp trung ương - địa phương trong phát triển kinh tế xã hội.

ngành 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần theo hướng mở rộng thêm đối tượng áp dụng, gồm cả đơn vị trực thuộc hay bộ phận doanh nghiệp, các đơn vị sự nghiệp; tăng thêm tỷ lệ tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài, nhất là nhà đầu tư chiến lược, xử lý các vướng mắc hiện hành đang làm chậm tiến trình cổ phần hóa DNNN; đồng thời chỉ đạo đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa DNNN, nhất là các doanh nghiệp có phương án cổ phần hóa đã được phê duyệt; thực hiện cổ phần hóa một số tập đoàn, tổng công ty nhà nước quy mô lớn, kinh doanh có hiệu quả; thực hiện thoái vốn, giảm tỷ trọng vốn nhà nước ở một số công ty cổ phần niêm yết có nhu cầu lớn của các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

Kết luận

Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế đã xác định khung khổ tương đối rõ và chặt chẽ về cách thức triển khai tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Và kết quả tái cơ cấu kinh tế cho đến nay mới chỉ là bước đầu. Vẫn còn “ngổn ngang” và “bộn bề” trên nhiều mặt, từ nhận thức, quan điểm tư tưởng cho đến sự “lúng túng” trong các giải pháp thực hiện. Đúng như Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã phát biểu tại phiên khai mạc kỳ họp thứ 6 Quốc hội khóa XIII vừa qua là: “Nhận thức trên một số vấn đề về chủ trương, quan điểm đã được đề ra vẫn còn khác nhau dẫn đến đổi mới thể chế, chính sách còn ngập ngừng, thiếu nhất quán, nhất là về vai trò của nhà nước và kinh tế nhà nước trong kinh tế thị trường, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, sở hữu và quyền sử dụng đất đai, giá cả một số mặt hàng và dịch vụ công thiết yếu... chưa tạo được đột phá để huy động mạnh mọi nguồn lực cho phát triển”. Tuy vậy, điều đó không có nghĩa là tất cả các giải pháp tái cơ cấu kinh tế đều bị bế tắc và không triển khai được. Bài viết này đã cố gắng nêu lên một số giải pháp có thể thực hiện được và cách thức tổ chức thực hiện; và người viết bài này có niềm tin rằng nếu được thực hiện, các giải pháp này sẽ có tác động lớn trong việc cải thiện hiệu quả và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, đưa nền kinh tế quay trở lại quỹ đạo tăng trưởng nhanh như trước đây. Tuy nhiên, đổi mới nhận thức, tư duy vẫn là điều kiện không thể thiếu không chỉ đối với giới lãnh đạo mà cả giới chuyên gia hoạch định và tư vấn chính sách. Tôi cho rằng sự thay đổi cần thiết, đầu tiên là phải nhanh chóng chuyển trọng tâm chính sách phục hồi kinh tế từ chú trọng quản lý tổng cầu sang các giải pháp cải cách phía cung của nền kinh tế.

BÌNH LUẬN BÁO CÁO

Phạm Chi Lan

(Bình luận Báo cáo “Tái cơ cấu kinh tế: Một vài quan sát về kết quả và vấn đề”)

1. Đặt vấn đề:

Tác giả đã xác định: “Trong bài viết này “Tái cơ cấu kinh tế” được hiểu là quá trình phân bổ lại nguồn lực xã hội theo cơ chế thị trường, qua đó, nguồn lực xã hội sẽ được phân bổ lại hợp lý hơn, được sử dụng có hiệu quả hơn. Sự thay đổi về phân bổ nguồn lực nói trên sẽ từng bước làm thay đổi cách thức tăng trưởng từ chiều rộng sang chiều sâu và dần nâng cấp trình độ phát triển của nền kinh tế”.

Từ đó, Báo cáo tập trung rà soát việc thực hiện Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế đã được Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn với năm nội dung hay định hướng chủ yếu (tái cơ cấu thị trường tài chính, trọng tâm là tái cơ cấu các ngân hàng thương mại; tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công, tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước; tái cơ cấu ngành kinh tế kỹ thuật và dịch vụ, và tái cơ cấu kinh tế vùng).

Cách đặt vấn đề như vậy là thiết thực, trực diện, tránh sa vào những thảo luận về lý thuyết, mô hình phát triển để tập trung vào những vấn đề đã được xác định rõ trong văn bản của nhà nước, vừa mang tính cấp thiết, vừa có tác động tới sự phát triển dài hạn của kinh tế Việt Nam.

2. Về một số nội dung cụ thể:

2.1. *Nhận xét đầu tiên* được tác giả đưa ra là: “Các nội dung và giải pháp tương ứng của tái cơ cấu kinh tế được ban hành, thực hiện ở các thời điểm khác nhau; và vì vậy, những kết quả đạt được cũng rất khác nhau. Cho đến nay, đánh giá và bàn thảo nói chung chủ yếu tập trung vào ba nhiệm vụ trọng tâm của tái cơ cấu kinh tế”.

Nhận xét này đúng, nhưng chưa đủ và còn nhẹ. Thực tế, ngay trong “ba nhiệm vụ trọng tâm” thì các nội dung và giải pháp cũng chưa được ban hành đầy đủ, chưa thể hiện sự gắn kết với nhau; còn hai nội dung còn lại (tái cơ cấu ngành kinh tế kỹ thuật và dịch vụ, và tái cơ cấu kinh tế vùng) thì chưa thấy có đề án nào được đưa ra hay bàn tới. Như vậy ngay từ đầu, việc thực hiện “Đề án Tổng thể” đã thiếu sự tổng thể và gắn kết với nhau, và nguy cơ thiếu đồng bộ, thiếu nhất quán, hạn chế tác động qua lại và sự bổ sung cho nhau giữa 5 nội dung tái cơ cấu, hạn chế hiệu lực, hiệu quả của các giải pháp chính sách rất dễ xảy ra.

2.2. *Về Tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công*: Tác giả khẳng định: “Ý tưởng cơ bản là giảm đầu tư nhà nước, tăng đầu tư tư nhân, nâng cao hiệu quả đầu tư nói chung và đầu tư nhà nước nói riêng, đặt đầu tư xã hội trong mối quan hệ cân đối với các biến số cơ bản khác của nền kinh tế”.

Điểm lại một số việc đã làm trong khoảng 2 năm qua, tác giả đã nhận xét rất đúng rằng “việc tái cơ cấu đầu tư công trong mấy năm qua về cơ bản mang tính tình huống, ngắn hạn; chủ yếu xử lý thực trạng quyết định đầu tư vượt quá khả năng cân đối vốn”, và “Chỉ thị 1792/CT-TTg ngày 15 tháng 10 năm 2011 chủ yếu là để giải quyết các vấn đề của quá khứ hơn là tạo khung khổ pháp lý để nâng cao hiệu lực quản lý và hiệu quả sử dụng vốn đầu tư nhà nước trong tương lai”.

Như vậy có thể nói tái cơ cấu đầu tư công chưa có nền tảng pháp lý hay chính sách đủ để có thể thực sự bắt đầu. Kết quả giảm tỷ trọng đầu tư/GDP trong hai năm qua có lẽ chủ yếu do những khó khăn của kinh tế vĩ mô và sự khan hiếm nguồn lực hơn là do nỗ lực tái cơ cấu đầu tư với những chủ đích rõ ràng.

Đầu tư tư nhân thì liên tục giảm do những khó khăn quá lớn khu vực này phải đương đầu, mà các giải pháp tháo gỡ, hỗ trợ của Chính phủ không giúp được bao nhiêu. Với con số hơn 200.000 doanh nghiệp ngưng hoạt động, 69% doanh nghiệp thua lỗ và chỉ số niềm tin rơi xuống chỉ còn 34%, hầu hết doanh nghiệp khu vực tư nhân vẫn đang chờ đợi sự cải thiện điều kiện kinh tế vĩ mô trước khi xác định hướng tái cơ cấu đầu tư của mình.

Cũng chưa có bất cứ bằng chứng nào về sự chuyển dịch nguồn lực theo hướng giảm đầu tư nhà nước, tăng đầu tư tư nhân, mà dường như ham muốn đầu tư nhà nước vẫn còn rất lớn. Như tác giả nhận xét: “Trong khi thể chế mới cho quản lý phân bổ và sử dụng vốn đầu tư nhà nước chưa được thiết lập, thì có không ít dấu hiệu cho thấy nguy cơ nói lỏng chính sách tài khóa, gia tăng vốn đầu tư nhà nước và từng bước khôi phục lại đầu tư dàn trải, phân tán và kém hiệu quả là rất lớn”. Và như vậy, quá trình tái cơ cấu đầu tư công có nguy cơ chưa kịp bắt đầu đã bị ngưng trệ.

2.3. Về Tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Trong phần này, tác giả đã nêu khá rõ ràng, đầy đủ những chủ trương, định hướng lớn và các văn bản của nhà nước liên quan, đồng thời điểm lại những việc đã làm theo chủ trương tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước.

Kết quả cho thấy những việc đã làm còn rất ít và rất chậm so với yêu cầu, thể hiện rõ nhất ở tiến độ cổ phần hóa và thoái vốn đầu tư ngoài ngành của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước lớn. Những khó khăn, bất hợp lý trong các quy định cụ thể về thoái vốn đầu tư ngoài ngành được phân tích rất rõ.

Quan trọng hơn, tác giả đã nhấn mạnh những yêu cầu rất cơ bản của tái cơ cấu DNNN gần như chưa được chạm tới: quan niệm về vai trò và chức năng của DNNN nói chung và tập đoàn, tổng công ty nhà nước nói riêng vẫn không thay đổi; việc áp đặt đầy đủ nguyên tắc và kỷ luật thị trường đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước hầu như chưa có chuyển biến, kể cả trong tư duy, quan niệm và hành động chính sách; chưa áp dụng đầy đủ nguyên tắc và thực tiễn quản trị tốt đối với DNNN, tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Tác giả rất đúng khi nhận xét: “so sánh thực tế đạt được và định hướng tái cơ cấu nói trên, ta thấy các giải pháp đang thực hiện (được coi là kết quả của tái cơ cấu) chưa thật bám sát nội dung và yêu cầu của tái cơ cấu DNNN”, và “khi cổ phần hóa chậm, thoái vốn đầu tư ngoài ngành gặp khó khăn, thì việc giảm bớt, thu hẹp phạm vi hoạt động của DNNN, tập đoàn, tổng công ty nhà nước cũng chỉ là “chủ trương”, định hướng”.

Điều cần nói thêm ở đây là cách xây dựng đề án tái cơ cấu DNNN cũng có những điều chưa ổn. Việc chính phủ chấp nhận cho các tập đoàn kinh tế, DNNN lớn tự xây dựng đề án tái cơ cấu của mình rồi trình chính phủ phê chuẩn khó giúp có được những đề án cải cách mạnh mẽ, triệt để, do rất khó trông đợi các DNNN “tự lấy đá ghè chân mình”. Mặt khác, tái cơ cấu DNNN không thể tách rời việc cải cách vai trò của các cơ quan nhà nước đang vừa đóng vai chủ sở hữu, vừa thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với các DNNN này. Tái cơ cấu DNNN cũng rất khó thực hiện được chừng nào còn cơ chế xin-cho hay xin-chia, đặc biệt trong đầu tư và chi tiêu công, trong phân bổ các nguồn lực mà nhà nước nắm giữ hoặc chi phối.

2.4. Về Tái cơ cấu các ngân hàng thương mại

Tác giả đã đưa ra một số nhận xét về tái cơ cấu các ngân hàng thương mại, tuy nhiên bị hạn chế khá rõ về thông tin để có thể phân tích sâu sắc hơn.

2.5. Về các yếu tố thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

Tác giả nêu rõ: các yếu tố thúc đẩy và tạo điều kiện để tái cơ cấu, chuyển đổi mô hình tăng trưởng bao gồm ổn định kinh tế vĩ mô, phát triển nguồn nhân lực, phát triển kết cấu hạ tầng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường. Đại hội lần thứ XI của Đảng đã xác định, lựa

chọn phát triển hạ tầng, phát triển nguồn nhân lực và hoàn thiện thể chế là ba đột phá chiến lược cho giai đoạn 2011-2020.

Một số thông tin, bằng chứng được tác giả đưa ra đã nói lên thực tế là ta chưa đạt được sự thay đổi đột phá trên 3 lĩnh vực đột phá chiến lược; những nỗ lực cải cách và công việc đã làm trên các lĩnh vực nói trên là chưa phù hợp, hoặc chưa đủ rộng, đủ mạnh và đủ sâu để tạo nên sự khác biệt nhằm đạt kết quả mong muốn.

Phần trình bày một số vấn đề về thể chế kinh tế nước ta hiện nay với ba nội dung chính là “luật chơi”, “cách chơi” và “người chơi” khá lý thú. Phần này đã làm rõ nguồn gốc của sự méo mó, sai lệch trong hệ thống khuyến khích và cách phân bổ nguồn lực ở nước ta. Cải cách hệ thống này có vai trò quyết định việc tái cơ cấu nền kinh tế.

3. Về một số kiến nghị:

Tác giả đã dành 7 trang, tức một phần ba bài viết, để nêu và phân tích một số kiến nghị nhằm thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế. Những kiến nghị này đều xuất phát từ thực tiễn phát triển hiện nay ở nước ta cũng như những kinh nghiệm cải cách trong những năm trước, nên rất thuyết phục, thực tế và khả thi, đặc biệt là phần kiến nghị về tái cơ cấu DNNN.

Xin bổ sung thêm:

- Cần nhấn mạnh yêu cầu tăng cường điều tra, thu thập thông tin một cách nghiêm túc để có những thông tin chính xác, chân thực, minh bạch về thực trạng tình hình và diễn biến trong quá trình tái cơ cấu. Không có thông tin đáng tin cậy thì không thể có chính sách đúng, giải pháp trúng và điều hành tốt được.
- Cần đề xuất việc sớm có đề án và triển khai hai lĩnh vực tái cơ cấu còn đang bị “bỏ quên” - tái cơ cấu ngành kinh tế kỹ thuật và dịch vụ, và tái cơ cấu kinh tế vùng. Hai lĩnh vực này đặc biệt liên quan tới tái cơ cấu DNNN và tái cơ cấu đầu tư công, cũng như định hướng tái phân bổ các nguồn lực theo tiêu chí hiệu quả. Sớm có định hướng đúng đắn, cụ thể và triển khai tái cơ cấu trên hai lĩnh vực này sẽ giảm bớt sự lãng phí và dàn trải kéo dài trong đầu tư công, cũng như giúp DNNN, khu vực tư nhân và FDI có hướng đầu tư tốt hơn.
- Chủ trương cải cách giáo dục đã được đưa ra, cần thúc đẩy thực hiện để góp phần tạo nguồn nhân lực cần thiết cho tái cơ cấu. Mặt khác, cần cải cách thị trường lao động để tận dụng tối đa thời kỳ dân số vàng song song với quá trình tái cơ cấu trong những năm tới.
- Cần có chương trình phục hồi hai động lực tăng trưởng - khu vực tư nhân và nông nghiệp - và điều chỉnh chính sách nhằm tăng cường chất lượng FDI. Việc này rất quan trọng để một mặt đóng góp vào việc phục hồi tăng trưởng kinh tế, một mặt tạo nguồn lực và sức ép cho tái cơ cấu DNNN, ngân hàng thương mại và đầu tư công. Cải thiện môi trường kinh doanh như tác giả đề xuất là rất quan trọng, nhưng chưa đủ để giúp phục hồi hai động lực khu vực tư nhân và nông nghiệp. Ít nhất cần thêm việc thực hiện những chính sách hỗ trợ mà chính phủ đã có nhưng gần như chưa thực hiện.
- Thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế cần tính tới yếu tố hội nhập quốc tế, với một loạt FTA mới với những đòi hỏi cao hơn và đem lại những thách thức, cơ hội mới chỉ trong vòng hai năm tới. Cần coi tái cơ cấu là việc thiết thực chuẩn bị cho những FTA mới này và quyết định tương lai của đất nước trong bối cảnh cạnh tranh và hội nhập sắp tới. Mọi nội dung, chính sách cụ thể của tái cơ cấu phải tính tới sự phù hợp với những cam kết hay yêu cầu của các FTA này cũng như với WTO, tạo khả năng cho việc thực hiện và tận dụng tốt nhất những kênh này cho phát triển.

Do tầm quan trọng của việc thực hiện khẩn trương và nghiêm túc, hiệu quả việc tái cơ cấu kinh tế đối với vận mệnh của đất nước, cần coi trọng vai trò của những tổ chức, cá nhân có thẩm quyền và trách nhiệm trong việc thực hiện tái cơ cấu kinh tế ở tất cả các tầng nấc. Cần có thái độ dứt khoát, kiên quyết, đặc biệt là thẳng thừng loại bỏ những kẻ cố tình trì hoãn, cản trở tái cơ cấu với bất cứ lý do gì, thay thế những người không có năng lực thực hiện tái cơ cấu, khuyến khích và tạo điều kiện tối đa cho những người có năng lực tham gia và đóng góp hiệu quả vào quá trình này./.

TỪ CHÍNH SÁCH TRỌNG CẦU SANG CHÍNH SÁCH TRỌNG CUNG ĐỂ THÚC ĐẨY TĂNG TRƯỞNG DÀI HẠN

TS. Phạm Thế Anh

Bài 1. PHÂN TÍCH ĐỊNH LƯỢNG TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH KÍCH CẦU ĐỐI VỚI TĂNG TRƯỞNG VÀ LẠM PHÁT

TS. Phạm Thế Anh

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: pham.theanh@yahoo.com

Tóm tắt:

Bài viết này cố gắng định lượng tác động của các chính sách quản lý tổng cầu đối với tăng trưởng và lạm phát ở Việt Nam trong hơn một thập kỷ vừa qua. Các chính sách quản lý tổng cầu được xem xét ở đây bao gồm chính sách tài khoá và chính sách tiền tệ. Trong đó, chính sách tài khoá được thể hiện qua biến đầu tư công còn chính sách tiền tệ được thể hiện qua biến cung tiền. Kết quả phân tích cho thấy sự gia tăng các biến số này ít có tác động đến tăng trưởng kinh tế mà chủ yếu gây ra lạm phát cao và bất ổn. Điều này giúp đưa ra một số gợi ý về định hướng chính sách kinh tế vĩ mô của Việt Nam trong thời gian tới trong việc theo đuổi tăng trưởng bền vững trong dài hạn.

Từ khoá: Quản lý tổng cầu, tăng trưởng, lạm phát và bất ổn

1. Dẫn nhập

Trong những năm gần đây, Việt Nam thường xuyên tìm đến các chính sách quản lý tổng cầu, bao gồm kích thích tài khoá và tiền tệ, như là những phương thuốc hữu hiệu nhằm ngăn chặn sự suy giảm tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, các phân tích thực nghiệm ở Việt Nam cho thấy việc lạm dụng các biện pháp kích cầu, thay vì giúp nền kinh tế hồi phục từ những cú sốc tạm thời trong ngắn hạn, lại tạo ra những bất ổn lâu dài. Thêm vào đó, việc xem nhẹ hay bỏ qua những biện pháp tập trung cải thiện tổng cung tiềm năng đã khiến cho tốc độ tăng trưởng kinh tế trung bình ngày càng thấp đi. Các lý thuyết kinh tế đã chỉ ra rằng, các chính sách kích thích tổng cầu chỉ thực sự phát huy tác dụng khi nền kinh tế đang ở sâu trong suy thoái hoặc chúng được đi kèm cùng sự cải thiện của tổng cung tiềm năng nhờ các yếu tố như năng suất, cạnh tranh, tiến bộ công nghệ, v.v.

Trong bài viết này, chúng tôi thực hiện đánh giá tác động của các chính sách quản lý tổng cầu đối với tăng trưởng và lạm phát ở Việt Nam trong hơn một thập kỷ vừa qua thông qua ba phương pháp: (i) thống kê mô tả; (ii) phân rã chuỗi thời gian và; (iii) phân tích hồi quy. Các chính sách quản lý tổng cầu được xem xét ở đây bao gồm chính sách tài khoá và chính sách tiền tệ. Trong đó, chính sách tài khoá được thể hiện qua biến đầu tư công còn chính sách tiền tệ được thể hiện qua biến cung tiền. Các phân tích định lượng của chúng tôi cho thấy sự gia tăng các biến số này ít có tác động đến tăng trưởng kinh tế mà chủ yếu gây ra lạm phát cao và bất ổn, đặc biệt là trong những năm gần đây. Những kết quả này gợi ý rằng, việc thực hiện các chính sách kích thích tổng cầu, nếu có, trong thời gian tới của Việt Nam cần hết sức thận trọng từ khâu thiết kế, thực thi đến giám sát. Hơn nữa, trong bối cảnh dư địa hạn chế của các chính sách quản lý tổng cầu hiện nay, chúng tôi cho rằng thay vì chú trọng vào kích thích tổng cầu, Việt Nam cần hướng trọng tâm của các chính sách vĩ mô vào việc nâng cao tổng cung tiềm năng và cải thiện môi trường vĩ mô của nền kinh tế.

2. Thống kê mô tả

Các số liệu tính toán từ Tổng cục Thống kê (TCTK) cho thấy, thành tựu của kinh tế của Việt Nam, thông qua hai chỉ tiêu là lạm phát và tăng trưởng kinh tế, đã xấu đi đáng kể trong giai đoạn 2007–2012 so với giai đoạn 2001–2006 trước đó. Cụ thể, tỷ lệ lạm phát và tăng trưởng kinh tế trung bình lần lượt là 12,6% và 6,2% trong giai đoạn 2007–2012, so với các con số tương ứng 4,9% và 7,6% của giai đoạn 2001–2006. Không chỉ có vậy, giai đoạn 2007–2012 cũng chứng kiến sự bất ổn, đo lường theo độ lệch chuẩn của các biến, tăng nhanh. Độ lệch chuẩn của cả lạm phát và tăng trưởng trong giai đoạn này đã tăng gấp đôi so với các con số tương ứng của giai đoạn trước đó. Điều này hàm ý, doanh nghiệp và người dân Việt Nam những năm gần đây đang sống trong một môi trường kinh tế bất ổn/tăng giảm thất thường hơn so với khoảng chục năm trước đây.

Bảng 1: Trung bình và độ lệch chuẩn của lạm phát, tăng trưởng và chính sách vĩ mô (%)

	2001–2006		2007–2012		2001–2012	
	Trung bình	Độ lệch chuẩn	Trung bình	Độ lệch chuẩn	Trung bình	Độ lệch chuẩn
Lạm phát	4,9	3,6	12,6	7,1	8,8	6,8
Tăng trưởng GDP	7,6	0,8	6,2	1,5	6,9	1,4
Tăng trưởng M2	23,5	3,0	26,4	9,3	24,9	7,0
Tăng trưởng đầu tư công	18,6	16,2	19,6	52,4	19,1	38,4

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu của TCTK và NHNN

Đi cùng với sự suy giảm kinh tế và bất ổn gia tăng này có lẽ có sự góp phần không nhỏ của các chính sách quản lý tổng cầu. Trong hơn một thập kỷ qua, Việt Nam liên tục duy trì tốc độ tăng trưởng cao của tổng phương tiện thanh toán (M2), xấp xỉ 24,9%, và của đầu tư công, khoảng 19,1%, mỗi năm. Đây là các chính sách nới lỏng thái quá so với mục tiêu tăng trưởng kinh tế khoảng xấp xỉ 6 - 7% và tỷ lệ lạm phát một con số. Điều này khiến cho Việt Nam ngày càng sử dụng nhiều hơn các biện pháp hành chính cưỡng ép kiểm soát các loại giá cả. Đặc biệt, trong những năm gần đây, các chính sách vĩ mô của Việt Nam cũng thay đổi khó lường hơn. Cụ thể, độ lệch chuẩn của tốc độ tăng cung tiền đã tăng từ 3,0% trong giai đoạn 2001-2006 lên 9,3% trong giai đoạn 2007-2012. Trong khi đó, độ lệch chuẩn của tốc độ tăng đầu tư công đã tăng từ 16,2% trong giai đoạn 2001-2006 lên tới 52,4% trong giai đoạn 2007-2012. Sự gia tăng bất ổn của các biến số này thể hiện sự thất thường của Chính phủ Việt Nam khi liên tục chuyển hướng mục tiêu ưu tiên từ kích thích tăng trưởng sang kiềm chế lạm phát và ngược lại trong các năm gần đây.

3. Phân rã các chuỗi số

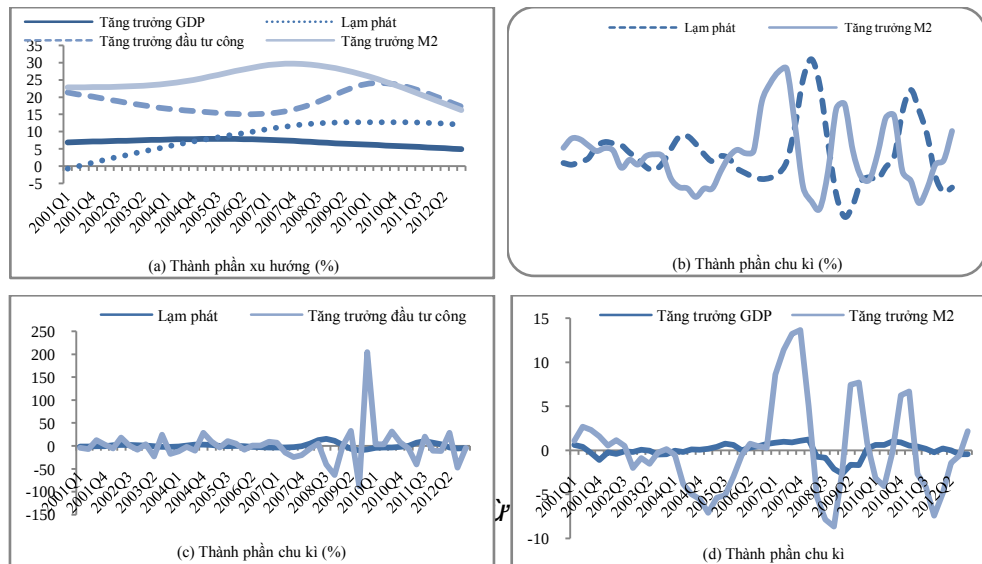
Để lượng hoá mối quan hệ giữa các biến chính sách với lạm phát và tăng trưởng kinh tế, trước tiên chúng tôi thực hiện hiệu chỉnh yếu tố mùa vụ sau đó phân rã các biến này thành các yếu tố dài hạn (trend) và chu kỳ (cycle). Các chuỗi số có tần suất theo quý trong giai đoạn 2001-2012, được hiệu chỉnh mùa vụ theo phương pháp X12 Census và được phân rã theo phương pháp lọc Hodrick–Prescott (HP Filter)¹⁹.

Kết quả phân rã trong Hình 1 cho thấy xu hướng dài hạn của lạm phát đã tăng, còn xu hướng dài hạn của tăng trưởng kinh tế lại giảm xuống một mức mới kể từ sau năm 2006. Xu hướng dài hạn của tăng trưởng cung tiền đang giảm dần, trong khi đó xu hướng tăng trưởng đầu tư công lại có sự biến động đáng kể do các chính sách kích thích tổng cầu của Việt Nam trong những năm gần đây.

¹⁹ Xem thêm chi tiết các phương pháp này trong Eviews 7 User's Guide.

Đáng chú ý hơn, biến động chu kỳ của các biến tăng trưởng cung tiền, tăng trưởng đầu tư công và lạm phát đã tăng mạnh trong giai đoạn 2007-2012. Điều này hoàn toàn nhất quán với các thống kê mô tả trong Bảng 1. Bên cạnh đó, tính toán các hệ số tương quan đơn giản cho thấy các biến động chu kỳ của tăng trưởng cung tiền có mối quan hệ chặt với các biến động chu kỳ của lạm phát. Kiểm định nhân quả Granger giữa hai chuỗi số này cho thấy tăng trưởng cung tiền là biến gây ra sự biến động của lạm phát chứ không có chiều ngược lại. Biến động của tăng trưởng cung tiền bắt đầu tác động đến lạm phát sau khoảng từ 4-6 tháng. Ngoài ra, chúng tôi cũng tìm thấy bằng chứng về mối quan hệ chu kỳ giữa tốc độ tăng đầu tư công và lạm phát.

Hình 1: Phân rã chuỗi thời gian theo xu hướng dài hạn và biến động chu kỳ



Kiểm định nhân quả Granger cũng cho thấy thành phần chu kỳ của cung tiền có ảnh hưởng đến thành phần chu kỳ của tăng trưởng kinh tế, tuy nhiên đầu tư công thì không.

4. Phân tích hồi quy

Để ước tính chính xác hơn mối quan hệ biến động chu kỳ giữa lạm phát và tăng trưởng kinh tế với các biến chính sách vĩ mô chúng tôi thực hiện hai phương trình hồi quy đơn giản có dạng sau:

$$p_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^k \alpha_{1i} p_{t-i} + \sum_{i=0}^k \alpha_{2i} y_{t-i} + \sum_{i=0}^k \alpha_{3i} m_{t-i} + \sum_{i=0}^k \alpha_{4i} i_{t-i} + u_t^p \quad (1)$$

$$y_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^k \beta_{1i} y_{t-i} + \sum_{i=0}^k \beta_{2i} p_{t-i} + \sum_{i=0}^k \beta_{3i} m_{t-i} + \sum_{i=0}^k \beta_{4i} i_{t-i} + u_t^y \quad (2)$$

trong đó: p , y , m và i lần lượt là các thành phần chu kỳ của lạm phát, tăng trưởng kinh tế, tăng trưởng cung tiền và tăng trưởng đầu tư công.²⁰ Ngoài ra, độ lệch chuẩn của các biến có thể được đưa vào mô hình dưới dạng biến giải thích nhằm tìm kiếm mối quan hệ giữa lạm phát và tăng trưởng với sự bất ổn của môi trường vĩ mô. Chúng tôi giới hạn độ trễ tối đa của các biến ở độ trễ 8 (tương đương với 2 năm) và thực hiện ước lượng phương trình (1) và (2) theo phương pháp OLS truyền thống. Những tham số không có ý nghĩa thống kê sẽ được loại bỏ dần khỏi mô hình. Độ trễ của các biến trong mỗi phương trình phải đủ lớn để đảm bảo sai số u_t^p và u_t^y không có tự tương quan và không có phương sai thay đổi. Một số kết quả chính được trình bày trong Bảng 2.

²⁰ Kiểm định ADF đối với các chuỗi số này đều cho kết quả có tính dừng ở các mức ý nghĩa truyền thống.

Bảng 2 cho thấy các biến số quyết định đến sự biến động của lạm phát hiện tại là lạm phát, tăng trưởng cung tiền và tăng trưởng đầu tư công trong quá khứ. Biến $p(-1)$ có thể được hiểu là biến phản ánh kỳ vọng lạm phát. Kết quả ước lượng cho thấy 1 điểm phần trăm tăng thêm của kỳ vọng lạm phát có thể khiến lạm phát hiện tại tăng tới 1,43 điểm phần trăm. Biến số quan trọng thứ hai quyết định đến lạm phát hiện tại đó là sự thay đổi của cung tiền 2 quý trước, $m(-2)$. Điều này hàm ý độ trễ tác động của chính sách tiền tệ đến lạm phát là khoảng từ 4–6 tháng. Nếu tốc độ tăng cung tiền tăng thêm 1 điểm phần trăm sẽ làm cho lạm phát của 2 quý sau tăng thêm khoảng 0,14 điểm phần trăm. Ngoài ra, mô hình hồi quy cũng cho thấy tăng trưởng đầu tư công có tác động dương đối với lạm phát, tuy nhiên ở độ trễ khá lớn.

Bảng 2: Kết quả hồi quy

Phương trình xác định lạm phát (p)			Phương trình xác định tăng trưởng (y)		
<i>Biến giải thích</i>	<i>Tham số</i>	<i>Giá trị p</i>	<i>Biến giải thích</i>	<i>Tham số</i>	<i>Giá trị p</i>
c	0.063	0.753	c	-0.014	0.808
$p(-1)$	1.425	0.000	$y(-1)$	0.733	0.000
$p(-2)$	-0.847	0.000	$p(-1)$	-0.051	0.000
$p(-7)$	-0.230	0.001	i	0.004	0.008
$p(-12)$	-0.148	0.024			
$m2(-2)$	0.143	0.006			
$i(-6)$	0.019	0.001			
R ² hiệu chỉnh: 0,945			R ² hiệu chỉnh: 0,767		
Kiểm định tự tương quan (LM):			Kiểm định tự tương quan (LM):		
Thống kê F = 1,31; Giá trị p -F(4,25) = 0,29			Thống kê F = 0,94; Giá trị p -F(4,39) = 0,45		
Thống kê kiểm định phương sai sai số thay đổi (ARCH): Thống kê F = 0,10; Giá trị p -F(4,27) = 0,98			Thống kê kiểm định phương sai sai số thay đổi (ARCH): Thống kê F = 0,17; Giá trị p -F(4,38) = 0,95		

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu của TCTK và NHNN

Trong khi đó, biến động chu kỳ của tăng trưởng kinh tế lại phụ thuộc chủ yếu vào tăng trưởng kinh tế và lạm phát của quý liền kề trước đó. Tác động dương của biến trễ $y(-1)$ có thể bao hàm các tác động tích cực của đầu tư tư nhân, tác động tràn của tiến bộ công nghệ hay bất kỳ biến nào khác đối với tăng trưởng kinh tế mà phương trình (2) không tính đến. Ngược lại, dấu âm của hệ số hồi quy của $p(-1)$ phản ánh tác động tiêu cực của lạm phát, thông qua việc làm tăng lãi suất và làm giảm đầu tư tư nhân hoặc thông qua tác động chi phí đẩy, đối với tăng trưởng kinh tế. Đặc biệt, chúng tôi hầu như không tìm thấy bằng chứng ảnh hưởng tích cực của tăng trưởng đầu tư công hay tăng trưởng cung tiền đối với biến động chu kỳ của tăng trưởng kinh tế. Cụ thể, 1 điểm phần trăm tăng thêm của tăng trưởng đầu tư công chỉ tức thời làm tăng trưởng kinh tế tăng thêm 0,004 điểm phần trăm, trong khi đó tăng trưởng cung tiền lại không có tác động. Nói cách khác, duy trì tốc độ tăng cao của các biến số này chủ yếu khiến lạm phát gia tăng và bất ổn, hơn là giúp ích cho tăng trưởng kinh tế.

5. Kết luận và khuyến nghị chính sách

Các phân tích định lượng của chúng tôi chỉ ra rằng tăng trưởng đầu tư công và tăng trưởng cung tiền của Việt Nam trong những năm gần đây thay vì giúp nền kinh tế tăng trưởng nhanh lại gây lạm phát cao và bất ổn. Việc lạm dụng vai trò của đầu tư công hoặc cung tiền trong thời kì suy giảm kinh tế đã dẫn đến sự phản tác dụng. Có thể nói, chính sách kích thích tổng cầu của Việt Nam trong những năm vừa qua đã không phù hợp từ khâu thiết kế, đến thực thi, giám sát và thời điểm cần kết thúc. Thay vì phải hướng trọng tâm chính sách vào kích thích đầu tư tư nhân và xuất khẩu thì nó lại thiên về mở rộng đầu tư công

thông qua hệ thống các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và chi tiêu ngân sách. Mỗi năm có hàng trăm ngàn tỉ đồng trái phiếu chính phủ (TPCP) và TPCP bảo lãnh được phát hành (Theo HNX năm 2012 là 167 ngàn tỉ đồng) để tài trợ cho chi tiêu của khu vực công. Các tổ chức tín dụng, thay vì hướng nguồn vốn nhàn rỗi đến các doanh nghiệp tư nhân bằng cách hạ lãi suất thì lại đổ tiền vào TPCP với lãi suất cao (và gần đây là cả vào vàng).

Ngoài ra, hậu quả của các chính sách kích thích tổng cầu hướng vào hệ thống DNNN kém hiệu quả và thiếu giám sát đã để lại cả một núi nợ xấu của khu vực này cho hệ thống ngân hàng. Quy mô kích cầu thái quá và kéo dài cũng đã khiến sản xuất của nền kinh tế lệch lạc vào những ngành nghề mang tính đầu cơ cao kém bền vững. Hậu quả là, gánh nặng nợ công, nếu tính cả nợ của hệ thống DNNN, đã xấp xỉ bằng với quy mô GDP của cả nền kinh tế.

Trong bối cảnh nợ công tăng cao và môi trường vĩ mô mới ổn định trở lại, chúng tôi cho rằng, các chính sách quản lý tổng cầu, nếu cần chú trọng, phải là những chính sách theo định hướng thay đổi cấu phần của tổng cầu chứ dứt khoát không phải là kích thích chi tiêu công hay tăng trưởng cung tiền thêm nữa. Chi tiêu công cần phải được cắt giảm để tạo cơ hội cho lãi suất giảm, từ đó đầu tư tư nhân sẽ tăng. Thuế phí phải được hạn chế, đồng thời tăng trưởng cung tiền phải được giữ ở mức thấp nhằm kiềm chế lạm phát, tạo tiền đề cho sức mua của khu vực tư nhân tăng trở lại.

Đã 5 năm trôi qua kể từ khi kinh tế bắt đầu suy giảm, các chương trình tái cơ cấu luôn được nhắc đến trong các chương trình nghị sự của Quốc hội cũng như Chính phủ. Tuy nhiên, chúng tôi chưa nhận thấy một chính sách cụ thể nào được thực hiện để cải thiện năng lực sản xuất của nền kinh tế. Năng suất của nền kinh tế và các điều kiện để cải thiện nó vẫn giậm chân tại chỗ và ngày càng tụt hậu so với các nước trong khu vực. Chính vì thế, chúng tôi cho rằng thay vì mãi loay hoay với các chính sách kích thích rồi lại thắt chặt tổng cầu, đã tới thời điểm Việt Nam cần phải chú trọng hơn tới các chính sách trọng cung, nâng cao năng suất và cải thiện môi trường vĩ mô của nền kinh tế.

Tài liệu tham khảo

1. EViews 7 User's Guide, 1994–2009 Quantitative Micro Software, LLC;
2. Phạm Thế Anh (2009). Bình ổn kinh tế vĩ mô và hiệu quả của các chính sách quản lý tổng cầu. Tạp chí Tài chính số 5 (535) năm 2009;
3. Phạm Thế Anh (2011). Lạm phát và các quy tắc chính sách tiền tệ ở Việt Nam. Tạp chí Tài chính, số 2 (556);

Bài 2. NHỮNG CHÍNH SÁCH TRỌNG CUNG NHẪM THÚC ĐẨY TĂNG TRƯỜNG DÀI HẠN

Phạm Thế Anh và Đinh Tuấn Minh

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: pham.theanh@yahoo.com

Tóm tắt:

Bài viết này xem xét cơ sở lý thuyết, kinh nghiệm thực tiễn trên thế giới và điều kiện trong nước hiện nay để đưa ra khuyến nghị rằng Việt Nam cần chú trọng hơn tới các chính sách trọng cung. Các định hướng chính sách trọng cung được đưa ra ở cả cấp độ vĩ mô cũng như vi mô/ngành nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các thị trường và ngành, cải thiện tổng cung tiềm năng, và do vậy có thể dẫn đến tốc độ tăng trưởng cao và bền vững hơn của thu nhập quốc dân trong tương lai.

Từ khoá: Lý thuyết trọng cung và tăng trưởng kinh tế

1. Lý thuyết kinh tế học trọng cung và kinh nghiệm thực tiễn

Kinh tế học trọng cung (supply-side economics) là lý thuyết kinh tế quan tâm đến các yếu tố quyết định sản lượng tiềm năng của nền kinh tế và sự thay đổi của nó theo thời gian. Nhánh lý thuyết này cho rằng “phát triển cung là chìa khoá của thịnh vượng” (Krueger, 2010). Trọng tâm của chính sách kinh tế trọng cung là làm thế nào để làm tăng các yếu tố sản xuất như lao động, vốn và năng suất nhân tố tổng hợp (TFP). Một khi các chính sách này thành công, nó sẽ đẩy đường tổng cung sang bên phải, giúp tăng tổng cầu nhưng không làm tăng giá cả.

Trong các thập niên 1950s đến 1970s, hầu hết các nước phát triển và đang phát triển trên thế giới đều áp dụng lý thuyết quản lý tổng cầu của trường phái Keynes để thúc đẩy tăng trưởng. Với các nước phát triển, trọng tâm của lý thuyết quản lý tổng cầu là các chính sách toàn dụng lao động. Họ tin rằng, nếu đạt và duy trì được toàn dụng lao động thì nền kinh tế sẽ tự động đạt được tăng trưởng cao. Để đạt được mục tiêu này, chính phủ cần phải có đủ nguồn lực để chủ động thực hiện các chính sách chi tiêu kích thích nền kinh tế. Hệ quả sau đó là chính phủ phải thực hiện các chính sách thuế, phí cao, tăng điều tiết các ngành kinh tế, và trực tiếp sở hữu và quản lý nhiều doanh nghiệp trong những ngành “quan trọng” (Feldstein, 1986; Krueger, 2010). Với các nước đang phát triển, lý thuyết quản lý tổng cầu được mở rộng theo hướng nhà nước chủ động phát triển các lĩnh vực công nghiệp chế biến (mà đa phần là công nghiệp nặng) thông qua các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) hoặc các chính sách bảo vệ các ngành công nghiệp non trẻ và/hoặc các ngành thay thế hàng nhập khẩu. Tỷ giá thường được giữ cố định, trong khi các chính sách mở rộng tài khoá và tiền tệ được áp dụng để thúc đẩy đầu tư (Krueger, 2010).

Sự tương tác giữa tổng cầu và tổng cung sẽ quyết định sản lượng của nền kinh tế. Sự thiếu hụt tổng cầu (so với tổng cung) sẽ khiến cho nền kinh tế không đạt được mức sản lượng/tăng trưởng tiềm năng. Mặt khác, nếu các chính sách kích thích tổng cầu được kéo dài mà không đi kèm với sự cải thiện tương xứng của tổng cung thì nền kinh tế sẽ rơi vào vòng xoáy lạm phát và bất ổn, ảnh hưởng trực tiếp tới tăng trưởng dài hạn. Thực tiễn các nền kinh tế trên thế giới cho thấy việc sử dụng chính sách quản lý tổng cầu để kích thích tăng trưởng đã thất bại khi nó được thực hiện trong một thời gian dài. Các nước kinh tế phát triển như Mỹ, Anh, Pháp,... đã rơi vào tình trạng đình lạm suốt thập niên 1970s. Việc kích thích tổng cầu không những không cải thiện được tăng trưởng mà còn gây ra lạm phát cao. Còn các nước đang phát triển, từ châu Mỹ La tinh như Mê-xi-cô, Ác-hen-ti-na, Bra-xin, v.v. cho tới châu Á như Ấn Độ, Hàn Quốc, Đài Loan, Ma-lay-xia, In-đô-nê-xia, Thái Lan, v.v. thì sau một

thời gian tăng trưởng đã lần lượt rơi vào khủng hoảng hoặc trì trệ. Ngoại trừ Hàn Quốc, hầu hết các quốc gia khác đều thất bại đối với chính sách bảo hộ ngành công nghiệp non trẻ. Sau một thời gian dài bảo hộ, những ngành này vẫn không phát triển được. Các hiện tượng trốn thuế, chợ đen, buôn lậu, làm ăn phi pháp,... nở rộ do các chính sách điều tiết thị trường và giá cả. Tỷ giá đồng nội tệ sau một thời gian được duy trì ổn định lại buộc phải phá giá do lạm phát cao khiến cho hàng hoá sản xuất trong nước đắt đỏ hơn hàng nhập khẩu.

Từ thực tiễn đó, bắt đầu từ thập niên 1980s, các quốc gia đã chuyển mạnh sang chính sách trọng cung, tức tạo ra các khuyến khích (incentives) để phát triển các yếu tố sản xuất. Một số nước đang phát triển như Hàn Quốc, Đài Loan, Xing-ga-po thậm chí còn chuyển sang chính sách kích thích phát triển yếu tố sản xuất sớm hơn so với các quốc gia khác. Một loạt các chính sách như giảm các loại thuế phí, dỡ bỏ các rào cản thương mại, dỡ bỏ các chính sách điều tiết ngành, và tư nhân hoá các DNNN lần lượt được thực hiện đã tạo ra những khuyến khích đủ lớn để thu hút đầu tư tư nhân. Các chính sách trợ cấp thất nghiệp và trợ cấp xã hội cũng được thu hẹp, đồng thời nhiều điều lệ ngăn cản sa thải nhân công cũng được dỡ bỏ. Điều này đã giúp tạo ra những khuyến khích khiến cho người lao động phải tích cực tìm kiếm việc làm thay vì ỉ lại vào chính phủ. Nhiều chính sách ưu đãi thuế cho các cá nhân và doanh nghiệp đầu tư vào khoa học công nghệ, giáo dục đại học và đào tạo nghề cũng được các chính phủ đưa ra để nâng cao năng suất của nền kinh tế. Những chính sách trọng cung này đã tạo đà phát triển liên tục và ở mức cao cho các nền kinh tế theo đuổi chúng, cả phát triển và đang phát triển, trong suốt giai đoạn từ giữa thập niên 1980s cho đến khi đại suy giảm kinh tế thế giới 2008–2009 vừa qua. Đó là quãng thời gian tăng trưởng liên tục dài nhất trong lịch sử kinh tế thế giới.

Cuộc đại suy giảm kinh tế thế giới 2008–2009 khiến nhiều quốc gia quay trở lại chính sách kích cầu. Tuy nhiên, đây chỉ là những chính sách ngắn hạn. Những nền tảng chính sách trọng cung được thiết lập trong các thời kỳ trước như giảm thuế, tự do thương mại, dỡ bỏ các rào cản nhập ngành v.v. hầu như vẫn được các quốc gia duy trì.

2. Trọng cầu – trọng cung và thực tiễn ở Việt Nam

Các tranh luận về việc sử dụng chính sách trọng cầu hay trọng cung để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế đã diễn ra từ lâu ở các nền kinh tế trên thế giới. Về cơ bản, lý thuyết trọng cầu có liên quan chặt chẽ với tư tưởng của J. M. Keynes trong tác phẩm Lý thuyết chung về việc làm, lãi suất và tiền tệ vào năm 1936. Ông cho rằng, trong ngắn hạn, vì nhiều lý do khác nhau tổng cầu/tổng chi tiêu không phải lúc nào cũng bằng đúng với năng lực sản xuất của nền kinh tế. Do vậy, chính phủ và ngân hàng trung ương cần phải can thiệp thông qua các chính sách tài khoá và tiền tệ để bình ổn sản lượng và việc làm. Nếu nền kinh tế đang chi tiêu dưới năng lực sản xuất của nó, việc giảm thuế/tăng chi tiêu chính phủ hoặc tăng cung tiền/giảm lãi suất sẽ khiến khu vực tư nhân chi tiêu nhiều hơn, giúp thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Ngược lại, lý thuyết trọng cung, chủ yếu bắt đầu được coi trọng vào những năm 1970–1980 của thế kỷ trước, lại cho rằng bằng cách tạo ra các khuyến khích để doanh nghiệp sản xuất nhiều hơn, cầu về sản phẩm sẽ xuất hiện. Lập luận cơ bản của lý thuyết trọng cung là việc áp dụng các chính sách miễn giảm thuế cho doanh nghiệp, khuyến khích nghiên cứu & phát triển để nâng cao năng suất, tăng cường cạnh tranh và thương mại, dỡ bỏ các rào cản ra nhập ngành, cổ phần hoá các DNNN, cải thiện môi trường kinh doanh, v.v. sẽ khuyến khích các doanh nghiệp sản xuất nhiều hơn, hạ chi phí sản xuất và giá cả, từ đó thúc đẩy sức mua và tạo ra tăng trưởng kinh tế.

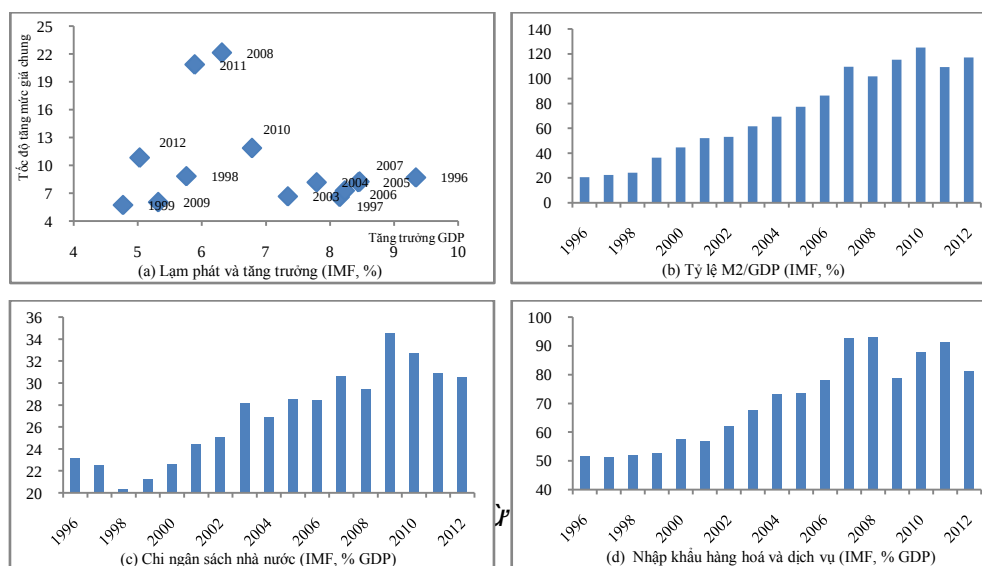
Như vậy, có thể thấy rằng cả chính sách trọng cầu lẫn trọng cung đều nhằm tới mục tiêu cuối cùng là làm tăng sức mua và sản xuất của nền kinh tế. Tuy nhiên, sự khác nhau của chúng là ở các công cụ sử dụng và kênh truyền dẫn. Các chính sách trọng cầu dựa trên việc chính phủ trực tiếp chi tiêu hoặc bơm sức mua cho khu vực tư nhân thông qua việc cắt giảm

thuế và tăng cung tiền. Trong khi đó, các chính sách trọng cung lại hướng tới việc cải thiện các điều kiện nền tảng của thị trường/nền kinh tế, giúp tăng sản xuất, hạ chi phí và giá cả, và từ đó làm tăng sức mua của khu vực tư nhân. Việc lựa chọn áp dụng chính sách nào ở mỗi thời điểm là tùy thuộc vào hiện trạng/sức khỏe của mỗi nền kinh tế.

Thông thường, sức khỏe của một nền kinh tế thường được thể hiện qua hai chỉ tiêu quan trọng là lạm phát và tăng trưởng (thất nghiệp). Cụ thể, mỗi nền kinh tế có thể rơi vào một trong bốn trường hợp sau. Trường hợp thứ nhất, nếu lạm phát thấp kết hợp với tăng trưởng thấp thì nền kinh tế được cho là có sức khỏe yếu, tức là lúc đó cả tổng cầu và tổng cung/sản xuất đều thấp. Trường hợp thứ hai, ngược lại, nếu lạm phát cao kết hợp với tăng trưởng cao thì nền kinh tế được coi là có sức khỏe tốt, cả tổng cầu lẫn tổng cung đều cao. Ở giữa hai thái cực trên là các trường hợp: (i) nền kinh tế có lạm phát thấp và tăng trưởng cao, hàm ý tổng cầu thấp so với tổng cung và; (ii) nền kinh tế có lạm phát cao và tăng trưởng thấp, hàm ý tổng cầu cao so với tổng cung. Tương ứng với mỗi tình huống này, các nhà hoạch định có thể thực hiện các chính sách trọng cầu hay trọng cung để duy trì tăng trưởng hợp lý và sự ổn định của nền kinh tế.

Để thấy được chính sách nào phù hợp với thực trạng kinh tế Việt Nam hiện nay, trước tiên chúng tôi thực hiện phân tách tốc độ tăng của tổng sản phẩm quốc nội tính theo giá hiện hành, một thước đo đại diện nhất cho sức khỏe của nền kinh tế, theo tốc độ tăng giá chung (tỷ lệ lạm phát) và tốc độ tăng GDP tính theo giá cố định (tăng trưởng kinh tế) cho giai đoạn 1996–2012. Sau đó, mối quan hệ giữa tỷ lệ lạm phát và tăng trưởng kinh tế qua các năm được biểu diễn trong Hình 1(a). Có thể thấy rằng giai đoạn 1996–2006 là những năm nền kinh tế có lạm phát thấp/trung bình kết hợp với sản xuất/tăng trưởng cao. Ngược lại, giai đoạn 2008–2012 lại được đặc trưng bởi lạm phát cao kết hợp với sản xuất/tăng trưởng thấp. Năm 2007 được coi như là năm bản lề của sự thay đổi này.

Hình 1: Một số chỉ tiêu kinh tế quan trọng của Việt Nam 1996-2012



Có thể lý giải một cách khái quát rằng, những thành tựu kinh tế mà Việt Nam đạt được trong giai đoạn 1996–2006 là chủ yếu nhờ những chính sách dựa trên nền tảng lý thuyết trọng cung thông qua công cuộc “đổi mới” kể từ cuối thập niên 1980s, chứ không phải nhờ các chính sách kích thích tổng cầu. Trong giai đoạn 1996–2006, các thước đo phản ánh chính sách kích thích tổng cầu của Chính phủ Việt Nam như M2/GDP hoặc chi ngân sách nhà nước/GDP, mặc dù có xu hướng tăng dần qua các năm, nhưng chỉ ở mức vừa phải. Trung bình, tỷ lệ M2/GDP và chi ngân sách nhà nước/GDP lần lượt đạt khoảng 50% và 25% trong cả giai đoạn 1996–2006. Trong khi đó, giai đoạn này, và cả những năm trước đó, đã

chứng kiến hàng loạt sự thay đổi chính sách quan trọng mang tính thần trọng cung. Có thể kể đến những chính sách trọng cung được thực hiện trong giai đoạn 1988–1997, đóng vai trò nền tảng tiền đề cho tăng trưởng sau này, bao gồm: dỡ bỏ các hàng rào nội thương, cho phép thành lập công ty tư nhân, khoán 10 giao ruộng đất từ các hợp tác xã về cho các hộ nông dân, giải thể và sáp nhập các DNNN yếu kém, giải ngũ và cắt giảm biên chế, phát triển các thị trường yếu tố sản xuất, mở cửa thu hút đầu tư nước ngoài, mở cửa thương mại và gia nhập các tổ chức quốc tế.²¹

Ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính châu Á đã khiến kinh tế Việt Nam tăng trưởng chậm lại trong hai năm 1998–1999. Tuy nhiên, nhờ có những cải cách mang tính nền tảng ở trên, và cả những năm sau này nữa, nền kinh tế Việt Nam đã nhanh chóng trở lại quỹ đạo tăng trưởng cao với lạm phát thấp mà không cần nhờ tới bất kì một gói kích cầu nào. Tỷ lệ M2/GDP và chi ngân sách nhà nước/GDP trong hai năm 1998–1999 trung bình chỉ lần lượt vào khoảng 30% và 21%. Trong khi đó, nhiều cải cách lớn trong giai đoạn 1999–2006 cũng mang tính thần trọng cung tiếp tục được thực hiện như: cho phép các doanh nghiệp được quyền trực tiếp xuất nhập khẩu, ban hành Luật Doanh nghiệp (2000) để dỡ bỏ các rào cản thành lập doanh nghiệp, đơn giản thủ tục và giảm chi phí gia nhập thị trường, và thiết lập môi trường kinh doanh thuận lợi; đẩy mạnh tiến trình cổ phần hoá DNNN; ký hiệp định thương mại song phương với Mỹ (2001), khuyến khích sáng tạo và đem lại cơ hội cho hàng ngàn doanh nghiệp; hình thành sở giao dịch chứng khoán (2000) và cải cách lại một loạt các bộ luật về thương mại, đầu tư, đất đai, v.v. để gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO)²². Chính nhờ những chính sách này, kết hợp với các chính sách tăng tổng cầu thích ứng ở mức vừa phải, Việt Nam đã duy trì được tốc độ tăng trưởng cao liên tục trong một thời gian dài trong giai đoạn trước năm 2007.

Tiếc rằng từ năm 2007 tới nay, Việt Nam lại bị sa lầy vào chính sách kích thích tổng cầu để loay hoay hết kiểm chế lạm phát lại sang thúc đẩy tăng trưởng, mà không ý thức được rằng các chính sách này chỉ có tính ngắn hạn và nhất thời. Việc sử dụng chúng liên tục như là một chính sách dài hạn là nguyên nhân chính khiến cho nền kinh tế bất ổn liên tục trong những năm vừa qua. Trung bình trong giai đoạn 2007–2012, tỷ lệ M2/GDP đã lên tới 113%, cao gấp khoảng 2,3 lần con số tương ứng của giai đoạn 1996–2006; còn tỷ lệ chi ngân sách nhà nước/GDP là vào khoảng 32%, cao xấp xỉ gấp 1,3 lần của giai đoạn 1996–2006. Tuy nhiên, bất chấp những gói kích thích tổng cầu khổng lồ, kinh tế Việt Nam vẫn không sao lấy lại được phần nào động lực tăng trưởng như thời kì trước đó.

Như đã chỉ ra trong Hình 1(a), có thể thấy rằng hiện nay Kinh tế Việt Nam không nằm trong vùng ưu tiên thực hiện các chính sách trọng cầu khi có lạm phát cao kết hợp với tăng trưởng thấp. Thêm vào đó, dư địa thực hiện các chính sách kích thích tổng cầu thông qua các chính sách tiền tệ và tài khoá là không còn. Tỷ lệ M2/GDP và chi ngân sách nhà nước/GDP hiện đang ở mức rất cao, khiến cho lạm phát có thể tăng vọt và an toàn nợ công bị đe dọa bất cứ lúc nào nếu các gói kích thích tổng cầu được triển khai. Ngoài ra, tỷ lệ nhập khẩu/GDP của Việt Nam đã tăng mạnh từ khoảng 50% những năm giữa thập kỉ 1990 lên tới xấp xỉ 90% hiện nay. Điều này cho thấy tổng chi tiêu của nền kinh tế không hề thấp, tuy nhiên một lượng lớn chi tiêu đó đã “rò rỉ” qua kênh nhập khẩu mà chúng ta hoàn toàn có thể khai để thúc đẩy tăng trưởng nếu phát triển tốt các ngành sản xuất thay thế.

Trong khi đó, dư địa cho các chính sách trọng cung để nâng cao sản lượng tiềm năng

²¹Hàng loạt các bộ luật được ra đời mang lại hiệu ứng tích cực cho sản xuất trong thời gian này như Luật doanh nghiệp tư nhân và luật Công ty (1990), công nhận quyền sở hữu tư nhân (Hiến pháp 1992), quy định chi tiết về quyền sở hữu tư nhân (Bộ luật dân sự 1995), Luật khuyến khích đầu tư trong nước (1994), Luật doanh nghiệp nhà nước (1995), Luật đầu tư nước ngoài sửa đổi (1996), Luật thương mại (1997), Luật đất đai đầu tiên (1987) và sửa đổi (1993). Đồng thời các hoạt động giao lưu thương mại và đầu tư quốc tế cũng bắt đầu được thực hiện thông qua việc ký hiệp định thương mại với EU năm (1992), bình thường hóa quan hệ ngoại giao với Mỹ và gia nhập ASEAN (1995).

²²Ví dụ như bổ sung Luật Doanh nghiệp (2005), Luật Đầu tư chung (2005), bổ sung, sửa đổi Luật Thương mại (2005).

của Việt Nam còn rất lớn nhưng lại không được quan tâm khai thác đúng mức. Cụ thể, tổng mức thu ngân sách của Việt Nam còn ở mức cao nên còn nhiều dư địa để giảm các loại thuế miễn là các chính sách cắt giảm chi tiêu công được thực hiện song hành; khu vực DNNN còn lớn nên có thể đẩy mạnh chính sách cổ phần hóa để thu hút đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài; nhiều ngành vẫn còn rất nhiều rào cản điều tiết nên có thể dỡ bỏ; thị trường vốn vẫn còn sơ khai nên còn nhiều dư địa cải thiện, đặc biệt là để thu hút đầu tư nước ngoài; việc kiểm soát giá vẫn còn được áp dụng cho quá nhiều mặt hàng, gây méo mó quan hệ cung cầu, nên có thể thả nổi. Ngoài ra, Chính phủ có thể áp dụng các chính sách hỗ trợ các doanh nghiệp đầu tư vào cải tiến công nghệ, đầu tư vào giáo dục đại học và dạy nghề để cải thiện năng suất cho nền kinh tế.

Hộp 1: Thị trường bất động sản: Kích cầu hay cải cải thiện nguồn cung?

Hãy xem xét thị trường bất động sản – nơi được coi là có lượng tồn kho lớn và là nguyên nhân kéo theo sự suy giảm của các ngành sản xuất có liên quan. Theo thống kê của Bộ Xây dựng trong [báo cáo gửi Quốc hội](#) tháng 10/2013, tính đến tháng 9/2013, giá trị tồn kho bất động sản trên toàn quốc là 101.889 tỷ đồng, tương đương khoảng 3% GDP. Trong đó, lượng tồn kho chủ yếu tập trung tại hai thành phố lớn là Hà Nội (khoảng 14.500 tỷ đồng) và thành phố Hồ Chí Minh (gần 22.000 tỷ đồng). Với cơ cấu dân số trẻ, trong đó độ tuổi từ 20–44 chiếm khoảng 40%, thì nhu cầu nhà ở của dân cư là rất lớn. Tuy nhiên, nhu cầu này chỉ ở dạng tiềm năng do giá cả nằm ngoài khả năng thanh toán của người tiêu dùng. Mặc dù tồn kho nhiều nhưng giá bất động sản, đặc biệt là ở các thành phố lớn của Việt Nam, thuộc loại cao trong khi thu nhập bình quân đầu người lại thuộc diện thấp nhất thế giới. Giá nhà đất đã tăng khoảng 100 lần trong vòng 20 năm qua. Một căn hộ trung bình có giá cao hơn khoảng 25 lần so với thu nhập bình quân cả năm của người lao động. Như vậy, nếu một người tiết kiệm 25% thu nhập thì anh ta phải mất tới 100 năm mới mua được một căn hộ trung bình.

Tình thế của thị trường bất động sản hiện rất tương đồng với nền kinh tế Việt Nam ở khía cạnh: sản xuất chậm lại trong khi giá cả lại quá cao so với khả năng thanh toán của người tiêu dùng. Các chính sách kích cầu (ví dụ như gói tín dụng lãi suất 6%/năm trị giá 30 nghìn tỉ của Ngân hàng Nhà nước) hoặc tiết cung (như cách [dùng cấp giấy phép](#) xây dựng nhà ở thương mại của thành phố Hà Nội) ngoài tác dụng “giữ giá”, hoặc xấu hơn là đẩy giá tăng trở lại, đã không giúp gì nhiều cho việc hạ thấp tồn kho bất chấp nhu cầu nhà ở là rất cao. Nhu cầu (need) sẽ chỉ trở thành cầu (demand) khi người dân có khả năng thanh toán cho nhu cầu đó. Còn không, các biện pháp kích thích mua nhà sẽ chỉ đẩy mạnh hoạt động đầu cơ hoặc như những chiếc “bẫy” khi giá cả hàng hoá đang vượt quá xa so với thu nhập của đại đa số dân cư.

Do vậy, thay vì các chính sách kích cầu, chúng tôi cho rằng thị trường bất động sản đang cần hơn các chính sách trọng cung. Nhà nước nên tập trung vào việc quản lý quy hoạch, lược giản các thủ tục hành chính, cải thiện tính minh bạch của thị trường nhằm giảm bớt các chi phí không chính thức cho doanh nghiệp, thông qua ưu đãi thuế khuyến khích các doanh nghiệp đủ năng lực tài chính phát triển các dự án mới v.v. Mục đích cuối cùng của các biện pháp này là tăng cường cạnh tranh, nâng cao chất lượng sản phẩm, và đặc biệt là hạ giá bán sản phẩm phù hợp với thu nhập người tiêu dùng để thị trường bất động sản phát triển lành mạnh và bền vững.

3. Các khuyến nghị chính sách trọng cung cho Việt Nam

Những chính sách mà chúng tôi khuyến nghị dưới đây thực ra là những chính sách quay trở lại con đường dang dở mà Việt Nam đã đi trong nhiều năm trước đây chứ không phải là một cái gì đó thực sự mới mẻ. Sự khác biệt, nếu có, là chúng tôi kỳ vọng Việt Nam sẽ thực hiện những chính sách này một cách nhất quán và kiên trì thay vì chỉ thực hiện một cách riêng lẻ, rời rạc, mang tính thử nghiệm hoặc kinh nghiệm chủ nghĩa, như trong quá khứ. Chúng tôi cũng tin rằng những chính sách này hoàn toàn nhất quán với nội dung của ba chương trình tái cơ cấu đầu tư công, tái cơ cấu khu vực các tổ chức tín dụng - ngân hàng, và tái cơ cấu khu vực DNNN mà Chính phủ đang theo đuổi.

Khuyến nghị 1: *Giảm các loại thuế và phí, cắt giảm chi tiêu chính phủ, và xây dựng chính sách tiền tệ theo quy tắc*

Nội dung quan trọng nhất trong gói chính sách trọng cung là cắt giảm các mức thuế, cắt giảm chi tiêu chính phủ và xây dựng chính sách tiền tệ trung tính. Mục đích của chính sách giảm tỷ lệ thuế và phí là để tạo ra sự khuyến khích giúp doanh nghiệp tăng chi tiêu đầu tư, giúp hình thành lượng vốn/tư bản và năng lực sản xuất nền kinh tế trong tương lai. Cắt giảm chi tiêu chính phủ và xây dựng chính sách tiền tệ theo quy tắc là để tạo ra một môi trường kinh tế ổn định, giúp cho cung nhanh chóng tìm được cầu, qua đó duy trì được trạng thái cân bằng dài hạn của nền kinh tế.

Thực tiễn cho thấy, trong giai đoạn đầu của quá trình phát triển khi lượng vốn sản xuất/tư bản trong nền kinh tế còn thấp, để thu hút đầu tư các quốc gia trên thế giới thường áp dụng một mức thuế thu nhập doanh nghiệp thấp (dưới 15%). Trong giai đoạn sau, khi nền kinh tế đã phát triển, mức thuế này thường được nâng cao (>30%) kèm theo những cải thiện về cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội. Cụ thể, Thái Lan sau khủng hoảng tài chính châu Á 1997 và Ai Len những năm gần đây là các quốc gia điển hình áp dụng thuế thu nhập doanh nghiệp ở mức thấp và đã thu hút được một lượng vốn đầu tư khổng lồ từ nước ngoài cũng như từ khu vực tư nhân trong nước, nhanh chóng hồi phục và duy trì được tốc độ tăng trưởng cao trong một thời gian dài.

Việt Nam hiện nay đang áp thuế thu nhập doanh nghiệp phổ biến ở mức 25%, đây là một mức thuế cao tương đương so với mức trung bình ở các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD). Mức thuế này một mặt không giúp khuyến khích thu hút đầu tư nước ngoài hoặc làm tăng hiện tượng gian lận thuế/chuyển giá quốc tế. Mặt khác, nó cũng cản trở các doanh nghiệp trong nước đầu tư tích lũy phát triển thành những doanh nghiệp hoạt động lâu dài với quy mô lớn. Thay vào đó, các hình thức kinh doanh sản xuất nhỏ lẻ hoặc thương mại tạm thời - nơi mà người ta có thể dễ dàng trốn thuế - phát triển mạnh.

Tuy nhiên, việc giảm tỷ lệ thuế và phí cần đi song hành với cắt giảm chi tiêu chính phủ. Nếu không cắt giảm chi tiêu chính phủ ngân sách sẽ bị thâm hụt, nợ công sẽ tăng cao, không những làm tăng mặt bằng lãi suất mà còn đe dọa khả năng duy trì mức thuế và phí thấp trong dài hạn. Với mức nợ công cuối năm 2011 lên tới 54,9% GDP (chưa tính phần nợ không được Chính phủ bảo lãnh tại khu vực DNNN mà Chính phủ có nguy cơ phải gánh chịu khi các DNNN này làm ăn thua lỗ) thì nghĩa vụ trả nợ gốc và lãi trong những năm tới là rất lớn. Đây là một nguyên nhân quan trọng khiến cho Chính phủ phải phát hành trái phiếu với mức lãi suất tương đối cao để bù đắp thâm hụt, gián tiếp làm cho mặt bằng lãi suất bị duy trì ở mức cao, gây cản trở cho đà phục hồi của nền kinh tế.

Chính sách tiền tệ cũng cần được xây dựng theo hướng dựa trên quy tắc, thay vì tùy nghi, nhằm hỗ trợ nền kinh tế dựa trên sự năng động của các doanh nghiệp tư nhân. Cách thức ra quyết định chính sách phải dựa trên việc sử dụng thông tin theo cách nhất quán và có thể dự báo được. Mục tiêu chính sách phải được xác định rõ ràng, hợp lý và được cam

kết một cách đáng tin cậy bởi NHNN. Các quy tắc như quy tắc Taylor hay quy tắc mục tiêu GDP danh nghĩa đều có thể được sử dụng miễn là các nguyên tắc trên được đảm bảo²³. Hiện nay, chính sách tiền tệ của Việt Nam vẫn mang tính đối phó, thụ động, có sự định hướng tín dụng vào một số ngành nghề, và cứng nhắc với tỷ giá. Chính sách tiền tệ như vậy thường tạo tín hiệu sai cho sự chuyển dịch ngành của nền kinh tế, và do vậy cản trở tăng trưởng kinh tế trong dài hạn.

Tóm lại, chúng tôi cho rằng Việt Nam nên có lộ trình cắt giảm mạnh thuế thu nhập doanh nghiệp xuống 20%, hoặc thấp hơn nữa vào năm 2015, thay vì trì hoãn hoặc kéo dài lộ trình này. Việt Nam cũng nên thực hiện cắt giảm chi tiêu ngân sách, đặc biệt là chi thường xuyên, để có thể giảm mức bội chi ngân sách xuống dưới 3% thay vì xấp xỉ 5% GDP như hiện nay. Chính sách tiền tệ nên theo quy tắc và tỷ giá nên được thả nổi có kiểm soát.

Khuyến nghị 2: Đẩy nhanh hơn nữa tiến độ cổ phần hoá các DNNN

Trong gần hai thập kỷ qua nhiều DNNN đã được cổ phần hoá, tuy nhiên quá trình này được đánh giá là còn chậm và chưa triệt để. Hầu hết các doanh nghiệp sau cổ phần hoá vẫn là nhà nước chiếm tỷ lệ sở hữu chi phối, được hưởng nhiều ưu đãi và giữ thế độc quyền trong nhiều lĩnh vực. Điều này cộng với sự thiếu sự giám sát chặt chẽ từ các cơ quan chủ quản đã khiến nhiều DNNN rơi vào tình trạng thua lỗ, nợ xấu tăng nhanh, đe dọa an ninh tài chính quốc gia. Cụ thể, theo một giải trình gần đây của Bộ Tài chính trước Quốc hội thì tổng nợ của các tập đoàn và công ty nhà nước tính đến 31/12/2011 là 1.292.400 tỷ đồng, tương đương khoảng 51% GDP và gấp 1,77 lần vốn chủ sở hữu. Đặc biệt, nợ phải thu của các doanh nghiệp này là 296.541 tỷ đồng, chiếm 22,9% tổng nợ và 14,1% tổng tài sản của chúng.

Để tạo môi trường cạnh tranh và nâng cao hiệu quả của nền kinh tế, Chính phủ nên xây dựng một lộ trình kiên quyết nhằm thu hẹp khu vực DNNN thông qua bán toàn bộ hoặc cổ phần hóa triệt để các doanh nghiệp hoạt động kinh doanh ngoài lĩnh vực công ích. Nhà nước chỉ nên sử dụng các DNNN với vai trò là công cụ khắc phục những thất bại của thị trường, tránh sử dụng chúng như những công cụ để điều tiết nền kinh tế. Mục tiêu của việc bán tài sản không phải là để tăng thu ngân sách, mà thực chất là để giảm sức ép lên chi tiêu công trong tương lai và giảm thiểu những rủi ro tài chính liên quan đến việc phải trả nợ thay cho các DNNN làm ăn kém hiệu quả. Đồng thời, việc làm này cũng sẽ tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh và bình đẳng hơn thông qua xoá bỏ đặc quyền về tiếp cận tín dụng, đất đai, hỗ trợ giá, chế độ ngân sách mềm,... đối với các DNNN. Qua đó, hiệu quả của nền kinh tế sẽ được nâng lên và thúc đẩy tăng trưởng trong dài hạn của nền kinh tế.

Khuyến nghị 3: Giải điều tiết các thị trường, tăng cường cạnh tranh và tự do thương mại

Các chính sách giải điều tiết (deregulation), thúc đẩy cạnh tranh và tự do thương mại có thể làm tăng cung thị trường, giảm giá cả và mở rộng sự lựa chọn cho người tiêu dùng. Giải điều tiết giúp tăng số lượng doanh nghiệp tham gia cung ứng hàng hóa và dịch vụ trong cùng một lĩnh vực. Điều này sẽ buộc các doanh nghiệp phải cạnh tranh với nhau mạnh hơn, và buộc phải sử dụng các nguồn lực khan hiếm của mình hiệu quả hơn, giúp làm tăng năng suất, giảm chi phí sản xuất và do vậy là làm giảm giá cả tiêu dùng. Bên cạnh các chính sách giải điều tiết, Chính phủ có thể tiến hành các chính sách hỗ trợ cạnh tranh như các ban hành các quy định về chống độc quyền áp đặt giá, chống lạm dụng vị thế chi phối thị trường của các tập đoàn lớn, hoặc thúc đẩy quá trình cổ phần hoá các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Hiệu quả của tăng cường cạnh tranh đối với việc làm tăng cung thị trường và giảm giá cả có thể được minh họa qua thị trường viễn thông di động ở Việt Nam trong những năm gần đây.

Bên cạnh đó, tiếp tục cắt giảm thuế quan hơn nữa nhằm thúc đẩy tự do thương mại

²³ Xem thêm Phạm Thế Anh (2011)

giữa các quốc gia cũng giúp nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực bằng cách tạo ra sự cạnh tranh và mở rộng quy mô thị trường. Khi nguồn lực được sử dụng hiệu quả hơn thì năng suất của nền kinh tế sẽ tăng và làm tăng sản lượng hàng hoá và dịch vụ trong nước. Tự do thương mại cũng thúc đẩy việc sáng tạo ra các phương pháp sản xuất mới, ứng dụng các công nghệ mới và phương pháp phân phối mới. Nhờ đó, chi phí sản xuất sẽ giảm, người tiêu dùng sẽ được tiếp cận các loại hàng hoá đa dạng hơn và rẻ hơn. Kể từ khi chính thức gia nhập WTO vào năm 2007, Việt Nam đã và đang thực hiện theo lộ trình cam kết cắt giảm thuế quan ở khoảng 3.800 dòng thuế khác nhau, chiếm khoảng 35,5% số dòng của biểu thuế. Tuy nhiên, mức độ cắt giảm ở mỗi dòng thuế được đánh giá vẫn còn khiêm tốn, phổ biến ở mức từ 1–3%, do những lo ngại về khả năng cạnh tranh kém và chưa sẵn sàng của các doanh nghiệp trong nước. Ngoài ra, vẫn còn tới khoảng 6.870 dòng, chiếm 64,5% số dòng của biểu thuế được ràng buộc ở mức thuế trần hoặc không được cắt giảm so với thời điểm trước khi gia nhập WTO. Số lượng mức thuế suất cũng mới được giảm từ 48 xuống còn 33 mức, vẫn cao hơn nhiều so với từ 3–5 mức như đang áp dụng ở các nước trong khu vực.²⁴

Khuyến nghị 4: Khuyến khích đầu tư vào phát triển công nghệ, giáo dục và đào tạo để cải thiện năng suất và phát triển vốn con người (human capital)

Vai trò quan trọng của nghiên cứu và phát triển (R&D) và giáo dục và đào tạo đối với tăng trưởng kinh tế trong dài hạn của một quốc gia là điều không phải bàn cãi. Các nghiên cứu thực nghiệm trên thế giới đã cho thấy đầu tư vào R&D sẽ thúc đẩy áp dụng công nghệ mới, giúp tăng năng suất vốn. Trong khi đó, nâng cao chất lượng giáo dục và đào tạo sẽ làm tăng vốn con người qua đó cải thiện năng suất lao động. Không những thế, việc đầu tư vào giáo dục còn làm giảm tốc độ tăng dân số, nâng cao sự hiểu biết về chăm sóc sức khỏe của mỗi người lao động v.v. Nghiên cứu và phát triển cũng như giáo dục và đào tạo không chỉ mang lại lợi ích cho bản thân doanh nghiệp hay người được giáo dục và đào tạo, mà nó còn tạo ra những tác động tích cực đối với cả cộng đồng mà chúng ta hay gọi là tác động tràn hoặc ảnh hưởng ngoại hiện. Do vậy, ở cấp độ vĩ mô, nghiên cứu và phát triển và giáo dục và đào tạo sẽ giúp nâng cao năng suất nhân tố tổng hợp và tạo ra tốc độ tăng trưởng cao hơn cho toàn nền kinh tế.

Một nghịch lý đang diễn ra đó là sau hàng loạt cải cách thì hệ thống giáo dục và đào tạo, đặc biệt là giáo dục đại học, của Việt Nam lại đang xuống cấp hơn bao giờ hết. Cũng như nền kinh tế Việt Nam trong nhiều năm qua, hệ thống giáo dục và đào tạo bậc cao của Việt Nam đang chú trọng phát triển về số lượng hơn là chất lượng. Hàng trăm các trường đại học và cao đẳng mới được thành lập, đồng thời mỗi trường lại mở rộng nhanh về quy mô đào tạo, ngành nghề đào tạo và hình thức đào tạo vì mục tiêu tài chính. Điều này khiến cho tỷ lệ sinh viên/giáo viên tăng nhanh và không đảm bảo được chất lượng đào tạo. Bên cạnh đó, nội dung đào tạo dàn trải, cứng nhắc và lạc hậu, khối lượng giờ giảng quá tải khiến cho cả giáo viên và sinh viên có ít thời gian cho nghiên cứu sáng tạo,... Tất cả các bất cập trên đã

²⁴Đáng chú ý, kể từ khi Việt Nam chính thức gia nhập WTO vào năm 2007, tỷ lệ thu thuế xuất nhập khẩu lại có xu hướng cao hơn giai đoạn chuẩn bị trước đó. Cụ thể, tính toán từ Quyết toán ngân sách nhà nước cho thấy tỷ lệ thu thuế xuất khẩu, nhập khẩu, tiêu thụ đặc biệt hàng nhập khẩu so với tổng giá trị kim ngạch xuất nhập khẩu có xu hướng giảm dần trong những năm Việt Nam chuẩn bị gia nhập WTO, lần lượt vào khoảng 2,3% vào năm 2004, 2,2% vào năm 2005 và 1,9% vào năm 2006. Tuy nhiên, tỷ lệ này lại có xu hướng tăng dần sau khi Việt Nam chính thức gia nhập WTO, với 2,1% vào năm 2007, 2,6% vào năm 2008 và 3,6% vào năm 2009. Ngoài ra, tỷ lệ thu thuế VAT đối với hàng nhập khẩu/Giá trị hàng nhập khẩu cũng có xu hướng tương tự, giảm trong những năm chuẩn bị và tăng dần trong những năm sau khi Việt Nam chính thức gia nhập WTO, với các tỷ lệ là: 2,6%, 2,5% và 2,3% lần lượt vào năm 2004, 2005 và 2006 và; 2,4%, 2,4% và 3,6% lần lượt vào các năm 2008, 2009 và 2010. Điều này có thể được lý giải bởi các nguyên nhân sau: (i) Khả năng chống thất thu thuế trong hoạt động xuất nhập khẩu được cải thiện và/hoặc; (ii) Tỷ trọng các mặt hàng nhập khẩu có thuế suất cao có xu hướng tăng trong cơ cấu hàng xuất nhập khẩu, trong khi đó mức độ cắt giảm thuế ở các mặt hàng có lộ trình cắt giảm còn khiêm tốn.

Các tỷ lệ này được tính toán dựa vào số thu thuế xuất khẩu, nhập khẩu, tiêu thụ đặc biệt hàng nhập khẩu và thuế VAT đối với hàng nhập khẩu lấy từ Quyết toán NSNN hàng năm của Bộ Tài chính, giá trị xuất khẩu và nhập khẩu hàng năm của Việt Nam lấy từ cơ sở dữ liệu của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF).

khiến cho chất lượng sản phẩm của các trường đại học và cao đẳng hầu như không đáp ứng được yêu cầu của xã hội. Mặt bằng chất lượng giảm nhanh và hiện các trường đại học đang phải loay hoay tìm các hình thức đào tạo “chất lượng cao” chỉ để đạt được chất lượng của vài thập kỉ cũ. Tuy nhiên, các chương trình “chất lượng cao” này cũng đang thiên về mục tiêu tài chính và ít thu hút được các sinh viên giỏi.

Tương tự, hệ thống nghiên cứu và phát triển công nghệ của Việt Nam cũng gần như dậm chân tại chỗ. Theo Nguyễn Mậu Trung (2011), mặc dù cả nước có hơn 1200 tổ chức khoa học công nghệ (gần 700 tổ chức công lập và hơn 500 tổ chức ngoài công lập); gần 200 trường đại học và 300 trường cao đẳng; gần 200 nghìn doanh nghiệp trực tiếp tham gia vào các hoạt động khoa học và công nghệ (KH&CN) nhưng kết quả thì vẫn rất khiêm tốn xét trên khía cạnh số công trình nghiên cứu được công bố quốc tế, số lượng bằng phát minh, sáng chế, và số sản phẩm KH&CN được ứng dụng tạo ra sản phẩm thương mại. Nguyên nhân chủ yếu là do các tổ chức KH&CN và các nhà nghiên cứu vẫn chủ yếu nghiên cứu theo sự chỉ đạo của nhà nước, dùng kinh phí nhà nước và nộp sản phẩm cho nhà nước để hưởng tiền lương hoặc tiền công khoán nghiên cứu theo đề tài cụ thể. Ngoài ra, mặc dù nhiều doanh nghiệp tham gia nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, nhưng tỷ trọng đầu tư của khu vực này vẫn còn rất ít, chỉ chiếm chưa đầy 0,1% GDP, tức chỉ bằng 1/5 mức đầu tư của Nhà nước vào lĩnh vực này. Nguyên nhân chính khiến các doanh nghiệp không mặn mà với hoạt động R&D là do cơ chế khuyến khích của Nhà nước như giảm thuế, hình thành các quỹ đầu tư phát triển khoa học và công nghệ tư nhân, tiếp cận với nguồn ngân sách nhà nước, mặc dù có, nhưng còn rất rườm rà, quan liêu, và phiền phức. Các biện pháp bảo vệ sở hữu trí tuệ chưa thực sự hiệu quả cũng góp phần ngăn cản những doanh nghiệp muốn đầu tư R&D một cách bài bản.

Tăng trưởng kinh tế trong dài hạn của Việt Nam không thể không dựa trên nền tảng lao động chất lượng cao với khả năng sáng tạo và ứng dụng công nghệ mới. Đối với hệ thống giáo dục và đào tạo, thay vì mở rộng quy mô như hiện nay, Việt Nam cần chú trọng xây dựng và hỗ trợ phát triển các trường đại học/chương trình đào tạo trọng điểm chất lượng cao, tách biệt với các trường/chương trình đào tạo vì mục tiêu tài chính hay vì mục tiêu phổ cập. Các trường đại học/chương trình đào tạo trọng điểm này cần cạnh tranh với nhau để nhận sự hỗ trợ tài chính của nhà nước nhằm thu hút được các giảng viên và sinh viên ưu tú, làm nòng cốt cho sự phát triển khoa học kĩ thuật và thúc đẩy tăng trưởng của kinh tế trong tương lai. Đối với hệ thống khoa học và công nghệ, Việt Nam cần xây dựng lại chuẩn mực khoa học trong hệ thống nghiên cứu; cần sửa lại các biện pháp miễn giảm thuế cho đầu tư phát triển công nghệ theo hướng dễ nhận biết hơn; cần xây dựng cơ chế phân bổ ngân sách nhà nước cho phát triển khoa học và công nghệ theo hướng cạnh tranh và bình đẳng với tất cả các cơ sở nghiên cứu của nhà nước cũng như tư nhân và cần có những chính sách để liên kết hợp tác giữa các cơ sở nghiên cứu khoa học tại các trường đại học, các viện nghiên cứu trọng điểm với khu vực doanh nghiệp.

Khuyến nghị 5: Cải thiện môi trường kinh doanh để thu hút đầu tư nước ngoài

Trong bối cảnh thị trường bất động sản đóng băng và nợ xấu của hệ thống tín dụng cao như hiện nay, việc thu hút đầu tư nước ngoài là cần thiết hơn bao giờ hết. Nhưng để thu hút được đầu tư nước ngoài thì Việt Nam cần phải cải thiện môi trường kinh doanh sao cho hấp dẫn hơn so với các nước trong khu vực. Tiếc rằng trong những năm vừa qua, năng lực cạnh tranh toàn cầu của Việt Nam liên tục tụt hạng. Theo báo cáo Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu 2011-2012 do diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF) vừa công bố, Việt Nam rớt sáu bậc so với năm ngoái, xếp hạng 65/142 quốc gia được khảo sát.

Một trong những nguyên nhân chính khiến năng lực cạnh tranh của Việt Nam tụt hạng là do tham nhũng. Theo Tổ chức Minh bạch Quốc tế, tham nhũng là hành vi của người lạm

dụng chức vụ, công quyền, hoặc cố ý làm trái pháp luật để phục vụ cho lợi ích cá nhân. Các hành vi tham nhũng có thể có nhiều dạng bao gồm hối lộ, tham ô, tống tiền và gian lận. Đặc biệt, hành vi tham nhũng của khu vực công thường lây nhiễm sang và được hưởng ứng bởi các hành vi gian lận ở mọi tầng lớp và mọi lĩnh vực khác. Do vậy, vì lý do này và nhiều lý do khác, tham nhũng trong khu vực công được coi là đặc biệt nguy hại, lan nhanh và khó chống.

Trong khoảng gần hai thập kỉ qua đã có nhiều nghiên cứu trên thế giới xem xét mối quan hệ giữa tham nhũng với tăng trưởng kinh tế ở các quốc gia trên thế giới. Hầu hết các nghiên cứu đều chỉ ra rằng tham nhũng có tác động tiêu cực đối với tăng trưởng kinh tế qua nhiều kênh truyền dẫn khác nhau như: (i) làm giảm tốc độ đầu tư (Mauro 1995); (ii) tạo ra các rào cản đối với doanh nghiệp (World Bank 2002); (iii) làm giảm đầu tư nước ngoài (Lambsdorff 2003, Wei 2000) và; (iv) gây ra sự phân bổ chi tiêu công một cách kém hiệu quả (Mauro 1997, Tanzi và Davoodi 1997). Đặc biệt, trong lĩnh vực tài chính công, tham nhũng có thể ảnh hưởng tới cả quy mô lẫn cấu phần của chi tiêu công theo chiều hướng làm chậm sự phát triển và gia tăng bất bình đẳng. Các khoản chi tiêu công thường được sử dụng sai mục đích, việc lựa chọn các nhà thầu xây dựng cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ công được thực hiện dựa trên tiêu chí xem ai “lại quả” nhiều hơn chứ không dựa vào tiêu chí chất lượng và giá cả. Đồng thời, các chương trình chi tiêu công thường được thực hiện nhiều hơn nhằm tạo ra các khoản thu nhập bất chính chứ không phải vì chúng có khả năng cải thiện điều kiện sống của người dân. Bên cạnh đó, nhiều phân tích thực nghiệm đã chỉ ra rằng, tham nhũng thường gây ra sự phân bổ và sử dụng sai nguồn lực công. Cụ thể, tham nhũng khiến cho chi tiêu công có xu hướng chệch khỏi các lĩnh vực đem lại tăng trưởng dài hạn (ví dụ như giáo dục và y tế) và chuyển sang các dạng chi tiêu dự án (đầu tư cơ sở hạ tầng, mua sắm trang thiết bị) - ít có tác dụng tăng năng suất hơn - nhưng lại là nơi mà hành vi hối lộ dễ được thực hiện. Do vậy, tham nhũng làm cho cấu phần của chi tiêu công có xu hướng thiên về những chương trình/dự án ít giúp cho việc tăng năng suất như xây dựng và mua sắm trang thiết bị quy mô lớn. Hậu quả là, quy mô đầu tư công thường có xu hướng tăng trong khi chất lượng của các khoản đầu tư này lại có xu hướng giảm. Các quan chức thường hứa hẹn cung cấp những hàng hoá chất lượng cao với giá cao, trong khi thực tế đó lại là những hàng hoá chất lượng thấp với chi phí thấp. Bằng cách làm này, họ thổi phồng chi tiêu công và tạo ra cơ hội tham ô một phần các khoản chi tiêu công đó. Những hành vi này là tổn hại đối với xã hội bởi nó làm giảm tích lũy vốn mà thông qua đó tăng trưởng và phát triển có thể xảy ra.

Trong nhiều năm qua, Việt Nam luôn được Tổ chức Minh bạch Quốc tế xếp hạng vào một trong các quốc gia có tình trạng tham nhũng nghiêm trọng nhất (Xếp thứ hạng 123/174 vào năm 2012). Hành vi tham nhũng ở Việt Nam xảy ra phổ biến ở mọi lĩnh vực và rất giống với các hành vi/biểu hiện phân tích ở trên. Mặc dù việc đánh giá chính xác về tình hình tham nhũng diễn ra trong thực tế là khó khăn, tuy nhiên nhiều nghiên cứu gần đây của Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng, chống Tham nhũng đã thừa nhận tính nghiêm trọng và phổ biến của tham nhũng ở Việt Nam hiện nay²⁵. Tham nhũng khiến tài sản nhà nước bị thất thoát trong phần lớn các công trình xây dựng cơ bản và trong các DNNN. Không chỉ trong lĩnh vực kinh tế, tham nhũng còn lan sang các lĩnh vực vốn được coi trọng về đạo lý như giáo dục, y tế, thực hiện chính sách xã hội và thậm chí là ngay cả trong các cơ quan bảo vệ pháp luật và cơ quan phòng chống tham nhũng. Bên cạnh đó, kết quả điều tra Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Cấp tỉnh (PCI) năm 2011 cũng cho thấy, tham nhũng đang là rào cản cho sự phát triển của các doanh nghiệp trong nước và thu hút vốn đầu tư nước ngoài khi có tới hơn 52% số doanh nghiệp được hỏi trả lời rằng họ phải chi trả dưới dạng tiền lót tay cho các cán bộ hành chính địa phương, 7% số doanh nghiệp phải chi trả tới hơn 10% tổng thu nhập của họ cho

²⁵ Nguồn: <http://www.phongchongthamnhung.vn/tabid/199/CatId/4/Default.aspx>

các khoản chi phí không chính thức²⁶. Rõ ràng, các hành vi tham nhũng là nguy hại và cần được giảm thiểu trước khi Việt Nam có thể đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao hơn trong dài hạn.

Tài liệu tham khảo

1. Báo cáo chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam năm 2011 của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI);
2. Blackburn Keith, Niloy Bose and M. Emranul Haque, (2011). Public Expenditures, Bureaucratic Corruption And Economic Development, Manchester School, University of Manchester, vol. 79(3), pages 405–428;
3. Canton, Victor A., Douglas H. Joines, and Arthur B. Laffer (1983). Foundations of Supply–Side Economics: Theory and Evidence. New York: Academic Press;
4. Feldstein, Martin, (1986). Supply Side Economics: Old Truths and New Claims, American Economic Review, American Economic Association, vol. 76(2), pages 26–30;
5. Krueger, Anne O., (2010). Increased Understanding of Supply–side Economics, CONFERENCE volume 2010, Reserve Bank of Australia;
6. Lambsdorff, J.G., (2003). How corruption affects persistent capital inflows. Economics of Governance, 4, 229–243;
7. Lucas Jr, R. E. (1990). Supply–side economics: An analytical review. Oxford Economic Papers, 293–316;
8. Mauro, P., (1995). Corruption and growth. Quarterly Journal of Economics, 110, 681–712;
9. Mauro, P., (1997). The effects of corruption on growth, investment and government expenditure: a cross–country analysis. In K.A. Elliott (ed.) Corruption and the Global Economy, Institute for International Economics, Washington D.C.;
10. Nguyễn Mậu Trung (2011). Vấn đề đầu tư và vốn cho khoa học và công nghệ ở nước ta, Lý luận chính trị, 3–2011, tr. 54–58;
11. Phạm Thế Anh (2008). Chính sách tiền tệ và lạm phát: Cần một lộ trình kiên quyết, nhất quán. Tạp chí Tài chính, số 3 (521) 2008;
12. Phạm Thế Anh (2009). Kích cầu và những tác động có thể có đến nền kinh tế vĩ mô. Tạp chí Tài chính số 1 (531);
13. Tanzi, V. and H. Davoodi (1997). Corruption, public investment and growth. IMF Working Paper No.WP/97/139;
14. Trichet, J. C. (2004). Supply side economics and monetary policy, Presidential Speech of the European Central Bank, at the Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln, 22 June 2004;
15. Vũ Quang Việt (2008). Giáo dục Việt Nam: nguyên nhân của sự xuống cấp và các cải cách cần thiết, Vietsciences;
16. Wei, S., (2000). How taxing is corruption on international investors? Review of Economics and Statistics, 82, 1–11;

²⁶ Báo cáo chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam năm 2011 của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI).

17. World Bank (2002). Voices of the Firms 2000: Investment Climate and Governance Findings of the World Business Environment Survey (WBES). World Bank, Washington D.C.

BÌNH LUẬN BÁO CÁO

TS. Đặng Đức Đạm

(Bình luận Báo cáo “Phân tích định lượng tác động của chính sách kích cầu đối với tăng trưởng và lạm phát” và “Những chính sách trọng cung nhằm thúc đẩy tăng trưởng dài hạn”)

1. Về nghiên cứu tác động của chính sách kích cầu đối với tăng trưởng và lạm phát

Trong nghiên cứu này, tác giả Phạm Thế Anh đã tập trung nghiên cứu tác động của chính sách tài khóa và tiền tệ đến lạm phát và tăng trưởng. Thông qua việc sử dụng một số các công cụ thống kê mô tả và hồi quy như phân rã chuỗi thời gian và phân tích các phương trình tự hồi quy, tác giả đã đi đến kết luận rằng việc tăng trưởng đầu tư công và cung tiền đã dẫn đến việc gia tăng lạm phát cao và bất ổn, trong khi lại không đóng góp nhiều cho tăng trưởng kinh tế. Đồng thời, việc mở rộng tổng cầu quá mức cũng dẫn đến sự phát triển lệch lạc của nền kinh tế với sự tăng trưởng nóng của các ngành nghề đầu tư mang tính đầu cơ cao và kém bền vững. Do đó, tác giả khuyến nghị Việt nam cần phải chú trọng hơn vào các chính sách trọng cung, nâng cao năng suất và cải thiện môi trường vĩ mô của nền kinh tế.

Nhìn chung, các kết quả của nghiên cứu cũng phù hợp với những quan sát thực nghiệm và chia sẻ chung nhiều nhận định với các nghiên cứu trước đây, đó là việc nền kinh tế nước ta chủ yếu dựa vào yếu tố tăng trưởng theo chiều rộng, dựa vào vốn đầu tư và thiếu sự đầu tư thỏa đáng vào phát triển theo chiều sâu, vào phát triển khoa học công nghệ để cải thiện năng suất của nền kinh tế. Chính phủ cũng đã nhận thức được điều này và đã và đang triển khai việc tái cơ cấu nền kinh tế, mà một trong những trọng tâm là tái cơ cấu đầu tư công để nâng cao hiệu quả của nguồn vốn này.

Một điểm mới ở nghiên cứu này là tác giả đã cho thấy môi trường kinh tế vĩ mô của Việt nam đã xấu đi đáng kể trong giai đoạn 2007-2012 so với giai đoạn 2001-2006 không chỉ ở mức lạm phát cao hơn và tăng trưởng thấp hơn mà còn ở chỗ sự bất định của các chỉ tiêu thể hiện qua độ lệch chuẩn của sự dao động xung quanh giá trị trung bình. Bất ổn kinh tế vĩ mô không chỉ đơn giản là sự cao thấp mà còn thể hiện ở khả năng dự đoán trong tương lai.

Một phát hiện nữa của nghiên cứu, đó là tăng trưởng cung tiền là biến gây ra sự biến động của lạm phát chứ không có chiều ngược lại. Biến động của tăng trưởng cung tiền bắt đầu tác động đến lạm phát sau khoảng từ 4-6 tháng. Kết luận này cũng phù hợp với một số nghiên cứu gần đây cho thấy tăng trưởng tiền tệ có tác động mạnh đến lạm phát song với độ trễ nhất định.

Mặc dù vậy, nội dung của bản nghiên cứu (6 trang) cô đọng này chưa hoàn toàn thuyết phục người đọc thông qua những bằng chứng thực nghiệm cho thấy chính sách mở rộng tổng cầu (thông qua mở rộng chính sách tiền tệ và đầu tư công) dẫn đến những bất ổn kinh tế gần đây, cụ thể là: Mô hình cho thấy tốc độ tăng cung tiền tăng thêm 1 điểm phần trăm sẽ làm cho lạm phát của 2 quý sau tăng thêm khoảng 0,14 điểm phần trăm, tăng trưởng đầu tư công có tác động dương đối với lạm phát, tuy nhiên ở độ trễ khoảng gần 2 năm. Kết quả này phù hợp với lý thuyết kinh tế và những nhận định ở trên. Tuy nhiên, việc tăng lạm phát này dẫn đến bất ổn kinh tế vĩ mô như thế nào lại không được làm rõ vì chúng ta biết rằng tăng tổng cầu thì ắt hẳn lạm phát sẽ tăng trong ngắn hạn, thế còn lạm phát đến đâu thì tạo ra bất ổn lại là vấn đề khác. Ngoài ra, việc tìm ra quan hệ dương này cũng không hàm ý mối quan hệ nhân quả (từ M2, đầu tư công đến lạm phát mà mối quan hệ nhân quả có thể đi từ chiều lạm phát đến M2 và đầu tư công). Ví dụ, có thể lạm phát dẫn đến tăng cầu về tiền tệ và đẩy lãi suất danh nghĩa lên cao. Để giữ ổn định lãi suất, Ngân hàng Nhà nước phải tăng tiền cung ứng và làm tăng tổng phương tiện thanh toán (M2). Hoặc lạm phát làm tăng chi phí đầu

tư của công trình dẫn đến phải điều chỉnh dự toán đầu tư, do đó lượng vốn đầu tư cũng phải tăng lên.

Việc không tìm thấy tác động của M2 và đầu tư công đến biến động tăng trưởng kinh tế có thể do nhiều nguyên nhân như đa cộng tuyến giữa các biến giải thích hoặc nhiễu (noise) do sử dụng số liệu quý, đặc biệt với các biến như tăng trưởng và đầu tư công; hoặc do quan hệ nhân quả ngược do tăng trưởng tác động đến nhu cầu về tiền tệ và ảnh hưởng đến lượng vốn đầu tư từ NSNN. Đồng thời, kết quả này dường như mâu thuẫn với nhận định đã nhận được sự thống nhất rộng rãi là tăng trưởng kinh tế của chúng ta thời gian qua chủ yếu dựa vào tăng trưởng vốn (trong đó đầu tư công đóng góp tỷ trọng lớn).

2. Về nghiên cứu những chính sách trọng cung nhằm thúc đẩy tăng trưởng dài hạn

Nghiên cứu này là phần bổ sung quan trọng của nghiên cứu trước khi cho rằng việc lạm dụng chính sách kích cầu có thể dẫn tới những bất ổn kinh tế. Thay vào đó, các chính sách cần phải nhấn mạnh, tập trung vào phía cung; tạo lập môi trường cạnh tranh, bình đẳng cho doanh nghiệp và cải thiện năng suất, hiệu quả của nền kinh tế. Trong nghiên cứu này, các tác giả Phạm Thế Anh và Đinh Tuấn Minh đã điếm qua những nét chính của lý thuyết kinh tế học trọng cung với nội dung chủ yếu là: chính sách trọng cung là chính sách kinh tế vĩ mô trong dài hạn, dựa trên 3 trụ cột chính: chính sách thuế (chủ trương hạ thấp thuế thu nhập để kích thích đầu tư), chính sách điều tiết (chủ trương duy trì một Chính phủ nhỏ gọn và giảm thiểu can thiệp), và chính sách tiền tệ (chủ trương một chính sách tiền tệ ổn định hoặc tạo ra lạm phát thấp tương ứng với tăng trưởng kinh tế). Các tác giả cũng nhận định rằng việc sử dụng chính sách quản lý tổng cầu để kích thích tăng trưởng đã thất bại khi nó được thực hiện trong một thời gian dài ở nhiều nước trên thế giới. Ở Việt Nam cũng không nằm ngoài quy luật này những thành tựu kinh tế mà Việt Nam đạt được trong giai đoạn 1996–2006 chủ yếu nhờ những chính sách dựa trên nền tảng lý thuyết trọng cung thông qua công cuộc “Đổi mới” kể từ cuối thập niên 1980s, chứ không phải nhờ các chính sách kích thích tổng cầu. Từ đó, các tác giả đã đề xuất một loạt các giải pháp nhằm thúc đẩy tổng cung của nền kinh tế như: Giảm các loại thuế và phí, cắt giảm chi tiêu chính phủ, và xây dựng chính sách tiền tệ theo quy tắc; Đẩy nhanh hơn nữa tiến độ cổ phần hoá các DNNN; Giải điều tiết các thị trường, tăng cường cạnh tranh và tự do thương mại.

Nhìn chung, các giải pháp của nghiên cứu không mới, như chính các tác giả đã thừa nhận và cũng đang được Chính phủ triển khai thực hiện ở các cấp độ khác nhau. Tuy nhiên, điểm đáng lưu ý ở đây là việc phân định rạch ròi các chính sách kinh tế đã và đang áp dụng ở một (số) quốc gia nào đó vào hoặc trường phái trọng cung hoặc trường phái trọng cầu tỏ ra là một sự đơn giản (hay cực đoan) hóa vấn đề. Trên thực tế, một chính sách có thể vừa mang tính thúc đẩy cầu trong ngắn hạn vừa phục vụ cho tăng trưởng cung trong dài hạn và đôi khi rất khó lượng hóa liệu nó là “trọng” phía nào. Ví dụ, liệu việc tăng đầu tư công vào cơ sở hạ tầng, vào giáo dục, khoa học công nghệ được coi là chính sách trọng cung và trọng cầu? Ngay cả chính sách giảm thuế (vốn được coi là nền tảng của kinh tế học trọng cung) cũng được nhiều nước thực hiện với mục tiêu là kích cầu đầu tư và tiêu dùng của nền kinh tế.

Ở Việt Nam, các nhà nghiên cứu và Chính phủ đều nhận thức được tầm quan trọng của việc cải cách cơ cấu kinh tế và cải thiện phía cung của nền kinh tế. Các chính sách này liên tục thực hiện trong suốt gần 30 năm đổi mới vừa qua, tuy mức độ có khác nhau. Đơn cử như các chính sách về tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng nhằm phân bổ lại nguồn lực trong nền kinh tế, chính sách đầu tư cho giáo dục, khoa học công nghệ, miễn giảm thuế cho doanh nghiệp, giảm dần vai trò của Chính phủ trong nhiều lĩnh vực. Tất nhiên, việc đạt được những mục tiêu đó hay không lại là một việc khác.

Các giải pháp các tác giả đưa ra còn mang tính định hướng, quá chung mà chưa có giải

pháp cụ thể. Có thể đơn cử một vài ví dụ tiêu biểu, giải pháp cắt giảm chi tiêu Chính phủ có vẻ hấp dẫn về mặt lý thuyết trong khi rất khó khả thi trong thực tế và chúng ta đã thực hiện nhiều năm nay (như các giải pháp về tiết kiệm chi) nhưng hàng năm vượt chi rất nhiều so với dự toán. Hay cổ phần hóa DNNN đã được bàn thảo quá nhiều và thực hiện nhiều năm nay nhưng tiến triển quá chậm. Hay tình trạng yếu kém của khoa học công nghệ của Việt Nam có phải do chúng ta đầu tư quá ít hay từ nguyên nhân khác liên quan đến cơ chế điều hành. Nguyên nhân của tình trạng này là do đâu? Trả lời câu hỏi này đòi hỏi phải có các nghiên cứu sâu sắc hơn, đi vào những giải pháp cụ thể, có tính thuyết phục cao. Nếu làm được điều đó thì các khuyến nghị của nghiên cứu sẽ bổ ích hơn, có giá trị gia tăng nhiều hơn so với việc tranh luận xem nền kinh tế Việt Nam đang thực hiện chính sách trọng cầu hay trọng cung.

Đơn cử vấn đề cổ phần hóa DNNN. Nạn giải ở đây không phải chỉ là về chính sách và kỹ thuật, mà khó nhất chính là vượt qua những quan niệm về chủ thuyết (không có khu vực kinh tế nhà nước mạnh thì định hướng XHCN như thế nào?) và những rào cản về lợi ích nhóm (của chính những người quyết định và thực thi giải pháp cổ phần hóa DNNN).

XỬ LÝ NỢ TRONG TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP: VẤN ĐỀ VÀ GIẢI PHÁP

Vũ Hồng Loan
Chuyên gia tư vấn độc lập

I. Thực trạng về nợ của DNNN.

Tính đến nay, nợ phải thu của DNNN năm 2011 là 296.541 tỷ đồng, tăng so với năm 2010 là 13,8%; nợ khó đòi chiếm 1,26%. Nợ phải trả của DNNN là 1.292.400 tỷ đồng, tăng so với 2010 là 18,9%; hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu 1,77 lần (Báo cáo số 336/BC-CP ngày 16/11/2012 của Chính phủ).

Nợ phải thu là tài sản và là lợi ích của doanh nghiệp. Nợ phải thu phát sinh trong quá trình hoạt động kinh doanh, bao gồm: Nợ phải thu của người mua hàng, nợ phải thu từ việc ứng tiền cho cán bộ công nhân viên trong doanh nghiệp để thực hiện nhiệm vụ do doanh nghiệp giao (bao gồm nợ cá nhân và nợ của chi nhánh, tổ đội sản xuất kinh doanh), nợ phải thu ngân sách (do nộp thừa vào ngân sách/ thuế GTGT đầu vào đã chi trả, nhưng chưa được khấu trừ).

Nợ phải thu của người mua hàng phát sinh do nhiều nguyên nhân. Chẳng hạn như: Doanh nghiệp thực hiện chính sách tín dụng trong bán hàng để bán được khối lượng hàng hóa lớn hơn (doanh nghiệp bán chịu cho người mua hàng); khách hàng chưa có tiền để thanh toán, kể cả trường hợp khách hàng là ngân sách nhà nước, nhất là trong điều kiện nền kinh tế khó khăn như hiện nay, nhiều doanh nghiệp xây lắp không được thanh toán kịp thời sau khi công trình đã được nghiệm thu bàn giao.

Nợ tồn đọng, nợ xấu phát sinh do quá hạn thanh toán hoặc khách hàng không có khả năng thanh toán. Bên cạnh đó, do khoản nợ phát sinh phát sinh quá lâu, qua nhiều đời giám đốc không xử lý, thất thoát tài liệu hồ sơ...trong quá trình chuyển giao quản lý, sáp nhập hợp nhất doanh nghiệp.

Như vậy, nợ không thu được là khoản tổn thất đối với doanh nghiệp và sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Nợ phải trả của DNNN là một phần vốn kinh doanh của doanh nghiệp ngoài vốn chủ sở hữu. Nợ phải trả hình thành qua quá trình kinh doanh. Trong đó, nợ phải trả bao gồm các khoản nợ vay các tổ chức tài chính, tín dụng; nợ phải trả người cung cấp /người mua hàng hóa ứng trước; nợ người lao động, nợ bảo hiểm xã hội, nợ ngân sách nhà nước và các khoản nợ khác.

Nợ vay của doanh nghiệp nhằm đảm bảo nhu cầu vốn của doanh nghiệp trong quá trình kinh doanh. Thông thường, khi vay doanh nghiệp phải tự cân đối 30% nguồn vốn cho dự án, phần còn lại doanh nghiệp huy động vốn của các tổ chức tài chính tín dụng để đảm bảo vốn cho dự án đầu tư.

Ngoài nợ vay, doanh nghiệp có thể sử dụng nguồn vốn trong thanh toán để đảm bảo cho các hoạt động kinh doanh, kể cả vốn cho đầu tư tài sản dài hạn của doanh nghiệp. Khi sử dụng nợ vay, doanh nghiệp phải trả nợ gốc và lãi vay theo cam kết, không phụ thuộc vào kết quả kinh doanh có lãi hay lỗ, nhưng khi không có nhu cầu thì không vay hoặc hoàn trả nợ đã vay. Do đó, khi sử dụng nợ vay, doanh nghiệp có đòn bẩy tài chính, nợ càng cao đòn bẩy càng cao, không sử dụng nợ doanh nghiệp không có đòn bẩy. Doanh nghiệp sử dụng nợ

nhiều dẫn đến rủi ro tiềm tàng về khả năng trả nợ, nhưng doanh nghiệp có khả năng tạo ra nhiều lợi nhuận nếu hoạt động kinh doanh thuận lợi.

Cơ cấu vốn của doanh nghiệp là hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu. Trên thực tế, nhiều doanh nghiệp có cơ cấu vốn hợp lý (hệ số nợ phải trả/vốn dưới 3 lần), nhưng không ít doanh nghiệp hệ số này rất cao. Đối với doanh nghiệp có hệ số nợ trên vốn cao thể hiện doanh nghiệp sử dụng đòn bẩy cao.

Trong những năm gần đây, nhiều doanh nghiệp gặp khó khăn trong việc thanh toán các khoản nợ do nhiều nguyên nhân. Chẳng hạn như hàng hóa bị tồn đọng, không tiêu thụ được; chi phí lãi vay cao, dẫn đến chi phí tài chính cao, tính cạnh tranh về giá thành thấp, nên kết quả doanh nghiệp bị hạn chế, thậm chí còn bị lỗ...

=> Nền kinh tế khó khăn, Doanh nghiệp không có dòng tiền để trả nợ do hạn chế trong hoạt động kinh doanh phát sinh nợ tồn đọng/nợ xấu. Chủ nợ không thu được, ảnh hưởng đến kết quả kinh doanh. Do đó, các khoản nợ tồn đọng cần được xử lý, khai thông cho hoạt động của khách nợ và chủ nợ.

II. Thực trạng về chính sách xử lý nợ

Trong những năm qua, Chính phủ đã ban hành nhiều quy định về xử lý nợ của doanh nghiệp. Tuy nhiên, phạm vi điều chỉnh mới chỉ áp dụng đối với DNNN trong quá trình hoạt động, sắp xếp chuyển đổi sở hữu.

Nghị định số 69/2002/NĐ-CP, ngày 12/7/2002 quy định về quản lý và xử lý nợ tồn đọng của DNNN; Bộ Tài chính có Thông tư số 85/2003/TT-BTC ngày 26/09/2002 hướng dẫn xử lý nợ tồn đọng và Thông tư số 74/2003/TT-BTC ngày 09/9/2002 đánh giá lại các khoản nợ tồn đọng không có tài sản đảm bảo của ngân hàng thương mại nhà nước. Theo đó, Nghị định 69/2002/NĐ-CP áp dụng đối với DNNN đang hoạt động (theo quy định tại Điều 1 của Luật Doanh nghiệp nhà nước); Doanh nghiệp nhà nước đang thực hiện các thủ tục chuyển đổi (được đưa vào danh mục cổ phần hoá, giao, bán, khoán kinh doanh, cho thuê hoặc chuyển thành Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên) theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Phạm vi xử lý nợ theo Nghị định này, bao gồm: (i) đối với doanh nghiệp nhà nước đang hoạt động là các khoản nợ tồn đọng đến 31 tháng 12 năm 2000. Các khoản nợ tồn đọng phát sinh sau ngày 31 tháng 12 năm 2000, doanh nghiệp phải tự thanh toán, thu hồi; (ii) Đối với doanh nghiệp nhà nước thực hiện chuyển đổi là các khoản nợ tồn đọng đến thời điểm chuyển đổi; các khoản nợ tồn đọng phát sinh sau thời điểm chuyển đổi, doanh nghiệp tự thanh toán, thu hồi.

Nguồn để xử lý nợ tồn đọng của doanh nghiệp nhà nước, bao gồm: (i) Nguồn dự phòng các khoản nợ phải thu khó đòi trích lập hàng năm của doanh nghiệp nhà nước; (ii) lãi kinh doanh hàng năm của doanh nghiệp nhà nước (hạch toán vào chi phí kinh doanh hoặc thu nhập của doanh nghiệp tùy theo từng khoản nợ; giảm trừ vào lãi hoặc vốn của các chủ nợ trong các trường hợp khoan nợ, giãn nợ hoặc xoá nợ (đối với các khoản chủ nợ không thu được); (iii) giảm trừ vào giá trị phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp; (iv) Sử dụng nguồn chi phí cải cách doanh nghiệp nhà nước và hệ thống các Ngân hàng thương mại giai đoạn 2001 - 2003 theo Quyết định số 92/QĐ-TTg ngày 29 tháng 01 năm 2002 của Thủ tướng Chính phủ; (v) các khoản nợ không có khả năng thu hồi hoặc không có khả năng trả nợ, trước hết, doanh nghiệp phải tự tìm mọi biện pháp xử lý, cùng chia xẻ khó khăn giữa chủ nợ, khách nợ để xử lý thông qua các hình thức khoan nợ, giãn nợ, xoá nợ, mua bán nợ; trường hợp vượt quá khả năng và thẩm quyền xử lý, doanh nghiệp phải báo cáo cơ quan có thẩm quyền để có biện

pháp hỗ trợ giải quyết; (vi) các doanh nghiệp đang thực hiện các thủ tục chuyển đổi được xử lý ngay các khoản nợ tồn đọng phù hợp với cơ chế chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước.

Nợ phải thu:

Theo Nghị định 69/2002/NĐ-CP, ngày 12/7/2002 quy định về quản lý và xử lý nợ tồn đọng của DNNN. Theo đó, xử lý nợ phải thu được xử lý bằng các nguồn: Dự phòng các khoản nợ phải thu khó đòi để bù đắp; hạch toán vào chi phí kinh doanh hoặc thu nhập của doanh nghiệp; trường hợp hạch toán vào chi phí kinh doanh mà doanh nghiệp bị lỗ không có khả năng bù đắp trong 2 năm liên tiếp và doanh nghiệp không thuộc trường hợp phải giải thể, phá sản thì cơ quan có thẩm quyền xem xét quyết định giảm vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Trường hợp đã áp dụng các biện pháp quy định mà doanh nghiệp vẫn gặp khó khăn về tài chính, Bộ Tài chính phối hợp với cơ quan liên quan xem xét và quyết định việc hỗ trợ vốn hoặc xử lý giảm lỗ của doanh nghiệp từ nguồn chi phí cải cách doanh nghiệp theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

- Đối với doanh nghiệp nhà nước đang thực hiện chuyển đổi, các khoản nợ phải thu không có khả năng thu hồi, sau khi xử lý một lần theo quy định mà doanh nghiệp bị lỗ hoặc khi chưa xử lý nợ doanh nghiệp đã bị lỗ thì được xét giảm vốn nhà nước tại doanh nghiệp trước khi thực hiện chuyển đổi. Trường hợp giá trị phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp không đủ để xử lý lỗ lũy kế và nợ không có khả năng thu hồi, hoặc sau khi xử lý giảm giá trị phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp mà giá trị còn lại quá ít không đủ để thực hiện chính sách bán cổ phần ưu đãi cho người lao động trong doanh nghiệp theo quy định, hoặc không đảm bảo đủ tỷ lệ vốn nhà nước tham gia trong công ty cổ phần thì Bộ Tài chính quyết định chuyển giao một số khoản nợ phải thu cho tổ chức có chức năng mua bán nợ và tài sản tồn đọng của nhà nước xử lý. Trong trường hợp này, chênh lệch giữa giá trị khoản nợ phải thu với số thực tế thu được của tổ chức có chức năng mua bán nợ và tài sản tồn đọng được hỗ trợ từ nguồn chi phí cải cách doanh nghiệp...

Ngoài ra, nghị định còn quy định xử lý đối với các khoản nợ NSNN (bao gồm các khoản nợ do doanh nghiệp nộp thừa ngân sách, nợ khối lượng xây dựng cơ bản...) thì ngân sách phải hoàn trả hoặc cho giảm vốn.

- Về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần, Nghị định số 59/2011/NĐ-CP ngày 18/7/2011 quy định các doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa được loại trừ các khoản nợ phải thu không có khả năng thu hồi có tài liệu chứng minh được phép loại khỏi giá trị doanh nghiệp.

Nghị định số 109/2008/NĐ-CP ngày 10/10/2008 về bán giao doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, trong đó xử lý nợ phải thu tương tự như đối với trường hợp chuyển DNNN thành công ty cổ phần.

Theo quy định Thông tư số 228/2009/TT-BTC, doanh nghiệp có nợ phải thu khó đòi, không đòi được, doanh nghiệp phải trích dự phòng theo tuổi nợ quá hạn hoặc xử lý vào chi phí để xóa các khoản nợ không có khả năng thu hồi (chẳng hạn như: doanh nghiệp có nợ quá hạn từ 6 tháng đến dưới 1 năm, trích lập dự phòng 30% giá trị khoản nợ; từ 1 đến dưới 2 năm trích 50% giá trị khoản nợ, từ 2 đến dưới 3 năm trích 70% và trên 3 năm trích 100% giá trị khoản nợ. Doanh nghiệp có nợ phải thu kể cả chưa đến hạn nhưng doanh nghiệp khách nợ không có khả năng trả nợ thì xóa nợ với điều kiện nếu là pháp nhân thì phải thuộc diện giải thể, phá sản; nếu là thể nhân thì phải là đã chết/mất tích nhưng không có tài sản thừa kế). Theo đó, các khoản nợ khó đòi đã trích lập dự phòng, những doanh nghiệp không có khả

năng thu hồi, thì được xử lý bằng nguồn dự phòng đã trích, nếu thiếu thì được tính vào chi phí của doanh nghiệp.

Xử lý nợ phải trả

Theo quy định tại Nghị định số 69/2002/NĐ-CP, doanh nghiệp khó khăn, cho phép xóa nợ thuế, các khoản phải nộp ngân sách hoặc chuyển nợ đọng ngân sách thành vốn cấp để hỗ trợ đầu tư cho DNNN; xóa nợ thuế xuất nhập khẩu; giảm vốn của DNNN; hỗ trợ vốn xử lý nợ xấu từ nguồn chi phí cải cách DNNN...

Đối với các doanh nghiệp nhà nước đang hoạt động có nợ Ngân hàng thương mại Nhà nước kinh doanh thua lỗ được xử lý: (i) đối với các doanh nghiệp thua lỗ liên tục không thể khắc phục được phải giải thể hoặc phá sản, đối với các doanh nghiệp thua lỗ đã tổ chức lại sản xuất, có khả năng phát triển thì xóa nợ lãi vay và xem xét kéo dài thời hạn khoan nợ, nếu chưa được khoan nợ thì được xóa nợ lãi vay và khoan nợ gốc theo quy định của pháp luật; (ii) đối với các doanh nghiệp nhà nước có quyết định thực hiện chuyển đổi nhưng gặp khó khăn không cân đối được nguồn để thanh toán các khoản nợ quá hạn thì Tổng giám đốc Ngân hàng thương mại Nhà nước xem xét, quyết định cho doanh nghiệp được giãn, khoan các khoản nợ quá hạn có đến thời điểm quyết định thực hiện chuyển đổi trong thời hạn từ 03 đến 05 năm. Trường hợp các doanh nghiệp này bị lỗ, không có khả năng thanh toán thì được xóa nợ lãi vay, bao gồm cả lãi đã nhập gốc với mức không vượt quá số lỗ còn lại; (iii) đối với doanh nghiệp đang thực hiện thủ tục cổ phần hoá, giao, bán thì ngoài biện pháp khoan nợ, xóa nợ nói trên, doanh nghiệp phối hợp với Ngân hàng chủ nợ và các tổ chức có chức năng mua bán nợ để xử lý phần nợ gốc quá hạn còn lại theo hướng mua hoặc bán lại nợ hoặc chuyển nợ thành vốn góp của Ngân hàng vào doanh nghiệp cổ phần theo quy định của pháp luật về tỷ lệ vốn góp.

Khoản lãi vay ngân hàng không thu được thì Ngân hàng thương mại nhà nước được hạch toán vào chi phí của ngân hàng. Khoản chênh lệch thiệt hại do bán nợ tồn đọng được xử lý theo quy định của pháp luật về xử lý nợ tồn đọng đối với các Ngân hàng thương mại.

Tuy nhiên, đến nay theo quy định tại Nghị định số 59/2011/NĐ-CP về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần: Nếu doanh nghiệp cổ phần hóa có khó khăn về khả năng thanh toán các khoản nợ quá hạn vay của các tổ chức tín dụng (bao gồm cả ngân hàng phát triển Việt Nam) do kinh doanh thua lỗ thì xử lý theo quy định hiện hành của nhà nước. Đối với nợ NSNN, Luật quản lý thuế quy định chỉ xóa nợ cho các doanh nghiệp giải thể, phá sản. Do đó doanh nghiệp sắp xếp, chuyển đổi không được xóa nợ ngân sách nhà nước.

Quyết định số 843/QĐ-TTg ngày 31/5/2013 về phê duyệt Đề án “Xử lý nợ xấu của hệ thống các tổ chức tín dụng” và đề án “Thành lập công ty quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam” quy định các biện pháp xử lý nợ xấu của tổ chức tín dụng, bao gồm tái cơ cấu nợ (giãn thời gian trả nợ, điều chỉnh kỳ hạn trả nợ), và xem xét miễn, giảm lãi suất; hoán đổi nợ thành vốn góp, cổ phần của doanh nghiệp khách nợ; bán nợ xấu của DNNN cho công ty mua bán nợ và tài sản tồn đọng tại doanh nghiệp để xử lý trong quá trình sắp xếp, cơ cấu lại doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, để tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, Chính phủ đã có chính sách hỗ trợ cho các doanh nghiệp thông qua việc cho chậm nộp, giảm số thuế phải nộp thuế cho những doanh nghiệp nhỏ và vừa có mức doanh thu từ dưới 20 tỷ đồng trở xuống cho những năm 2012-2013.

III. Các vấn đề phát sinh và giải pháp xử lý nợ

Những vấn đề phát sinh

Các quy định về xử lý nợ hiện hành chủ yếu áp dụng cho các DNNN, khi các DNNN chuyển đổi sở hữu trừ quy định về trích lập dự phòng và xử lý theo quy định tại Thông từ số 228/2009/TT-BTC áp dụng chung cho các doanh nghiệp.

Nghị định số 69/2002/NĐ-CP, ngày 12/7/2002 quy định về quản lý và xử lý nợ tồn đọng của DNNN; Nghị định 59/2011/NĐ-CP áp dụng đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước chuyển thành công ty cổ phần; Nghị định số 109/2008/NĐ-CP ngày 10/10/2008 về bán giao doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Bên cạnh đó, Nghị định 69/2002/NĐ-CP chỉ quy định xử lý nợ tồn đọng của DNNN đang hoạt động theo luật DNNN phát sinh từ 31/12/2000 trở về trước. Điều này có nghĩa là chưa có quy định về xử lý nợ cho các doanh nghiệp thực hiện tái cấu trúc theo quy định tại Quyết định số 929/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Đề án tái cấu trúc DNNN mà tập trung là các tập đoàn, Tổng công ty nhà nước.

Doanh nghiệp mất cân đối về nguồn tiền trả nợ vốn vay: Thông thường khi vay của ngân hàng, các doanh nghiệp có nghĩa vụ thực hiện các cam kết tại hợp đồng/ hoặc khế ước vay nợ, bao gồm giá trị nợ gốc phải hoàn trả lãi suất và thời hạn vay. Tuy nhiên, trên thực tế, đối với doanh nghiệp đang hoạt động kinh doanh, không gặp khó khăn về sản xuất, tiêu thụ hàng hóa, nhưng vẫn khó khăn về dòng tiền để trả nợ người cho vay. Nguyên nhân dẫn đến trường hợp này chủ yếu do thời hạn của hợp đồng vay để đầu tư dự án ngắn hơn so với vòng đời hoạt động của dự án (Chẳng hạn như: hợp đồng vay vốn phải hoàn trả trong thời hạn 5 năm - mỗi năm doanh nghiệp phải trả 20% giá trị khoản vay); nhưng thời gian hoạt động hữu ích của tài sản là 10 năm - mỗi năm doanh nghiệp khấu hao 10% giá trị của tài sản - như vậy doanh nghiệp chỉ có nguồn trả nợ là 10% giá trị của tài sản và phần lợi nhuận sau thuế).

Doanh nghiệp có hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu cao nguyên nhân là do vốn chủ sở hữu thấp nên phải vay nhiều. Sở dĩ doanh nghiệp vay được nhiều do chính sách của chủ nợ yêu cầu doanh nghiệp phải tự lo vốn đối ứng là 30% trên từng dự án, chưa khống chế tổng nguồn vốn tự có để làm vốn đối ứng không được vượt quá tổng vốn chủ sở hữu. Bên cạnh đó, các ngân hàng chủ nợ chưa gắn kết và sâu chuỗi để giám sát nợ của doanh nghiệp.

Quy định về xử lý nợ (xử lý tài chính) của DNNN trong quá trình sắp xếp DNNN còn chưa rõ về trình tự xử lý dẫn đến kéo dài quá trình cổ phần hóa DNNN nói riêng và sắp xếp lại DNNN nói chung. Chẳng hạn như việc xử lý nợ của công ty mua bán nợ được thực hiện trước hay sau khi xác định và công bố giá trị doanh nghiệp không được nêu rõ trong quy định hiện hành. Do đó, có nơi yêu cầu công ty mua bán nợ phải xử lý trước rồi cơ quan quyết định giá trị doanh nghiệp mới công bố giá trị doanh nghiệp, có nơi công bố giá trị doanh nghiệp rồi thì công ty mua bán nợ mới tham gia xử lý.

Hiện hành đã quy định trích lập dự phòng đối với xử lý nợ phải thu khó đòi, xử lý nợ không có khả năng thu hồi. Tuy nhiên, chưa có quy định xử lý cho phép đưa ra ngoài bảng cân đối kế toán trong trường hợp nợ khó đòi đã trích dự phòng 100% giá trị và việc xử lý nợ không có khả năng thu hồi đối với trường hợp giá trị khoản nợ nhỏ, chi phí đòi nợ lớn hơn nhiều hoặc vẫn tồn tại nhưng không có khả năng thanh toán....

Quy định hiện hành xử lý nợ phải thu đối với các DNNN chuyển đổi sở hữu yêu cầu phải có giấy tờ chứng minh, không cho phép xử lý trong trường hợp không có giấy tờ chứng minh. Điều này dẫn đến càng khó khăn cho doanh nghiệp sau chuyển đổi và ảnh hưởng đến lợi ích nhà đầu tư: Khoản nợ này khi còn ở DNNN đã không xử lý được thì khi chuyển sang công ty cổ phần càng không có khả năng thu hồi được.

Giải pháp xử lý

Đối với nợ phải thu: Các doanh nghiệp chủ động trong việc xử lý nợ xấu theo quy định hiện hành, bao gồm: doanh nghiệp có nợ phải thu khó đòi/ không có khả năng thu hồi, phải

trích lập dự phòng, tính vào chi phí đối với nợ phải thu không có khả năng thu hồi/ hoặc bán nợ cho công ty mua bán nợ. Phần chênh lệch giữa giá bán và giá trị ghi sổ của khoản nợ phải thu này được tính vào chi phí.

Đối với nợ phải trả, doanh nghiệp chủ động trong việc tạo nguồn trả như bán tài sản, thu hồi công nợ để trả nợ; đề xuất giải pháp xử lý để giảm bớt khó khăn cho doanh nghiệp về dòng tiền trả nợ.

Cần nghiên cứu để có cơ chế xử lý nợ phát sinh trong quá trình tái cơ cấu DNNN, bao gồm cả việc chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần. Trong đó:

- Hoàn thiện cơ chế xử lý nợ phải thu, phải trả đối với DNNN sắp xếp, chuyển đổi sở hữu theo hướng: Cho phép không tính vào giá trị doanh nghiệp nợ phải thu không có khả năng thu hồi mà không có tài liệu chứng minh. Khoản này được chuyển về công ty mua bán nợ theo dõi, thu hồi, xử lý.

- Sớm ban hành cơ chế xử lý nợ (bao gồm nợ phải thu và nợ phải trả) đối với công ty con thuộc Tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước (công ty mẹ 100% vốn nhà nước) hoạt động kinh doanh ngoài ngành kinh doanh cốt lõi chuyển giao cho Tập đoàn, tổng công ty nhà nước khác. Nguyên tắc xử lý theo hướng: Tài sản được chuyển giao thì nợ phải trả cũng được chuyển giao cho doanh nghiệp nhận. Các chủ nợ nói chung và tổ chức tín dụng nói riêng cần hỗ trợ các doanh nghiệp bị chuyển giao trong việc tái cơ cấu nợ như xóa nợ lãi vay, giãn thời gian trả nợ, điều chỉnh kỳ hạn trả nợ...

- Cần quy định cụ thể rõ ràng trình tự tham gia xử lý nợ của Công ty mua bán nợ và tài sản tồn đọng của doanh nghiệp trong việc xử lý nợ đối với DNNN sắp xếp chuyển đổi theo hướng: Công ty mua bán nợ sẽ tham gia xử lý nợ của doanh nghiệp cổ phần hóa/ hoặc bán sau khi giá trị doanh nghiệp được cơ quan có thẩm quyền công bố. Đối với nợ phải trả, các tổ chức tín dụng hỗ trợ xử lý thông qua các giải pháp như xóa nợ lãi vay đối với doanh nghiệp bị lỗ, chuyển nợ thành vốn góp, cổ phần...

Đối với nợ vay của doanh nghiệp: Nghiên cứu điều chỉnh thời hạn cho vay phù hợp với vòng đời của dự án nhằm tránh tình trạng mất cân đối nguồn vốn, góp phần lành mạnh hóa tình hình tài chính của doanh nghiệp. Theo đó, các tổ chức tín dụng hỗ trợ doanh nghiệp trong việc tái cơ cấu lại nợ từ nợ ngắn hạn thành nợ dài hạn (giãn thời hạn trả nợ, điều chỉnh kỳ hạn trả nợ), điều chỉnh lãi suất cho vay... Trong điều kiện cho phép về nguồn vốn, Chính phủ, các tổ chức tín dụng hỗ trợ doanh nghiệp tái cấu trúc nợ thông qua việc dùng vốn dài hạn dài vay để tái cấu trúc các khoản nợ ngắn hạn, góp phần làm cho bảng cân đối kế toán khỏe hơn, nâng có tính cạnh tranh và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

Sớm nghiên cứu về cơ chế kiểm soát nợ vay phát sinh mới của doanh nghiệp nhằm giúp doanh nghiệp có được cơ cấu vốn hợp lý. Muốn vậy, cơ chế cho vay và giám sát nợ của doanh nghiệp cũng phải được đổi mới. Chẳng hạn như: Khống chế tổng mức vốn đối ứng của doanh nghiệp tính cho tất cả các dự án của doanh nghiệp không được vượt quá vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp trên báo cáo tài chính được công bố ở thời điểm gần nhất. Bên cạnh đó, đối với doanh nghiệp mở nhiều tài khoản giao dịch ở nhiều ngân hàng khác nhau, cần cử ra một ngân hàng đại diện cho các ngân hàng chủ nợ giám sát về hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp. Hệ số này do doanh nghiệp xây dựng làm căn cứ điều hành, giám sát nhằm kiểm chế gia tăng nợ và doanh nghiệp có cơ cấu nợ hợp lý với chi phí vốn thấp nhất./.

BÌNH LUẬN BÁO CÁO

PGS. TS. Nguyễn Đăng Nam

Học viện Tài chính

(Bình luận Báo cáo “Xử lý nợ trong tái cơ cấu doanh nghiệp: Vấn đề và giải pháp”)

1. Nợ xấu của các doanh nghiệp và tổ chức tín dụng

Trên bảng Cân đối kế toán của các doanh nghiệp các khoản nợ được phản ánh ở 2 khoản mục bên tài sản và bên nguồn vốn. Nếu như nợ phải thu thể hiện khoản vốn hay tài sản của doanh nghiệp bị người khác tạm thời chiếm dụng thì khoản nợ phải trả lại thể hiện nguồn vốn hay nghĩa vụ tài chính mà doanh nghiệp phải trả cho chủ nợ của mình.

Trong hoạt động kinh doanh việc xuất hiện các khoản nợ phải thu, phải trả của các doanh nghiệp trong những thời kỳ nhất định là điều bình thường và cần thiết. Nhà quản trị doanh nghiệp nếu biết sử dụng các khoản nợ phải thu, phải trả một cách hợp lý, linh hoạt trong nhiều trường hợp còn mang lại hiệu quả kinh doanh cao cho doanh nghiệp. Chẳng hạn nhờ bán chịu, doanh nghiệp mở rộng được thị trường tiêu thụ, tăng được doanh thu bán hàng; hoặc nhờ sử dụng vốn vay, doanh nghiệp tận dụng được tác động tích cực đòn bẩy tài chính để tối đa hóa lợi nhuận cho chủ doanh nghiệp.

Sự việc chỉ trở nên không bình thường khi các khoản nợ phải thu, phải trả của doanh nghiệp vượt quá giới hạn cho phép cả về qui mô và thời hạn sử dụng, trở thành các khoản nợ quá hạn, nợ tồn đọng, nợ khó đòi, nợ xấu, không có khả năng thu hồi hoặc thanh toán của doanh nghiệp. Đến lúc này các khoản nợ lại trở thành gánh nặng, thành “*cục máu đông*” của cả doanh nghiệp và nền kinh tế, làm cho việc lưu thông dòng vốn của doanh nghiệp và nền kinh tế bị tắc nghẽn, sản xuất kinh doanh bị đình trệ do thiếu vốn, mất khả năng thanh khoản. Việc xử lý các khoản nợ tồn đọng, nợ khó đòi, nợ xấu của các doanh nghiệp lúc này trở nên cần thiết cho cả doanh nghiệp và nền kinh tế.

Theo IMF thì nợ được coi là xấu khi (a) người vay không trả được nợ gốc và lãi từ 90 ngày trở lên, hay (b) khi lãi trong 90 ngày được biến thành nợ gốc, hoặc được hoãn trả theo hợp đồng, hoặc (c) dù thời gian không trả được thấp hơn 90 ngày nhưng có chứng cứ là người vay đã nộp đơn xin phá sản.

Còn ở Việt Nam, theo qui định tại Nghị định 69/2002/NĐ-CP ngày 12/7/2002 thì nợ tồn đọng của doanh nghiệp là các khoản nợ phải thu, phải trả đã quá thời hạn thanh toán, doanh nghiệp đã áp dụng các biện pháp xử lý, như đối chiếu xác nhận, đôn đốc thanh toán nhưng vẫn chưa thanh toán được. Các khoản nợ tồn đọng có thể là nợ ngân sách nhà nước; nợ các ngân hàng thương mại; nợ Dự trữ quốc gia; nợ Bảo hiểm xã hội; nợ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài doanh nghiệp; các khoản nợ khác.

Theo Quyết định số 493/2005/QĐ-NHNN ngày 22/04/2005 của Ngân hàng Nhà nước về phân loại nợ, trích lập và sử dụng dự phòng rủi ro tín dụng trong hoạt động ngân hàng của các tổ chức tín dụng thì “nợ xấu” là các khoản nợ thuộc các nhóm 3, 4 và 5. Trong đó nợ nhóm 3 (nợ dưới chuẩn) là các khoản nợ được đánh giá là có khả năng tổn thất một phần nợ gốc và lãi; Nợ nhóm 4 (nợ nghi ngờ) là các khoản nợ có khả năng tổn thất cao và nợ nhóm 5 (nợ có khả năng mất vốn) là các khoản nợ được coi là không còn khả năng thu hồi, mất vốn. *Tỷ lệ nợ xấu* là tỷ lệ giữa nợ xấu so với tổng nợ từ nhóm 1 đến 5. Thông thường ở các nước đang phát triển, nếu nợ xấu của các ngân hàng được phân loại theo các chỉ tiêu định tính và định lượng phù hợp với thông lệ quốc tế, thì tỷ lệ nợ xấu dưới 5% tổng dư nợ là bình thường.

Ngày 21/01/2013 NHNN đã ban hành Thông tư 02/2013/TT-NHNN quy định chi tiết và chặt chẽ hơn việc phân loại nợ theo 05 nhóm tiêu chuẩn định tính và định lượng để thay thế cho Quyết định số 493/2005/QĐ-NHNN ngày 22/04/2005 của NHNN. Cách phân loại này hiện được NHNN lùi thời điểm áp dụng là từ 1/6/2014 thay cho từ 1/6/2013 như trước đây.

2. Một số ý kiến về bản báo cáo “Xử lý nợ trong tái cơ cấu doanh nghiệp - Vấn đề và giải pháp”

2.1. Thực trạng nợ xấu của các DNNN và TCTD

Xử lý các khoản nợ xấu, nợ tồn đọng đang là vấn đề thời sự, cấp bách hiện nay của các DNNN và TCTD. Đồng thời cũng là vấn đề rất khó khăn, phức tạp, giành được sự quan tâm của không chỉ của các cơ quan quản lý nhà nước mà còn của cộng đồng doanh nghiệp. Chính vì vậy, việc đánh giá, nhìn nhận đúng đắn thực trạng nợ xấu, nợ tồn đọng của các DNNN và TCTD cũng như những kết quả và hạn chế của cơ chế, chính sách hiện hành trong xử lý vấn đề này là rất quan trọng và cần thiết.

Báo cáo của tác giả được trình bày trong 9 trang, gồm 3 phần chính: (i) Thực trạng nợ của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN); (ii) Thực trạng chính sách xử lý nợ; (iii) Các vấn đề phát sinh và giải pháp xử lý nợ.

Trong phần 1, tác giả đã phản ánh tổng quát số nợ của các DNNN ở Việt Nam tính đến thời điểm cuối năm 2011 là 1.588.941 tỷ đồng, trong đó nợ phải thu là 296.541 tỷ đồng và nợ phải trả là 1.292.400 tỷ đồng (theo báo cáo số 336/BC-CP ngày 16/11/2011 của Chính phủ tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội Khóa XIII); Phân tích khái quát nguồn gốc hình thành các khoản nợ phải thu, nợ phải trả trong hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp. Đồng thời chỉ ra một số nguyên nhân dẫn đến các khoản nợ phải thu khó đòi hoặc nợ phải trả song không có khả năng thanh toán, gọi tắt là các khoản nợ xấu của các DNNN và hệ lụy của nó đến hoạt động của doanh nghiệp và nền kinh tế.

Tôi đồng ý với những đánh giá, nhận xét trên của tác giả song nếu tác giả làm rõ hơn về tình hình và kết quả xử lý nợ xấu của các DNNN ở Việt Nam trong những năm gần đây, đồng thời phân tích đầy đủ hơn các nguyên nhân của tình trạng nợ xấu của các DNNN chậm được khắc phục thì báo cáo sẽ đầy đủ và thuyết phục hơn.

Mặc dù thông tin về nợ xấu được đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng còn chưa thật thống nhất song có thể thấy quy mô nợ xấu hiện tại của các DNNN, tổ chức tín dụng là rất lớn và luôn có xu hướng tăng lên qua các năm. Cụ thể là:

+ Theo báo cáo giám sát năm 2011 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các Tập đoàn, Tổng công ty (TĐ, TCT) thì tổng số nợ phải thu của các TĐ, TCT tính đến 31/12/2008 là 185.826 tỷ đồng, bằng 38,26% vốn chủ sở hữu và bằng 14,96% tổng tài sản của các TĐ, TCT, tăng 6,3% so với thời điểm 31/12/2007. Một số TĐ, TCT có nợ phải thu rất lớn như TCT Xây dựng Công trình giao thông 5, tỷ lệ nợ phải thu bằng 40,7% giá trị tổng tài sản và gấp 36 lần vốn chủ sở hữu. Còn TCT xây dựng Công trình giao thông 8 tỷ lệ này là 40,97% và 12 lần. Đáng lưu ý là tại một số TĐ, TCT, số nợ phải thu khó đòi khá lớn, như TCT xây dựng Công trình giao thông 5 là 26,65 tỷ đồng; TCT Xây dựng Công trình giao thông 8 là 109,96 tỷ đồng; TCT Xây dựng Nông nghiệp và phát triển nông thôn là 18,02 tỷ đồng.

Về các khoản nợ phải trả, hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu của các TĐ, TCT trong 3 năm 2006-2008 về cơ bản thấp hơn 3 lần. Nếu như năm 2006 hệ số này là 1,35 lần, năm 2007 là 1,4 lần và năm 2008 là 1,47 lần. Riêng 18 TĐ, TCT đặc biệt thì hệ số này trong năm 2006 là 1,1; năm 2007 là 1,2 và năm 2008 là 1,3 lần. Tuy nhiên cũng có nhiều TCT, nhất là các TCT trong ngành xây dựng có hệ số này khá cao. Năm 2006 có 38 TĐ, TCT (40%) hệ số nợ trên

vốn chủ sở hữu trên 3 lần; năm 2007 là 31 TĐ,TCT (32%) và năm 2008 có 31 TĐ,TCT, chiếm tỷ lệ 31%.

Về nợ tín dụng, đến 31/12/2008 tổng nợ tín dụng của 7 TĐKT là 128.786 tỷ đồng, tăng 20,54% so với cuối năm 2007 và chiếm gần 10% so với tổng số nợ tổ chức tín dụng của nền kinh tế. Phần lớn các khoản nợ tín dụng là các khoản nợ trung và dài hạn (chiếm 85%), tập trung vào một số TĐKT lớn như Tập đoàn Điện lực Việt Nam (chiếm 51,84% tổng nợ tín dụng của 7 TĐ); Dầu khí: 16,67% và Vinashin 15,44%. Tổng số nợ quá hạn của 7 TĐ,TCT đến 31/12/2011 là 4.168 tỷ đồng, bằng 3,24% tổng dư nợ của các tập đoàn tại tổ chức tín dụng. Trong đó nợ xấu chiếm khoảng 15% tổng số nợ quá hạn. Riêng nợ quá hạn của Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy chiếm 91,4% tổng số nợ quá hạn của cả 7 tập đoàn.

+ Theo báo cáo của Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc Gia(NFSC)thì trong 2 năm 2010-2011, tốc độ tăng trưởng tín dụng thấp hơn nhiều so với những năm trước nhưng tỷ lệ nợ xấu lại tăng mạnh. Có thể thấy điều này trong bảng sau:

Tình hình nợ quá hạn, nợ xấu so với tổng dư nợ theo báo cáo của các TCTD

Nhóm TCTD	Tỷ lệ nợ quá hạn (%)		Tỷ lệ nợ xấu (%)	
	2010	2011	2010	2011
NHTM NN	10,43	13,36	2,16	2,95
NHTM CP	3,53	6,43	1,66	2,30
NHLD, NHNNg	4,66	5,76	1,20	1,86
Công ty TC, CTTC	21,06	22,9	13,38	16,56
Toàn ngành	7,69	10,47	2,21	3,10

Nguồn: Báo cáo UBGSTCQG, 2011

Trong năm 2011, tổng dư nợ tín dụng tăng 13,32% thì giá trị nợ xấu lại tăng tới 59,18% (từ 48.400 tỷ đồng lên 77.042 tỷ đồng. Tỷ lệ nợ xấu tăng tương ứng là 2,21% (31/12/2010) lên 3,10% (31/12/2011). Nợ nhóm 2 cũng chiếm tỷ trọng lớn, ẩn chứa nguy cơ nợ xấu có thể tăng mạnh trong những năm tới. Cùng với tốc độ tăng nợ xấu, tỷ lệ nợ quá hạn toàn hệ thống tổ chức tín dụng cũng tăng mạnh từ 7,69% (năm 2010) lên 10,47% (năm 2011). Chất lượng nợ của các công ty tài chính, cho thuê tài chính là kém nhất trong hệ thống TCTD. Tỷ lệ nợ quá hạn, nợ xấu năm 2011 rất cao, tương ứng là 22,90% và 16,56% tổng dư nợ. So với năm 2010 tỷ lệ tăng của nợ quá hạn, nợ xấu là 24,33% và 66,45%. Tuy nhiên nếu theo tính toán của NFSC thì tỷ lệ nợ xấu toàn hệ thống ở cuối năm 2011 là 11,48%, cao gấp 4,16 lần tỷ lệ nợ xấu theo báo cáo của các TCTD.

Cũng theo báo cáo gần đây của NFSC thì những ngành có hiệu suất sinh lời thấp và tình hình tài chính xấu cũng là những ngành có tỷ lệ nợ xấu cao nhất trong hệ thống các TCTD. Đó là ngành: Công nghiệp chế biến, chế tạo (21,15%); ngành Bán buôn và bán lẻ (16,93%); Hoạt động dịch vụ khác (12,51%); Bất động sản (11,37%), Xây dựng, Xây lắp, Vật liệu xây dựng (10,13%); Vận tải, kho bãi (9,43%) Tỷ lệ nợ xấu của 6 ngành này cao gấp từ 2 - 5 lần so với tỷ lệ nợ xấu bình quân theo báo cáo của các TCTD. Trong 6 ngành này, chỉ có ngành Vận tải, kho bãi có tỷ lệ nợ xấu giảm đáng kể, từ 13,4% tại 31/12/2011 xuống 10,98% năm 2012 và tại thời điểm 30/4/2013 còn 9,34% (giảm 1,5 điểm phần trăm trong 4 tháng đầu năm 2013). Các ngành còn lại tỷ lệ nợ xấu thậm chí còn tăng hoặc chỉ giảm không đáng kể. Tại thời điểm 30/4/2013, dư nợ của 6 ngành này chiếm tới 66,69% tổng dư nợ của các TCTD trong khi nợ xấu chiếm 81,53% nợ xấu của toàn hệ thống.

+ Theo số liệu của NHNN công bố thì nợ xấu toàn hệ thống các TCTD tính đến 31/3/2012 chiếm 8,6% tổng dư nợ cấp tín dụng, tương đương với trên 200.000 tỷ đồng. Trong đó, nợ xấu của nhóm NHTM nhà nước là 125,8 nghìn tỷ đồng, chiếm 10,37% dư nợ

cấp tín dụng của nhóm NHTM nhà nước; nợ xấu của nhóm NHTM cổ phần là 60,9 nghìn tỷ đồng, chiếm 5,8% dư nợ tín dụng của nhóm NHTM cổ phần. Mới đây theo báo cáo 422/BC-CP của Chính phủ ngày 19/10/2013 tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội Khóa XIII, nợ xấu của các TCTD đã được kiểm chế và từng bước xử lý. Tính đến cuối tháng 8/2013, tổng nợ xấu của toàn hệ thống ngân hàng là 142.270 tỷ đồng, chiếm 4,64% tổng dư nợ, tăng 20,15% so với cuối năm 2012. Tốc độ tăng nợ xấu trong 8 tháng đầu năm 2013 giảm đáng kể, chỉ bằng 1/3 so với 8 tháng đầu năm 2012 (tăng 59,2%).

Cũng cần thấy rằng nợ xấu của các DNNN và NHTM chủ yếu thuộc lĩnh vực kinh doanh bất động sản (BDS) và chứng khoán. Dư nợ cho vay của các NHTM cho khu vực này chiếm khoảng 16% nhưng các tài sản thế chấp bằng BDS cho các khoản vay khác nhau chiếm tới 60-80% tổng giá trị tài sản thế chấp. Khi thị trường BDS suy giảm, những khoản nợ xấu, nợ quá hạn được thế chấp bởi BDS rất khó thanh lý. Việc thanh lý mạnh các tài sản thế chấp sẽ tiếp tục khiến giá BDS giảm thêm và càng làm trầm trọng thêm tình hình nợ xấu của nền kinh tế. Đặc điểm này cũng cho việc xử lý nợ xấu của các DN sẽ gặp nhiều khó khăn, trở ngại hơn trong bối cảnh hiện nay.

Nguyên nhân dẫn đến tình trạng nợ xấu trên đây có thể xem xét ở nhiều góc độ khác nhau. Từ phía chủ quan của các doanh nghiệp và các NHTM, TCTD; từ phía cơ chế chính sách quản lý kinh tế tài chính nói chung, xử lý nợ nói riêng của nhà nước; từ những tác động tiêu cực của khủng hoảng kinh tế thế giới và suy thoái, lạm phát kinh tế trong nước. Tuy nhiên, nguyên nhân cơ bản vẫn thuộc về chủ quan của các DN và TCTD như: hiệu quả kinh doanh của các DNNN còn thấp; năng lực quản trị kinh doanh còn yếu kém; tình trạng đầu tư dàn trải, ngoài ngành kinh doanh chính khá phổ biến; các DNNN có xu hướng sử dụng đòn bẩy tài chính cao hơn các DN khu vực khác do có những ưu đãi về tín dụng. Đối với các NHTM, TCTD thì biện pháp quản trị rủi ro của các ngân hàng thương mại còn nhiều hạn chế; Tình trạng chạy đua tăng trưởng tín dụng diễn ra trong thời gian dài, luôn trên 20%/năm, cùng với việc nới lỏng điều kiện cho vay khiến nợ xấu tăng cao; Tình trạng sở hữu chéo của các ngân hàng khá phổ biến đã dẫn đến tình trạng cho vay, đầu tư lòng vòng, bất chấp quy định gây hậu quả nghiêm trọng; Một số cán bộ ngân hàng suy thoái đạo đức nghề nghiệp, cấu kết, móc ngoặc với doanh nghiệp để trục lợi cá nhân và cho vay không đúng quy định; Hiệu quả công tác thanh tra, giám sát còn hạn chế, không kịp thời phát hiện, ngăn chặn và xử lý các vi phạm quy định về hạn chế cấp tín dụng và đầu tư một số lĩnh vực rủi ro cao.

2.2 Về cơ chế chính sách xử lý nợ xấu

Trong thời gian qua nhằm tháo gỡ khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh, thúc đẩy xử lý nợ xấu của các DNNN, Chính phủ đã triển khai thực hiện một số giải pháp như: Thực hiện miễn giảm thuế, phí (thuế thu nhập DN, thuế giá trị gia tăng, thuế sử dụng đất...) nhằm hỗ trợ DN có thêm nguồn lực duy trì hoạt động sản xuất, kinh doanh; thành lập công ty mua bán nợ và tài sản tồn đọng (DATC) thuộc Bộ Tài chính, hoặc công ty quản lý tài sản của các TCTD Việt nam (VAMC) để hỗ trợ các doanh nghiệp hoặc TCTD xử lý nợ. Về phía NHNN cũng đã chỉ đạo các NHTM rà soát các khoản vay, đánh giá chất lượng và khả năng thu hồi các khoản nợ để có biện pháp xử lý phù hợp; tiết giảm chi phí, chia sẻ khó khăn cho doanh nghiệp thông qua giảm lãi suất tiền vay đối với cả lĩnh vực ưu tiên và các lĩnh vực sản xuất kinh doanh khác; hoàn thiện các quy định về phân loại nợ, trích lập và sử dụng dự phòng rủi ro phù hợp hơn với thông lệ quốc tế và điều kiện thực tiễn của Việt Nam; giảm lãi suất cho vay; tăng cường hiệu lực công tác thanh tra, giám sát ngân hàng. Các Bộ, ngành đã triển khai nhiều chương trình xúc tiến thương mại, hỗ trợ các DN, cơ sở sản xuất kinh doanh củng cố, xây dựng và mở rộng thị trường trong nước và xuất khẩu.

Về cơ chế, chính sách đã ban hành nhiều chính sách, cơ chế liên quan đến xử lý nợ tồn đọng như tại các DNNN trong quá trình tái cơ cấu, chuyển đổi sở hữu hoặc tháo gỡ các

khó khăn trong hoạt động sản xuất kinh doanh, tạo cơ sở pháp lý và định hướng cho việc xử lý nợ tồn đọng, nợ xấu của các DNNN và TCTD. Cụ thể là:

- + Nghị định 69/2002/NĐ-CP ngày 12/7/2002 quy định về quản lý và xử lý nợ tồn đọng của DNNN;

- + Thông tư 85/2003/TT-BTC ngày 6/9/2002 Hướng dẫn xử lý nợ tồn đọng của các DNNN;

- + Thông tư 74/2003/TT-BTC ngày 9/9/2002 Hướng dẫn đánh giá lại các khoản nợ tồn đọng không có tài sản đảm bảo của NHNN;

- + Nghị định 59/2011/NĐ-CP ngày 18/7/2011 về chuyển DNNN thành công ty cổ phần;

- + Nghị định 109/2008/NĐ-CP ngày 10/10/2008 về bán, giao DN 100% vốn nhà nước;

- + Thông tư 228/2009/TT-BTC ngày 07/12/2009 về hướng dẫn trích dự phòng giảm giá hàng tồn kho, tổn thất các khoản đầu tư tài chính, nợ phải thu khó đòi;

- + Quyết định 929/2012/QĐ-TTg ngày 17/07/2012 về phê duyệt đề án tái cấu trúc DNNN mà tập trung là các TĐ, TCT nhà nước;

- + Quyết định 843/QĐ-TTg ngày 31/5/2013 về phê duyệt đề án xử lý nợ xấu của hệ thống các tổ chức tín dụng;

- + Quyết định số 493/2005/QĐ-NHNN ngày 22/04/2005 về phân loại nợ, trích lập và sử dụng dự phòng rủi ro tín dụng trong hoạt động ngân hàng của tổ TCTD;

- + Thông tư 02/2013/TT-NHNN ngày 21/01/2013 của NHNN về phân loại tài sản có, trích lập và sử dụng dự phòng rủi ro tín dụng;

Bản báo cáo nghiên cứu cũng đã đề cập được các nội dung chủ yếu liên quan đến việc xử lý nợ tồn đọng, nợ xấu của các DNNN và TCTD của các cơ chế, chính sách nêu trên như: Phân loại nợ của DN và TCTD; Các qui định về phạm vi xử lý các khoản nợ xấu (khoản nợ nào các DN được hỗ trợ xử lý, khoản nào DN phải tự thanh toán, thu hồi); Các nguồn tài chính và phương thức xử lý các khoản nợ xấu của DN (như trích lập dự phòng; giảm lãi kinh doanh; giảm phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp; sử dụng nguồn chi phí cải cách doanh nghiệp; cơ cấu lại các khoản nợ như thực hiện khoanh nợ, giãn nợ, bán nợ, chuyển đổi nợ thành trái phiếu, thành vốn góp cổ phần, xóa nợ...); Trình tự ưu tiên trong xử lý các khoản nợ xấu, nợ tồn đọng của DNNN, TCTD. Các phân tích, đánh giá đã phản ánh đúng thực trạng cơ chế, chính sách tài chính, tín dụng liên quan đến xử lý nợ tồn đọng, nợ xấu của các DNNN, TCTD hiện nay. Về cơ bản các cơ chế chính sách trên đã có những tác động, hỗ trợ tích cực cho việc xử lý nợ xấu và thúc đẩy quá trình tái cơ cấu các DNNN.

Báo cáo cũng đã chỉ ra được 6 điểm tồn tại, vướng mắc trong cơ chế, chính sách xử lý nợ hiện hành, đó là:

- + Thiếu cơ sở pháp lý cho việc xử lý nợ đối với các doanh nghiệp thực hiện tái cấu trúc theo quy định tại Quyết định số 929/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Đề án tái cấu trúc DNNN mà tập trung là các TĐ, TCT nhà nước.

- + Các doanh nghiệp mất thường cân đối về nguồn tiền trả nợ vốn vay do thời hạn của hợp đồng vay để đầu tư dự án thường ngắn hơn so với vòng đời hoạt động của dự án;

- + Chưa có khống chế tổng nguồn vốn tự có để làm vốn đối ứng không được vượt quá vốn chủ sở hữu, điều này dễ dẫn tới làm tăng hệ số nợ của các DN (do chính sách của chủ nợ yêu cầu doanh nghiệp phải tự lo vốn đối ứng là 30% trên từng dự án);

- + Một số qui định về trình tự xử lý nợ của DNNN trong quá trình sắp xếp DNNN còn chưa rõ dẫn đến kéo dài quá trình cổ phần hóa DNNN nói riêng và cơ cấu lại DNNN nói

chung. Chẳng hạn như việc xử lý nợ của công ty mua bán nợ được thực hiện trước hay sau khi xác định và công bố giá trị doanh nghiệp.

+ Về trích lập dự phòng, chưa có quy định cho phép đưa ra ngoại bảng cân đối kế toán trong trường hợp nợ khó đòi đã trích dự phòng 100% giá trị và việc xử lý nợ không có khả năng thu hồi đối với trường hợp giá trị khoản nợ nhỏ, chi phí đòi nợ lớn hơn nhiều hoặc vẫn tồn tại nhưng không có khả năng thanh toán.

+ Quy định hiện hành về xử lý nợ phải thu đối với các DNNN chuyển đổi sở hữu đòi hỏi phải tiến hành đối chiếu toàn bộ các khoản công nợ đến thời điểm xác định giá trị DN và có biện pháp xử lý dứt điểm các khoản công nợ không có khả năng thu hồi theo đúng chế độ Nhà nước đã quy định. Tuy nhiên, trên thực tế việc đối chiếu toàn bộ công nợ là khó khăn và không thực hiện được.

Các đánh giá, nhận xét trên đây về hạn chế, tồn tại trong cơ chế chính sách xử lý nợ của các DNNN và TCTD là đúng đắn và là cơ sở thực tiễn cho việc đề xuất các giải pháp xử lý các khoản nợ xấu phải thu, phải trả hoặc phát sinh trong quá trình tái cơ cấu DNNN, kể cả việc chuyển đổi doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành CTCP. Tuy nhiên nguyên nhân gây nên nợ xấu của các DN, TCTD là từ nhiều phía, vì thế các kiến nghị, đề xuất xử lý cũng cần được xem xét đầy đủ, toàn diện hơn.

2.3 Một số kiến nghị, đề xuất về hoàn thiện cơ chế chính sách xử lý nợ xấu

Để xử lý nợ xấu có hiệu quả cần phối hợp thực hiện nhiều biện pháp từ các bên liên quan là Nhà nước (Chính phủ, NHNN, Bộ Tài chính), các DNNN và các TCTD. Cụ thể là:

• Về phía các DN:

- Đẩy mạnh quá trình cơ cấu lại khu vực DNNN, hạn chế tình trạng đầu tư vốn nhà nước phân tán, dàn trải như hiện nay; chỉ duy trì DNNN ở những ngành, lĩnh vực nhà nước cần độc quyền, cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích, hoặc các ngành mà thành phần kinh tế khác không muốn làm hoặc chưa có khả năng thực hiện;

- Nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng vốn kinh doanh của các DN: đảm bảo cơ cấu vốn hợp lý, bố trí sử dụng vốn đúng nguyên tắc và có hiệu quả, ổn định lượng tiền mặt cần thiết cho cân cân thanh toán; Đảm bảo cân đối hệ số vốn vay trên vốn chủ (D/E) không vượt quá trung bình của ngành; Thực hiện đầy đủ các biện pháp phòng ngừa rủi ro.

- Đẩy mạnh thực hiện tái cơ cấu tài chính doanh nghiệp cả về mặt sử dụng vốn, cơ cấu nguồn vốn và xử lý nợ theo đề án mà Chính phủ đã phê duyệt. Kết hợp thực hiện nhiều biện pháp xử lý nợ xấu theo quy định hiện hành, trong đó đặc biệt chú trọng các biện pháp cơ cấu lại nợ, trích trước dự phòng, bán lại nợ, chuyển nợ thành trái phiếu hay vốn góp cổ phần.

- Có biện pháp tích cực để giải quyết hàng tồn kho của doanh nghiệp để tăng khả năng thanh khoản của doanh nghiệp. Để xử lý hàng tồn kho, ngoài việc hạ giá bán (chấp nhận lỗ) để thu hồi vốn có thể thực hiện hình thức hợp đồng liên kết sử dụng các sản phẩm, dịch vụ của nhau giữa các doanh nghiệp. Bên cạnh đó, việc minh bạch thông tin tài chính, nâng cao khả năng quản trị DN, để tạo niềm tin trong quan hệ tín dụng với ngân hàng.

- Tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát tài chính đối với hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Thường xuyên đánh giá thực trạng tài chính DN thông qua các tỷ số tài chính đặc trưng để đưa ra các cảnh báo về tình hình tài chính cả trước mắt cũng như lâu dài để có thể chủ động xử lý và ngăn ngừa nợ xấu.

• Về phía các NHTM & TCTD:

- Đối với các TCTD mà tính thanh khoản chưa đe dọa sự an toàn của cả hệ thống: Các TCTD tự xử lý các khoản nợ thông qua các biện pháp đã và đang thực hiện như đòi nợ trực

tiếp, thanh lý các tài sản thế chấp, sử dụng quỹ dự phòng bù đắp các khoản nợ không thu hồi được, bán lại nợ hoặc chuyển nợ thành vốn góp nếu thấy khách hàng nợ có tương lai phát triển.

- Đối với các TCTD yếu kém, có nguy cơ mất khả năng thanh khoản: Biện pháp phù hợp là thực hiện sáp nhập, hợp nhất hoặc giải thể. Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi để các NHTM nhỏ, yếu kém hợp nhất, sáp nhập với các ngân hàng lớn, sử dụng tiềm lực tài chính của các ngân hàng lớn để xử lý nợ xấu. Nếu chưa thực hiện được thì các TCTD này cần được đặt trong điều kiện kiểm soát đặc biệt của NHNN nhằm từng bước xử lý các khoản nợ tồn đọng.

- Các ngân hàng thực hiện đồng bộ giữa việc trích lập dự phòng, cơ cấu lại các khoản nợ với bán lại nợ để lành mạnh hóa tình trạng nợ xấu. Đối với khối nợ xấu cũ, các NHTM cần xử lý từ nguồn trích lập dự phòng rủi ro theo quy định. Tìm mọi biện pháp để thanh lý, phát mại tài sản bảo đảm cho các khoản nợ xấu để thu hồi nợ. Đồng thời, cần coi trọng đúng mức việc hạn chế nợ xấu mới phát sinh bằng cách rà soát lại phân loại nợ, tiến tới việc phân loại nợ theo thông lệ quốc tế.

- Chủ động phối hợp với khách hàng nợ để thực hiện cơ cấu lại nợ, giãn thời gian trả nợ đối với những khách hàng có khó khăn tài chính tạm thời song có triển vọng kinh doanh tốt khi giải quyết được nợ xấu; Tiếp tục giảm lãi suất cho vay để thực hiện các khoản cho vay mới, giúp doanh nghiệp giảm chi phí đầu vào, bán được hàng hóa sẽ có điều kiện trả nợ ngân hàng.

- Thực hiện bán lại nợ cho các công ty quản lý nợ và khai thác tài sản của các NHTM (AMC), công ty quản lý tài sản của các TCTD (VAMC) thuộc NHNN, hoặc công ty mua bán nợ và tài sản tồn đọng (DATC) của Bộ Tài chính theo nguyên tắc sát giá thị trường, rõ ràng, minh bạch, có sự tham gia giám sát chặt chẽ của NHNN;

- Định kỳ hoặc đột xuất thực hiện kiểm tra việc tuân thủ các quy định về xếp hạng tín dụng, đảm bảo chất lượng thông tin đầu vào nhằm ngăn ngừa những sai sót do vô tình hay cố ý đánh giá khách hàng theo ý kiến chủ quan của một cá nhân hay nhóm người, làm sai lệch kết quả xếp hạng, dẫn đến các quyết định cho vay không chuẩn.

- **Về phía Ngân hàng Nhà nước:**

- Phải có biện pháp để xác định đúng đắn về quy mô và cơ cấu của nợ xấu hiện nay, từ số liệu này mới có thể áp dụng các giải pháp cụ thể cho từng TCTD. Xử lý nghiêm hành vi che giấu nợ xấu, đồng thời sửa đổi, bổ sung về cách phân loại nợ, trích lập sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro tín dụng. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra trong các trường hợp cấp tín dụng, phân loại nợ, trích lập và sử dụng quỹ dự phòng sai quy định. Đồng thời có cơ chế buộc các TCTD trong một thời gian phải đưa nợ xấu xuống một giới hạn nhất định.

- Đối với các TCTD có quy mô lớn, ảnh hưởng nhiều tới sự an toàn của toàn hệ thống và nền kinh tế và đảm bảo an sinh xã hội, có triển vọng phát triển tốt, sau khi tự xử lý nợ xấu vẫn còn ở mức cao, sẽ được NHNN bơm vốn để hỗ trợ dưới hình thức góp vốn nhưng lại được hưởng lãi cố định (như cổ phiếu ưu đãi) và NHNN có thể rút vốn về khi tổ chức này đã phục hồi.

- Hoàn thiện khung pháp lý để các ngân hàng có căn cứ thực hiện xếp hạng tín dụng nội bộ, hướng theo các thông lệ, chuẩn mực quốc tế. Đồng thời, cần có chính sách phát triển các tổ chức xếp hạng tín dụng độc lập để làm cơ sở tham chiếu chung trong công tác đánh giá xếp hạng tín dụng.

- Thực hiện giám sát chặt chẽ dòng tiền luân chuyển lòng vòng, sở hữu chéo trong nội bộ các ngân hàng. Đây là một trong những nguyên nhân làm hệ thống ngân hàng luôn bất ổn

và tích tụ rủi ro hệ thống lớn. Khi giám sát được dòng tiền luân chuyển lòng vòng, sở hữu chéo trong nội bộ các ngân hàng sẽ có điều kiện xử lý nợ xấu của các NHTM một cách minh bạch, khắc phục được các nút thắt về vốn, tạo điều kiện cho việc tiếp cận vốn của các doanh nghiệp sẽ dễ dàng hơn.

- **Về phía Bộ Tài chính:**

- Qui định kiểm toán nhà nước chỉ thực hiện kiểm toán kết quả xác định giá trị DN và xử lý tài chính đối với các đối tượng là công ty mẹ thuộc Tập đoàn kinh tế nhà nước và công ty mẹ thuộc TCT nhà nước khi có yêu cầu của Thủ tướng Chính phủ;

- Giao các bộ ngành, địa phương, TĐ, TCT nhà nước chỉ đạo DN CPH thực hiện đối chiếu toàn bộ các khoản công nợ (phải thu, phải trả) của DN đến thời điểm xác định giá trị DN theo quy định. Nếu do thời điểm CPH không trùng với thời điểm kiểm kê khóa sổ kế toán lập báo cáo, đối tượng công nợ nhiều, không kịp đối chiếu hết thì DN CPH phải báo cáo các Bộ, địa phương xem xét, xử lý theo hướng:

(i) Đến thời điểm xác định giá trị DN có thể chấp thuận một số khoản nợ có đầy đủ hồ sơ nhưng chưa được đối chiếu, xác nhận nhưng HĐTV doanh nghiệp CPH phải giải trình rõ nội dung các khoản nợ và phải công bố công khai trong quyết định phê duyệt giá trị DN cũng như phương án CPH để làm cơ sở bán đấu giá cổ phần và xác định rõ trách nhiệm của tập thể, cá nhân liên quan phải hoàn tất việc đối chiếu công nợ trước thời điểm CTCP được cấp giấy chứng nhận đăng ký DN.

(ii) Khi DN đăng ký chuyển sang CTCP, tiến hành lập báo cáo tài chính tại thời điểm này, nếu vẫn còn các khoản công nợ chưa được đối chiếu, xác nhận thì xem xét, xử lý theo hướng: *Đối với nợ phải trả* DN đã làm đủ thủ tục đối chiếu nợ nhưng không xác nhận được chủ nợ thì được hạch toán tăng vốn nhà nước tương ứng và CTCP mới có trách nhiệm lưu trữ hồ sơ, tiếp tục kế thừa, theo dõi để thực hiện nghĩa vụ trả nợ khi chủ nợ yêu cầu. Căn cứ hồ sơ tài liệu liên quan và yêu cầu của chủ nợ, công ty cổ phần mới thực hiện trả nợ và hạch toán vào chi phí trong kỳ; *Đối với nợ phải thu* DN đã làm đủ thủ tục đối chiếu nhưng vẫn chưa đối chiếu được thì phải xem xét, xử lý trách nhiệm bồi thường với tập thể, cá nhân có liên quan. Giá trị khoản nợ còn lại (sau khi bù trừ khoản bồi thường của các cá nhân, tập thể) CTCP mới có trách nhiệm lưu trữ hồ sơ, tiếp tục kế thừa, theo dõi để đôn đốc thực hiện thu nợ.

- *Hoàn thiện, bổ sung quy chế hoạt động của Công ty mua bán nợ và tài sản tồn đọng (DATC):*

(i) Cho phép, tạo điều kiện cho DATC áp dụng mô hình mua bán nợ mới; Tăng cường quy mô hoạt động, nguồn lực tài chính để DATC tham gia sâu rộng hơn vào chương trình cải cách DNNN và xử lý nợ xấu trong nền kinh tế;

(ii) Xem xét lại về các khoản thuế liên quan đến hoạt động của DATC trong việc mua lại và giải quyết nợ xấu. Việc xử lý thuế cần được thực hiện theo hướng khuyến khích các bên cho vay hoặc NHTM chuyển giao lại nợ xấu cho DATC theo hình thức mua lại mới và tạo điều kiện cho DATC giải quyết nợ xấu một cách thuận lợi, hiệu quả; Thay đổi quy định về tỷ lệ vốn tối thiểu sử dụng để mua lại nợ của DN 100% vốn nhà nước nhằm tăng thêm quyền tự chủ cho DATC trong sản xuất kinh doanh.

(iii) Tăng quyền chủ động cho DATC trong việc lựa chọn và thực hiện các hình thức, biện pháp giải quyết, xử lý nợ xấu một cách thích hợp. Ví dụ biện pháp mua lại nợ có chiết khấu hoặc thương lượng gia hạn các hình thức tái cơ cấu nợ khác phải thuộc quyền quyết định của DATC.

(iv) Để thu hút các nhà đầu tư chiến lược tham gia vào việc tái cơ cấu nợ nhằm giải quyết nợ xấu với DATC, Chính phủ cần đưa ra một số ưu đãi như: bán cổ phần DNNN cho

các nhà đầu tư chiến lược với mức giá thỏa thuận thay vì mức giá trúng thầu trung bình như hiện nay; cụ thể hóa các quy định liên quan đến mua cổ phần của cổ đông chiến lược nước ngoài trong các trường hợp để xử lý nợ xấu cùng với DATC; hoặc chỉ nên hạn chế nhà đầu tư chiến lược đối với một số ngành cụ thể, các công ty đại chúng và các công ty lớn đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế và trong các ngành công nghiệp./.

Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các TĐ, TCT của UBTW Quốc hội (04/11/2009)
2. Báo cáo của Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia (2011)
3. Báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp thứ 4, 5, 6, Quốc hội Khóa XIII
4. Diễn đàn kinh tế mùa xuân – Kinh tế Việt nam 2013 (5-6/04/2013)
5. <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-te/>

TÁI CƠ CẤU ĐẦU TƯ CÔNG: KẾT QUẢ, TỒN TẠI VÀ GIẢI PHÁP ĐẶT RA

TS. Trần Kim Chung²⁷ và TS. Đinh Trọng Thắng²⁸
Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Đặt vấn đề

Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020²⁹ đặt ra ba mục tiêu chính cho tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công. Thứ nhất, các cân đối vĩ mô được điều tiết để tổng đầu tư của nền kinh tế được duy trì ở tỷ lệ 30-35% GDP. Thứ hai, nhà nước huy động vốn đầu tư với tỷ trọng 35-40% tổng đầu tư. Trong tổng chi ngân sách, 20-25% được dành cho đầu tư phát triển. Cơ chế phân bổ và quản lý sử dụng vốn được đổi mới để khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, lãng phí và nâng cao hiệu quả. Thứ ba là mở rộng tối đa phạm vi và cơ hội cho đầu tư tư nhân, đặc biệt là đầu tư vào cơ sở hạ tầng.

Nghiên cứu này nhằm góp phần vào việc xem xét, đánh giá tình hình tái cơ cấu đầu tư công hiện nay. Ngoài phần Mở đầu và Kết luận, bài viết gồm ba phần. Phần thứ nhất điểm qua tình hình, kết quả sơ bộ về tái cơ cấu đầu tư công. Phần hai xem xét, đánh giá một số tồn tại, nguyên nhân đối với đầu tư công. Phần ba kiến nghị một số giải pháp tiếp tục tái cơ cấu đầu tư công.

1. Tình hình, kết quả đạt được về tái cơ cấu đầu tư công

1.1. Chủ trương tái cơ cấu đầu tư công đã được khẳng định và được sự đồng thuận của các cấp, các ngành

Về chủ trương, Đảng và Nhà nước đã xác định đúng đắn và kịp thời tầm quan trọng của tái cơ cấu đầu tư công trong tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế. Đảng và Nhà nước đã đưa ra những chủ trương lớn và toàn diện cho việc tái cơ cấu đầu tư công trong trung và dài hạn. Việc đưa nội dung tái cơ cấu kinh tế, trong đó có tái cơ cấu đầu tư công vào chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm 2011-2020 và Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2011-2015 là phù hợp với tầm quan trọng của tái cơ cấu nền kinh tế, trong đó có tái cơ cấu đầu tư công tại Việt Nam hiện nay. Các nội dung trong Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2011-2015 cũng quy định khá rõ các yêu cầu cần thực hiện của tái cơ cấu đầu tư công tại Việt Nam.

Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ Ba (khóa XI) có kết luận về tình hình kinh tế-xã hội, tài chính-ngân sách nhà nước 5 năm 2006-2010 và năm 2011; kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, tài chính- ngân hàng nhà nước 5 năm 2011-2015 và năm 2012 đã khẳng định trong giai đoạn 5 năm tới (2011 -2015) cần tập trung 3 lĩnh vực quan trọng nhất là: tái cấu trúc đầu tư, trong đó trọng tâm là đầu tư công; cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cấu trúc hệ thống các ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính khác; tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước.

Tiếp theo, tại Nghị quyết số 10/2011/QH13 ngày 08 tháng 11 năm 2011 về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015 đã khẳng định về phương hướng tái cơ cấu đầu tư công như sau: “Cơ cấu lại đầu tư công theo hướng sửa đổi quy chế phân cấp quản lý, trước hết là đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ, phải bảo đảm nguyên tắc chỉ quyết định đầu tư đối với dự án đã đủ thủ tục theo quy định và khi đã xác định rõ nguồn, mức vốn và khả năng cân đối nguồn vốn. Khẩn trương xác định các tiêu chí và thứ tự ưu tiên

²⁷ Trần Kim Chung, Tiến sĩ, Phó Viện trưởng Viện trưởng, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

²⁸ Đinh Trọng Thắng, Tiến sĩ, Trưởng ban Chính sách đầu tư, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

²⁹ Thủ tướng Chính phủ, “Quyết định phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020”, số 339/QĐ-Ttg, 19/2/2013.

làm căn cứ để phê duyệt hoặc cắt giảm dự án đầu tư. Việc quyết định phê duyệt dự án có nguồn vốn hỗ trợ từ Ngân sách Trung ương thông qua các Chương trình mục tiêu quốc gia, các Chương trình mục tiêu, các khoản hỗ trợ có mục tiêu phải được kiểm soát chặt chẽ, có sự thẩm định về nguồn vốn và cân đối vốn của cấp có thẩm quyền ở Trung ương. Bảo đảm các yêu cầu về tiến độ, trình độ công nghệ, chất lượng và an toàn các dự án, công trình quan trọng quốc gia”.

Ngày 19/2/2013, Thủ tướng Chính phủ đã ký quyết định phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020. Đề án đã tạo góp phần quan trọng trong việc thống nhất và cụ thể hoá phương hướng, kế hoạch tái cơ cấu đầu tư công trong giai đoạn 2013-2020. Đề án xác định cần đổi mới cơ bản thể chế phân bổ, phân cấp, quản lý, sử dụng và giám sát, đánh giá đối với đầu tư nhà nước.

1.2. Các văn bản pháp quy có liên quan đến tái cơ cấu đầu tư công đã được ban hành và nghiên cứu chuẩn bị một cách mạnh mẽ

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành một số văn bản quan trọng nhằm thực hiện tái cơ cấu đầu tư công, như Chỉ thị số 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ; Chỉ thị số 32/CT-TTg ngày 07 tháng 12/2012 về việc loại bỏ nh ững rào cản và hoà n thiện cơ chế , chính sách để nâng cao hiệu quả đầu tư; và Chỉ thị số 27/CT-TTg ngày 10/10/2012 về những giải pháp chủ yếu khắc phục tình trạng nợ đọng xây dựng cơ bản ở các địa phương, Chỉ thị số 14/CT-TTg ngày 28/6/2013 về tăng cường quản lý đầu tư và xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản từ nguồn ngân sách nhà nước, trái phiếu chính phủ

Tiếp theo đó, trong Nghị quyết 01 của Chính phủ về “Những giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và dự toán ngân sách năm 2013”, Chính phủ cũng đã đưa ra nhiều biện pháp tái cơ cấu kinh tế nói chung và tái cơ cấu đầu tư công nói riêng tại Việt Nam. Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Xây dựng, trong chức năng, nhiệm vụ của mình, chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan, thực hiện các nội dung tái cơ cấu đầu tư công. Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính xây dựng khung ngân sách trung hạn 2013-2015, làm nền tảng đối với hoạt động ngân sách.

Bên cạnh đó, Chính phủ cũng ban hành nhiều văn bản, chính sách nhằm tăng cường thu hút, đa dạng hoá nguồn vốn đầu tư xã hội. Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg ngày 09 tháng 11/2010 về việc ban hành quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức hợp tác công – tư, Quyết định số 1601/QĐ-TTg ngày 29 tháng 10 năm 2012 phê duyệt Đề án nâng cao hiệu quả công tác quản lý dòng vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam;...

Ngoài ra, hệ thống pháp luật chuyên ngành liên quan đến các cấu phần của đầu tư công (đầu tư công từ ngân sách, doanh nghiệp nhà nước, trái phiếu chính phủ, tín dụng nhà nước) cũng từng bước được hoàn thiện.

1.3. Việc điều hành thực tiễn tái cơ cấu đầu tư công đã có chuyển biến trong thực tiễn

Việc tổ chức thực hiện đã đạt được một số điểm tích cực. Vị trí, chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, ngành, các cơ quan trong việc tái cơ cấu nền kinh tế, mà cụ thể là tái cơ cấu đầu tư công được làm khá rõ. Quy định Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan đầu mối, có nhiệm vụ quản lý, tham mưu cho Chính phủ trong quá trình tái cơ cấu kinh tế, phù hợp với vai trò, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Ý tưởng cơ bản là giảm đầu tư nhà nước, tăng đầu tư tư nhân, nâng cao hiệu quả đầu tư nói chung và đầu tư nhà nước nói riêng, đặt đầu tư xã hội trong mối quan hệ cân đối với các biến số cơ bản khác của nền kinh tế.

Chính phủ đã nhận thức rõ tầm quan trọng của đầu tư công trong nền kinh tế, cũng như những yếu kém, tồn tại của đầu tư công tại Việt Nam hiện nay. Trên cơ sở đó, Chính phủ đã ban hành các chính sách, như một nỗ lực trong quá trình tái cơ cấu đầu tư công tại Việt Nam. Nội dung của các chính sách khá sát với tình hình thực tế, bao quát nhiều phương diện của đầu tư công. Các vấn đề trong đầu tư công được quy định khá chi tiết, cụ thể. Chỉ thị 1792/CT-TTg đã giúp nhiều địa phương rà soát, sắp xếp, phân loại thứ tự ưu tiên đối với các dự án đầu tư sử dụng vốn ngân sách và trái phiếu Chính phủ trên địa bàn. Các văn bản liên quan đến hoạt động đầu tư công từng bước được bổ sung, hoàn thiện.

Theo các văn bản đã được ban hành, nội dung cơ bản của tái cơ cấu đầu tư giai đoạn 2013-2020 là huy động khoảng 30% - 35% GDP cho đầu tư phát triển, duy trì ở mức hợp lý các cân đối lớn của nền kinh tế³⁰; đầu tư nhà nước chiếm khoảng 35% - 40% tổng đầu tư xã hội; tăng dần tiết kiệm từ ngân sách nhà nước, dành khoảng 20% - 25% tổng chi ngân sách cho đầu tư phát triển; đổi mới cơ bản cơ chế phân bổ và quản lý sử dụng vốn, khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán và lãng phí, nâng cao hiệu quả đầu tư nhà nước; mở rộng tối đa phạm vi và cơ hội cho đầu tư tư nhân, nhất là tư nhân trong nước.

1.4. Bước đầu hoàn thiện cơ chế quản lý đầu tư công

Việc thực hiện Chỉ thị 1792/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu chính phủ đã góp phần quan trọng và thiết thực để khắc phục tình trạng dàn trải trong đầu tư công. Cơ chế quản lý đầu tư nhà nước đã được cải thiện theo hướng tăng cường trách nhiệm của chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, của chủ đầu tư, nhà thầu và tư vấn giám sát trong việc đảm bảo chất lượng và tiến độ công trình; thực hiện cân đối vốn đầu tư theo kế hoạch trung hạn; tăng cường quản lý, giảm tối đa nợ đọng xây dựng cơ bản, quản lý chặt chẽ nguồn vốn hỗ trợ có mục tiêu bằng nhiều cách khác nhau.

Một số chính sách được thực hiện khá hiệu quả. Nhìn chung, Chính phủ đã thực hiện khá hiệu quả việc thu hút các nguồn vốn khác cho đầu tư. Tỷ lệ đầu tư của khu vực tư nhân trong nước tiếp tục tăng cao và tới năm 2012, đầu tư tư nhân trong nước đã chiếm tỷ trọng lớn nhất trong các nguồn đầu tư với 39.9%. Nhiều địa phương đã tổ chức thực hiện khá tốt Chỉ thị 1792/CT-TTg, qua đó tăng cường công tác quản lý, từng bước giải quyết khó khăn về vốn đối với các dự án đầu tư công, nâng cao hiệu quả, tránh lãng phí trong hoạt động đầu tư công. Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát đầu tư từng bước được hoàn thiện và tăng cường.

1.5. Hiệu quả thực tiễn của đầu tư công đã có thể hiện

1.5.1. Tỷ trọng đầu tư, đặc biệt là tỷ trọng đầu tư công đã giảm đáng kể, khắc phục một bước tình trạng đầu tư dàn trải

³⁰Tiết kiệm, đầu tư và tiêu dùng, ngân sách nhà nước, cán cân thương mại, cán cân thanh toán quốc tế, nợ công và nợ nước ngoài quốc gia,...

Bảng 1: Một số chỉ tiêu kinh tế

	Giai đoạn 2006-2010 ⁽¹⁾	KH 5 năm (2011-2015)		Thực hiện			
		ĐH XI ⁽²⁾	Điều chỉnh ⁽³⁾	2011 ⁽⁴⁾	2012 ⁽⁴⁾	2013 ⁽⁵⁾	BQ 2011-2013 ⁽⁵⁾
1. GDP (tỷ đồng, giá so sánh 1994)				584.496	613.884	645.739	614.706
Trong đó: Nông nghiệp				94.657	97.231	99.635	97.175
CN và XD				244.123	255.165	267.540	255.609
Dịch vụ				245.716	261.488	278.563	261.922
2. Tăng trưởng GDP (%)	7,0	7,0– 7,5	6,5 – 7,0	5,96	5,03	5,19	5,37
Trong đó: Nông nghiệp	3,3	2,6– 3,0	2,4 – 2,6	4,46	2,72	2,47	3,07
CN và XD	7,9	7,7– 8,0	7,2 – 7,7	5,53	4,52	4,85	4,97
Dịch vụ	7,8	8,0– 8,5	7,4 – 8,0	6,99	6,42	6,53	6,65
3. Tổng vốn đầu tư XH (tỷ đồng, giá hiện hành)				877.850	989.300	1.089.300	1.002.965
Tỷ lệ đầu tư/GDP (%)	39,3	40,0	33,5-35,0	33,3	30,5	29,1	

Nguồn: Báo cáo số 421/BC-CP ngày 19 tháng 10 năm 2013 của Chính phủ trình Quốc hội Khóa 13 kì họp thứ 6. (1) Niên giám thống kê 2011 (tốc độ tăng trưởng cao nhất giai đoạn 2006-2010 là 8,46% vào năm 2007); (2) Nghị quyết Đại hội XI; (3) Nghị quyết số 10/2011/QH13; (4) Báo cáo Tình hình kinh tế - xã hội năm 2012 của Tổng cục Thống kê; (5) Ước tính của Tổng cục Thống kê.

Kết quả đạt được khá rõ nét trong hai năm 2012-2013 là tỷ trọng đầu tư/GDP đã giảm đáng kể, từ mức bình quân 39% trong giai đoạn 2006-2010 xuống còn hơn 33% năm 2011, 30,5% năm 2012 và khoảng 30% năm 2013. Đồng thời, tín dụng ngân hàng cho nền kinh tế đã giảm từ 136% GDP năm 2010 xuống còn 121% năm 2011 và 108% năm 2012. Tính theo giá so sánh, số vốn đầu tư nhà nước không tăng trong ba năm gần đây; tỷ trọng đầu tư nhà nước trong tổng đầu tư xã hội giảm từ 51,8% thời kỳ 2001-2005, xuống còn khoảng 39% thời kỳ 2006-2010, 37,4% trong 2 năm 2011-2012 và khoảng 37% trong 9 tháng đầu năm 2013. Đã đình hoãn, cắt giảm số lượng lớn dự án đầu tư; phân bổ vốn nhờ đó cũng đã tập trung hơn; ý thức trách nhiệm và kỷ cương nhà nước trong quản lý đầu tư công bước đầu được cải thiện.

Bảng 2. Cơ cấu tổng vốn đầu tư toàn xã hội giai đoạn 1995-2012, (Đơn vị: %)

Giai đoạn	Khu vực Kinh tế Nhà nước	Khu vực Kinh tế ngoài Nhà nước	Khu vực kinh tế có vốn nước ngoài (FDI)
1995-1999	50.94	24.56	24.5
2000-2005	54.05	29.6	16.35
2006-2010	39.08	36.36	24.56
2012	37.8	39.9	23.2

Nguồn: Tổng cục thống kê

Có thể thấy, kết quả chủ yếu trong hai năm qua trong tái đầu tư là giảm tỷ trọng đầu tư/GDP; bước đầu đổi mới cơ chế quản lý vốn đầu tư nhà nước, nhờ đó, khắc phục một bước đầu tư dàn trải, phân tán, kém hiệu quả đã tồn tại từ nhiều năm.

1.5.2. Hiệu quả đầu tư khu vực công bước đầu được cải thiện

Theo một số tính toán³¹, bước đầu hiệu quả đầu tư khu vực công đã được cải thiện. Tính toán hiệu quả đầu tư từ hệ số MP cho thấy, xu hướng giảm hiệu quả đầu tư chững lại. Tính toán hiệu quả đầu tư từ hệ số ICOR cho thấy hiệu quả đã tăng hơn bằng với giai đoạn 2006-2007. Tuy nhiên, cần chú ý hệ số ICOR chịu ảnh hưởng lớn từ tăng trưởng vốn, nguồn vốn trong giai đoạn này bị tắc nghẽn trong lưu thông, điều này có thể làm giảm ICOR nhưng chưa thể khẳng định nguyên nhân do hiệu quả đầu tư được cải thiện.

Hiệu quả đầu tư công được cải thiện là do những điều hành quan trọng nhằm giảm tính dàn trải và tăng hiệu quả của đầu tư công, đáng chú ý là chỉ thị 1792/CT-TTG ngày 15/10/2011 về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ và gần đây là chỉ thị số 32/CT-TTG ngày 7/12/2012 về loại bỏ những rào cản và hoàn thiện cơ chế, chính sách để nâng cao hiệu quả đầu tư.

Bảng 3. Hệ số ICOR trung bình các giai đoạn và tốc độ giảm trung bình từ 1996 đến 2012 (%)

	Hệ số ICOR trung bình		Tốc độ giảm trung bình năm	
	ICOR _nn	ICOR _nnn	ICOR _nn	ICOR _nnn
1996-2000	3.9	2.0	26.3	8.0
2001-2005	5.3	2.7	4.5	4.3
2006-2010	8.3	4.6	11.4	13.7
2011-2012	7.5	5.2	-16.6	13.7

Nguồn: Tổng cục Thống kê và tính toán của Phó Thị Kim Chi (2013)

2. Một số tồn tại, nguyên nhân trong tái cơ cấu đầu tư công

2.1. Tồn tại

2.1.1. Tái cơ cấu đầu tư công vẫn chưa có một lộ trình tổng thể

Đầu tư công là một trong ba nội dung của tái cấu trúc nền kinh tế. Đến nay, các đề án tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại, thị trường chứng khoán, doanh nghiệp nhà nước đã được phê duyệt. Về cơ bản, những hợp phần này đã được coi là có một chương trình tái cơ cấu tổng thể, một lộ trình tổng thể. Tuy vậy, tái cơ cấu đầu tư công (bên cạnh việc có một số văn bản được coi là tái cơ cấu một số hợp phần của đầu tư công – như Chỉ thị 1792 đối với nguồn vốn ngân sách và trái phiếu chính phủ), chưa có được chương trình tổng thể.

2.1.2. Một số văn bản quan trọng liên quan đến tái cơ cấu đầu tư công vẫn chậm được ban hành

Nhiều văn bản quan trọng về quản lý đầu tư công chưa được ban hành như:

- Luật đầu tư công, một luật căn bản điều chỉnh các nguồn vốn đầu tư công còn đang trình Quốc hội khóa 13 kì họp thứ 6 cho ý kiến.
- Luật quản lý vốn đầu tư kinh doanh của nhà nước tại các doanh nghiệp còn đang trong quá trình nghiên cứu, soạn thảo.
- Luật Quy hoạch, một văn bản rất quan trọng trong việc điều chỉnh đối tượng có liên quan đến việc định hướng đầu tư công cũng đang trong quá trình nghiên cứu, soạn thảo.
- Nghị định về quản lý đầu tư trung hạn vẫn chưa được ban hành.

³¹ Phó Thị Kim Chi (2013), Ứng dụng phương pháp định lượng để đánh giá hiệu quả đầu tư công ở Việt Nam

- Kế hoạch đầu tư trung hạn 2013-2015 để phân bổ, quản lý và sử dụng vốn đầu tư công, thay cho kiểu phân bổ, quản lý vốn đầu tư hàng năm như hiện nay cũng chưa được ban hành.

- Văn bản pháp quy thay thế Quyết định 71/2010/QĐ-TTg về hợp tác công tư trong đầu tư nhằm thu hút các nguồn vốn ngoài nhà nước tham gia với đầu tư công cũng đang trong quá trình nghiên cứu, soạn thảo.

2.1.3. Chuyển biến trong diễn biến tái cơ cấu đầu tư công vẫn chưa đạt được như mong muốn

Một là, tình trạng mất cân đối cung cầu trong đầu tư dù được cải thiện nhưng còn nhiều hạn chế. Các chính sách giải quyết tình trạng mất cân đối cung cầu trong đầu tư công hiện nay còn khá hạn chế. Nhu cầu đầu tư công rất lớn trong khi nguồn lực lại có hạn. Trên cả bình diện trung ương và địa phương, nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng trong giai đoạn 2011-2020 là rất lớn. Việc Thủ tướng chính phủ chỉ đạo thí điểm phương thức hợp tác công tư (PPP) là một bước đi đúng hướng. Tuy nhiên, triển khai thực tiễn còn cần phải giải quyết rất nhiều nội dung liên quan đến: các lĩnh vực ưu tiên đầu tư theo phương thức PPP, quy trình thủ tục trong đầu tư PPP, nhận thức về PPP của chính quyền các địa phương,...

Hai là, quy trình đầu tư công với rất nhiều trình tự, thủ tục tuy đã được rà soát theo Đề án 30 nhưng vẫn còn nhiều khiếm khuyết. Hiện vẫn chưa có hệ tiêu chí đánh giá hiệu quả kinh tế xã hội của dự án đầu tư khi xem xét cấp phép và phân bổ vốn cho các dự án. Hai là, quy trình thiếu hẩn khâu hậu kiểm hữu hiệu. Việc giám sát các dự án đầu tư chủ yếu dựa trên các báo cáo của các dự án đầu tư. Ở cả ba cấp tỉnh, huyện, xã cho thấy, các cấp chính quyền đều không nắm được tình hình triển khai thực hiện của các dự án đầu tư trên địa bàn ngoài các dự án do ngân sách địa phương đầu tư.

Ba là, chưa thiết lập và vận hành được quy trình hợp lý, chặt chẽ và có hiệu quả về xác định, thẩm định, lựa chọn và thực hiện dự án đầu tư nhà nước. Quy trình hiện vẫn gồm tám bước như sau: (i) Xác định chủ trương định hướng chiến lược của đầu tư nhà nước phù hợp với các quy hoạch phát triển có liên quan, mục tiêu và lĩnh vực ưu tiên đầu tư của khung quản lý đầu tư trung hạn; (ii) Đánh giá, thẩm định ban đầu đối với các đề xuất dự án, loại bỏ các dự án không phù hợp với chủ trương định hướng chiến lược, quy hoạch phát triển và khung quản lý đầu tư trung hạn; (iii) Thẩm định, đánh giá hiệu quả kinh tế-xã hội của dự án; (iv) Rà soát, đánh giá lại kết quả thẩm định dự án; (v) Lựa chọn dự án và lên kế hoạch ngân sách; dự toán vốn đầu tư của các dự án được chọn phải phù hợp với số vốn đầu tư kế hoạch có thể cân đối được trong cùng thời kỳ; (vi) Thực hiện đầu tư, thay đổi, bổ sung (nếu cần thiết); (vii) Hoàn thành đưa vào sử dụng; và (viii) Theo dõi, đánh giá hiệu quả dự án, so sánh hiệu quả kinh tế - xã hội thực tế với hiệu quả kinh tế - xã hội theo thẩm định.

Bốn là, cơ cấu đầu tư bị chi phối bởi vốn ngân sách nhà nước. Theo cơ cấu nguồn hình thành, vốn ngân sách nhà nước là bộ phận chính của vốn đầu tư khu vực nhà nước. Tỷ trọng vốn ngân sách nhà nước trên tổng vốn đầu tư công vẫn ở mức rất cao so với vốn vay và DNNN.

Bảng 3: Cơ cấu đầu tư công, 2005-2012

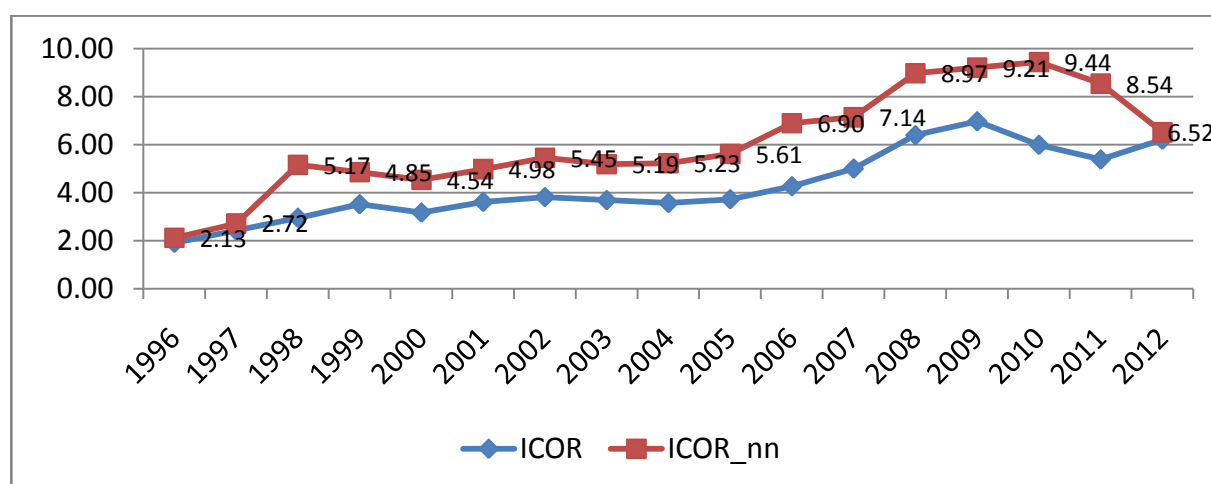
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Đầu tư công / Tổng đầu tư	47.1	45.7	37.2	33.9	40.6	38.1	38.9	37.8
Trong đó,								
Ngân sách	54.4	54.1	54.2	61.8	64.3	44.8	52.1	54.8
Tín dụng NN	22.3	14.5	15.4	13.5	14.1	36.6	33.4	32.4
DNNN	23.3	31.4	30.4	24.7	21.6	18.6	14.5	12.8

Nguồn: Tổng cục Thống kê VN (TCTK).

Tỷ trọng vốn ngân sách nhà nước đã giảm nhưng vẫn cao. Tỷ trọng nguồn vốn giảm là vốn đầu tư từ lợi nhuận giữ lại của doanh nghiệp nhà nước (DNNN), trong khi đó, vốn tín dụng nhà nước vẫn tăng mạnh. Bảng 3 cho thấy vốn tín dụng nhà nước đã chiếm tới một phần ba vốn tài trợ cho đầu tư công, trong khi tỷ lệ này chỉ là một phần năm vào năm 2005. Tính theo giá trị tuyệt đối, vốn tín dụng nhà nước đã tăng từ mức 30-40 nghìn tỷ đồng trong giai đoạn 2005-2009 lên 114-115 nghìn tỷ đồng năm 2010-11 và sơ bộ trong năm 2012 là 121 nghìn tỷ đồng.³² Nguyên nhân là trong những năm kinh tế khó khăn gần đây, ở phía cung các tổ chức tài chính luôn sẵn sàng đầu tư vào trái phiếu chính phủ để tránh rủi ro, và ở phía cầu các dự án nhà nước ngày một trông chờ, lệ thuộc vào vốn trái phiếu chính phủ.

2.1.4. Hiệu quả đầu tư công vẫn chưa đạt được như mong đợi

Hình 1: Hệ số ICOR của khu vực đầu tư công và toàn nền kinh tế giai đoạn 1996-2012, (Đơn vị: %)



Nguồn: Tổng cục Thống kê và tính toán của Nhóm nghiên cứu

Hiệu quả đầu tư công vẫn ở mức thấp, dù đã có một số cải thiện. Hiệu quả đầu tư tính theo hệ số ICOR của toàn nền kinh tế luôn cao hơn hiệu quả đầu tư của khu vực công. Điều này đồng nghĩa với việc lượng vốn đầu tư khu công bỏ ra cho tăng trưởng luôn cao hơn con số tương ứng của vốn toàn nền kinh tế. Cụ thể, trong các giai đoạn kế hoạch KT-XH 5 năm nghiên cứu, giai đoạn từ 1996-2000, vốn đầu tư công cần cho một đơn vị tăng trưởng cao gấp 1,4 con số trung bình của toàn nền kinh tế, sau đó tiếp tục tăng cao hơn trong 2 giai đoạn kế hoạch 5 năm tiếp theo (tương ứng là 1,4 và 1,5), giai đoạn từ 2010 đến nay, tuy có giảm hơn nhưng vốn đầu tư công cho tăng trưởng vẫn cao hơn 1,3 lần so với mức vốn đầu tư trung bình toàn nền kinh tế.

2.1.5. Việc thúc đẩy mạnh mẽ tái cơ cấu đầu tư công vẫn đối diện với nhiều thách thức

Thách thức thứ nhất là đầu tư công quá chú trọng vào lĩnh vực kinh tế. Tỷ trọng đầu tư cho kinh tế chiếm gần 80% và có xu hướng tăng lên trong các giai đoạn, trong khi đầu tư vào lĩnh vực xã hội, con người chiếm tỷ lệ khiêm tốn (trên 10%) và đang có xu hướng giảm đi. Sự bất cập này thể hiện sự lấn át của kinh tế Nhà nước với kinh tế tư nhân ở nhiều lĩnh vực tư nhân có thể tham gia mà chưa thể hiện được vai trò xã hội và dịch vụ công cộng đúng với mục tiêu hàng đầu của đầu tư công là đầu tư ở những lĩnh vực mà tư nhân không làm được hoặc không muốn làm nhưng lại giải quyết vấn đề công bằng và an sinh xã hội. Việc thiếu quản lý đối với hoạt động đầu tư của các doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty nhà nước trong thời gian qua, dẫn đến tình trạng đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước vào các

³² Tổng cục Thống kê VN.

ngành, lĩnh vực kinh tế tư nhân hoạt động hiệu quả. Chức năng điều tiết nền kinh tế của khu vực kinh tế nhà nước không được chú trọng. Bên cạnh đó, sự yếu kém trong công tác quản lý, điều hành các doanh nghiệp ngoài ngành dẫn đến thua lỗ, đã gây ra những hệ lụy tiêu cực đối với nền kinh tế.

Bên cạnh đó, đầu tư công cho lĩnh vực quản lý nhà nước có xu hướng tăng lên, từ 6.2% giai đoạn 1995-2000 lên 9.3% giai đoạn 2011-2012, cho thấy công tác cải cách hành chính đạt hiệu quả chưa cao.

Bảng 4. Tỷ lệ đầu tư công cho các lĩnh vực kinh tế, xã hội, quản lý 1995-2012 (Đơn vị: %)

Năm	Kinh tế	Xã hội	Quản lý	Tổng số
1995-2000	77.8	16.0	6.2	100
2001-2005	78.6	16.4	5.0	100
2006-2010	75.3	15.7	9.0	100
2011-2012	77.15	13.55	9.3	100

Nguồn: Tổng cục thống kê

Thách thức thứ hai là theo dõi tổ chức sản xuất sau đầu tư công chưa theo kịp yêu cầu. Quy trình theo dõi tổ chức sản xuất rất mờ nhạt. Một thực tế rất đáng quan ngại trong việc xem xét đánh giá đầu tư là việc theo dõi tổ chức sản xuất sau đầu tư. Một ví dụ rất điển hình là việc theo dõi sản xuất đối với các dự án bất động sản. Một chỉ tiêu số liệu cơ bản trong lĩnh vực đầu tư kinh doanh bất động sản là số m² sàn xây dựng trong năm, trong nửa năm, trong quý, trong tháng trên từng cấp địa bàn (tỉnh, huyện, xã) hiện vẫn chưa thể có báo cáo từ các địa phương. Hơn nữa, khi đi vào hoạt động, việc tìm hiểu số liệu kết quả sản xuất của các doanh nghiệp là rất khó khăn. Rất khó có thể tiếp cận chính thức đối với các báo cáo kết quả sản xuất. Thông tin từ các nguồn như thuế, thống kê... lại rất khác nhau. Vì vậy, việc đánh giá hiệu quả đầu tư cho chỉ tiêu mục tiêu/hiện thực là rất khó khăn.

2.2. Nguyên nhân

2.2.1. Lý luận về tái cơ cấu đầu tư công còn nhiều bất cập

Tái cơ cấu đầu tư công đã có về mặt chủ trương. Tuy nhiên, đến nay, chưa có một lộ trình tổng thể được phê duyệt. Một số luật có liên quan cũng chưa được ban hành. Một trong những nguyên nhân là do lý luận về tái cơ cấu đầu tư công đang còn nhiều bất cập so với yêu cầu. Hiện vẫn còn chưa có những nghiên cứu về vấn đề liệu luật đầu tư công điều chỉnh tất cả các nguồn vốn đầu tư có nguồn gốc ngân sách hay không. Thực tiễn đang nghiên cứu soạn thảo hai luật có liên quan đến vấn đề này (Luật Đầu tư công và Luật quản lý vốn đầu tư từ nguồn vốn vào sản xuất kinh doanh) nhưng vẫn còn nhiều ý kiến cần đưa hai luật này thành một luật chung.

2.2.2. Thời gian từ khi có chủ trương tái cơ cấu đến cuối 2013 chưa đủ dài để thay đổi có tác động đối với những vấn đề cơ bản như tái cơ cấu đầu tư công

Một trong những nguyên nhân của việc tái cơ cấu đầu tư công còn chưa được như mong muốn là do thời gian từ khi có chủ trương đến nay còn quá ngắn. Nghị quyết Trung ương 3 khóa XI đến nay được gần 3 năm đi vào thực tiễn. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về đề án tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế cũng trong năm 2013 (chưa được 1 năm). Chỉ thị 1792 đối với nguồn vốn ngân sách và trái phiếu chính phủ cũng chỉ được 2 năm. Chỉ thị 32 về xóa bỏ rào cản nâng cao hiệu quả đầu tư (trong đó có đầu tư công) cũng chỉ được 1 năm đi vào thực hiện. Vì vậy, để chính sách đi vào thực tiễn, cần có thêm thời gian. Hay nói khác đi,

độ trễ chính sách cũng là một nguyên nhân làm cho tái cơ cấu đầu tư công chưa đáp ứng được mong muốn.

2.2.3. Việc triển khai thực thi tái cơ cấu đầu tư công gặp nhiều rào cản, trong đó có rào cản về thể chế

Một trong những nguyên nhân làm hạn chế tái cơ cấu đầu tư công là những rào cản (trong đó có rào cản thể chế) vẫn chưa gỡ bỏ được nhiều. Những rào cản được chỉ ra tại Chỉ thị 32 là các nhóm rào cản như tư duy kinh tế, chủ trương phát triển kinh tế, chủ trương kinh tế; Nhóm rào cản xuất phát từ cơ chế kinh tế và cơ chế quản lý kinh tế; Nhóm rào cản xuất phát từ tổ chức hệ thống kinh tế; Các rào cản về quy hoạch; Nhóm rào cản xuất phát từ tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về đầu tư... cần có những quyết tâm cũng như định hướng lớn của Đảng và Nhà nước cũng như Chính phủ phối hợp hành động mới có thể gỡ bỏ được nên càng cần có thời gian để triển khai.

2.2.3. Giai đoạn 2011-2013 là giai đoạn khó khăn về kinh tế, vì vậy, việc thực thi chính sách gặp khó khăn

Một trong những nguyên nhân quan trọng hạn chế quá trình tái cơ cấu đầu tư công xuất phát từ tình hình kinh tế khó khăn trong giai đoạn 2011-2013. Đây là giai đoạn kinh tế gặp nhiều bất ổn kinh tế. Nguồn lực tài chính, nguồn lực ngân sách, nguồn lực đầu tư công bị khó khăn. Năm 2011, Chính phủ chủ động cắt giảm đầu tư công. Năm 2012, Chính phủ tập trung giữ ổn định kinh tế vĩ mô, trong đó có cắt giảm đầu tư công. Năm 2013, nguồn thu ngân sách không đạt chỉ tiêu kế hoạch... Vì vậy, nguồn vốn ngân sách bị hạn chế. Các nguồn vốn khác của đầu tư công cũng bị hạn chế. Vì vậy, việc chủ động điều chỉnh cơ cấu đầu tư công gặp khó khăn. Như là một hệ quả, chuyển biến về tái cơ cấu đầu tư công chưa đạt được yêu cầu đặt ra.

2.2.5. Nhiều vấn đề chưa được giải quyết trong triển khai tái cơ cấu đầu tư vẫn còn tồn tại

Có rất nhiều vấn đề còn tồn tại chưa được giải quyết vẫn tồn tại và là thách thức làm hạn chế tái cơ cấu đầu tư công. Vấn đề vùng, liên kết vùng như thế nào; đầu tư vùng theo cơ chế nào: Thúc đẩy vùng trọng điểm hay đầu tư cho vùng khó khăn nhằm thu hẹp khoảng cách phát triển đang là những vấn đề cần có lời giải nhưng chưa thỏa đáng. Vấn đề phân cấp giữa Trung ương và địa phương thế nào cho thỏa đáng để vừa tập trung được nguồn vốn đầu tư công vào những mục tiêu cấp bách vừa đảm bảo tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các bên hữu quan cũng đang là vấn đề cần có lời giải nhưng cũng chưa thật sự được giải đáp. Vấn đề đầu tư nhà nước đối với các chương trình mục tiêu cần định hướng lại như thế nào? Lồng ghép các chương trình đến đâu? Cũng là vấn đề đang cần được nghiên cứu một cách thấu đáo. Nhà nước tham gia đầu tư sản xuất kinh doanh đến đâu? Bảo toàn vốn tại các doanh nghiệp nhà nước theo phương thức nào? Có thể thấy, còn rất nhiều câu hỏi chờ giải đáp. Khi chưa có lời giải, quá trình tái cơ cấu đầu tư công còn gặp thách thức. Hệ quả là, tiến trình tái cơ cấu đầu tư công chưa thể đáp ứng được mong đợi.

3. Một số giải pháp chủ yếu tiếp tục đẩy mạnh tái cơ cấu đầu tư công giai đoạn 2013-2020

3.1. Thống nhất chủ trương, quán triệt sâu rộng tiếp tục đẩy mạnh tái cơ cấu đầu tư công

Quán triệt chủ trương tái cơ cấu đầu tư công được nêu ra trong Quyết định số 339/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 19 tháng 2/2013 về Phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020. Tiếp tục quán triệt trong triển khai Chỉ thị 1792 về nguồn vốn ngân sách và trái phiếu chính phủ. Triển khai quyết liệt Chỉ thị 32 của Thủ tướng Chính phủ về rà soát, xóa bỏ các rào cản nâng cao hiệu quả đầu tư... Tất cả các Bộ, ngành

địa phương cần rà soát tất cả các công trình, sắp xếp thứ tự ưu tiên; rà soát các rào cản... để triển khai tái cơ cấu đầu tư công trong thực tiễn.

3.2. Ban hành các văn bản có tính pháp lý cao đối với đầu tư công

Tích cực nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung trình ban hành các văn pháp luật: Luật đầu tư công; Luật đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh; Luật Đấu thầu; Luật Ngân sách nhà nước; Luật Quy hoạch... để làm cơ sở pháp lý vững chắc cho điều hành quản lý đầu tư công.

Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các văn bản có liên quan như Nghị quyết về phân cấp; Nghị định về đầu tư trung hạn; Văn bản về tập trung đầu tư vào các khu kinh tế; các vùng kinh tế trọng điểm...

3.3. Quy trình hóa đầu tư công

Chuẩn hóa quy trình hình thành, phê duyệt, tổ chức triển khai, vận hành duy tu bảo dưỡng một dự án đầu tư công. Phân công, phân cấp, phân nhiệm giữa các bên hữu quan: Cơ quan phê duyệt - cơ quan chủ quản - cơ quan quản lý sử dụng trong một quy trình đầy đủ.

Luật hóa các nội dung có liên quan để tiến tới một bộ quy trình chuẩn về các vấn đề có liên quan đến một dự án - một chương trình - một kế hoạch đầu tư công. Mục đích hướng tới là không có dự án nào không nằm trong chương trình, kế hoạch và không được thẩm định xét duyệt và vận hành duy tu bảo dưỡng.

Bố trí nguồn tài chính cho tất cả các công đoạn của đầu tư công. Không bỏ qua ngân sách cho bất cứ giai đoạn nào để đảm bảo dự án đã được đầu tư sẽ được đảm bảo kinh phí vận hành đúng tuổi đời của dự án.

3.4. Tin học hóa hệ thống quản lý đầu tư công

Triển khai hệ thống quản lý dự án đầu tư công thông qua các công cụ hiện đại. Một trong những việc cần thiết nhất hiện nay là tin học hóa hệ thống dự án đầu tư công và hệ thống quản lý dự án đầu tư công bằng tin học. Đây là một trong những ưu tiên trong giai đoạn tới để có thể nâng cao hiệu quả nguồn vốn đầu tư công. Tránh thất thoát lãng phí và không quản lý được. Tiến tới, đảm bảo có thể tiếp cận đến các dự án đầu tư công một cách nhanh chóng và nắm vững tình trạng của dự án đầu tư công.

3.5. Tăng cường vai trò của các bên hữu quan trong giám sát đầu tư công

Nâng cao hiệu lực và hiệu quả công tác giám sát các dự án đầu tư nhà nước thông qua việc tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội, công tác kiểm toán các dự án đầu tư công cũng như cơ chế giám sát của người dân và các tổ chức xã hội đối với hoạt động đầu tư công.

Tăng cường vai trò của Quốc hội từ chủ trương, quyết định đầu tư đến tổ chức triển khai, duy tu, bảo dưỡng vận hành các công trình dự án đầu tư công, đặc biệt là các dự án trọng điểm.

Xây dựng các tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư làm cơ sở đánh giá hàng năm hiệu quả đầu tư nhà nước trên mỗi địa phương, vùng lãnh thổ. Một số công trình trọng điểm quốc gia cần được xây dựng các tiêu chí đánh giá trước khi nghiên cứu tiền khả thi, khả thi để Quốc hội và các cơ quan dân cử có thể tham gia giám sát từ giai đoạn đầu.

3.6. Tăng cường các biện pháp tổ chức thực hiện

Quốc hội và các cơ quan dân cử cần hình thành các bộ công cụ để giám sát đầu tư công. Ban hành các văn bản để hướng dẫn các cơ quan hữu quan tham gia giám sát đầu tư công. Triển khai các chương trình, các hoạt động định kì để giám sát các công trình đầu tư công; các dự án đầu tư công...

Bộ Kế hoạch và Đầu tư, chủ trì, phối hợp, tham mưu và điều phối của Chính phủ về triển khai thực hiện các nội dung của tái cơ cấu đầu tư công. Bộ Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các Bộ, tổ chức triển khai, kiểm tra, giám sát, đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ tái cơ cấu đầu tư công; kịp thời đề xuất với các Bộ, cơ quan, địa phương hoặc kiến nghị cấp có thẩm quyền biện pháp xử lý đối với những khó khăn, vướng mắc phát sinh. Bộ Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm tổng hợp, báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các cấp có thẩm quyền về tình hình triển khai, kết quả thực hiện các nội dung giải pháp tái cơ cấu đầu tư công, đề xuất, sửa đổi các nội dung tái cơ cấu đầu tư công cho phù hợp.

Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan, xây dựng kế hoạch và thực hiện các nội dung giải pháp tái cơ cấu đầu tư công trong phạm vi quyền hạn của mình. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm báo cáo tình hình thực hiện các nội dung giải pháp tái cơ cấu đầu tư công trong phạm vi quyền hạn của mình hàng tháng, hàng quý, và hàng năm.

Đối với các giải pháp cần nghiên cứu thêm và chuyển thành chính sách thích hợp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan, tổ chức thành lập các nhóm nghiên cứu để tiếp tục nghiên cứu, bổ sung, hoàn chỉnh các giải pháp liên quan đến nâng cao hiệu quả đầu tư công; tham mưu, tư vấn cho Chính phủ trong quá trình thực hiện các nội dung giải pháp tái cơ cấu đầu tư công.

Các cơ quan, tổ chức có chức năng tham gia kiểm tra, giám sát việc thực hiện tái cơ cấu đầu tư công. Phản ánh những kết quả giám sát với các cơ quan có trách nhiệm. Đồng thời, phát hiện những vấn đề phát sinh để các cơ quan hữu quan có chức năng nhiệm vụ tổ chức giải quyết.

Tóm lại

Tái cơ cấu đầu tư công là một trọng tâm của tái cơ cấu nền kinh tế. Tái cơ cấu đầu tư công liên quan đến nhiều nội dung, nhiều chủ thể và nhiều cấp độ cơ quan nhà nước cũng như các tầng lớp trong xã hội. Tái cơ cấu đầu tư công đến nay đã đạt được những kết quả nhất định nhưng vẫn còn nhiều tồn tại bất cập. Có nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan làm tái cơ cấu đầu tư công không đạt được mong muốn. Có nhiều giải pháp cần triển khai để thúc đẩy tái cơ cấu đầu tư công được thành công. Chỉ có tập trung cao độ, thống nhất xuyên suốt và triển khai quyết liệt đồng bộ các giải pháp mới có thể tái cơ cấu đầu tư công thắng lợi: Nâng cao hiệu quả nguồn vốn đầu tư công; Thúc đẩy xóa bỏ các điểm nghẽn kinh tế xã hội và nâng cao vị thế nền kinh tế Việt Nam trong bối cảnh mới hiện nay.

Tài liệu tham khảo

1. CIEM (2013), Dự thảo Đề án Chính sách phát triển vùng. Đề án trình Chính phủ (Đang soạn thảo).
2. Chính phủ (2013), Nghị quyết về những giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2013, số 01/NQ-CP, ngày 07/01/2013.
3. Chính phủ (2013), Báo cáo số 421/BC-CP ngày 19 tháng 10 năm 2013 của Chính phủ trình Quốc hội Khóa 13 kì họp thứ 6
4. Đinh Trọng Thắng (2013), Đánh giá về chu trình quản lý đầu tư công đối với các dự án đầu tư công quy mô lớn. Hội thảo "đổi mới vai trò của nhà nước trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế- cơ sở quan trọng cho quá trình tái cấu trúc nền kinh tế". Ngày 16 tháng 10/2013. Hà Nội.
5. Đỗ Thị Thục (2012), Nâng cao hiệu quả quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp

- sau cổ phần hóa ở Việt Nam. Tài chính Việt Nam 2012: khó khăn vững bước, chiến lược đồng bộ. Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính. Nxb Tài chính. Trang 521-540.
6. Minh Ngọc (2013), Nhìn lại tăng trưởng kinh tế nửa đầu kế hoạch 2011-2015. <http://baodientu.chinhphu.vn/Dau-moc-nua-chang-duong/Nhin-lai-tang-truong-kinh-te-nua-dau-Ke-hoach-20112015/178619.vgp>. Truy cập ngày 10/11/2013.
 7. Nguyễn Tuấn Phương (2012), Nâng cao năng lực giám sát hoạt động tài chính của doanh nghiệp nhà nước sau cổ phần hóa. Tài chính Việt Nam 2012: khó khăn vững bước, chiến lược đồng bộ. Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính. Nxb Tài chính. Trang 501-519.
 8. Tổng cục Thống kê (2012), Báo cáo tình hình kinh tế xã hội năm 2012. <http://chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/noidungtinhhinhthuchien?categoryId=100002607&articleId=10051323>. Truy cập ngày 11/11/2013
 9. Thủ tướng Chính phủ, “Quyết định phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020”, số 339/QĐ-Ttg, 19/2/2013.
 10. Trần Kim Chung (2013), Hệ thống giám sát tài chính: mô hình, thực trạng và đề xuất. Hội thảo “Cải cách thị trường tài chính trong chiến lược tái cơ cấu nền kinh tế”. Ủy ban Giám sát Tài chính quốc gia. Hà Nội.
 11. Trần Kim Chung (2013), Tái cơ cấu đầu tư công từ góc độ tiếp cận thể chế. Hội thảo “Nhìn lại nửa chặng đường phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015 và những điều chỉnh chiến lược”. Ban Kinh tế Trung ương – Đại học Kinh tế quốc dân – Ngân hàng Thế giới. Hà Nội
 12. Vũ Như Thăng (2012), Tăng cường giám sát tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước. Tài chính Việt Nam 2012: khó khăn vững bước, chiến lược đồng bộ. Viện Chiến lược và Chính sách tài chính. Nxb Tài chính. Trang 489-499.

BÌNH LUẬN BÁO CÁO
GS. TSKH. Nguyễn Quang Thái
Hội Khoa học Kinh tế Việt Nam

(Bình luận Báo cáo “Tái cơ cấu đầu tư công: Kết quả, tồn tại và giải pháp đặt ra”)

Quá trình thực hiện tái cơ cấu đầu tư công đã đạt một số kết quả tích cực, nhưng cũng nổi lên một số vấn đề cần phân tích kỹ để đề ra giải pháp thích hợp. Báo cáo của TS Trần Kim Chung đáp ứng nhu cầu đánh giá vấn đề này và đã có những nhận xét và kiến nghị giải pháp cấp bách. Dưới đây là nhận xét của người phản biện.

I-Những ưu điểm lớn:

1. Báo cáo đã nêu một bức tranh khá đầy đủ về vấn đề tái cơ cấu đầu tư công ba năm qua.

Bản báo cáo đã nêu ra một bức tranh chung về tái đầu tư công, từ chủ trương đến kết quả, với các số liệu khá cập nhật và được xử lý, có so sánh qua các thời kỳ. Báo cáo khẳng định tái cơ cấu kinh tế và tái cơ cấu đầu tư là chủ trương nhất quán của Đảng (Nghị quyết Đại Hội XI và một số Hội nghị trung ương tiếp theo), Quốc Hội (trong thảo luận và Nghị quyết về kế hoạch) và Chính phủ (trong các văn bản điều hành kinh tế), và đã có những kết quả ban đầu rất tích cực trong ba năm gần đây (từ năm 2011-2003). Các chủ trương này đã tạo được đồng thuận của các cấp, các ngành và địa phương, nên đã tạo được một số kết quả tích cực.

Tuy nhiên, vấn đề đầu tư trung hạn tuy có được đặt ra, nhưng triển khai còn mờ nhạt khi kế hoạch vẫn được xem xét và phê duyệt chủ yếu từng năm chia cắt.

Việc huy động các nguồn vốn ngoài khu vực công nhằm đa dạng hóa các nguồn vốn có được nêu ra, nhưng triển khai thực tế còn chậm. Khu vực vốn của doanh nghiệp còn khó khăn trong điều kiện tín dụng bị thắt chặt, chỉ tăng khoảng 10%/ năm mấy năm gần đây. Vấn đề thu hút và sử dụng vốn bên ngoài cũng đã được đặt ra nhưng triển khai còn mang tính chia cắt trong điều kiện phân cấp ngân sách hiện nay.

Kết quả là, điều hành thực tiễn đầu tư công đã có chuyển biến trong thực tiễn, tuy cơ chế chưa chuyển biến nhiều, mà chủ yếu do khan hiếm nguồn vốn công, nên các đơn vị sử dụng phải chủ động xem xét, cắt giảm và sắp xếp cho tốt hơn. Tuy nhiên, vẫn còn tình trạng cắt giảm cơ học và chưa chú ý đến các hậu quả do đình hoãn một số công trình vẫn cần làm trong trung hạn. Việc huy động các nguồn vốn ODA bị chậm do thiếu vốn đối ứng, chậm có “đất sạch”.... Cũng đang là những tồn tại làm hạn chế hiệu quả. Việc rà soát các quy hoạch cho hiệu quả hơn vẫn chưa làm được, khi tình trạng phân cấp các nguồn vốn mang tính chia cắt (70% vẫn thuộc địa phương quản lý) nên hiệu quả tái đầu tư có phần do cắt giảm quy mô, hơn là hiệu quả do điều hành từ chủ trương đến điều hành thực tế. Tình trạng lãng phí tham nhũng còn nặng đã chưa được nhắc đến trong báo cáo.

2. Đã có những phân tích khá chính xác về các ưu điểm và mức độ thành công

Báo cáo đã có những đánh giá chính xác, cả định tính và định lượng về các ưu điểm và mức độ thành công của tái cơ cấu đầu tư công.

Báo cáo đã phân tích các điểm tích cực trong nghiên cứu hoạch định, ban hành chính sách và tổ chức thực hiện chính sách, nhất là chỉ thị 1792 năm 2011, đáp ứng đúng nhu cầu sắp xếp thứ tự ưu tiên đầu tư. Từ đó, có thể làm tăng hiệu quả đi cùng với việc giảm tỷ trọng đầu tư công (nghĩa rộng là toàn bộ khu vực kinh tế nhà nước từ hơn 50% (trước năm 2005) còn dưới 40% hiện nay). Đồng thời cũng có những cố gắng nhất định trong xây dựng kế hoạch đầu tư trung hạn để có cái nhìn khái quát và bảo đảm tính khả thi và hiệu quả thực hiện các dự án đã lựa chọn. Hiệu quả qua chỉ tiêu ICOR đã có phần cải thiện.

Đồng thời báo cáo cũng nêu mức độ thành công còn khiêm tốn của tái cơ cấu đầu tư công. Tôi muốn nhấn mạnh thêm rằng, bên cạnh yếu tố bức bách về nguồn vốn công ngày càng hạn hẹp về quy mô (do ngân sách không thể tăng quá nhanh) và tỷ lệ (từ 30% xuống 25% chi ngân sách) thì còn có mấy vấn đề sau cần đi sâu phân tích, là:

- Tái cơ cấu đầu tư công không chỉ gắn với tái cơ cấu đầu tư nói chung, mà cần gắn nó với toàn bộ quá trình tái cơ cấu kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng. Đúng như báo cáo đã nói là thiếu một lộ trình tổng thể. Khi đó đòi hỏi sửa Luật ngân sách để bao quát toàn bộ đầu tư của Nhà nước và kinh tế Nhà nước. Nói riêng, tái cơ cấu đầu tư liên quan đến cải cách DNNN, đảm bảo khả năng tham gia của khu vực tư vào một số công đoạn (như ODA đã làm) và đặc biệt tăng cường sự “tham gia” giám sát của toàn bộ xã hội dân sự, của người dân (dân biết, dân làm, dân kiểm tra và dân cùng thụ hưởng lợi ích trực tiếp và gián tiếp của dự án);
- Các chậm trễ cũng đã được nhấn mạnh không chỉ là ban hành văn bản mà còn ở hiệu lực thực thi các văn bản này, vì nhiều địa phương vẫn cố tình “xé rào”...
- Tái cơ cấu đầu tư công trong bối cảnh hội nhập quốc tế đi vào chiều sâu (thế hệ 2), đòi hỏi phải xác định lại Chiến lược và quy hoạch phát triển với tầm nhìn hệ thống, dài hạn, để Việt Nam có thể tích cực và chủ động hơn tham gia ngày càng sâu vào chuỗi giá trị gia tăng toàn cầu, chứ không phải cứ sản xuất ra, rồi dùng các chính sách (thuế và các hàng rào kỹ thuật để “che chắn” là rất thụ động.
- Đầu tư công cần sửa đổi cơ cấu vốn, phản ánh đúng chức năng xã hội của Nhà nước, nhất là ở cấp địa phương hiện đang điều hành tới 70% vốn ngân sách.

3. Đã nêu được một số kiến nghị tốt

Báo cáo cũng không dừng lại ở chỗ phân tích, đánh giá, thậm chí phê phán, mà còn đưa ra một số kiến nghị tốt.

- Trong số các nguyên nhân, đã nhấn mạnh đúng mức các vấn đề về lý luận còn lúng túng. Hơn thế còn lúng túng trong cả tư duy phát triển;
- Do tiến hành “đơn độc”, thiếu gắn kết trong thời gian chưa đủ dài nên tái cơ cấu đầu tư công còn hạn chế
- Giai đoạn 2011-2013 kinh tế khó khăn nên trong việc triển khai công việc còn khó (như giải quyết duy tu bảo dưỡng và duy trì vốn dở dang cần thiết), nhưng chưa nhấn mạnh đây chính là CƠ HỘI to lớn trong đổi mới mô hình tăng trưởng thích ứng với thời kỳ mới.

4. Các số liệu đã được cập nhật và bước đầu phân tích sâu.

Đã có cố gắng cập nhật số liệu dù tính minh bạch hiện còn chưa cao, nhất là các số liệu ngoài cân đối ngân sách.

II-Một số vấn đề xin được thảo luận thêm:

1- Vấn đề tái đầu tư công cần đặt trong tổng thể tái cơ cấu kinh tế nói chung

1.1. Trước hết, tác giả mặc định đã “rõ” đầu tư công bao gồm những gì, nhưng thực ra vấn đề này cần được phân định rạch ròi hơn. Khi cân đối ngân sách bỏ phần trái phiếu Chính Phủ ra ngoài, thì rõ ràng phần đầu tư trong ngân sách còn bỏ một lượng không nhỏ cái gọi là đầu tư từ tín dụng.

1.2. Tác giả cũng cần làm rõ các khoản đầu tư có tính chất công cộng nhưng được sử dụng nguồn vốn từ nhiều nguồn. Thậm chí vốn ODA một mặt coi là nguồn ngân sách, nhưng vì không rõ khả năng giải ngân, nên thường lại “để ngoài” cân đối, coi như khoản tiền “thêm” nên đã ảnh hưởng đến việc huy động và sử dụng nguồn vốn này.

1.3. Cần gắn việc xem xét tái đầu tư công với toàn bộ vấn đề tái cơ cấu kinh tế nói chung, phù hợp với Chiến lược và quy hoạch phát triển thống nhất. Hiện nay việc chia cắt này vẫn xảy ra, làm cho khó khăn cho xây dựng kế hoạch tổng thể³³. Tuy nhiên, phải nói trừ kế hoạch tổng thể có nói kỹ, còn trên thực tế chưa có một kế hoạch toàn diện về tái đầu tư công, mặc dù tác giả nhấn mạnh đã có nghiên cứu chuẩn bị một cách mạnh mẽ (thực ra chỉ thị 1792 là có tác dụng nhất), nhưng là văn bản pháp quy ở bậc thấp.

2- Nên chăng coi cả ba khâu tái cơ cấu kinh tế có mối liên hệ đến tái cơ cấu khu vực các tổ chức kinh tế cho có cách nhìn tổng thể của việc chuyển sang mô hình tăng trưởng hiệu quả và có sức cạnh tranh cao hơn.

2.1. Nhận xét mạnh hơn vấn đề thời cơ để sắp xếp lại nền kinh tế, thực hiện tái cơ cấu kinh tế và tái cơ cấu đầu tư theo tư duy phát triển mới.

2.2. Gắn bó chặt chẽ đầu tư công bên trong do xem xét lại quy hoạch (quy hoạch phát triển và quy hoạch đầu tư) để tăng hiệu quả trực tiếp, và bên ngoài để tăng cường tính hệ thống trong tái cấu trúc toàn bộ nền kinh tế, nhất là khi đầu tư công có tới 1/3 là đầu tư từ tín dụng nhà nước và khoảng 15% là từ các DNNN...

2.3. Tăng cường hơn nữa khâu giám sát và đánh giá cả trước, trong và sau dự án.

3- Khi đánh giá riêng hiệu quả đầu tư công và tái đầu tư công, cần thấy nhu cầu tái cơ cấu toàn bộ hệ thống thu chi ngân sách.

3.1. Đầu tư công liên quan chặt chẽ với các chỉ tiêu nói chung của Kinh tế nhà nước và ngân sách Nhà nước. Do đó, cần xem xét để đưa các khoản thu chi vào một mối theo thông lệ quốc tế, dưới sự giám sát của Quốc Hội và nhân dân các địa phương.

3.2. Nên xem xét sửa cách thức làm ngân sách bằng một Luật thống nhất, kể cả phê duyệt, giám sát tối cao và duyệt quyết toán.

3.3. Để nâng cao hiệu quả và sự lan tỏa ảnh hưởng tích cực của đầu tư công, cần có cơ chế để các Hội khoa học chuyên ngành được tham gia vào quá trình từ đầu.

4- Đồng thời cần nhìn vấn đề tái đầu tư nói chung dựa trên Chiến lược và quy hoạch phát triển mới, cùng với hệ thống cải cách của giai đoạn hội nhập đi vào chiều sâu.

4.1. Từ thay đổi quan điểm phát triển mới trong điều kiện hội nhập, cạnh tranh cao, cần nhìn nhận vấn đề tái cơ cấu đầu tư công trong tổng thể đổi mới mô hình tăng trưởng;

4.2. Tái cơ cấu đầu tư công đòi hỏi các cải cách mạnh mẽ công tác quy hoạch, có phân cấp, nhưng cần phối hợp ăn khớp theo tư duy hệ thống.

4.3. Toàn bộ quá trình cải cách đòi hỏi tái cơ cấu đầu tư công cần thực hiện theo thông lệ quốc tế. Cái gì chưa sát phải chỉnh sửa ngay, nhất là các vấn đề liên quan quản lý nợ liên quan đầu tư công và nợ do Nhà nước bảo lãnh trong giới hạn an toàn...

Mặc dù có những ý kiến bình luận thêm, nhưng **nhìn tổng thể Báo cáo này là một đóng góp tốt đối với vấn đề tái cơ cấu đầu tư công**, trong điều kiện còn thiếu nhiều thông tin một cách công khai, minh bạch...

³³ Vấn đề tái cơ cấu kinh tế và tái cơ cấu đầu tư công tuy có được đề cập tại Hội nghị Trung ương 3 nhưng không có Nghị quyết (mà chỉ được phản ánh trong bài phát biểu kết luận của Tổng bí thư). Các Hội nghị Trung ương 6, 8 cũng có đề cập nhưng dường như chưa tạo cơ sở để Quốc Hội và Chính Phủ xem xét vấn đề này. Cũng như vậy, Quốc Hội không có một nghị quyết riêng về tái cơ cấu kinh tế và tái cơ cấu đầu tư, nên định hướng cho Chính Phủ chưa thật rõ ràng, và việc kiểm điểm, giám sát tới đây sẽ khó có tiêu chí cụ thể để đánh giá ?

TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC: THỰC TRẠNG VÀ VẤN ĐỀ

PGS. TS. Hồ Sỹ Hùng

Cục trưởng Cục Phát triển doanh nghiệp

Mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp tái cơ cấu DNNN

Ngày 17/7/2012, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 - 2015”. Đây là căn cứ quan trọng để thúc đẩy việc tái cơ cấu DNNN, vốn đã mang tính rất thời sự trước và tại thời điểm đó.

Mục tiêu tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước được đặt ra rất rõ ràng cụ thể, nhằm vào 2 vấn đề chính là:

- Ngành nghề lĩnh vực kinh doanh: tái cơ cấu để DNNN tập trung vào ngành, lĩnh vực then chốt, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội và quốc phòng, an ninh, làm nòng cốt để kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô.

- Hiệu quả sản xuất kinh doanh: Nâng cao sức cạnh tranh, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu đối với doanh nghiệp kinh doanh; hoàn thành nhiệm vụ sản xuất, cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội, quốc phòng, an ninh đối với doanh nghiệp hoạt động công ích.

Trên cơ sở mục tiêu đặt ra, Đề án nêu 5 nhóm nhiệm vụ cần thực hiện trong giai đoạn 2011-2015 là:

(1) Phân loại doanh nghiệp 100% vốn nhà nước hiện có theo 4 nhóm.

(2) Thực hiện việc thoái vốn nhà nước đã đầu tư vào ngành không phải kinh doanh chính hoặc không trực tiếp liên quan với ngành kinh doanh chính; vốn nhà nước ở công ty cổ phần mà Nhà nước không cần chi phối, theo nguyên tắc thị trường.

(3) Tái cơ cấu doanh nghiệp theo ngành, lĩnh vực không phân biệt cấp, cơ quan quản lý. Trước mắt, trong các lĩnh vực xây dựng, thương mại, viễn thông, xuất bản, xổ số kiến thiết, cấp thoát nước, môi trường đô thị, thủy nông, quản lý và sửa chữa đường bộ, đường sắt, đường thủy...

(4) Tái cơ cấu tập đoàn, tổng công ty nhà nước một cách toàn diện từ mô hình tổ chức, quản lý, nguồn nhân lực, ngành nghề sản xuất kinh doanh, chiến lược phát triển, đầu tư đến thị trường và sản phẩm. Tổ chức lại một số tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước cho phù hợp với thực trạng và yêu cầu nhiệm vụ.

(5) Hoàn thiện thể chế, cơ chế, chính sách đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, về cổ phần hoá, bán, giao, giải thể, phá sản doanh nghiệp.

Nhằm thực hiện các nhiệm vụ trên, Đề án đã đặt ra 6 nhóm giải pháp, trong đó có những nhóm được nêu rõ các giải pháp cụ thể, từ vấn đề nhận thức, chính sách, đến việc triển khai và trách nhiệm thực hiện. Một số mốc công việc được nêu ra cụ thể:

(1) Hoàn thành phê duyệt phương án sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước đến năm 2015 của các Bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước. Xác định số lượng, danh sách cụ thể các doanh nghiệp Nhà nước nắm giữ 100%, nắm giữ trên 75%, nắm giữ từ 65% đến 75%, nắm giữ từ trên 50% đến dưới 65% vốn điều lệ và các doanh nghiệp khác. Trong quá trình thực hiện, căn cứ tình hình thực tế, tiếp tục rà soát để đẩy mạnh cổ phần hóa.

(2) Thực hiện cho được mục tiêu sắp xếp, cổ phần hóa doanh nghiệp theo các phương án đã được phê duyệt; coi đây là nhiệm vụ trọng tâm trong các năm 2012 - 2015.

(3) Từng tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập trình Thủ tướng Chính phủ; từng tổng công ty, doanh nghiệp do Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quyết định thành lập trình Bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố Đề án tái cơ cấu để phê duyệt trong Quý III năm 2012 và triển khai thực hiện với các nội dung chủ yếu sau: Rà soát, xác định lại nhiệm vụ, ngành nghề kinh doanh chính; Xây dựng chiến lược phát triển đến năm 2015, tầm nhìn đến 2020; Xây dựng phương án tổ chức lại sản xuất kinh doanh, triển khai tái cơ cấu các doanh nghiệp thành viên để thực hiện chuyên môn hóa, phân công, hợp tác; Xây dựng phương án tài chính để triển khai thực hiện nhiệm vụ chính được giao và xử lý các tồn tại về tài chính trong quá trình tái cơ cấu; Chấm dứt tình trạng đầu tư ra ngoài ngành, lĩnh vực sản xuất, kinh doanh chính trước năm 2015.

(4) Các Bộ quản lý ngành kinh tế kỹ thuật (Xây dựng, Công Thương, Thông tin và Truyền thông, Tài chính, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Giao thông vận tải) rà soát, đánh giá tính hợp lý, khả năng, điều kiện, cách thức tổ chức lại, từ đó xây dựng phương án tái cơ cấu doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực phụ trách không phân biệt cấp, cơ quan quản lý, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt trong Quý III năm 2012 và chỉ đạo triển khai thực hiện.

Như vậy, nội dung của Đề án đã đặt ra và yêu cầu khi thực hiện tái cơ cấu DNNN, mỗi doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty sẽ phải tổ chức, sắp xếp lại cơ cấu các bộ phận, tổ chức (tái cơ cấu về định chế), đồng thời để hệ thống các bộ phận, tổ chức đã được sắp xếp lại này hoạt động đồng bộ theo hướng đích mong muốn, cần điều chỉnh, bổ sung các quy định ràng buộc liên quan (tái cơ cấu về thiết chế), đồng thời Nhà nước cần xây dựng và điều chỉnh bổ sung các quy định, hướng dẫn và tổ chức thực hiện quá trình tái cơ cấu nói trên (tái cơ cấu về thể chế).

Quá trình và kết quả thực hiện

(1) Về các đề án tái cơ cấu

Tính đến tháng 8/2013, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt 100/101 đề án sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp của các bộ, ngành, địa phương giai đoạn 2011-2015. Có hơn 40 đề án tái cơ cấu đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Các tập đoàn, tổng công ty nhà nước còn lại đã và đang hoàn chỉnh đề án và đang được cơ quan có thẩm quyền xem xét phê duyệt.

Qua nội dung của hơn 40 đề án tái cơ cấu DNNN đã được các cấp có thẩm quyền phê duyệt cho thấy, về cơ bản đã thể hiện được tinh thần trách nhiệm và nhận thức cao về sự cần thiết phải tái cơ cấu. Tuy nhiên, cũng dễ dàng nhận thấy nhiều nội dung tái cơ cấu là thách thức thực sự và đòi hỏi thời gian, một số nội dung còn chưa đủ cụ thể để thực hiện và giám sát, một số nội dung quan trọng nhưng chưa được thể hiện rõ:

- Thực tế, với phần đánh giá thực trạng, một số các đề án chưa đánh giá hết các tồn tại trong quản lý điều hành, quản lý tài chính cũng như hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp (chủ yếu là các tập đoàn, tổng công ty). Cụ thể: chưa có đánh giá sâu để có những thay đổi về cơ cấu tổ chức bộ máy của các tập đoàn, tổng công ty, nhất là đối với doanh nghiệp có nhiều đơn vị thành viên, nhiều phòng ban chức năng, hiệu quả hoạt động chưa cao; thiếu các phân tích và đánh giá rõ ràng, đầy đủ về hiện trạng tài chính theo những chỉ số thông dụng nhất, như tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu, hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu, khả năng thanh toán, phân bổ vốn đầu tư theo ngành lĩnh vực... để từ đó đặt ra yêu cầu tái cơ cấu tài chính; Chưa đi sâu phân tích vấn đề năng suất lao động và

hiệu quả sản xuất kinh doanh trong tương quan so sánh của thị trường, để sắp xếp, đào tạo lại lao động.

- Hành động trong đề án của các tập đoàn, tổng công ty phần nhiều mới tập trung ở việc sắp xếp thu gọn đầu mỗi doanh nghiệp trực thuộc theo hình thức sáp nhập, hợp nhất. Đây có lẽ là nội dung nổi trội và rõ ràng nhất, nhưng nhiều đề án lại chưa nêu được các giải pháp căn bản để tái cơ cấu hướng theo mục tiêu đã xác định là tập trung vào ngành nghề kinh doanh chính và cải thiện hiệu quả sản xuất kinh doanh.

- Nhiều đề án còn thiếu các nội dung, giải pháp đổi mới thiết bị công nghệ để tiết kiệm chi phí, tạo điều kiện tăng năng suất lao động, bắt kịp xu hướng phát triển của thị trường.

- Nội dung về đổi mới quản trị doanh nghiệp chưa sâu, chưa có những giải pháp rõ nét, thay đổi và thích ứng với thị trường, với sự quản lý, giám sát vốn nhà nước của chủ sở hữu.

- Trong các đề án cũng như trong quyết định phê duyệt tái cơ cấu, nội dung tái cơ cấu lại tình hình tài chính, vay nợ, đào tạo đổi mới lao động, các chỉ số định hướng kết quả đầu ra, được đề cập không nhiều. Kèm theo có nhiều giải pháp và đề xuất kiến nghị, nhưng chưa có những giải pháp mạnh mẽ, có tính chuyển biến.

(2) Những chuyển biến theo mục tiêu tái cơ cấu (thay đổi về ngành nghề lĩnh vực kinh doanh và cải thiện hiệu quả sản xuất kinh doanh)

Do thời gian triển khai Quyết định 929/QĐ-TTg còn ngắn, chủ yếu đang trong quá trình xây dựng và phê duyệt các đề án cụ thể, xây dựng và trình duyệt các thể chế, cơ chế, chính sách, nên đến nay nhiều đánh giá chung về tái cơ cấu DNNN (như Diễn đàn kinh tế mùa thu 9/2013) là chưa thể hiện rõ kết quả trong thực tế, trong tiến trình thực hiện cũng như hiệu quả và tác động đem lại kể từ sau khi Quyết định 929/QĐ-TTg được ban hành, chưa có sự thay đổi đáng kể về xu hướng cơ bản của nền kinh tế từ năm 2007 đến nay do sự tác động ảnh hưởng từ tái cơ cấu DNNN. Ủy ban kinh tế của Quốc hội cũng đã có báo cáo, nhận định tái cơ cấu DNNN diễn ra chậm khi cả năm 2013 mới tiến hành được 25 doanh nghiệp. Việc triển khai thực hiện tái cơ cấu DNNN chưa có tính chiến lược, còn rời rạc, chủ yếu là chuyển giao nội bộ tập đoàn, tổng công ty hoặc giữa các DNNN, chưa tạo ra động lực và áp lực để buộc các DNNN đẩy nhanh quá trình tái cấu trúc doanh nghiệp³⁴.

Điều này dẫn đến việc cần thiết xem xét lại cách thức thực hiện hoặc lộ trình thực hiện phù hợp hơn, do sức mạnh và vai trò của DNNN còn rất lớn, các vấn đề sản xuất kinh doanh và tồn đọng về tài chính, hiệu quả của DNNN là khó thay đổi được trong thời gian ngắn.

- Sức mạnh kinh tế của DNNN trong những năm qua vẫn trong chiều hướng tăng lên. Năm 2011, số liệu báo cáo hợp nhất về tổng tài sản của các tập đoàn, tổng công ty là 2.093.907 tỷ đồng, tăng 16% so với thực hiện năm 2010. Tổng vốn chủ sở hữu năm 2011 là 727.277 tỷ đồng, tăng 61.738 tỷ đồng (tương đương với 9,3%) so với năm 2010.

Năm 2011, doanh thu theo báo cáo hợp nhất của tập đoàn, tổng công ty là 1.577.311 tỷ đồng, tăng 25,1% so với năm 2010. Riêng Công ty mẹ năm 2011, doanh thu đạt 779.059 tỷ đồng, tăng 25% so với thực hiện năm 2010. Tỷ lệ doanh thu/tổng tài sản bình quân là 0,75 lần, và doanh thu/vốn chủ sở hữu bình quân là 2,16 lần.

Nhiều tập đoàn, tổng công ty có tốc độ tăng doanh thu cao so với năm 2010 như Tổng công ty Becamex Bình Dương (tăng 49%); Tổng công ty Cà phê Việt Nam (46%); Tập đoàn Cao su Việt Nam (42%), Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam (39%); Tổng công ty Thép Việt Nam (32%); Tập đoàn Viễn thông quân đội (27%); Tập đoàn Hoá chất Việt Nam (24%).

³⁴ “Đề xuất một số giải pháp đẩy nhanh tái cơ cấu nền kinh tế”, Trang tin điện tử Quốc hội 10/2013

Những tập đoàn, tổng công ty có mức doanh thu lớn là: Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam; Tập đoàn Điện lực Việt Nam; Tập đoàn Viễn thông quân đội; Tập đoàn Bưu chính viễn thông Việt Nam; Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam; Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam; Tập đoàn Cao su Việt Nam.

Hiện nay DNNN hiện nay mặc dù chỉ chiếm khoảng 1% tổng số doanh nghiệp của các thành phần kinh tế, nhưng là lực lượng nòng cốt cung cấp các sản phẩm, dịch vụ quan trọng như: 85% sản lượng điện, xăng dầu; 90% dịch vụ viễn thông; 98% vận tải hàng không nội địa; 56% dịch vụ tài chính, tín dụng; 70% lượng gạo xuất khẩu;... đóng góp trên 30% tổng thu ngân sách nhà nước và 33% tăng trưởng kinh tế³⁵.

Các DNNN, mà chủ lực là các tập đoàn, tổng công ty đang được giao đảm nhiệm nhiều nhiệm vụ quan trọng:

- + Thực hiện nhiệm vụ trong việc giữ chi phối, bảo đảm việc sản xuất, cung ứng các sản phẩm, hàng hoá và dịch vụ thiết yếu của nền kinh tế đối với một số lĩnh vực như: khai thác và cung cấp than cho cả nước; cung ứng nhu cầu tiêu thụ điện của toàn xã hội; kinh doanh xăng dầu phục vụ tiêu dùng; sản xuất xi măng; sản xuất và cung ứng nhu cầu thép; thực hiện thu mua lúa, gạo, cà phê cho người nông dân...

- + Thực hiện nhiệm vụ Chính phủ giao đầu tư những dự án trọng điểm, quan trọng phục vụ chiến lược phát triển kinh tế xã hội dài hạn của đất nước, những dự án lớn hoặc hiệu quả về kinh tế thấp nhưng ý nghĩa chính trị và hiệu quả về xã hội lại rất lớn mà các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không làm hoặc không có đủ khả năng làm, đặc biệt những dự án có ý nghĩa quan trọng trong thiết lập hạ tầng nền kinh tế, trong việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế vùng miền theo hướng công nghiệp hoá hiện đại hoá đất nước như Nhà máy lọc dầu Dung Quất, Khu kinh tế Nghi Sơn, Khu kinh tế Vũng Áng, Cụm khí điện đạm Cà Mau, Thủy điện Sơn La.

- + DNNN thực hiện nhiệm vụ công ích ở các vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn đã hỗ trợ các địa phương nghèo, bảo đảm an sinh xã hội. Nhiều tập đoàn, tổng công ty cũng chú trọng đầu tư các dự án phát triển cơ sở hạ tầng, hỗ trợ các địa phương đẩy nhanh việc thực hiện xóa đói giảm nghèo.

Tương ứng hoạt động theo nhiệm vụ nêu trên, đến hết năm 2011, Việt Nam còn 1.060 DNNN 100% vốn nhà nước, trong đó có 452 DN hoạt động trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, công ích, 608 DN hoạt động kinh doanh, tập trung vào 19 ngành, lĩnh vực kinh doanh chính. Trong tổng số doanh nghiệp đã cổ phần hóa là 3.976 DN, Nhà nước còn giữ cổ phần chi phối ở 1.217 DN hoạt động trong những ngành, lĩnh vực quan trọng.

Như vậy, sự phát triển và tác động của DNNN vẫn ảnh hưởng và duy trì ở mức độ rất quan trọng trong nền kinh tế xã hội.

- Tái cơ cấu về ngành nghề lĩnh vực kinh doanh được khẳng định mạnh mẽ, hành động được thể hiện khá quyết liệt, tuy nhiên do nhiều lý do kết quả và tác động đến kinh tế xã hội chưa thực rõ.

Trong những năm trước đây, các tập đoàn, tổng công ty đã sử dụng các nguồn vốn của tập đoàn, tổng công ty để đầu tư vào các lĩnh vực chứng khoán, quỹ đầu tư, bảo hiểm, ngân hàng, bất động sản. Tổng giá trị các khoản đầu tư vào chứng khoán, bảo hiểm, bất động sản, quỹ đầu tư, ngân hàng tính đến cuối các năm là: năm 2006 đầu tư đến 6.114 tỷ đồng, năm 2007 tăng lên thành 14.441 tỷ đồng, năm 2008 là 19.840 tỷ đồng, năm 2009 là 14.991 tỷ đồng, năm 2010 là 21.814 tỷ đồng.

³⁵ Tờ trình Dự thảo Luật đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước tại doanh nghiệp của Bộ Tài chính, 7/2013

Tính đến 31/12/2011, các công ty mẹ của tập đoàn, tổng công ty đã đầu tư vào các lĩnh vực này là 23.744 tỷ đồng, tăng 3.056 tỷ đồng (15%) so với năm 2010. Trong đó, đầu tư vào chứng khoán 696 tỷ đồng (giảm 14 tỷ đồng); đầu tư vào quỹ đầu tư 675 tỷ đồng (tăng 12 tỷ đồng); đầu tư vào bảo hiểm là 1.682 tỷ đồng (tăng 31 tỷ đồng); đầu tư vào ngân hàng là 11.403 tỷ đồng (tăng 187 tỷ đồng); đầu tư vào bất động sản chiếm tỷ trọng cao nhất, là 9.286 tỷ đồng (tăng 2.840 tỷ đồng).

Giá trị tăng thêm trong năm 2011 nêu trên chủ yếu do tăng vốn điều lệ ở doanh nghiệp góp vốn theo hình thức: chia cổ tức bằng cổ phiếu, thưởng cổ phiếu và cho các cổ đông hiện hữu quyền mua cổ phần phát hành thêm, nên cơ bản giá trị đầu tư tăng về lượng nhưng tỷ lệ vốn góp không thay đổi³⁶.

Theo Quyết định số 929/QĐ-TTg, việc thoái vốn ở những lĩnh vực nêu trên cần phải hoàn thành trước ngày 31/12/2015. Đây có lẽ cũng là một trong những thách thức không nhỏ khi mà tình hình thị trường tài chính, chứng khoán, bất động sản đến nay vẫn chưa được cải thiện. Một lộ trình rõ ràng cơ cấu lại các khoản đầu tư này của DNNN là rất khó khăn trong điều kiện yêu cầu và đòi hỏi của chủ sở hữu nhà nước là phải đảm bảo hiệu quả. Đó là chưa kể, nhiều quy định liên quan đến dự án đầu tư, quyền sử dụng đất,... vẫn có những vướng mắc pháp lý không dễ xử lý. Các quy định hiện hành để thực hiện thoái vốn nằm phân tán ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau; nội dung chưa bao quát hết sự đa dạng của các loại vốn và tài sản cần thoái và không còn phù hợp với điều kiện thị trường. Như Nghị định 71/2013/NĐ-CP quy định việc bảo toàn và phát triển vốn tại doanh nghiệp được thực hiện đúng chế độ sử dụng vốn, tài sản và phân phối lợi nhuận, chế độ quản lý tài chính khác và chế độ kế toán theo quy định của pháp luật, bảo toàn vốn chủ sở hữu tại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật. Thông tư 117/2010/TT-BTC quy định việc thoái vốn các khoản đầu tư tài chính ngoài ngành phải thực hiện theo nguyên tắc công khai, minh bạch, bảo toàn vốn và không được thấp hơn giá thị trường hoặc không thấp hơn giá trên sổ sách kế toán của đơn vị có vốn góp.

Đây là lý do mà lãnh đạo của nhiều tập đoàn, tổng công ty cho rằng, nếu không giải quyết kịp thời các vướng mắc nói trên, thì việc thoái vốn khó hoàn thành trước năm 2015.

Bên cạnh đó, hiện trạng các DNNN đến nay cho thấy chưa có những sự thay đổi đáng ghi nhận có được do việc tái cơ cấu DNNN so với thời điểm ban hành Quyết định 929/QĐ-TTg. Nhiều lĩnh vực mà các thành phần kinh tế khác có thể thực hiện được nhưng vẫn còn vốn đầu tư của DNNN, chưa khắc phục được sự dàn trải vốn nhà nước. Hơn nữa, trong một số ngành, lĩnh vực DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước vẫn giữ thị phần lớn nhưng hiệu quả không cao bằng khu vực tư nhân. Một số lĩnh vực kinh tế tư nhân không tham gia nhưng DNNN cũng chưa làm hoặc làm chưa hiệu quả nên đã bị chi phối bởi sản phẩm, hàng hoá từ nước ngoài (như sản xuất giống cây trồng, vật nuôi).

- Tình trạng thiếu hụt vốn chủ sở hữu, thua lỗ chưa được điều chỉnh rõ nét. Xét tổng thể, các tập đoàn, tổng công ty đều duy trì và phát triển được vốn chủ sở hữu, hệ số bảo toàn vốn bình quân là 1,14 lần. Tuy nhiên, có tổng công ty không bảo toàn được vốn chủ sở hữu do kinh doanh thua lỗ, gặp nhiều rủi ro, không tự chủ được về tài chính như: Tổng công ty Dầu tầm tợ, vốn chủ sở hữu âm (-) 281 tỷ đồng; Tổng công ty Xây dựng đường thủy, vốn chủ sở hữu âm (-) 604 tỷ đồng. Các tổng công ty này khó khăn từ rất lâu nhưng đến nay chưa khắc phục được.

Một số tập đoàn, tổng công ty có tỷ lệ vốn chủ sở hữu/tổng nguồn vốn thấp như: Tổng công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam là 2% (Công ty mẹ 2%); Tổng công ty XDCTGT1 là 4% (Công ty mẹ 8%); Tổng công ty Hàng hải Việt Nam là 5,9% (Công ty mẹ

³⁶ Báo cáo số 336/BC-CP ngày 16/11/2012 của Bộ Tài chính

41%); Tập đoàn Sông Đà là 8% (Công ty mẹ 31,2%); Tổng công ty XDCTGT8 là 6% (Công ty mẹ 11%); Tổng công ty Thành An –Bộ Quốc phòng là 8% (Công ty mẹ 8%); Tổng công ty Xây dựng số 1 là 8% (Công ty mẹ 8%); Tổng công ty Thái Sơn –Bộ Quốc phòng là 9% (Công ty mẹ 9%).

- Hiệu quả kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty còn hạn chế, chưa cải thiện được đáng kể: Năm 2011, báo cáo hợp nhất của các tập đoàn, tổng công ty có lợi nhuận trước thuế là 135.111 tỷ đồng, tăng 12% so với năm 2010, tỷ suất lợi nhuận/vốn chủ sở hữu của các tập đoàn, tổng công ty chỉ ở mức là 18,57%, cao hơn so năm 2010 là 16,5%. Mặc dù có chiều hướng tăng, nhưng nếu so sánh với chi phí vay vốn trung bình của các tổ chức tín dụng trong cùng năm thì cũng ở mức tương đương. Theo thống kê của Ngân hàng thế giới(WB), từ năm 2007 - 2009, so sánh về lợi nhuận thì con số 17% mà các DNNN công bố tưởng như cao, nhưng vẫn thấp hơn mức tăng trưởng danh nghĩa của nền kinh tế (19%) cũng như khu vực doanh nghiệp nước ngoài (27%). Trong khi đó, 80% tổng số lợi nhuận trước thuế tập trung tại một số ít các tập đoàn: Dầu khí (53.833 tỷ đồng), Viễn thông Quân đội (19.793 tỷ đồng), Bưu chính Viễn thông (8.646 tỷ đồng), Than khoáng sản Việt Nam (8.632 tỷ đồng), Công nghiệp Cao su (11.773 tỷ đồng).

Trong khi lợi nhuận tập trung vào một số tập đoàn, tổng công ty, thì nhiều DNNN khác lại rơi vào tình trạng nợ cao, kết quả sản xuất kinh doanh thấp, mất vốn. Cũng theo số liệu của Bộ Tài chính, mức lỗ bình quân của các DNNN cao gấp 12 lần khu vực ngoài quốc doanh, tổng lỗ lũy kế của các tập đoàn, tổng công ty đến hết năm 2011 là 26.100 tỷ đồng. Năm 2011, 05 tập đoàn, tổng công ty có lỗ hợp nhất là 5.823 tỷ đồng, bao gồm: Tập đoàn Điện lực Việt Nam lỗ hợp nhất 2.589 tỷ đồng (chưa bao gồm lỗ chênh lệch tỷ giá 11.208 tỷ đồng); Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam lỗ hợp nhất 2.390 tỷ đồng; Tổng công ty Hàng hải Việt Nam lỗ hợp nhất 791 tỷ đồng; Tổng công ty Xây dựng đường thủy lỗ hợp nhất 66 tỷ đồng; Tổng công ty Xăng dầu quân đội lỗ hợp nhất 17 tỷ đồng.

Lỗ lũy kế theo báo cáo hợp nhất của 13 tập đoàn, tổng công ty đến 31/12/2011 là 48.988 tỷ đồng, trong đó lớn nhất là Tập đoàn Điện lực Việt Nam số lỗ lũy kế là 38.104 tỷ đồng (lỗ do sản xuất kinh doanh điện 11.437 tỷ đồng; lỗ do chênh lệch tỷ giá 26.667 tỷ đồng); Tổng công ty Hàng hải Việt Nam 5.738 tỷ đồng; Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam 2.390 tỷ đồng; Tổng công ty Xăng dầu quân đội 566 tỷ đồng; Tập đoàn Sông Đà 625 tỷ đồng; Tổng công ty Dầu tầm tơ 321 tỷ đồng; Tổng công ty Cà phê Việt Nam 209 tỷ đồng; Tổng công ty Trường Sơn 66 tỷ đồng; Tổng công ty Xây dựng đường thủy 871 tỷ đồng; Tổng công ty XDCTGT1: 35 tỷ đồng; Tổng công ty Chè Việt Nam 27 tỷ đồng; Tổng công ty XDCTGT6: 27 tỷ đồng; Tổng công ty Văn hoá Sài Gòn 3,4 tỷ đồng.

Qua tình hình trên cho thấy, hoạt động sản xuất kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty gặp nhiều khó khăn, phải đối mặt với nhiều rủi ro về tài chính như chi phí lãi vay cao (số vốn vay là rất lớn), thị trường chưa hồi phục, chi phí quản lý và lao động cao.

- Tái cơ cấu nợ của DNNN là vấn đề không dễ giải quyết trong thời gian ngắn. Năm 2011, số liệu báo cáo hợp nhất về tổng nợ phải thu của tập đoàn, tổng công ty là 296.541 tỷ đồng (bằng 14,1% tổng tài sản), tăng 13,8% so với năm 2010, trong đó nợ phải thu khó đòi là 3.753 tỷ đồng, chiếm 1,26% so với tổng nợ phải thu. Năm 2011, tổng số nợ phải trả của tập đoàn, tổng công ty là 1.292.400 tỷ đồng, tăng 18,9% so với năm 2010. Hệ số nợ phải trả/vốn chủ sở hữu bình quân năm 2011 là 1,77 lần (năm 2006 là 1,32 lần, năm 2010 là 1,65 lần). Xét từng tập đoàn, tổng công ty, có 30 tập đoàn, tổng công ty có tỷ lệ nợ phải trả/vốn chủ sở hữu lớn hơn 3 lần. Trong đó: có 08 tập đoàn, tổng công ty trên 10 lần; có 10 tập đoàn, tổng công ty trên từ 5 - 10 lần; có 12 tập đoàn, tổng công ty từ 3 - 5 lần.

Tính riêng đối với các công ty mẹ, nợ phải thu khó đòi là 1.873 tỷ đồng, tăng 25% so với năm 2010. Có những công ty mẹ, nợ phải thu khó đòi trong số tuyệt đối không lớn nhưng

tỷ lệ phải thu khó đòi/tổng nợ phải thu đang ở mức rất cao, đó là: công ty mẹ Tổng công ty Công nghiệp ô tô Việt Nam (nợ phải thu khó đòi là 44,391 tỷ đồng; chiếm 74% tổng nợ phải thu); công ty mẹ - Tổng công ty XDCTGT6 (108,650 tỷ đồng; chiếm 36%); công ty mẹ - Tổng công ty Thương mại Sài Gòn (173,470 tỷ đồng; chiếm 32%); công ty mẹ - Tổng công ty Rau quả nông sản (30 tỷ đồng; chiếm 27%).

Số nợ phải thu khó đòi và tỷ lệ nợ phải thu khó đòi/tổng số nợ phải thu hoặc trên tổng tài sản ở mức cao tập trung chủ yếu ở những ngành xây dựng, thương mại dịch vụ.

Về nợ phải trả, nhiều tập đoàn, tổng công ty huy động quá nhiều vốn để thực hiện đầu tư, đa dạng hoá ngành nghề kinh doanh, thành lập nhiều công ty con, công ty liên kết hoạt động trong nhiều lĩnh vực, ngành nghề. Tính đến tháng 9/2011 dư nợ vay ngân hàng của DNNN lớn đạt trên 415.000 tỷ đồng, tương đương gần 17% tổng dư nợ tín dụng tại các ngân hàng. Trong đó, nợ vay của 12 tập đoàn kinh tế nhà nước lên tới gần 218.740 tỷ đồng.

Báo cáo của Bộ Tài chính cũng cho biết 30 trên tổng số 85 tập đoàn, tổng công ty nêu trên đang có tỷ lệ nợ cao hơn 3 lần vốn chủ sở hữu. Cá biệt, có 7 trường hợp đang có hệ số nợ cao hơn 10 lần, bao gồm Tổng công ty Xây dựng công nghiệp, Tổng công ty Xây dựng công trình giao thông 1, 5 và 8, Tổng công ty Xăng dầu quân đội, Tổng công ty Thành An, Tổng công ty Phát triển đường cao tốc.

Hệ số khả năng thanh toán tổng quát (tổng tài sản/tổng nợ phải trả) theo số liệu báo cáo hợp nhất bình quân năm 2011 là 1,62 lần, điều đó cho thấy các tập đoàn, tổng công ty đang hoạt động phụ thuộc phần lớn vào nguồn vốn vay, dẫn đến chi phí tài chính lớn và khả năng thanh toán nợ đến hạn thấp. Một số tập đoàn, tổng công ty đang có nợ quá hạn như: Tập đoàn Điện lực Việt Nam, nợ quá hạn 10.149 tỷ đồng (Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo thực hiện khoanh nợ khoản tiền mua điện của Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam); Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam, nợ quá hạn 1.731 tỷ đồng (nợ của Công ty TNHH một thành viên Công nghiệp tàu thủy Dung Quất - nhận bàn giao từ Vinashin); Tổng công ty Thuốc lá Việt Nam, nợ quá hạn là 467 tỷ đồng; Tổng công ty XDCTGT6, nợ quá hạn là 128 tỷ đồng; Tổng công ty Rau quả nông sản, nợ quá hạn 30 tỷ đồng.

Có 18 công ty mẹ, tỷ lệ nợ phải trả/vốn chủ sở hữu lớn hơn 3 lần. Trong đó: Có 05 công ty mẹ trên 10 lần; Có 05 công ty mẹ trên từ 5 - 10 lần; Có 08 công ty mẹ từ 3 - 5 lần³⁷.

Trong khi thực trạng nợ và nợ xấu của các DNNN vẫn ở mức khá cao, thì giải pháp xử lý, cơ cấu lại nợ chưa thực sự mạnh mẽ. Một trong những giải pháp quan trọng nhất là bán nợ cho các tổ chức có chức năng mua - bán nợ chuyên nghiệp. Nhưng hiện nay, mới chỉ có Công ty Mua bán nợ Việt Nam (DATC) của Bộ Tài chính đang thực hiện nghiệp vụ này. Tuy DATC có dáng dấp của một tổ chức/công cụ của Nhà nước xử lý nợ quốc gia, nhưng DATC lại thiếu những chế tài đặc thù để có thể hoạt động hiệu quả. Trong đó, việc còn thiếu cơ chế hình thành và sử dụng quỹ tài chính đủ lớn để xử lý nợ xấu và hỗ trợ vốn cho doanh nghiệp tái cơ cấu có lẽ là điều cần được khắc phục đầu tiên ở thời điểm hiện tại. Khối lượng nợ của các DNNN rất lớn, nhưng trong năm 2012 DATC đã mua bán nợ và xử lý tài chính, tái cơ cấu thành công được 9 doanh nghiệp; trong đó, mua nợ, xử lý tài chính, tái cơ cấu chuyển đổi thành công được 5 DNNN thành công ty cổ phần và tái cơ cấu lại được 4 công ty cổ phần (từ cổ phần hóa DNNN). Mặc dù kết quả còn khiêm tốn, nhưng đây là một kết quả rất tốt, đặt trong bối cảnh năm 2012, cả nước sắp xếp được 21 doanh nghiệp, trong đó cổ phần hóa được 13 DNNN.

Kế hoạch năm 2013, DATC dự kiến tổng doanh thu năm 2013 phần đầu đạt khoảng 500 – 550 tỷ đồng; trong đó, doanh thu từ hoạt động mua bán nợ phần đầu đạt khoảng 270 tỷ đồng; doanh thu từ hoạt động tài chính và doanh thu khác phần đầu đạt khoảng 220 - 230 tỷ

³⁷ Báo cáo số 336/BC-CP ngày 16/11/2012 của Bộ Tài chính

đồng, trong đó, thoái vốn đầu tư khoảng 100 tỷ đồng; doanh thu từ xử lý tài sản và thu hồi nợ loại trừ đã tiếp nhận phần đầu đạt khoảng 10 tỷ đồng; lợi nhuận trước thuế năm 2013 không thấp hơn năm 2012³⁸.

Với mục tiêu xử lý dứt điểm nợ khu vực DNNN vào năm 2015 đã được Chính phủ đề ra, thì DATC có vai trò hết sức quan trọng, nhưng thực sự là nhiệm vụ vượt quá khả năng của DATC nếu so với thực trạng vốn vay và nợ hiện nay của DNNN.

- Hoạt động được các tập đoàn, tổng công ty triển khai nhiều hơn là tái cơ cấu theo hình thức sáp nhập, chuyển giao doanh nghiệp.

Tuy nhiên, thực tế việc sáp nhập, chuyển giao phần lớn không căn cứ theo mục tiêu, định hướng tái cơ cấu để điều chỉnh ngành nghề lĩnh vực kinh doanh, hoặc cắt lỗ, cắt giảm chi phí, cải thiện hiệu quả sản xuất kinh doanh. Chủ yếu lại là các trường hợp doanh nghiệp bị sáp nhập, chuyển giao có tình trạng tài chính xấu, lỗ và âm vốn chủ sở hữu, buộc phải có sự hỗ trợ của doanh nghiệp nhận sáp nhập, chuyển giao. Do vậy, quá trình này cũng diễn ra chưa đem lại tác động, thay đổi đáng kể, thậm chí còn là sự chuyển giao khó khăn cho nhau. Như trường hợp chuyển giao các doanh nghiệp, dự án của Tập đoàn công nghiệp tàu thủy Việt Nam (Vinashin) về Tổng công ty hàng hải Việt Nam (Vinalines) và Tập đoàn dầu khí quốc gia Việt Nam (PVN); chuyển giao Công ty viễn thông điện lực (EVN Telecom) thuộc Tập đoàn điện lực Việt Nam (EVN) sang Tập đoàn viễn thông quân đội (Viettel). Nguyên tắc của việc sáp nhập, chuyển giao là nguyên trạng và cùng ngành nghề nên ngoài việc tiếp nhận toàn bộ tài sản, nguồn lực thì các đơn vị tiếp nhận còn gánh cả khoản nợ nần, thua lỗ của các công ty được chuyển giao. Ngoài ra, cũng có nhiều đề xuất chuyển giao, sáp nhập công ty/nhà máy xi măng (do thua lỗ, thiếu thị trường, không có khả năng trả nợ vay), công ty là lâm nông trường, công ty sản xuất xăng sinh học (do thua lỗ, khó có khả năng trả nợ vay đầu tư),...

(3) Những thay đổi về thể chế và hỗ trợ thực hiện

- Các thể chế, cơ chế, chính sách cần xây dựng, điều chỉnh, đã được đặt ra khá cụ thể. Các cơ quan quản lý đã dành nhiều công sức triển khai thực hiện, tuy nhiên, tiến độ còn chậm do phải theo quy trình đã quy định, việc triển khai chưa tạo ra sự chuyển biến cụ thể trên từng nội dung.

Do vậy, trong quá trình xây dựng cũng như triển khai đề án, nhiều tập đoàn, tổng công ty cũng như các bộ, ngành và địa phương vẫn còn lúng túng khi áp dụng các quy định, cơ chế chính sách liên quan. Trọng tâm nhất là vấn đề cổ phần hoá, nhưng khi thực hiện theo Nghị định số 59/2011/NĐ-CP về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần đã gặp một số vướng mắc về mặt cơ chế, ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện. Cụ thể như vấn đề về tổ chức Kiểm toán nhà nước xác định lại giá trị doanh nghiệp, nhiều trường hợp khó đảm bảo theo đúng thời hạn quy định, dẫn tới kéo dài thêm thời gian thực hiện; vấn đề xác định giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp phụ thuộc vào khả năng xử lý nhà, đất và áp giá của chính quyền địa phương; vấn đề đối chiếu toàn bộ công nợ khi xác định giá trị doanh nghiệp trong điều kiện khối lượng giao dịch của các doanh nghiệp (cả công ty mẹ và các công ty con) là rất lớn; vấn đề chuyển giao các đơn vị sự nghiệp không còn cần thiết trong dây chuyền sản xuất kinh doanh của tập đoàn, tổng công ty; vấn đề chuyển đổi chủ nợ đối với các khoản vay, chuyển đổi chủ đầu tư dự án;...

- Trong hàng loạt khó khăn trong thực hiện tái cơ cấu DNNN, không thể không nhắc tới nguồn vốn để thực hiện, nhất là các vấn đề tái cơ cấu nợ, giải quyết lao động dôi dư. Như Tập

³⁸ “Tiếp sức tái cơ cấu doanh nghiệp”, Tạp chí Tài chính doanh nghiệp, 01/2013; “Xử lý nợ, tái cơ cấu doanh nghiệp: Nhìn từ thực tiễn Công ty Mua bán nợ Việt Nam”, Tạp chí Tài chính, 04/2013

đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (Vinacomin) có đội ngũ lao động 140.000 người, dự kiến thực hiện tái cơ cấu, sẽ dôi dư ít nhất 40.000 người³⁹.

Nhìn chung, quá trình tái cơ cấu DNNN có thể khái quát: *Thứ nhất*, góc độ định chế, thực hiện khá nhanh việc tách, nhập, giải thể, thành lập mới các tổng công ty; trong khi đó, các thể chế và thiết chế chưa được hoàn thiện đồng bộ, nhất là hệ thống văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh hoạt động của các doanh nghiệp và chế tài quy định trách nhiệm của đội ngũ cán bộ quản lý, điều hành các cấp trong doanh nghiệp. *Thứ hai*, thiết chế quy định nội bộ, như: điều lệ, quy chế, nội quy và quy trình quy phạm kỹ thuật để quản lý, điều hành doanh nghiệp chưa rõ ràng, minh bạch. *Thứ ba*, trong quá trình tái cơ cấu hoạt động và phát triển, nhiều doanh nghiệp có năng lực còn chưa cao, bị hạn chế nhiều vấn đề có tính quá trình như lao động, công nghệ, thị trường, ... nên chưa có những thay đổi, điều chỉnh rõ nét về định hướng hoạt động và hiệu quả kinh doanh, về sức cạnh tranh...

Một số đề xuất, trao đổi

Đến thời điểm hiện nay (cuối năm 2013), một số nội dung tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 - 2015 đã được các Bộ ngành, địa phương và doanh nghiệp tích cực thực hiện. Đã thể hiện ra được hướng đi, các vấn đề và cách thức thực hiện. Đồng thời, cũng đã cho thấy khối lượng rất lớn các vấn đề phải xử lý, có tính phức tạp cao, liên quan nhiều đến các vấn đề khác của nền kinh tế xã hội, đòi hỏi có sự cân nhắc kỹ lưỡng. Bên cạnh đó, cũng còn một số nội dung mới đang bước đầu triển khai, như việc tái cơ cấu theo ngành, lĩnh vực không phân biệt cấp cơ quan quản lý (thời hạn trong quý III năm 2012); tái cơ cấu toàn diện tập đoàn, tổng công ty trong nội dung về xây dựng chiến lược phát triển đến năm 2015, tầm nhìn đến 2020, xây dựng phương án tài chính để triển khai nhiệm vụ chính được giao và xử lý các tồn tại về tài chính (thời hạn trong Quý III năm 2012);...

Để thực hiện tốt Đề án tái cơ cấu DNNN tạo bước đột phá, biến đổi về chất, mang lại hiệu quả cao đối với hoạt động sản xuất kinh doanh của DNNN, có thể xem xét những giải pháp sau đây:

- Việc tái cơ cấu DNNN, nhất là tập đoàn, tổng công ty phải đồng thời xử lý hàng loạt vấn đề, đòi hỏi phải có nguồn lực hỗ trợ. Thêm nữa việc tái cơ cấu diễn ra cùng một lúc, có thể tác động không tốt đến kinh tế, xã hội, gây thiệt hại cho doanh nghiệp, cho Nhà nước. Việc tái cơ cấu cũng phải xuất phát từ mục tiêu cụ thể của từng DNNN, không thể đi theo một kế hoạch đề ra chung.

Do vậy, nên chọn một vài tập đoàn, tổng công ty để tập trung thực hiện và hỗ trợ tái cơ cấu theo từng tình huống cụ thể của doanh nghiệp, từ đó làm cơ sở hoàn thiện các cơ chế, giải pháp cho hoạt động tái cơ cấu DNNN trên diện rộng.

- Cần đặt lộ trình tái cơ cấu DNNN, các tập đoàn, tổng công ty trong mối quan hệ khách quan giữa doanh nghiệp - là pháp nhân kinh doanh vì lợi nhuận với thị trường và các vấn đề xã hội, trong mối quan hệ lợi ích giữa doanh nghiệp là chủ thể kinh doanh độc lập và Nhà nước là chủ sở hữu đầu tư. Để từ đó, nhận thức rõ hơn tính quá trình, tính cụ thể riêng của việc tái cơ cấu từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty. Qua đó, nên thực hiện phân loại, xác định danh mục ngành nghề kinh doanh chính của DNNN để công bố công khai danh sách doanh nghiệp phải cổ phần hóa, thoái vốn. Nhưng thời điểm quyết định và cách thức thực hiện có thể linh hoạt, theo tình huống cụ thể và phù hợp lợi ích doanh nghiệp, Nhà nước và xã hội để đảm bảo hiệu quả chung.

³⁹“Chọn 2 -3 tập đoàn để tái cơ cấu điểm”, Đầu tư chứng khoán, 11/2013

- Cần có chính sách, quy định pháp lý phù hợp trong việc chuyển nhượng dự án, chuyển nhượng quyền sử dụng đất, bán tài sản,... để tái cơ cấu lại doanh nghiệp. Không nhất thiết phải theo con đường duy nhất là cổ phần hóa.

- Cần quy định buộc các DNNN, tập đoàn, tổng công ty phải công bố thông tin kịp thời như các doanh nghiệp niêm yết với các nội dung như: báo cáo tài chính hợp nhất nửa năm và hàng năm đã kiểm toán, quyết định, nghị quyết của các chủ sở hữu, của hội đồng quản trị, danh mục các dự án đầu tư và tiến độ dự án đang triển khai, các giao dịch lớn, khoản vay lớn...

Ngoài ra, do tính chất sở hữu là của Nhà nước, nên thông tin công bố phải theo chuẩn mực cao hơn, thông tin đầy đủ hơn như thông tin về tiền lương, thưởng, thông tin về sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp,...

- Sửa đổi, bổ sung Nghị định 59/2011/ NĐ-CP ngày 18/07/2011 của Chính phủ về chuyển DN 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần để tạo điều kiện cho DN đẩy nhanh việc cổ phần hoá với nội dung cần bổ sung sửa đổi là:

+ Xem xét điều chỉnh quy định về phương pháp tính giá trị và trách nhiệm của DN, của đơn vị tư vấn cổ phần hóa. Nên bổ sung chế tài chặt chẽ, hoặc có thêm sự giám sát, đánh giá việc xác định giá trị doanh nghiệp và thực hiện cổ phần hóa, hơn là bổ sung thêm việc kiểm toán, vừa không rõ trách nhiệm, vừa kéo dài thêm thời gian cổ phần hóa.

- Xác định giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp: Để khắc phục triệt để những vướng mắc khi xác định giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp thì cơ chế quản lý đất đai đối với các DNNN cổ phần hoá nên điều chỉnh theo hướng quy định về nguyên tắc, tất cả diện tích đất doanh nghiệp cổ phần hoá đang quản lý và sử dụng phải chuyển sang thực hiện ký hợp đồng thuê đất có thời hạn với cơ quan có thẩm quyền, trừ những trường hợp đặc biệt thì có cơ chế xử lý cụ thể. Qua đó, khắc phục bất cập trong quá trình xác định giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp trong thời gian qua để đẩy nhanh tiến trình cổ phần hoá, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi để Nhà nước triển khai thực hiện các quy hoạch, sử dụng quỹ đất có hiệu quả, tránh thất thoát.

- Việc quy định tổ chức đấu thầu chọn tổ chức tư vấn định giá: Để tháo gỡ khó khăn, tạo điều kiện cho doanh nghiệp đẩy nhanh quá trình cổ phần hoá, đề nghị sửa đổi việc quy định tổ chức đấu thầu theo quy định tại Nghị định số 85/2009/NĐ-CP ngày 15/10/2009 của Chính phủ, hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu. Cụ thể: Đối với các gói thầu tư vấn định giá có giá trị không quá 3 tỷ đồng và không có từ 02 tổ chức tư vấn định giá đăng ký tham gia cung cấp dịch vụ tư vấn định giá trở lên thì cơ quan có thẩm quyền quyết định phương án cổ phần hóa, quyết định chỉ định thầu lựa chọn tổ chức tư vấn định giá. Trường hợp gói thầu có giá trị không quá 3 tỷ đồng nhưng xét thấy cần phải tổ chức đấu thầu thì thực hiện đấu thầu theo quy định của pháp luật về đấu thầu; Đối với các gói thầu có giá trị từ 3 tỷ đồng trở lên, doanh nghiệp cổ phần hóa phải tổ chức đấu thầu theo quy định. Cơ quan có thẩm quyền quyết định phương án cổ phần hóa tiến hành lựa chọn tổ chức tư vấn định giá trên cơ sở kết quả đấu thầu.

Đồng thời bổ sung chế tài kiểm tra, thanh tra (lựa chọn điểm) việc tư vấn định giá, kèm theo các biện pháp xử lý phù hợp.

- Đối với các đơn vị sự nghiệp trong tập đoàn, tổng công ty: Khi cổ phần hoá DNNN với sức ép của chỉ tiêu cổ tức, sắp xếp lại lao động, các tập đoàn, tổng công ty chỉ muốn để lại một số đơn vị sự nghiệp thật sự cần thiết cho mình sau này, trong khi hiện có rất nhiều đơn vị sự nghiệp tại các tập đoàn, tổng công ty. Để giải quyết vấn đề này, cần có cơ chế cho phép các tập đoàn, tổng công ty được lựa chọn các đơn vị sự nghiệp cần cho hoạt động của công ty cổ phần sau này, tính trong trong phương án cổ phần hoá. Các đơn vị sự nghiệp còn lại

được bàn giao về cho bộ quản lý ngành để sắp xếp lại theo quy định hiện hành, như chuyển các viện nghiên cứu thành các doanh nghiệp khoa học công nghệ, các viện, trường thành các đơn vị sự nghiệp có thu, Nhà nước có thể hỗ trợ một phần kinh phí.

- Nguồn lực hỗ trợ để thực hiện tái cơ cấu là rất cần thiết. Trong điều kiện hạn chế từ Nhà nước (với vai trò là chủ sở hữu), cần khẩn trương xây dựng cơ chế cụ thể để các doanh nghiệp khi tái cơ cấu có thể sử dụng nguồn lực từ chính doanh nghiệp để xử lý vấn đề phát sinh. Thí dụ chi phí cho lao động dôi dư được trích từ các quỹ của doanh nghiệp, cơ chế chuyển hoặc bán khoản nợ đọng khó thu hồi và có sự bù đắp thiếu hụt từ các quỹ của doanh nghiệp hoặc xác định là lỗ kinh doanh để bù trừ với các khoản thu nhập khác, cơ chế chuyển giao hoặc bán dự án đầu tư vượt quá khả năng đầu tư và quản lý của doanh nghiệp hoặc không đem lại hiệu quả kinh tế,... Đồng thời thúc đẩy và tạo cơ chế hợp lý để doanh nghiệp có thể tiếp cận các nguồn vốn tín dụng hỗ trợ cho việc tái cơ cấu nợ, thực hiện các dự án đầu tư ứng dụng công nghệ mới, phục vụ cho các ngành nghề kinh doanh chính của các tập đoàn, tổng công ty.

- Có cơ chế tạo điều kiện cho các tập đoàn, tổng công ty được chuyển chủ nợ khi thực hiện sáp nhập, chia tách doanh nghiệp theo Đề án tái cơ cấu. Các tập đoàn, tổng công ty được đầu tư tăng tỷ lệ vốn góp vào các công ty cổ phần thuộc ngành nghề kinh doanh chính, để đạt tỷ lệ vốn nắm giữ ở công ty cổ phần theo quy định tại Quyết định số 929/QĐ-TTg.

Tóm lại, để đẩy nhanh quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp, bản thân các tập đoàn, tổng công ty nhà nước phải chủ động, triển khai thực hiện Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, tận dụng mọi điều kiện, nguồn lực, để đầu tư nâng cấp, mở rộng, đổi mới máy móc, thiết bị khoa học, công nghệ. Các tập đoàn, tổng công ty phải chủ động và nhanh chóng sắp xếp lại tổ chức theo hướng tinh, gọn, hiệu quả để đưa bộ máy vào hoạt động. Đối với Nhà nước, cần hoàn chỉnh, bổ sung cơ chế chính sách phù hợp với trình độ quản lý. Các cơ quan quản lý chuyên ngành cần thường xuyên đối thoại, lắng nghe doanh nghiệp để có những điều chỉnh cơ chế, chính sách phù hợp, tháo gỡ khó khăn, tạo điều kiện để doanh nghiệp phát triển sản xuất kinh doanh.

Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo của Bộ Tài chính số 336/BC-CP ngày 16/11/2012
2. Một số bài báo, thông tin đăng trên Tạp chí tài chính doanh nghiệp, trang Thông tin điện tử của Bộ Tài chính
3. Các đề án tái cơ cấu của tập đoàn, tổng công ty và Quyết định phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ

BÌNH LUẬN BÁO CÁO

TS. Trần Tiến Cường

(Bình luận Báo cáo “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước: Thực trạng và vấn đề”)

(1) Đây là một báo cáo khá tốt thể hiện nỗ lực phân tích, đánh giá về quá trình tái cơ cấu DNNN đang diễn ra ở Việt Nam.

Báo cáo đã tổng quan được thực trạng tái cơ cấu DNNN đang tiến hành trong cả nước.

Báo cáo đã tổng quan có sức thuyết phục với những minh chứng bằng thông tin, số liệu về những vị trí quan trọng và tiềm lực rất lớn DNNN đang nắm giữ. Điều đó đưa ra tín hiệu cảnh báo đáng lưu ý là, bên cạnh sự cần thiết tái cơ cấu DNNN để giải quyết rất nhiều vấn đề tồn đọng, hạn chế đã tích tụ lại, cần lựa chọn cách đi và lộ trình tái cơ cấu thích hợp để vừa hoá giải các vấn đề, vừa đủ sức, đủ nguồn lực để tái cơ cấu có hiệu lực, hiệu quả toàn bộ khu vực DNNN. Điều đó là gợi ý rất đáng suy ngẫm về cách đi và lộ trình tái cơ cấu DNNN.

Báo cáo đã khái quát cô đọng, rõ ràng về mục tiêu, yêu cầu, nhiệm vụ, giải pháp cần thực hiện và nội dung chính của Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 - 2015” được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012.

Báo cáo cho thấy việc tái cơ cấu DNNN hiện nay ở Việt Nam là thực hiện theo đường hướng của Quyết định 929/QĐ-TTg. Bản chất tái cơ cấu DNNN là xây dựng, triển khai các đề án thành phần để triển khai Quyết định 929/QĐ-TTg vào thực tế.

(2) Có thể nhấn mạnh và bổ sung thêm nhận xét về kết quả tái cơ cấu DNNN mới chỉ thể hiện ở những con số bề nổi như số đề án được phê duyệt (ban hành 1 đề án khung; phê duyệt 100/101 đề án tổng thể sắp xếp, đổi mới DNNN của các bộ, ngành, địa phương; phê duyệt hơn 40 đề án tái cơ cấu doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty cụ thể); thu gọn số lượng đầu mối doanh nghiệp theo phương cách cũ là sáp nhập, hợp nhất, chuyển giao doanh nghiệp, chuyển giao dự án; giảm bớt ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh để tập trung vào ngành, lĩnh vực kinh doanh chính cũng bằng cách chuyển giao doanh nghiệp, chuyển giao dự án...

Có cảm nhận rằng dường như hoạt động tái cơ cấu DNNN vẫn đi theo đường mòn cũ trước đây, mới chỉ tác động vào và làm hạn chế một số nhân tố tạo nên sự phát triển theo chiều rộng của DNNN như thu hẹp số lượng doanh nghiệp, thu hẹp số lượng ngành nghề kinh doanh...

Đối với những nhân tố tạo nên chiều sâu phát triển của DNNN hoặc dẫn đến chuyển động về chất của cấu trúc khu vực DNNN, thì theo người đọc tái cơ cấu DNNN dường như đang gặp trở ngại hay bế tắc về biện pháp thúc đẩy. Ví dụ, tái cơ cấu DNNN chưa dẫn đến chuyển động về chất của cơ cấu tổ chức quản lý điều hành, quản lý tài chính, chất lượng lao động, chất lượng và phẩm chất cán bộ quản lý điều hành, đào tạo lao động, năng suất lao động, hiệu quả hoạt động.... Có thể đồng tình với tác giả rằng đây đang là thách thức thực sự nên chưa nhận thấy có nhiều tiến triển. Trên thực tế hầu như chưa ghi nhận thấy có những hoạt động theo hướng này. Đánh giá của Ủy ban kinh tế của Quốc hội (được tác giả trích dẫn trong Báo cáo) rằng “việc triển khai thực hiện tái cơ cấu DNNN chưa có tính chiến lược, còn rời rạc, chủ yếu là chuyển giao nội bộ tập đoàn, tổng công ty hoặc giữa các DNNN, chưa tạo

ra động lực và áp lực để buộc các DNNN đẩy nhanh quá trình tái cấu trúc doanh nghiệp” cũng không có khác biệt với nhận xét trên.

Từ thực trạng này có thể nhận thấy hàm ý là cần buộc các cơ quan nhà nước cũng như các DNNN phải tập trung hơn các biện pháp, các nỗ lực và nguồn lực để thực hiện tái cơ cấu DNNN có chiều sâu hơn thì mới thoát khỏi vòng xoáy của việc sắp xếp, đổi mới DNNN đã từng diễn ra trước đây nhưng nay được đổi tên gọi là tái cơ cấu DNNN.

(3) Đường như kết quả tái cơ cấu cho đến nay mới chỉ phản ánh những bước đi đầu tiên trong một quá trình dài đầy khó khăn để đạt đến sự chuyển biến về chất trong cấu trúc của toàn bộ khu vực DNNN và cải thiện hiệu quả sản xuất kinh doanh của từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty. Thực tế cho thấy tái cơ cấu DNNN được triển khai theo một quy trình tốn phí về thời gian và thủ tục. Lý do là vì tái cơ cấu thực hiện theo quy trình gồm 3 tầng (lớp) đề án và một quá trình thực hiện với nhiều thủ tục và thời gian dành cho: *một là*, xác định đường hướng chung về tái cơ cấu DNNN (Quyết định 929/QĐ-TTg); *hai là*, xây dựng phê duyệt đề án tổng thể về sắp xếp, đổi mới DNNN (đối với tổng thể toàn bộ các doanh nghiệp, tổng công ty của các Bộ, UBND cấp tỉnh và các tập đoàn kinh tế nhà nước); *ba là*, xây dựng và phê duyệt từng đề án cụ thể của từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty (các đề án tái cơ cấu từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty cụ thể); và *cuối cùng*, là việc triển khai thực hiện trên thực tế các đề án tái cơ cấu cụ thể từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty.

Cụ thể có 3 bước về xây dựng, ban hành, phê duyệt 3 tầng (lớp) đề án như sau:

Bước đầu tiên là xây dựng, ban hành một đề án chung có tính chất khung về định hướng tái cơ cấu chung các DNNN. Đây là đề án kèm theo Quyết định 929/QĐ-TTg, do Thủ tướng Chính phủ ban hành tháng 7/2012. Đề án khung đóng vai trò làm nền móng và định hướng chung cho tái cơ cấu toàn bộ khu vực DNNN nói chung và các DNNN cụ thể. Các đề án khác tiếp theo, gồm đề án tổng thể về sắp xếp, đổi mới DNNN và đề án tái cơ cấu cụ thể từng DNNN, theo nguyên tắc không được trái và mâu thuẫn với đề án khung này.

Tiếp theo là xây dựng, phê duyệt các đề án tổng thể về sắp xếp, đổi mới DNNN (thường gọi là phương án tổng thể sắp xếp, đổi mới DNNN). Các đề án tổng thể này do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đối với từng Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, tập đoàn kinh tế nhà nước.

Bước thứ ba, ở mức chi tiết hơn, là xây dựng, phê duyệt các đề án tái cơ cấu cụ thể từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty. Các đề án tái cơ cấu cụ thể từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty do Thủ tướng Chính phủ hoặc do Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt.

Chỉ riêng với 3 tầng lớp đề án nêu trên, thì thời gian tính gộp từ khi có chủ trương tái cơ cấu DNNN tại Hội nghị TW ba khoá XI (tháng 10/2011) đến khi phê duyệt được trên 40 đề án tái cơ cấu doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty (tháng 8/2013) đã là khoảng gần 2 năm. Do số DNNN đã được phê duyệt đề án tái cơ cấu còn khiêm tốn, số DNNN còn lại đang xây dựng đề án để phê duyệt tiếp đương nhiên là nhiều hơn, nên thời gian dành cho thủ tục xây dựng, phê duyệt đề án đối với các doanh nghiệp còn lại này rõ ràng không phải là ít. Nghĩa là, thời gian tiến hành các thủ tục xây dựng, phê duyệt đề án tái cơ cấu DNNN là nhân tố quan trọng tác động đến việc kéo dài quá trình tái cơ cấu DNNN.

Sau khi thực hiện xong thủ tục xây dựng, ban hành, phê duyệt 2 loại đề án đầu tiên, những doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty được phê duyệt đề án tái cơ cấu mới chuyển sang giai đoạn triển khai thực hiện tái cơ cấu trên thực tế. Đây là khâu cuối của tái cơ cấu DNNN, là trọng tâm, là nội dung chính của tái cơ cấu DNNN. Chính vì vậy ở giai đoạn này rất cần có nhiều nỗ lực, thời gian và cả nguồn lực (như tài chính, nhân lực, sự chỉ đạo, giám sát, đánh giá, điều chỉnh...) để thực hiện các hoạt động tái cơ cấu.

(4) Tác giả của Báo cáo đã đưa ra các phân tích sâu sắc về thực trạng xây dựng các đề án. Cơ bản đồng tình với tác giả về nhiều đánh giá như: các đề án của các doanh nghiệp chưa đánh giá sát tồn tại của doanh nghiệp (như tồn tại về cơ cấu tổ chức quản lý điều hành, quản lý tài chính, hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh); hoặc đề án chưa cụ thể để có thể thực hiện và giám sát được; hoặc nội dung tái cơ cấu không dễ thực hiện, có những thách thức; việc thực hiện đòi hỏi phải có thời gian; hoặc sắp xếp thu gọn đầu mối bằng sáp nhập, hợp nhất là nổi trội mà chưa có các giải pháp căn bản để tái cơ cấu hướng theo mục tiêu tập trung vào ngành nghề kinh doanh chính và cải thiện hiệu quả sản xuất kinh doanh.

Đồng thời có thể bổ sung thêm đánh giá về một số hạn chế, bất cập trong tổ chức thực hiện tái cơ cấu DNNN đang diễn ra hiện nay như:

- Mặc dù là khâu then chốt của quá trình tái cơ cấu DNNN, nhưng việc triển khai một cách thực chất và có hiệu quả các đề án tái cơ cấu từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty vào thực tế hình như chưa nhận được sự quan tâm tương xứng. Khâu này đang tỏ ra “đuối tầm, đuối sức” trong quá trình thực hiện tái cơ cấu DNNN.

- Báo cáo dường như tập trung nhiều hơn nếu không muốn nói là chủ yếu vào phân tích, đánh giá các đề án - những nội dung mới chỉ được thể hiện trên giấy, theo giả định, hoạch định. Điều đó đương nhiên là cần thiết nhưng chưa đủ. Nếu như Báo cáo có những phân tích đánh giá về diễn tiến trên thực tế của các đề án tái cơ cấu doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty thì sẽ có bức tranh thực tế hơn. Khi đó sẽ biết được diễn biến thực của tái cơ cấu, kết quả của tái cơ cấu, mục đích đạt được của tái cơ cấu.

- Các thông tin về triển khai và kết quả thực hiện các đề án tái cơ cấu doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty có lẽ chưa được đầy đủ và thiếu tính minh bạch ngay cả với các cơ quan nhà nước. Có lẽ vì vậy nên nó cũng chưa được đậm nét hoặc có hình bóng rõ ràng trong Báo cáo này.

Báo cáo có dẫn chiếu một số số liệu và đánh giá về tái cơ cấu DNNN tại Diễn đàn kinh tế mùa thu 9/2013 và của Ủy ban kinh tế của Quốc hội. Mặc dù vậy, sự thiếu hụt về thông tin, số liệu về tái cơ cấu thực của DNNN sau phê duyệt đề án cho thấy công tác theo dõi, giám sát việc triển khai thực hiện các đề án đã phê duyệt chưa được đặt đúng vị trí trong tái cơ cấu DNNN. Cũng vì vậy, khó có cơ sở tin rằng tái cơ cấu DNNN đạt được kết quả, tốc độ và tiến độ như kỳ vọng. Và như vậy thì tái cơ cấu DNNN vẫn còn có quá nhiều việc phải làm để đạt được mục tiêu trên thực tế trở thành một trong ba mũi chủ công của tái cơ cấu kinh tế (cùng với tái cơ cấu đầu tư công và tái cơ cấu ngân hàng và thị trường tài chính).

- Việc tổ chức tái cơ cấu DNNN chưa được đặt đúng vị trí trung tâm trong khâu triển khai thực hiện đề án, kể cả thể hiện trong đề án và triển khai trên thực tế. Trong Báo cáo cũng chưa nhận thấy hoặc chưa thể hiện rõ các nỗ lực đã tiến hành để triển khai các hoạt động sau phê duyệt đề án. Dường như công việc này được quan niệm là thuộc trách nhiệm của cấp dưới (DNNN và Bộ, UBND cấp tỉnh). Có thể coi cách thực hiện này là khoán cho các doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty tự xoay sở với đề án đã được cấp trên phê duyệt.

- Chưa rõ tư duy và cơ chế triển khai thực hiện 3 tầng đề án xuống đến doanh nghiệp trong tái cơ cấu DNNN: Đó có phải là khuôn cứng vào 3 tầng đề án (đề án khung; đề án tổng thể sắp xếp, đổi mới DNNN; đề án cụ thể của từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty) hay có thể điều chỉnh trong quá trình triển khai đề án vào thực tiễn.

- Chưa làm rõ hay chưa thấy có cơ chế điều chỉnh cần thiết đối với các đề án khi triển khai vào thực tế có những khác biệt so với đề án phê duyệt hoặc có những phát sinh mới.

- Trong các đề án tái cơ cấu và trên thực tế (qua đánh giá của tác giả Báo cáo) cũng chưa làm rõ các nguồn lực và cơ chế chính sách tạo ra nguồn lực để tiến hành các hoạt động tái cơ cấu DNNN.

(5) Những vấn đề khác cũng rất đáng được quan tâm, đó là tái cơ cấu trên thực tế đối với từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty đã được phê duyệt đề án diễn ra như thế nào? có bám sát hay lệch pha với nội dung, yêu cầu của 3 loại đề án nêu trên? đặc biệt là so với những định hướng về tái cơ cấu DNNN của Quyết định 929/QĐ-TTg và định hướng sắp xếp lại DNNN trong các đề án tổng thể sắp xếp, đổi mới DNNN đã được phê duyệt. Thực tế triển khai thực hiện tái cơ cấu cụ thể các doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty có quyền đặt ra câu hỏi là khi thực hiện tái cơ cấu cho thấy cần có điều chỉnh lại định hướng tái cơ cấu và sắp xếp tổng thể DNNN thì có được không? cơ chế thực hiện các điều chỉnh này như thế nào? Đây là những vấn đề chưa nhận thấy có những quan tâm trong thực hiện tái cơ cấu DNNN cũng như trong Báo cáo này.

(6) Đánh giá của tác giả Báo cáo về hàng loạt các khó khăn cản trở các doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty thực hiện theo đúng tiến trình tái cơ cấu do các đề án đề ra là có cơ sở. Ví dụ, bức tranh tài chính u ám của nhiều các DNNN đòi hỏi phải tái cơ cấu nhưng vướng phải các trở ngại về thể chế, cơ chế, chính sách, công cụ xử lý nợ, năng lực của Công ty mua bán nợ và Tài sản tồn đọng (DATC) mặc dù cách xử lý nợ của DATC là thích hợp... Những vấn đề khác như mâu thuẫn giữa yêu cầu thoái vốn ngoài ngành đúng thời hạn năm 2015 và thị trường tài chính, chứng khoán, bất động sản trầm lắng khó đảm bảo thoái vốn mà không ảnh hưởng đến mục tiêu bảo toàn, phát triển vốn, hoặc khó thực hiện yêu cầu không để thấp hơn giá thị trường hoặc giá trên sổ sách...

Chính những vấn đề trên trở thành rào cản đối với lãnh đạo của nhiều tập đoàn, tổng công ty bắt tay vào thoái vốn ngoài ngành do lo sợ vi phạm quy định của Quyết định 929/QĐ-TTg, Nghị định 71/2013/NĐ-TTg và Thông tư 117/2010/TT-BTC về việc bảo đảm yêu cầu bảo toàn, phát triển vốn khi tái cơ cấu và một số yêu cầu khác.

(7) Về cách thức và lộ trình thực hiện tái cơ cấu DNNN có thể đồng tình với đánh giá của tác giả là DNNN có nhiều tiềm lực, giữ nhiều vị trí quan trọng nhưng đối mặt với nhiều vấn đề sản xuất kinh doanh và tồn đọng về tài chính nên khó thay đổi được trong thời gian ngắn. Hàm ý ở đây là cần cân nhắc giữa “được” và “mất”, “cơ hội” và “thách thức” trong sử dụng cách thức thực hiện tái cơ cấu và lộ trình thực hiện như đang làm với việc đổi mới, thay đổi cách thức thực hiện tái cơ cấu và lộ trình thực hiện tái cơ cấu.

Gợi ý của tác giả nên xem xét lại cách thức thực hiện tái cơ cấu hoặc lộ trình thực hiện tái cơ cấu là đáng suy ngẫm. Trong đó, gợi ý về giải pháp chọn một vài tập đoàn, tổng công ty để tập trung thực hiện là một hướng đi có điều chỉnh lại so với định hướng ban đầu của Quyết định 929/QĐ-TTg. Tuy nhiên vấn đề cần xem xét tiếp để quyết định là lấy tiêu chí nào để lựa chọn một vài tập đoàn, tổng công ty thay vì làm đại trà như hiện nay là vấn đề cần được xem xét tiếp.

Báo cáo đã đưa ra một số gợi ý khác về giải pháp có giá trị tham khảo, coi đó như là điều kiện cho tái cơ cấu, ví dụ: tái cơ cấu không khuôn mẫu mà căn cứ điều kiện, bối cảnh, mục tiêu cụ thể từng doanh nghiệp; không nhất thiết tái cơ cấu bằng cổ phần hoá mà có thể bằng chuyển nhượng doanh nghiệp, dự án nhưng cần có chính sách, pháp luật thích hợp về việc này; các gợi ý về hoàn thiện chính sách, pháp luật về cổ phần hoá giúp thúc đẩy tái cơ cấu; chuẩn bị nguồn lực cho tái cơ cấu và cơ chế, chính sách tạo nguồn lực; buộc DNNN công bố thông tin ít nhất như doanh nghiệp niêm yết; cơ chế chuyển chủ nợ trong sáp nhập, chia tách doanh nghiệp v.v. Điều đó cho thấy tác giả có cái nhìn thực tế. Người đọc đồng tình với cách tiếp cận đó: trước khi (và kể cả trong khi) tái cơ cấu các DNNN cụ thể vẫn cần xem xét điều chỉnh về đường hướng, phương pháp, bước đi, lộ trình của đề án khung (Quyết định 929/QĐ-TTg). Có nghĩa là, cần có tiếp cận mềm dẻo về tái cơ cấu DNNN miễn là đảm bảo đạt được mục đích tái cơ cấu.

Trong đó, mục tiêu tái cơ cấu DNNN, theo tôi, cần nhận thức hơi khác so với Quyết định 929/QĐ-TTg. *Thứ nhất*, mục tiêu tái cơ cấu toàn bộ khu vực DNNN là thu hẹp hơn về phạm vi ngành, lĩnh vực kinh doanh so với Quyết định 929/QĐ-TTg và thu hẹp hơn mức độ nắm giữ sở hữu nhà nước trong các ngành, lĩnh vực kinh doanh này. Nghĩa là, mục tiêu tái cơ cấu ngành, lĩnh vực kinh doanh cũng tương tự như thực hiện sắp xếp, đổi mới tổng thể DNNN theo các quyết định của Thủ tướng Chính phủ trước đây nhưng lần này là phiên bản nâng cấp. *Thứ hai*, mục tiêu tái cơ cấu các DNNN cụ thể (doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty) là tái cơ cấu ngành, lĩnh vực kinh doanh của các doanh nghiệp đó để tập trung vào ngành, lĩnh vực kinh doanh chính. Tuy nhiên, điều khác biệt ở đây, theo tôi, không phải mọi doanh nghiệp đều bắt buộc tái cơ cấu thu hẹp vào ngành, lĩnh vực kinh doanh chính mà tùy thuộc điều kiện doanh nghiệp. Nếu đang có hiệu quả và có đủ hoặc dồi dào năng lực, nguồn lực thì không nên buộc doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty tái cơ cấu ngành nghề lĩnh vực kinh doanh theo khuôn mẫu chung thu hẹp vào ngành, lĩnh vực kinh doanh chính. Hãy để những doanh nghiệp này được phát triển theo năng lực, hiệu quả nhưng với sự giám sát chặt chẽ của chủ sở hữu đối với việc đầu tư ngoài ngành, lĩnh vực kinh doanh chính. *Thứ ba*, mục tiêu về hiệu quả sản xuất kinh doanh về trung và dài hạn là như theo Quyết định 929/QĐ-TTg. Nhưng cần nhận thức rằng, những mục tiêu đó là biểu hiện về kết quả cuối cùng của tái cơ cấu. Mục tiêu thực chất của tái cơ cấu là phải tạo ra điều kiện bền vững cho việc đạt được kết quả, hiệu quả mong muốn này. Đó là những yếu tố như tính bền vững, ít rủi ro về tài chính, cấu trúc vốn, tổ chức quản lý, nhân lực quản lý, quản trị hiện đại, sự giám sát, kiểm soát nội bộ và bên ngoài và của chủ sở hữu, tính minh bạch và giải trình, v.v. Đây là điều cần thiết phải đạt tới và kiểm soát thường xuyên.

(8) Từ thực trạng tiến hành tái cơ cấu DNNN đang diễn ra hiện nay với đặc trưng là nhiều thủ tục và thời gian phê duyệt đề án đồng thời với tái cơ cấu dàn trải cho toàn bộ các DNNN mà không có trọng tâm và ưu tiên thì nên chăng thay đổi cách tiếp cận tái cơ cấu DNNN, thoát ly khỏi cách làm truyền thống. Đó là chuyển từ cách tiếp cận dàn trải sang cách tiếp cận ưu tiên: lựa chọn ngành, lĩnh vực ưu tiên và doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty ưu tiên để tái cơ cấu. Nghĩa là, từ xác định ngành, lĩnh vực cần nắm giữ phù hợp vai trò của DNNN và kinh tế nhà nước trong trung và dài hạn lựa chọn những doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty có (hay dự định có) ngành, lĩnh vực hoạt động phù hợp với ngành, lĩnh vực cần nắm giữ để ưu tiên tái cơ cấu trước. Những nỗ lực về nguồn lực và về thời gian nên dành cho tái cơ cấu những doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty này.

**TÁI CƠ CẤU TẬP ĐOÀN BƯU CHÍNH VIỄN THÔNG VIỆT NAM : KẾT QUẢ BƯỚC ĐẦU,
CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC**
Nguyễn Bá Nghĩa

I. KHÁI QUÁT VỀ HIỆN TRẠNG CỦA TẬP ĐOÀN BƯU CHÍNH VIỄN THÔNG VIỆT NAM.

Thực hiện Luật Doanh nghiệp 2005 và Nghị định 25/2010/NĐ-CP ngày 19/3/2010 của Chính phủ “Về chuyển đổi công ty Nhà nước thành Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên và tổ chức quản lý công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu”, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 955/QĐ-TTg ngày 24/6/2010 chuyển Công ty mẹ - Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu; Quyết định 180/QĐ-TTg ngày 28/01/2011 phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động của Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam - VNPT.

VNPT được tổ chức và hoạt động theo mô hình công ty mẹ-công ty con, trong đó Công ty mẹ bao gồm Cơ quan Tập đoàn và 78 đơn vị trực thuộc, hạch toán phụ thuộc với 05 Công ty kinh doanh dịch vụ trên phạm vi toàn quốc, 63 VNPT tỉnh, thành phố và một số đơn vị thuộc khối đào tạo, đơn vị thuộc khối y tế. Tập đoàn có 03 công ty con do VNPT nắm giữ 100% vốn điều lệ, 03 công ty con do mẹ đầu tư nắm giữ trên 50% vốn điều lệ; đầu tư góp vốn vào hơn 80 doanh nghiệp và tổ chức kinh tế trong và ngoài nước (chiếm gần 4% vốn điều lệ của VNPT).

Với nhiệm vụ bảo toàn và phát triển vốn Nhà nước đầu tư tại VNPT và vốn của VNPT đầu tư tại các doanh nghiệp khác; hoàn thành các nhiệm vụ khác do Nhà nước giao; Tối đa hoá hiệu quả hoạt động của Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Quốc gia Việt Nam và phát triển thành Tập đoàn kinh tế có trình độ công nghệ, quản lý hiện đại và chuyên môn hoá cao, trong đó viễn thông và công nghệ thông tin là các ngành, nghề kinh doanh chính; gắn kết chặt chẽ giữa sản xuất, kinh doanh với khoa học, công nghệ, nghiên cứu, đào tạo; có sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế; làm nòng cốt để ngành Viễn thông - CNTT Việt Nam phát triển nhanh và bền vững, cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế có hiệu quả VNPT tập trung chủ yếu vào kinh doanh các dịch vụ và sản phẩm viễn thông; Dịch vụ và sản phẩm công nghệ thông tin; Dịch vụ và sản phẩm truyền thông và một số ngành nghề có liên quan như khảo sát, tư vấn, thiết kế, xây dựng, lắp đặt, bảo dưỡng các công trình viễn thông, công nghệ thông tin và truyền thông; Sản xuất, kinh doanh xuất nhập khẩu, cung ứng vật tư, thiết bị viễn thông, công nghệ thông tin và truyền thông...

Với những nỗ lực của tập thể cán bộ viên chức và người lao động trong doanh nghiệp, trong giai đoạn 2008-2012, mặc dù nền kinh tế Việt Nam gặp nhiều khó khăn do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, nhu cầu sử dụng các dịch vụ viễn thông, CNTT sụt giảm mạnh; cạnh tranh ngày càng khốc liệt dẫn đến việc chia sẻ thị phần các dịch vụ viễn thông, CNTT ngày càng mạnh mẽ. Trong bối cảnh đó, toàn thể cán bộ công nhân viên Tập đoàn đã nỗ lực phấn đấu, vượt qua khó khăn thách thức, duy trì được mức độ tăng trưởng doanh thu ở mức khá (21,57%/năm), nộp NSNN luôn vượt kế hoạch đề ra và là một trong những doanh nghiệp đóng góp lớn vào ngân sách Nhà nước trong nhiều năm qua.

Kết quả sản xuất kinh doanh của Tập đoàn giai đoạn 2008-2012

Đơn vị tính: Tỷ đồng

Chỉ tiêu	Năm 2008	Năm 2009	Năm 2010	Năm 2011	Năm 2012	Bình quân năm
Tổng doanh thu phát sinh	59.704	79.772	92.985	120.800	130.390	96.730
Lợi nhuận trước thuế	12.994	9.568	8.871	8.621	9.291	9.755
Nộp ngân sách	7.222	7.530	8.729	7.451	7.561	7.698

II. TÁI CƠ CẤU VNPT - KẾT QUẢ BƯỚC ĐẦU, CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC.

Thực hiện Nghị quyết Trung ương 3 khoá XI của Đảng về tái cơ cấu nền kinh tế, Nghị quyết Trung ương 4 khoá XI của Đảng về xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020; Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc Phê duyệt Đề án "Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015" và các Chỉ thị, Nghị quyết, định hướng chỉ đạo của Đảng và Chính phủ về tái cơ cấu nền kinh tế trong đó có tái cơ cấu các tập đoàn kinh tế nhà nước, Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam đã triển khai nhiều giải pháp cụ thể để đạt được các mục tiêu của tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước như:

- Xây dựng có cơ cấu hợp lý hơn, tập trung vào ngành, lĩnh vực chính; cung cấp sản phẩm, dịch vụ viễn thông-công nghệ thông tin-truyền thông; phục vụ sự lãnh đạo chỉ đạo của nhà nước, quốc phòng, an ninh; làm nòng cốt để kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô.

- Nâng cao sức cạnh tranh, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu đối với doanh nghiệp kinh doanh.

Để việc xây dựng tái cấu trúc VNPT phù hợp với định hướng của nhà nước, ngoài việc hội thảo lấy ý kiến tham gia của các chuyên gia, các cán bộ chủ chốt trong và trong toàn Tập đoàn, VNPT và các đơn vị thành viên đã có hơn 40 buổi làm việc trực tiếp với các cơ quan quản lý nhà nước (như Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ban Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp - Văn phòng Chính phủ, Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam, Bộ Tư pháp) về Đề án tái cơ cấu VNPT. Bên cạnh đó, trên cơ sở quan hệ hợp tác truyền thống với các đối tác nước ngoài, VNPT đã mời 6 tổ chức tư vấn, hãng viễn thông của các nước phát triển giới thiệu kinh nghiệm tái cơ cấu: Pháp (Sofrecom thuộc France Telecom), Úc (Telstra), Anh (BT Consults thuộc British Telecom), Đức (Detecon thuộc Deutsche Telekom), Trung Quốc (China Telecom), Hồng Kông (Hardiman) để hoàn thiện đề án tái cơ cấu VNPT.

Trên cơ sở tiếp thu ý kiến chỉ đạo của các bộ ngành, kinh nghiệm của các đối tác nước ngoài, thực trạng và yêu cầu nội tại bức thiết về đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động hiện nay cho phù hợp với môi trường kinh doanh luôn thay đổi, Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam đã hoàn chỉnh đề án, Tờ trình số 96/TTr-VNPT-HĐTV-TCCBLĐ gửi Thủ tướng Chính phủ Đề án Tái cơ cấu Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam ngày 02/5/2012.

Sau khi Chính phủ ban hành Nghị định 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, VNPT đã điều chỉnh, hoàn thiện

Đề án báo cáo trình Bộ Thông tin và Truyền thông để Bộ thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

1. Một số kết quả đạt được trong thực hiện tái cấu trúc doanh nghiệp:

Trong quá trình xây dựng Đề án và trình các cấp có thẩm quyền phê duyệt, VNPT đã và đang tiếp tục thực hiện các giải pháp sắp xếp lại tổ chức nội bộ, đổi mới cơ chế quản lý, điều hành, qui trình sản xuất kinh doanh:

- Sáp nhập Bệnh viện Đa khoa Bưu điện (thành phố Hồ Chí Minh) và Viện điều dưỡng và phục hồi chức năng II để tăng qui mô, nâng cao năng lực phục vụ của đơn vị.

- Tách các Viễn thông Cần Thơ - Hậu Giang, Đắc Lắc- Đắc Nông, Điện Biên - Lai Châu thành 6 Viễn thông tỉnh, thành phố (theo địa giới hành chính) theo yêu cầu của Tỉnh ủy - Ủy ban nhân dân các tỉnh và nhu cầu sản xuất kinh doanh của Tập đoàn.

- Tách Tổng công ty Bưu chính Việt Nam hoạt động độc lập (năm 2007) và chuyển quyền quản lý đại diện chủ sở hữu từ VNPT sang Bộ Thông tin và Truyền thông kể từ ngày 01/01/2013 theo Quyết định 1746/QĐ-TTg ngày 16/11/2012 của Thủ tướng Chính phủ. Chuyển đổi mô hình tổ chức của 03 công ty con theo mô hình TNHH một thành viên.

- Xây dựng, hoàn thiện cơ chế quản lý nội bộ, cấu trúc lại lực lượng lao động.

- Tập trung triển khai thoái vốn xong tại 9 doanh nghiệp và tổ chức kinh tế có vốn góp của Tập đoàn không thuộc ngành nghề kinh doanh chính trong đó có vốn tại 01 ngân hàng, 03 quỹ đầu tư; sắp xếp lại, điều chuyển vốn góp tại 02 doanh nghiệp để khắc phục tình trạng Công ty mẹ và công ty con cùng góp vốn đầu tư vào một doanh nghiệp. Hiện nay, VNPT đang triển khai các bước để tiếp tục thoái vốn trong năm 2013 tại hơn 10 doanh nghiệp khác.

- Hình thành doanh nghiệp chủ lực thuộc khối công nghiệp của Tập đoàn, chuyên sản xuất các sản phẩm công nghệ cao.

2. Những Cơ hội và thách thức.

a. Về cơ hội:

- Tái cấu trúc doanh nghiệp tạo cơ hội cho VNPT cấu trúc lại mô hình tổ chức, doanh nghiệp, hợp lý hóa qui trình, công đoạn sản xuất; áp dụng kinh nghiệm quản trị doanh nghiệp hiện đại; tập trung ngành nghề kinh doanh chủ lực, có lợi thế cạnh tranh nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

- Tái cấu trúc doanh nghiệp tạo cơ hội cho VNPT cơ cấu lại lực lượng lao động. Nâng cao nhận thức, ý thức về trách nhiệm, nghĩa vụ cho cán bộ viên chức và người lao động trong doanh nghiệp trong môi trường kinh doanh mới.

- Việc xuất hiện các nhà khai thác mới sẽ dẫn đến việc thị phần thị trường các dịch vụ hiện có sẽ bị chia sẻ. Dưới góc độ tích cực, đây cũng là cơ hội để VNPT đầu tư nghiên cứu phát triển sản phẩm dịch vụ mới, thị trường mới để duy trì và phát triển doanh nghiệp.

b. Một số thách thức:

- Về khung pháp luật đối với tập đoàn kinh tế nhà nước.

Như trong báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư tại Hội nghị sơ kết mô hình Tập đoàn kinh tế nhà nước do Thủ tướng Chính phủ chủ trì tháng 12/2011 đã đánh giá: “khung pháp lý về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý giám sát tập đoàn kinh tế nhà nước đã được hình thành theo phương thức thận trọng, từng bước, vừa làm vừa rút kinh nghiệm...” cho thấy, dưới góc độ nào đó, phương thức này phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam nhưng cũng cho thấy sự không ổn định về hành lang pháp lý đối với hoạt động của tập đoàn kinh tế. Sự thay đổi quá nhanh (chu kỳ sống) của chính sách, sự không đồng bộ, thiếu nhất

quán (như các quyền-nghĩa vụ của chủ sở hữu, quyền-nghĩa vụ của doanh nghiệp; mối quan hệ giữa công ty mẹ công với ty con, giữa các doanh nghiệp thành viên trong nội bộ Tập đoàn...) trong các văn bản cùng cấp, cùng có hiệu lực cũng là một thách thức trong việc hoạch định chiến lược phát triển của doanh nghiệp.

- Sự tác động bởi sự thay đổi rất nhanh của công nghệ

Là doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực chịu sự tác động bởi sự thay đổi rất nhanh của công nghệ, ảnh hưởng lớn đến quyết định lựa chọn công nghệ để đầu tư, khấu hao. Bên cạnh đó, các hoạt động kinh doanh trên nền hạ tầng viễn thông còn chưa có sự quản lý đầy đủ của nhà nước như hoạt động cung cấp các ứng dụng (Over-The-Top hay OTT) của các nhà cung cấp dịch vụ nội dung được dựa trên giao thức Internet, áp dụng cho các ứng dụng VoIP như Skype, FaceTime của Apple, Viber, Voxer, Tango... thậm chí Twitter và Facebook cũng được xếp vào dạng ứng dụng này. Điểm mấu chốt của tất cả điều này là các ứng dụng/dịch vụ OTT không đến từ các công ty viễn thông truyền thống hoặc các nhà cung cấp dịch vụ Internet. Hệ quả tất yếu về sự xuất hiện, thâm nhập của các ứng dụng này là doanh thu của các công ty viễn thông, Internet bị suy giảm nghiêm trọng, ảnh hưởng đến ngân sách chính phủ. Công ty phân tích và nghiên cứu thị trường toàn cầu Ovum đã ước tính, sự suy giảm này lên đến 13,9 tỷ USD chỉ tính riêng trong năm 2011, 23 tỷ USD năm 2012. Con số này tăng rất nhanh trong năm tiếp theo cùng với sự phổ cập của mạng di động 3G, 4G, mạng Internet và sự phổ cập của thiết bị đầu cuối (như máy tính, điện thoại thông minh Smartphone). Còn tại Việt Nam, tại buổi tọa đàm do Bộ Thông tin và Truyền thông tổ chức ngày vào tháng 9/2013 tại Hà Nội, các doanh nghiệp viễn thông cho biết, việc sử dụng các dịch vụ OTT đã làm cho các nhà mạng giảm doanh thu bình quân trên 10% trong năm 2012.

- Về cạnh tranh.

Theo Quyết định 32/2012/QĐ-TTg ngày 27/7/2012 của Thủ tướng chính phủ về phê duyệt qui hoạch phát triển viễn thông quốc gia Việt Nam đến năm 2020, việc cơ cấu lại thị trường viễn thông trên cơ sở tổ chức lại các doanh nghiệp viễn thông hiện nay theo hướng chuyển giao, mua bán, sáp nhập các doanh nghiệp để hình thành 03-04 Tập đoàn - Tổng công ty viễn thông mạnh. Trên cơ sở định hướng của Chính phủ và Bộ Thông tin và Truyền thông, việc tái cơ cấu VNPT sẽ dẫn đến việc hình thành một doanh nghiệp viễn thông mới được hình thành từ việc tách một số đơn vị thành viên của VNPT, tạo thành đối tác cạnh tranh mới sẽ là một thành thức mới đối với các doanh nghiệp viễn thông nói chung và đặc biệt đối với VNPT dưới góc độ bị phân chia nguồn lực cũng như quyết sách kinh doanh.

- Về quản trị nhân sự.

Do chính sách mở của thị trường lao động nhất là về quản lý lao động trong các văn bản luật (Luật Lao động, Luật Bảo hiểm xã hội...), việc xuất hiện thêm nhà khai thác mới đã tạo cơ hội tìm kiếm việc làm mới tốt hơn của người lao động trở nên dễ dàng và thuận lợi đã thực sự tạo ra những thách thức lớn về quản trị nhân sự của VNPT. Với vị thế của doanh nghiệp hàng đầu, gần như chiếm lĩnh hầu hết thị phần, thị trường trong suốt những năm đầu đổi mới (1990-2004), đội ngũ cán bộ quản lý cán bộ kỹ thuật đầu đàn trong lĩnh vực viễn thông ở Việt Nam phần đông là người được đào tạo, trưởng thành từ VNPT. Với sự xuất hiện của các nhà khai thác mới với những ưu thế nổi trội của các doanh nghiệp mới, doanh nghiệp có yếu tố nước ngoài... trong việc áp dụng các chính sách thu hút, đãi ngộ nhân tài, nguồn lao động chất lượng cao của VNPT đã bị phân tán với lượng khá lớn. Bên cạnh đó, dưới sự tác động của khoa học công nghệ, việc đòi hỏi thường xuyên đào tạo, tìm kiếm nhân sự chất lượng cao đặc biệt trong lĩnh vực công nghệ là một thách thức đối với VNPT nói riêng và các doanh nghiệp trong lĩnh vực viễn thông - CNTT nói chung.

- Bên cạnh đó, việc xác định và giao nhiều mục tiêu đối với DNNN (trong đó có những mục tiêu không gắn kết nhau như tỷ suất lợi nhuận/vốn chủ, nhiệm vụ công ích...) trong môi trường cạnh tranh; dư luận xã hội về vị trí, vai trò và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước; chuẩn hóa và nâng cao nhận thức cho người lao động về văn hóa doanh nghiệp - nền tảng phát triển bền vững của doanh nghiệp, công tác tư tưởng cho người lao động trong quá trình tái cấu trúc cũng là một thách thức đối với VNPT.

BÌNH LUẬN BÁO CÁO

TS. Trần Thị Thanh Hồng

**Hàm Vụ trưởng Vụ Công nghiệp,
Ban Kinh tế Trung ương.**

(Bình luận Báo cáo “Tái cơ cấu Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam: Kết quả bước đầu, cơ hội và thách thức”)

Tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước là một trong 3 trọng tâm được đặt ra để thực hiện tái cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng ở nước ta.

Có thể hiểu theo cách thông thường thì tái cơ cấu chính là việc sắp xếp lại cơ cấu tổ chức của doanh nghiệp, bằng cách xây dựng lại sơ đồ cơ cấu tổ chức, thay đổi các phòng ban chức năng với những tên gọi mới. Đó mới chỉ là một khía cạnh nhằm phù hợp với những doanh nghiệp hoạt động tương đối ổn định và đang gặp khó khăn về vấn đề tổ chức không hợp lý. Thực chất, tái cơ cấu cần quan tâm đến tính hệ thống và chuyên nghiệp trong phương thức thực hiện công việc, phối hợp công việc và điều hành công việc.

Trong điều kiện hiện nay, tái cơ cấu đòi hỏi các doanh nghiệp phải thay đổi tư duy quản lý, cải cách về quản lý, tái cấu trúc lại các quá trình kinh doanh, trên cơ sở đó định hình mô hình và cơ cấu tổ chức phù hợp với điều kiện và định hướng kinh doanh của doanh nghiệp. Tái cơ cấu doanh nghiệp chính là việc cấu trúc và thiết kế lại để gọn nhẹ, linh hoạt và thích ứng với sự thay đổi.

Việt Nam hội nhập ngày càng sâu rộng với nền kinh tế thế giới, nhất là khi Hiệp định TPP và hàng loạt các hiệp định tự do thương mại khác đang được ký kết thì các doanh nghiệp, đặc biệt là các tập đoàn, tổng công ty đứng trước các cơ hội và thách thức mới, cần xây dựng những định hướng có tính chiến lược nhằm chủ động trong hoạt động sản xuất kinh doanh, tránh tình trạng bị động, từ đó tạo đà cho việc hội nhập vươn ra thế giới, nâng cao khả năng cạnh tranh trên thị trường quốc tế. Một trong những định hướng có tính chiến lược được tính đến đó là quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp.

Tái cơ cấu DNNN là yêu cầu tất yếu, phù hợp với tiến trình chuyển đổi từ phát triển kinh tế theo chiều rộng sang phát triển theo chiều sâu, để DNNN thực sự khẳng định vai trò then chốt của khu vực Kinh tế nhà nước; là quá trình tiếp tục của đổi mới, sắp xếp DNNN được thực hiện một cách toàn diện từ hệ thống đến từng thực thể DNNN, đồng bộ, gắn với Chiến lược phát triển Kinh tế xã hội (KTXH) 2011 -2020 và Kế hoạch phát triển KTXH 5 năm 2011 -2015.

Tác giả Nguyễn Bá Nghĩa đã đề cập đến vấn đề tái cơ cấu doanh nghiệp của Tập đoàn bưu chính viễn thông trong bài; “Tái cơ cấu tập đoàn bưu chính viễn thông Việt Nam: kết quả bước đầu, cơ hội và thách thức” với khuôn khổ 8 trang. Bài viết đã sơ bộ đánh giá kết quả hoạt động của tập đoàn VNPT từ năm 2008 đến nay, những kết quả bước đầu thực hiện tái cơ cấu theo Đề án “Tái cơ cấu các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015” được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012.

Việc tái cơ cấu VNPT hiện nay theo tác giả mới chỉ là sự sắp xếp nội bộ, việc thoái vốn ở các doanh nghiệp thuộc VNPT mới chỉ mô tả “động tác” mà chưa đề cập đến vấn đề cốt lõi:

mức độ thoái vốn thế nào, khó khăn và thuận lợi ra sao, có làm “hao hụt” vốn nhà nước hay không? việc sắp xếp lại VNPT chưa chỉ ra được chiến lược của việc sắp xếp sẽ tập trung vào những ngành nghề kinh doanh chính nào, vấn đề khoa học công nghệ trong ngành được chú trọng như thế nào? Theo bảng tổng hợp kết quả sản xuất kinh doanh giai đoạn 2008-2012 cho thấy: doanh thu tăng trưởng tốt qua các năm nhưng lợi nhuận giảm đi và có xu hướng chững lại: điều đó cho thấy kinh doanh kém hiệu quả, phải chăng đó là do đã mở rộng kinh doanh sang nhiều lĩnh vực rủi ro khác chưa mang lại hiệu quả? Vì vậy việc tái cơ cấu Tập đoàn VNPT phải đặt ra mục tiêu phát triển những ngành chủ lực chính của ngành, đầu tư cho khoa học công nghệ phát triển ngành, thoái dần vốn nhà nước ở các doanh nghiệp hoặc các tổ chức có vốn góp của tập đoàn, chuyển các đơn vị như bệnh viện, nhà điều dưỡng... về các đơn vị chuyên môn y tế, tập đoàn nên tập trung vào sản xuất kinh doanh.

Ngoài những phân tích của tác giả về cơ hội và thách thức đối với việc sắp xếp tái cơ cấu VNPT, chúng tôi cũng muốn đề cập đến một số vấn đề cần quan tâm khi thực hiện tái cơ cấu DNNN cần phải khắc phục những hạn chế sau:

(1) *Nhận thức về vai trò doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế thị trường còn chưa đầy đủ*, dẫn tới không có chỉ tiêu xác định cụ thể, không có tiêu chí để đánh giá, phân biệt mức độ hoàn thành nhiệm vụ của các doanh nghiệp có được lợi thế tự nhiên (khai thác sử dụng tài nguyên thiên nhiên, lợi thế đất đai) với các doanh nghiệp kém lợi thế tự nhiên; vai trò định hướng của doanh nghiệp nhà nước cho phát triển kinh tế còn mờ nhạt. Do vậy, không thể đánh giá chính xác hiệu quả hoạt động của từng loại doanh nghiệp và khó quy kết trách nhiệm khi các doanh nghiệp này hoạt động kém hiệu quả. Sự hiện diện của doanh nghiệp nhà nước ở trong nhiều lĩnh vực, ngành nghề mà Nhà nước không cần nắm giữ vốn chi phối đã làm cho việc xây dựng cơ cấu kinh tế tiên tiến, phù hợp với cơ chế thị trường có phần chậm lại và khó khăn hơn.

(2) *Hoạt động của doanh nghiệp nhà nước nói chung không tương xứng với nguồn lực được Nhà nước đầu tư; hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước thấp hơn so với nhiều doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác*: tỉ suất lợi nhuận trước thuế trên tổng nguồn vốn của khu vực doanh nghiệp nhà còn thấp, tỉ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp nhà nước thấp hơn rất nhiều so với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Hệ thống doanh nghiệp phụ thuộc vào vốn tín dụng ngân hàng nhưng hiệu quả kinh doanh thấp, tài chính kém lành mạnh. Tỉ lệ nợ xấu so với dư nợ tín dụng của tập đoàn kinh tế nhà nước là khá lớn.

(3) *Việc theo dõi, giám sát thực hiện quyền chủ sở hữu của Nhà nước còn nhiều bất cập*: chưa có quy định pháp lý và cơ chế đảm bảo hiệu quả, hiệu lực của người đại diện chủ sở hữu; chưa có cơ chế giám sát chặt chẽ nguồn vốn và tài sản giao cho các tập đoàn kinh tế, tổng công ty, không có cơ chế quy định ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước, của người đứng đầu các cơ quan đại diện chủ sở hữu.

(4) *Hệ thống thông tin và cơ chế tiếp nhận và xử lý thông tin từ các doanh nghiệp báo cáo còn nhiều hạn chế*: thông tin để đánh giá doanh nghiệp nhà nước còn yếu, thiếu, không cập nhật kịp thời; thiếu đầu mối tập trung thống nhất tiếp nhận và xử lý các thông tin báo cáo từ các doanh nghiệp.

(5) *Quản trị nội bộ tập đoàn kinh tế, tổng công ty còn những vấn đề phải tiếp tục nghiên cứu*. Chưa chú trọng đến kiểm soát trong nội bộ tập đoàn. Đội ngũ cán bộ quản lý của các tập đoàn kinh tế nhà nước, các tổng công ty còn yếu và thiếu.

Một trong những nguyên nhân gây ra các hạn chế đó là thiếu hệ thống khung khổ pháp lý đồng bộ, hoàn chỉnh cho hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là các tập đoàn kinh tế, các tổng công ty nhà nước.

Tái cơ cấu các tập đoàn kinh tế nhà nước trong tổng thể rà soát, sắp lại DNNN trong thời gian tới phải căn cứ vào việc xác định đúng vị trí của doanh nghiệp trong từng giai đoạn phát triển của nền kinh tế : mục tiêu tổng quát là đảm bảo cơ cấu doanh nghiệp phù hợp với cơ cấu nền kinh tế hiện đại, hiệu quả sao cho định hình lại khối ngành sản xuất cả về ngành kinh tế - kỹ thuật, vùng và giá trị mới, nâng cao chất lượng và sức cạnh tranh của cả nền kinh tế.

(1) *Nhà nước cần đầu tư vào những ngành, lĩnh vực mà Nhà nước giữ độc quyền tuyệt đối, lĩnh vực mà tư nhân không muốn làm hoặc khó làm; những lĩnh vực đầu tư có nhiều rủi ro; những lĩnh vực đảm bảo ổn định và phúc lợi xã hội. Linh hoạt thay đổi các lĩnh vực mà Nhà nước cần quan tâm đầu tư tùy theo mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ. Sự can thiệp của nhà nước đảm bảo tránh sự phát triển lệch lạc, phá vỡ thế cân bằng về cơ cấu kinh tế, làm tổn hại tới quá trình phát triển kinh tế đất nước.*

(2) *Cần phân định rõ ràng hai loại hình doanh nghiệp : doanh nghiệp chỉ thuần túy hoạt động sản xuất kinh doanh và doanh nghiệp ngoài hoạt động sản xuất kinh doanh còn phải thực hiện cả các nhiệm vụ khác do nhà nước giao và 2 loại hình này có tiêu chí đánh giá riêng, có cơ chế giám sát khác nhau. Các doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh thuần túy phải cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp thành phần kinh tế khác, hoạt động theo cơ chế thị trường. Các doanh nghiệp vừa hoạt động sản xuất kinh doanh vừa thực hiện nhiệm vụ do nhà nước giao thì phần hoạt động kinh doanh được đánh giá bình đẳng như các doanh nghiệp sản xuất kinh doanh thuần túy khác; phần hoạt động do thực hiện nhiệm vụ nhà nước giao phải thông qua hợp đồng với các tiêu chí cụ thể, riêng biệt doanh nghiệp nhà nước để đo lường mức độ hoàn thành nhiệm vụ.*

(3) *Về quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước, cần có nghiên cứu kỹ lưỡng hơn về tổ chức đầu mối thực hiện chức năng của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty. Nghiên cứu để tập trung đầu mối quản lý vốn, tài sản của các doanh nghiệp nhà nước (chủ yếu là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước) về một cơ quan của Chính phủ.*

(4) *Tăng cường quản trị đối với doanh nghiệp nhà nước. Có cơ chế thi tuyển, tuyển chọn có tiêu chí rõ ràng đối với vị trí lãnh đạo chủ chốt của tập đoàn kinh tế, tổng công ty. Những doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực độc quyền nhà nước, những lĩnh vực kinh doanh đặc biệt thì nhà nước có cơ chế kiểm soát chi phí sản xuất. Cần xây dựng cơ chế tài chính giám sát, ràng buộc trách nhiệm vật chất đối với lãnh đạo doanh nghiệp không chỉ với kết quả sản xuất kinh doanh mà với cả việc quyết định các dự án đầu tư./.*

TÁI CƠ CẤU NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI : KẾT QUẢ BƯỚC ĐẦU VÀ NHỮNG THÁCH THỨC ĐẶT RA

Nguyễn Tuyết Dương
Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

1. Bối cảnh chung

Thành công của cải cách kinh tế và hội nhập của nước ta trong hơn 26 năm đổi mới vừa qua đã được thừa nhận qua những con số: Tốc độ tăng trưởng kinh tế trung bình hằng năm trong giai đoạn 2000 - 2010 là 7,26%, GDP theo giá thực tế năm 2011 đã gấp hơn 3,8 lần so với năm 2000; từ năm 2010, nước ta đã trở thành quốc gia có mức thu nhập trung bình thấp theo xếp hạng của Ngân hàng Thế giới. Cơ cấu kinh tế đã từng bước chuyển đổi tích cực theo hướng hiện đại; kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội đã được cải thiện cả về số lượng và chất lượng... Bên cạnh những thành công nêu trên, trong thời gian gần đây, đặc biệt là kể từ cuối năm 2011, nền kinh tế nước ta đang phải đối mặt với không ít khó khăn và thách thức như tăng trưởng GDP đang có xu hướng giảm dần, lạm phát luôn ở mức cao hơn nhiều so với mức lạm phát bình quân của các nền kinh tế khu vực và kinh tế thế giới; các cân đối vĩ mô chưa vững chắc; sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn, thách thức; số doanh nghiệp phải giải thể, tạm ngừng sản xuất hoặc thu hẹp quy mô sản xuất tăng; nợ xấu của các tổ chức tín dụng tiếp tục gia tăng, một số tổ chức tín dụng gặp khó khăn về thanh khoản; tốc độ giảm nghèo có phần giảm, xu hướng tái nghèo xuất hiện.

Thực trạng nêu trên do nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan, nguyên nhân ngắn hạn và dài hạn, nhưng chủ yếu là do các yếu tố thuộc về cơ cấu và mô hình tăng trưởng như: (i) Tăng trưởng kinh tế theo chiều rộng là chủ yếu, tăng trưởng phụ thuộc quá nhiều vào gia tăng đầu tư; (ii) Nhà nước tham gia quá sâu, trực tiếp và chi phối quá trình hoạt động đầu tư, kinh doanh, trong khi lại chưa thực hiện tốt các chức năng quan trọng thuộc về quản lý nhà nước như quy hoạch, kế hoạch, giám sát và điều hành kinh tế vĩ mô; cách thức quản lý, điều hành của Nhà nước vẫn mang nặng dấu ấn của cơ chế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp; tính hiệu quả, mô hình quản lý của khu vực doanh nghiệp nhà nước còn nhiều vấn đề phải xem xét, khắc phục; (iii) Hoạt động đầu tư nhìn chung hiệu quả thấp; đầu tư công kém hiệu quả nghiêm trọng: ICOR của khu vực công hiện cao gấp rưỡi ICOR chung của nền kinh tế và gấp đôi ICOR của khu vực dân doanh.

Nhận thức rõ những yếu kém nội tại của nền kinh tế nước ta, Đại hội toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã xác định phát triển nhanh gắn liền với phát triển bền vững, phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, là quan điểm phát triển cơ bản và đổi mới mô hình tăng trưởng, tái cơ cấu nền kinh tế là định hướng tổng quát của phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ 2011 - 2020. Hội nghị Trung ương 3 khóa XI (tháng 10-2011) đã quyết định các nội dung cơ bản tái cơ cấu kinh tế trong đó tập trung ưu tiên tái cơ cấu 3 lĩnh vực quan trọng nhất: (i) Tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công; (ii) Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước; (iii) Cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính khác.

Bài viết xin được tập trung vào lĩnh vực thứ ba của quá trình Tái cơ cấu trong đó chủ yếu là những nội dung liên quan đến kết quả ban đầu của quá trình tái cơ cấu Ngân hàng thương mại.

2. Những thách thức đặt ra đối với hệ thống Ngân hàng Thương mại Việt Nam

Tính đến tháng 10/2013, hệ thống các NHTM VN có 39 NHTM cổ phần, 1 NHTM nhà nước, 54 chi nhánh ngân hàng nước ngoài, 5 ngân hàng 100% vốn nước ngoài, 5 ngân hàng

liên doanh. Cho đến nay hệ thống các NHTM đã có mạng lưới bao phủ đến tất cả các tỉnh, thành phố trong cả nước, đặc biệt có NHTM đã xây dựng hệ thống các chi nhánh bao phủ đến tận huyện, thậm chí là tới các xã, liên xã; mạng lưới của hệ thống NHTM trải rộng khắp đến các vùng, miền của đất nước, qua đó ngày càng đáp ứng nhu cầu sử dụng sản phẩm dịch vụ ngân hàng của các tổ chức, cá nhân ở trong và ngoài nước.

(i) Có thể nói, sau 25 năm tiến hành cải cách, hệ thống ngân hàng đã trải qua bốn giai đoạn phát triển đáng chú ý: *Giai đoạn 1990-1996*: ghi nhận sự tăng lên nhanh chóng về số lượng và loại hình tổ chức tín dụng (TCTD) nhằm đáp ứng sự tăng vọt của cầu về dịch vụ tài chính trong giai đoạn đầu của thời kỳ chuyển đổi; *Giai đoạn 1997-2005*: củng cố chấn chỉnh hệ thống ngân hàng 2 cấp mới được hình thành trong bối cảnh khủng hoảng tiền tệ Châu Á; *Giai đoạn 2006-2010*: nâng mức vốn pháp định và tăng cường các quy chế điều tiết, các NHTM cổ phần nông thôn được chuyển đổi lên thành NHTM cổ phần đô thị, một số ngân hàng mới được thành lập, xuất hiện loại hình ngân hàng 100% vốn nước ngoài; *Giai đoạn 2011 đến nay*: hệ thống ngân hàng bộc lộ những yếu kém, dễ tổn thương tồn tích từ lâu, đe dọa gây đổ vỡ hệ thống, dẫn tới yêu cầu cấp thiết phải tiến hành tái cơ cấu hệ thống các TCTD.

Trong giai đoạn 2006-2010 hơn chục ngân hàng nông thôn được phép nâng cấp lên ngân hàng đô thị và một vài ngân hàng mới ra đời do phong trào đầu tư ngoài ngành của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước bùng nổ và giá cổ phiếu ngân hàng thời điểm đó quá hấp dẫn. Việc có quá nhiều ngân hàng không phải là điều xấu, vấn đề chính là các ngân hàng hoạt động không hiệu quả trong đó vấn đề “Nợ xấu” trong các Ngân hàng - những tài sản không sinh lời của các doanh nghiệp là thách thức lớn nhất đối với hệ thống các Ngân hàng thương mại. Chính tình hình nợ xấu của các ngân hàng ngày càng trầm trọng khiến cho yêu cầu tái cấu trúc ngân hàng không thể trì hoãn hơn nữa. Nợ xấu lớn trong các ngân hàng do nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan:

- Khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế thế giới kéo dài tác động đến nền kinh tế và thị trường tài chính trong nước. Nợ xấu tăng nhanh từ năm 2012 trở lại đây chủ yếu là các khoản tín dụng được cấp trong thời gian trước, đặc biệt là trong giai đoạn tín dụng tăng trưởng nhanh và điều kiện cấp tín dụng thiếu chặt chẽ.

- Nợ đọng trong xây dựng cơ bản lớn, nhiều công trình, dự án thi công dở dang, kéo dài, hiệu quả đầu tư thấp, chủ đầu tư không có nguồn vốn để thanh toán cho khối lượng công việc đã hoàn thành góp phần làm cho nợ xấu tăng lên.

- Sản xuất kinh doanh, tiêu thụ hàng hoá khó khăn và hàng tồn kho lớn làm ứ đọng vốn trong sản xuất, lưu thông, phân phối, doanh nghiệp không có đủ nguồn thu để trả nợ ngân hàng.

- Thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản sụt giảm mạnh và trì trệ kéo dài làm giảm giá trị tài sản bảo đảm bằng chứng khoán và bất động sản.

- Năng lực quản trị của các TCTD còn nhiều bất cập so với quy mô, tốc độ tăng trưởng tín dụng và mức độ rủi ro. Năng lực đánh giá, thẩm định, quản lý tín dụng và giám sát sử dụng vốn vay của các TCTD còn nhiều yếu kém. Một bộ phận không nhỏ vốn tín dụng và nhiều TCTD tập trung đầu tư vào các lĩnh vực tiềm ẩn nhiều rủi ro, chẳng hạn bất động sản, nên khi giá bất động sản giảm sâu kéo theo nợ xấu của các TCTD tăng nhanh.

- Vi phạm quy định pháp luật về hoạt động cấp tín dụng và an toàn hoạt động ngân hàng trong thời gian trước đây dẫn đến nợ xấu lớn ở nhiều TCTD. Qua công tác thanh tra, nhiều TCTD được phát hiện vi phạm nghiêm trọng các quy định an toàn hoạt động tín dụng như giới hạn cho vay một khách hàng và người có liên quan, đặc biệt là việc cấp các khoản vay có giá trị rất lớn đối với cổ đông lớn và người có liên quan.

- Khách hàng vay của TCTD có tình hình tài chính kém lành mạnh hoặc kinh doanh thua lỗ, giải thể, phá sản, sử dụng vốn vay sai mục đích và phương án đầu tư, kinh doanh kém hiệu quả dẫn đến không trả được nợ vay ngân hàng.

- Khuôn khổ thể chế, chính sách quản lý, quy chế an toàn và quy định về hoạt động tín dụng còn chưa phù hợp với thực tiễn biến động; cơ chế, biện pháp xử lý nợ xấu chưa đồng bộ và hiệu quả. Hệ thống pháp luật còn bất cập, nhất là trong lĩnh vực quản lý đất đai, phá sản, giải thể doanh nghiệp, thi hành án dân sự, xử lý nợ, tài sản bảo đảm tiền vay còn nhiều vướng mắc, phức tạp, chậm được khắc phục, hoàn thiện để tạo điều kiện thuận lợi cho xử lý nợ xấu. Việc thu giữ tài sản bảo đảm khi khách hàng vay không trả được nợ gặp nhiều khó khăn do hầu hết những khách hàng có nợ xấu rơi vào tình trạng khó khăn tài chính, ngừng sản xuất hoặc nguy cơ bị phá sản, không còn khả năng trả nợ; bên bảo đảm của những khách hàng này thường có thái độ bất hợp tác, chây ỳ và tìm cách trì hoãn việc chuyển giao tài sản bảo đảm nhưng không có biện pháp xử lý hữu hiệu.

Việc xử lý nợ xấu phụ thuộc nhiều vào các điều kiện kinh tế vĩ mô và thị trường, song thị trường bất động sản chưa phục hồi, sản xuất kinh doanh còn nhiều khó khăn, tiêu thụ hàng hoá chậm, năng lực tài chính và khả năng trả nợ của doanh nghiệp còn rất thấp, chậm được cải thiện; Các giải pháp điều hành kinh tế vĩ mô, tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường bất động sản như đã nêu tại Nghị quyết 01/NQ-CP và Nghị quyết số 02/NQ-CP của Chính phủ cần phải có thời gian phát huy tác dụng; Sự trì trệ kéo dài của thị trường bất động sản, thị trường tài chính gây khó khăn cho việc bán, xử lý tài sản bảo đảm tiền vay và nợ xấu có nguy cơ gia tăng. Vì vậy, việc huy động các nguồn vốn và tìm kiếm các nhà đầu tư có đủ năng lực tài chính để tham gia xử lý nợ xấu của các TCTD không thuận lợi.

(ii) Việc ra đời Công ty quản lý tài sản của các Tổ chức tín dụng Việt nam (VAMC)- một tổ chức tài chính đặc thù do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ và chịu sự quản lý, giám sát trực tiếp của Ngân hàng Nhà nước là một trong 5 nhóm giải pháp đồng bộ xử lý nợ xấu và phòng ngừa, hạn chế nợ xấu gia tăng trong tương lai. Đây là doanh nghiệp đặc thù thành lập trong hoàn cảnh đặc biệt để xử lý yêu cầu đặc biệt của ngân hàng trong thời gian nhất định vì vậy mô hình VAMC có nhiều nội dung mới, chưa có tiền lệ là thách thức vô cùng lớn trong việc tiếp tục nghiên cứu, xây dựng thể chế, quy định phù hợp hơn để tạo điều kiện cho VAMC hoạt động có hiệu quả trong thời gian tới. Tuy nhiên, hoạt động của VAMC hiện tại gặp một số khó khăn như:

- Về *khuôn khổ pháp lý*: Khuôn khổ pháp lý về xử lý nợ, tài sản hiện nay còn nhiều bất cập và VAMC không có đủ quyền hạn, cơ chế hoạt động đặc biệt để có thể xử lý được nợ xấu một cách nhanh chóng, hiệu quả. Văn bản pháp lý cao nhất hiện nay về tổ chức và hoạt động của VAMC chỉ là Nghị định, vì vậy VAMC không thể vượt qua được những hạn chế, ràng buộc của các Luật có liên quan.

- Về *kế hoạch mua, bán và xử lý nợ xấu*: Có nhiều yếu tố khách quan có thể ảnh hưởng đến việc thực hiện kế hoạch mua nợ xấu của VAMC như: (i) một số TCTD chưa thực sự sẵn sàng và chủ động phối hợp với VAMC trong việc mua, bán nợ và xử lý nợ xấu; (ii) số lượng các khoản nợ xấu không đủ điều kiện mua, bán nợ với VAMC là không nhỏ; (iii) quy định về mua, bán, xử lý nợ xấu rất chặt chẽ với nhiều quy trình, thủ tục, hồ sơ phải xem xét, rà soát, trong điều kiện nhân lực, trình độ công nghệ, năng lực quản trị điều hành còn của VAMC còn rất hạn chế.

(iii) Bên cạnh đó Tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu (Capital Adequacy Ratio - “CAR”) có thể giảm sút nếu các NHTM trích lập quỹ dự phòng đúng, đủ theo đúng quy định của NHNN; Tình hình thanh khoản của các NHTM đôi lúc còn bấp bênh; đồng thời suy giảm đạo đức kinh doanh của không ít cán bộ quản lý cũng như cán bộ tác nghiệp trong hệ thống ngân hàng là những thách thức lớn đối với ngành Ngân hàng.

3. Tái cơ cấu Ngân hàng thương mại - Một số kết quả bước đầu

Đề án “Cơ cấu lại hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015” được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 254/QĐ-TTg ngày 01/3/2012 (Đề án) đã xác định mục tiêu, nhiệm vụ chính từ năm 2011 đến năm 2013 là tập trung đánh giá đúng thực trạng hoạt động, chất lượng tài sản của các TCTD, ưu tiên xử lý các TCTD yếu kém; đảm bảo khả năng chi trả của các TCTD; triển khai sáp nhập, hợp nhất, mua lại TCTD trên nguyên tắc tự nguyện; tăng vốn điều lệ và xử lý nợ xấu của các TCTD và từng bước tái cơ cấu hoạt động, quản trị, điều hành.

Với mục tiêu nâng cao vai trò, vị trí chi phối của các ngân hàng thương mại nhà nước; bảo đảm các ngân hàng thương mại nhà nước thật sự là lực lượng chủ lực, chủ đạo của hệ thống các tổ chức tín dụng, có quy mô lớn, hoạt động an toàn, hiệu quả và có năng lực quản trị tiên tiến, khả năng cạnh tranh trong nước và quốc tế, việc triển khai thực hiện Đề án dựa trên quan điểm: (i) cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng và từng tổ chức tín dụng là một quá trình thường xuyên, liên tục; (ii) củng cố, phát triển hệ thống các tổ chức tín dụng đa dạng về sở hữu, quy mô và loại hình phù hợp với đặc điểm và trình độ phát triển của nền kinh tế Việt Nam trong giai đoạn hiện nay; (iii) khuyến khích việc sáp nhập, hợp nhất, mua lại các tổ chức tín dụng theo nguyên tắc tự nguyện, bảo đảm quyền lợi của người gửi tiền và các quyền, nghĩa vụ kinh tế của các bên có liên quan theo quy định của pháp luật; (iv) thực hiện cơ cấu lại toàn diện về tài chính, hoạt động, quản trị của các tổ chức tín dụng theo các hình thức, biện pháp và lộ trình thích hợp; và (v) không để xảy ra đổ vỡ và mất an toàn hoạt động ngân hàng ngoài tầm kiểm soát của Nhà nước. Quá trình chấn chỉnh, củng cố và cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng hạn chế tới mức thấp nhất tổn thất và chi phí của ngân sách nhà nước cho xử lý những vấn đề của hệ thống các tổ chức tín dụng.

3.1. Kết quả chung:

Mặc dù gặp rất nhiều khó khăn nhưng nhờ triển khai quyết liệt quá trình cơ cấu lại nên nhìn chung hoạt động của hệ thống các TCTD đảm bảo an toàn và có bước phát triển. Trong đó, năng lực tài chính được cải thiện, góp phần nâng cao khả năng đối phó với các khó khăn trong hoạt động ngân hàng, an toàn hệ thống các TCTD được bảo đảm và khả năng chi trả của các TCTD được cải thiện, nguy cơ đổ vỡ, mất an toàn hệ thống đã giảm dần, tài sản của Nhà nước và tiền gửi của nhân dân được bảo đảm an toàn, góp phần giữ vững an ninh, chính trị và trật tự an toàn xã hội. Trong 8 tháng đầu năm 2013, tổng tài sản của toàn hệ thống tăng 3,99% so với cuối năm 2012; vốn chủ sở hữu tăng 6,55%; vốn điều lệ tăng 4.02%; lợi nhuận trên tổng tài sản (ROA) toàn hệ thống đạt 0,48%; lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (ROE) toàn hệ thống đạt 4,94%;

- Các TCTD đã quan tâm đổi mới, nâng cao hiệu quả hệ thống quản trị, điều hành, hệ thống kiểm soát, kiểm toán nội bộ và rà soát, kiện toàn tổ chức bộ máy; cơ cấu lại hoạt động kinh doanh và danh mục tài sản; từng bước định hướng chiến lược kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin và hiện đại hóa công nghệ ngân hàng gắn với thực hiện Đề án tái cơ cấu chung của toàn hệ thống cũng như từng TCTD.

- Trong bối cảnh kinh tế khó khăn hiện nay, việc cơ cấu lại các TCTD yếu kém chủ yếu bằng nguồn lực của khu vực tư nhân, hệ thống ngân hàng vừa bảo đảm giữ vững an toàn, không giảm đầu tư và làm gián đoạn cung cấp dịch vụ ngân hàng cho nền kinh tế là một nỗ lực lớn đáng ghi nhận của ngành Ngân hàng.

- Bên cạnh những hoạt động như tổ chức quán triệt nội dung Đề án tới các TCTD và các đơn vị thuộc NHNN để cùng thống nhất nhận thức và tổ chức thực hiện có hiệu quả, phối hợp chặt chẽ với các cơ quan, tổ chức liên quan triển khai các biện pháp thông tin, tuyên truyền về nội dung Đề án để tạo sự đồng thuận, quan tâm, ủng hộ trong toàn xã hội, NHNN đã

ban hành Kế hoạch hành động của ngành Ngân hàng triển khai thực hiện Đề án, thành lập Ban Chỉ đạo liên ngành triển khai Đề án, tập trung thanh tra toàn diện, giám sát tích cực, yêu cầu thực hiện kiểm toán độc lập đối với các TCTD để đánh giá đúng thực trạng hoạt động của hệ thống các TCTD và xác định các TCTD yếu kém cần cơ cấu lại để có cơ sở xây dựng các biện pháp kiểm soát, ngăn chặn nguy cơ đổ vỡ và chỉ đạo các TCTD tự tiến hành cơ cấu lại cho phù hợp. Cụ thể:

+ NHNN đã chủ trì hoặc với các cơ quan liên quan xây dựng và ban hành các văn bản đẩy nhanh quá trình tái cơ cấu như: Quyết định số 48/2013/QĐ-TTg ngày 01/8/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc góp vốn, mua cổ phần bắt buộc của tổ chức tín dụng được kiểm soát đặc biệt; Thông tư số 02/2013/TT-NHNN ngày 21/01/2013 về phân loại tài sản có, mức trích, phương pháp lập dự phòng rủi ro và việc sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro trong hoạt động của tổ chức tín dụng; Chỉ thị số 06/CT-NHNN ngày 9/11/2012 về giải pháp điều hành chính sách tiền tệ, tín dụng và hoạt động ngân hàng trong những tháng cuối năm 2012 và đầu năm 2013; Quyết định số 780/QĐ-NHNN ngày 23/4/2012 về việc phân loại nợ đối với nợ được điều chỉnh kỳ hạn trả nợ, gia hạn nợ; Chỉ thị số 01/CT-NHNN ngày 31/1/2013 về tổ chức thực hiện chính sách tiền tệ và đảm bảo hoạt động ngân hàng an toàn, hiệu quả năm 2013; Chỉ thị số 04/CT-NHNN ngày 17/9/2013 về phân loại nợ đối với nợ được cơ cấu lại.

+ NHNN đã tiến hành thanh tra toàn diện pháp nhân 32 TCTD trong năm 2012 và 25 TCTD trong năm 2013 để phân loại, đánh giá đúng thực trạng tài chính, hoạt động, quản trị của TCTD. Trên cơ sở kết quả thanh tra, giám sát, NHNN đã xác định được một số TCTD yếu kém hoặc vi phạm nghiêm trọng quy định an toàn hoạt động cần được ưu tiên tập trung cơ cấu lại. Nhiều rủi ro gây mất an toàn hoạt động và vi phạm pháp luật ở các TCTD đã được NHNN phát hiện như: kinh doanh thua lỗ hoặc hiệu quả kinh doanh thấp; không đáp ứng được mức vốn điều lệ tối thiểu thực tế theo quy định của pháp luật; nợ xấu lớn nhưng không được phân loại và trích lập dự phòng rủi ro đầy đủ; thanh khoản yếu kém; chất lượng, hiệu quả quản trị, điều hành, hệ thống kiểm soát, kiểm toán nội bộ kém hiệu quả; hoạt động thiếu minh bạch; cổ đông lớn chi phối ngân hàng; vi phạm nghiêm trọng các quy định về an toàn hoạt động, cấp tín dụng, sở hữu cổ phần...

Căn cứ kết quả thanh tra, giám sát và kiểm toán độc lập, NHNN đã yêu cầu các TCTD xây dựng phương án cơ cấu lại nhằm khắc phục những yếu kém, vi phạm pháp luật và thực hiện các giải pháp cơ cấu lại phù hợp. Riêng đối với 9 ngân hàng yếu kém cần cơ cấu lại, NHNN đã thành lập tổ giám sát tại từng ngân hàng để giám sát chặt chẽ, toàn diện và bảo vệ tài sản tại các ngân hàng; chỉ đạo các NHTM Nhà nước hỗ trợ thanh khoản và tham gia cơ cấu lại; thành lập Ban chỉ đạo tái cơ cấu đối với từng ngân hàng với sự tham gia của một số Bộ, ngành, địa phương và thường xuyên chỉ đạo, giám sát chặt chẽ quá trình cơ cấu lại của từng ngân hàng; kịp thời báo cáo xin ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ khi cần thiết.

+ Đánh giá và xác định đầy đủ thực trạng sở hữu chéo, đầu tư chéo hiện nay trong hệ thống các NHTM, tổ chức tài chính và áp dụng các biện pháp xử lý như: (i) đánh giá thận trọng nguồn lực tài chính của các cổ đông khi tham gia góp vốn, mua cổ phần tại TCTD để từ chối những nhà đầu tư không có đủ năng lực tài chính, sử dụng vốn vay ngân hàng để góp vốn, mua cổ phần và tham gia tái cơ cấu ngân hàng; (ii) Xây dựng quy định về việc các khoản cho vay để góp vốn, mua cổ phần tại các TCTD phải loại bỏ khỏi vốn lõi khi xác định tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu nhằm hạn chế tình trạng sở hữu, đầu tư chéo; (iii) Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra sở hữu chéo, đầu tư chéo để phát hiện và xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm quy định của pháp luật; (iv) Đề nghị các bộ, ngành, địa phương xây dựng và triển khai kế hoạch thoái vốn của các doanh nghiệp nhà nước tại các TCTD; (v) Phối hợp với Ủy ban chứng khoán theo dõi, giám sát chặt chẽ việc mua bán, chuyển nhượng cổ phần của các TCTD trên thị trường chứng khoán; (vi) Tăng cường giám sát đối với các cổ đông và nhà đầu tư lớn của ngân hàng trong quan hệ tín dụng với ngân hàng để hạn chế nguy cơ ngân hàng bị lạm dụng,

chi phối bởi lợi ích nhóm. Tuy nhiên, sở hữu chéo trong lĩnh vực ngân hàng ở Việt Nam là vấn đề có tính lịch sử đang có xu hướng diễn biến phức tạp, tiềm ẩn nhiều rủi ro và cản trở quá trình cơ cấu lại hệ thống các TCTD hiện nay nên cần được xử lý từng bước, triệt để và bằng nhiều giải pháp đồng bộ.

+ Tăng vốn điều lệ của các TCTD: Mặc dù gặp rất nhiều khó khăn trong hơn 1 năm qua nhưng các TCTD vẫn nỗ lực cải thiện năng lực tài chính và tăng vốn điều lệ để tạo điều kiện mở rộng hoạt động và nâng cao khả năng đối phó với các rủi ro trong hoạt động.

+ Xử lý nợ xấu là nhiệm vụ trọng tâm của chương trình tái cơ cấu các TCTD, đặc biệt trong bối cảnh nền kinh tế gặp nhiều khó khăn. Vì vậy, ngành Ngân hàng đã chủ động triển khai các giải pháp kiềm chế nợ xấu gia tăng, nâng cao chất lượng tín dụng và xử lý nợ xấu, đồng thời hỗ trợ tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Các biện pháp xử lý nợ xấu được triển khai bao gồm cơ cấu lại nợ, thu nợ, xử lý tài sản bảo đảm, bán nợ, sử dụng dự phòng rủi ro, tiết giảm chi phí, hạn chế tăng lương, thưởng, thù lao, chia cổ tức, lợi nhuận để tập trung trích lập dự phòng rủi ro.

Để triển khai xử lý nợ xấu một cách căn bản, NHNN đã chủ trì, phối hợp các Bộ, ngành có liên quan xây dựng và trình Bộ Chính trị, Chính phủ chấp thuận Đề án xử lý nợ xấu của hệ thống các TCTD và Đề án thành lập Công ty Quản lý tài sản Việt Nam. Ngày 31/5/2013, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 843/QĐ-TTg phê duyệt 02 Đề án trên. Công ty Quản lý tài sản của các TCTD Việt Nam đã chính thức đi vào hoạt động kể từ ngày 26/7/2013. Hiện nay, Công ty đang tích cực phối hợp với các TCTD để rà soát, xác định các khoản nợ xấu cần mua bán.

Đồng thời, NHNN đang tích cực phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc triển khai các nội dung và trách nhiệm được giao tại Quyết định số 843/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ để xử lý nợ xấu một cách đồng bộ và có hiệu quả. Nhiều bộ, ngành, địa phương đã quan tâm tổ chức triển khai các nhiệm vụ được giao trong việc góp phần xử lý nợ xấu trong ngành, địa phương. Về phía ngành Ngân hàng, Thống đốc NHNN đã ban hành Kế hoạch hành động triển khai Quyết định 843/QĐ-TTg trong toàn ngành có sự phân công, xác định trách nhiệm của các đơn vị, tổ chức và lộ trình thực hiện cụ thể.

Từ những biện pháp tích cực trên, tốc độ tăng của nợ xấu đã chậm lại (tốc độ tăng nợ xấu của 8 tháng đầu năm 2013 chỉ bằng 1/3 tốc độ tăng của cùng kỳ năm ngoái). Năm 2012 và 8 tháng đầu năm, các TCTD đã xử lý được một khối lượng lớn nợ xấu bằng dự phòng rủi ro, đồng thời triển khai các giải pháp cơ cấu lại nợ để hỗ trợ sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

+Quản lý chặt chẽ việc thành lập mới các TCTD và mở rộng mạng lưới theo các tiêu chuẩn, điều kiện thận trọng hơn, chỉ đạo các TCTD sắp xếp lại và tăng cường quản lý, giám sát mạng lưới hoạt động, đảm bảo chất lượng, hiệu quả, phù hợp với thực tế hoạt động của từng TCTD nhằm bảo đảm sự phát triển an toàn, lành mạnh của hệ thống các TCTD, gắn với thực hiện Đề án tái cơ cấu chung của toàn hệ thống cũng như từng TCTD, hỗ trợ điều hành chính sách tiền tệ, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Trong năm 2012 và 9 tháng đầu năm 2013, số lượng các chi nhánh, phòng giao dịch được mở thấp hơn nhiều so với các năm trước cấp phép thành lập mới 19 QTDND và 01 tổ chức tài chính vi mô; chỉ cấp phép thành lập 58 chi nhánh TCTD ở trong nước, 01 chi nhánh ở nước ngoài và 01 ngân hàng con ở nước ngoài và đã có văn bản chấp thuận về mặt chủ trương mở 63 phòng giao dịch cho một số TCTD (chủ yếu của các NHTM nhà nước).

Các chi nhánh, phòng giao dịch được thành lập chủ yếu phục vụ phát triển kinh tế nông nghiệp, nông thôn vùng sâu, vùng xa hoặc an ninh, quốc phòng góp phần nâng cao khả

năng tiếp cận của người dân đối với dịch vụ ngân hàng ở khu vực này và phân bổ lại mạng lưới của các TCTD hợp lý hơn. Việc hạn chế mở rộng mạng lưới của các TCTD góp phần hỗ trợ cho quá trình tái cơ cấu hoạt động.

+ Chỉ đạo, hướng dẫn, đôn đốc tất cả các TCTD thuộc mọi loại hình xây dựng, hoàn thiện và triển khai phương án tái cơ cấu đến năm 2015 phù hợp với Đề án tái cơ cấu hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015 đã được phê duyệt và phù hợp với đặc điểm hoạt động của từng TCTD; khuyến khích các TCTD tự nguyện sáp nhập, hợp nhất, mua lại để tăng cường năng lực tài chính, khả năng cạnh tranh, hiệu quả hoạt động và giảm số lượng các TCTD hoạt động không hiệu quả.

+ Điều hành chính sách linh hoạt, hỗ trợ và đảm bảo thanh khoản cho toàn hệ thống cũng như từng TCTD; triển khai quyết liệt các giải pháp quản lý thị trường ngoại tệ, hoạt động kinh doanh vàng; Phối hợp với các cấp, các ngành hoàn thiện hành lang pháp lý, tăng cường công tác thanh tra giám sát, phát triển thanh toán không dùng tiền mặt nhằm đảm bảo ổn định thị trường tiền tệ và hỗ trợ cho quá trình cơ cấu lại hệ thống các TCTD. Triển khai đồng bộ các giải pháp hỗ trợ cho quá trình cơ cấu lại hệ thống các TCTD. Các giải pháp hỗ trợ chính bao gồm: (i)Thực hiện chính sách tiền tệ thận trọng, hiệu quả, sử dụng linh hoạt và đồng bộ các công cụ chính sách tiền tệ;(ii) Điều hành chính sách lãi suất theo hướng giảm dần, phù hợp với diễn biến kinh tế vĩ mô, tiền tệ và đặc biệt là lạm phát để giảm mặt bằng lãi suất cho vay, góp phần tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế;(iii) Điều hành các giải pháp tín dụng linh hoạt theo hướng mở rộng tín dụng đi đôi với an toàn hoạt động của TCTD;(iv)Tiếp tục đổi mới cơ chế, chính sách quản lý ngoại tệ và vàng; triển khai đồng bộ các giải pháp khắc phục tình trạng đô-la hóa nền kinh tế, giảm dần và tiến tới xóa bỏ việc sử dụng ngoại tệ, vàng làm phương tiện thanh toán trên lãnh thổ Việt Nam, tập trung ngoại tệ vào hệ thống các TCTD; Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về tiền tệ và ngân hàng, nâng cao vai trò, hiệu quả quản lý nhà nước và chỉ đạo, điều hành của NHNN trong lĩnh vực tiền tệ, ngân hàng và hỗ trợ tái cơ cấu các TCTD. Cụ thể trong năm 2012 và 9 tháng đầu năm 2013, NHNN đã ban hành theo thẩm quyền hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành 77 VBQPPL (bao gồm 2 Luật, 01 Pháp lệnh, 05 Nghị định, 10 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 59 Thông tư).

NHNN tích cực nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về tiền tệ, ngân hàng, các quy định an toàn hoạt động ngân hàng và thanh tra, giám sát ngân hàng; nghiên cứu, ban hành chuẩn mực, điều kiện an toàn hoạt động ngân hàng phù hợp hơn với yêu cầu thực tiễn của Việt Nam và các thông lệ, chuẩn mực quốc tế.

3.2. Kết quả cụ thể của quá trình tái cơ cấu giai đoạn 2011-2013

Kết quả cơ cấu lại của từng nhóm TCTD:

- *Đối với các NHTMCP yếu kém:* Sau khi xác định được 9 ngân hàng yếu kém cần cơ cấu lại và triển khai các biện pháp kiểm soát tình hình hoạt động của 9 ngân hàng này (gồm Ngân hàng Thương mại cổ phần Sài Gòn -SCB, Ngân hàng Đệ nhất-Ficombank, Habubank, TienphongBank, TrustBank, Navibank, Western Bank và GP Bank)NHNN đã phối hợp chặt chẽ với các Bộ, ngành, địa phương phê duyệt và chỉ đạo triển khai quyết liệt phương án cơ cấu lại đối với từng ngân hàng. Đến nay, 8/9 ngân hàng đã hoàn thành bước đầu lộ trình cơ cấu lại theo phương án được phê duyệt, 01 ngân hàng còn lại đang được NHNN xem xét về phương án tự củng cố, chấn chỉnh trên cơ sở có sự tham gia vốn của tổ chức tín dụng nước ngoài.

Nhìn chung, các ngân hàng yếu kém đều đã và đang tích cực triển khai cơ cấu lại toàn diện về tài chính, hoạt động, quản trị và khắc phục các sai phạm dưới sự giám sát chặt chẽ của NHNN nhờ đó, tình hình hoạt động của các ngân hàng này đã ổn định và cải thiện hơn so

với thời điểm bắt đầu thực hiện cơ cấu lại; các tỷ lệ an toàn hoạt động, khả năng chi trả được cải thiện và cơ bản đảm bảo quy định; huy động vốn từ dân cư tăng khá, nợ xấu đã tích cực được xử lý và thu hồi; các vi phạm về tỷ lệ sở hữu của cổ đông lớn, vi phạm về cấp tín dụng đang được khắc phục, xử lý; hệ thống quản trị và tổ chức bộ máy, mạng lưới từng bước được củng cố, chấn chỉnh; việc xử lý các ngân hàng này đã không gây xáo trộn, ảnh hưởng đến an toàn hệ thống và an ninh, trật tự, an toàn xã hội.

Bên cạnh đó, Ngân hàng Nhà nước đang tiếp tục đánh giá và xác định thêm một số TCTD yếu kém (02 NHTM cổ phần và 06 TCTD phi ngân hàng) cần cơ cấu lại và yêu cầu các TCTD này xây dựng Phương án cơ cấu lại trình NHNN phê duyệt để đảm bảo xử lý dứt điểm, căn bản các TCTD yếu kém trong năm 2013 theo đúng mục tiêu đặt ra tại Đề án cơ cấu lại các TCTD giai đoạn 2011-2015 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

- *Đối với các NHTMCP khác:* NHNN đã tiếp nhận phương án tái cơ cấu của 24/25 NHTMCP và đã phê duyệt phương án tái cơ cấu của 6/25 ngân hàng (Xuất Nhập Khẩu, Bản Việt, An Bình, Đông Nam Á, Sài Gòn Công thương, Việt Nam Thịnh Vượng), đang xem xét phê duyệt phương án tái cơ cấu của 2 NHTMCP khác, chỉ đạo 16 NHTMCP bổ sung, chỉnh sửa một số nội dung trong phương án tái cơ cấu, yêu cầu ngân hàng Bảo Việt gửi phương án tái cơ cấu về NHNN theo đúng quy định để thẩm định, phê duyệt.

- *Đối với các NHTM Nhà nước:* NHNN đang chỉ đạo các NHTM Nhà nước đã cổ phần hóa hoàn thiện phương án cơ cấu lại bao gồm cả công ty con từ nay đến năm 2015 phù hợp với thực trạng hoạt động của từng ngân hàng; chỉ đạo Ngân hàng Nông nghiệp và phát triển nông thôn Việt Nam hoàn thiện việc cơ cấu lại và tiến hành cơ cấu lại tổ chức bộ máy, mạng lưới và nhân lực, xử lý nợ xấu, cơ cấu lại tài sản, điều chỉnh lại hoạt động đầu tư gắn với xử lý những sai phạm, yếu kém phát hiện qua thanh tra và tái cơ cấu của các công ty con như trường hợp của ALCII ...

- *Đối với ngân hàng nước ngoài:* Tạo điều kiện và khuyến khích các TCTD nước ngoài góp vốn, mua cổ phần của các TCTD Việt Nam, đặc biệt là các TCTD yếu kém để cơ cấu lại các TCTD này thông qua các hình thức như: hoàn thiện các quy định pháp lý về việc góp vốn, mua cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài tại các NHTM theo hướng cho phép các nhà đầu tư nước ngoài được sở hữu trên 20% vốn điều lệ của các NHTM; chỉ đạo triển khai cơ cấu quyết liệt việc tái cơ cấu phần vốn góp của các NHTMNN tại một số NHLD như Ngân hàng liên doanh Việt Nga (VRB) Việt Thái, VID Public; rút giấy phép, đóng cửa một số chi nhánh ngân hàng nước ngoài hoạt động không có hiệu quả hoặc chuyển đổi hình thức tổ chức, chuyển giao tài sản, công nợ sang đơn vị trực thuộc của cùng ngân hàng mẹ hoạt động ở Việt Nam.

Kết quả cơ cấu lại của từng nhóm TCTD cho thấy, việc cơ cấu lại trong năm 2012 chủ yếu mang tính bắt buộc đối với ngân hàng yếu kém có nguy cơ đổ vỡ, nhưng sang năm 2013 việc cơ cấu lại đã mang tính chủ động và tự nguyện từ các TCTD. Điều này chứng tỏ chủ trương, chính sách, biện pháp tái cơ cấu ngân hàng đã được tuyên truyền, phổ biến tốt và nhận thức về tái cơ cấu ngân hàng, tư duy quản trị của các chủ sở hữu TCTD đã có sự thay đổi căn bản theo hướng thừa nhận sự tất yếu khách quan phải tái cơ cấu để vượt qua những hạn chế, yếu kém và tăng cường năng lực cạnh tranh.

Trong năm 2013, NHNN tiến hành triển khai tái cơ cấu trên phạm vi rộng hơn ở tất cả các nhóm ngân hàng, TCTD theo đúng Quyết định số 254 và quy định của pháp luật. Tất cả các TCTD đều phải xây dựng phương án tái cơ cấu trình NHNN phê duyệt. Nhờ sự chỉ đạo sát sao của Chính phủ, sự vào cuộc tích cực của các Bộ, ngành và cấp ủy, chính quyền địa phương; việc triển khai đồng bộ, quyết liệt các biện pháp cơ cấu lại các TCTD cùng với điều hành linh hoạt chính sách tiền tệ, tăng cường quản lý thị trường tiền tệ, trong năm 2012 và 8 tháng đầu năm an toàn của hệ thống TCTD được bảo đảm, nguy cơ gây đổ vỡ, mất an toàn hệ thống đã được giảm dần, khả năng chi trả của các TCTD được cải thiện, tài sản của Nhà nước và tiền

gửi của nhân dân được an toàn, chi trả đầy đủ, kịp thời, kể cả ở một số NHTM cổ phần yếu kém phải cơ cấu lại. Vì vậy, an ninh, chính trị và trật tự an toàn xã hội được giữ vững; không để xảy ra các đợt rút tiền hàng loạt ngoài tầm kiểm soát; người dân tin tưởng vào chủ trương, chính sách cơ cấu lại các TCTD của Đảng và Nhà nước. Trong bối cảnh kinh tế khó khăn, việc cơ cấu lại các TCTD yếu kém chủ yếu bằng nguồn lực của khu vực tư nhân, hệ thống ngân hàng vừa bảo đảm giữ vững an toàn, không giảm đầu tư và làm gián đoạn cung cấp dịch vụ ngân hàng cho nền kinh tế trong quá trình tái cơ cấu. Đây là sự cố gắng rất lớn của hệ thống ngân hàng trong thời gian qua.

Sau giai đoạn cơ cấu lại 2011-2013, số lượng TCTD đã giảm 4 tổ chức thông qua sáp nhập, hợp nhất.

Hiện nay, NHNN đang chỉ đạo hoàn thành trong năm 2013: việc sáp nhập NHTMCP Đại Á vào NHTMCP Phát triển Nhà TP HCM; 02 vụ mua lại công ty tài chính; 06 vụ chi nhánh ngân hàng nước ngoài đóng cửa thông qua chuyển giao tài sản, công nợ và thu hồi giấy phép; 02 vụ chuyển đổi hình thức tổ chức của NHTM từ liên doanh sang NHTM 100% vốn nước ngoài. Ngoài ra, còn một số TCTD đang tiến hành đàm phán, thống nhất giữa các chủ sở hữu về việc sáp nhập, hợp nhất hoặc mua lại theo nguyên tắc tự nguyện để trình NHNN chấp thuận triển khai.

Về tiến độ thực hiện tái cơ cấu và tình hình hoạt động của các ngân hàng tái cơ cấu

Các NHTMCP yếu kém có nguy cơ đổ vỡ ở thời điểm đầu năm 2012 đã được cơ cấu lại một bước quan trọng thông qua sáp nhập, hợp nhất, mua lại hoặc có sự tham gia của nhà đầu tư mới nhằm khắc phục những yếu kém, sai phạm và tổn thất, đồng thời từng bước đưa các ngân hàng này đáp ứng các tiêu chuẩn an toàn hoạt động.

NHNN đã trình Thủ tướng Chính phủ phương án cơ cấu lại đối với các NHTM cổ phần yếu kém theo quy định của pháp luật đồng thời đảm bảo xử lý dứt điểm, căn bản các TCTD yếu kém trong năm 2013 theo đúng mục tiêu đặt ra tại Đề án.

Cho đến nay, tất cả các phương án tái cơ cấu NHTM cổ phần yếu kém, kể cả sáp nhập, hợp nhất đều được tiến hành trên nguyên tắc tự nguyện. NHNN chưa phải áp dụng biện pháp can thiệp bắt buộc đối với trường hợp nào theo quy định của pháp luật. Sau khi sáp nhập, hợp nhất hoặc phương án cơ cấu lại được NHNN chấp thuận, các ngân hàng đã và đang tích cực triển khai các giải pháp cơ cấu lại toàn diện về tài chính, hoạt động, quản trị và khắc phục các sai phạm dưới sự giám sát của NHNN. Đến nay, các ngân hàng yếu kém được cơ cấu lại theo các phương án được duyệt đều có tình hình hoạt động ổn định và cải thiện hơn so với thời điểm bắt đầu thực hiện tái cơ cấu. Các tỷ lệ an toàn hoạt động, khả năng chi trả được cải thiện về cơ bản đảm bảo theo quy định của NHNN; huy động vốn từ dân cư tăng khá, nợ xấu đã tích cực được xử lý và thu hồi; các vi phạm về tỷ lệ sở hữu của cổ đông lớn, vi phạm về cấp tín dụng đang được khắc phục, xử lý; hệ thống quản trị và tổ chức bộ máy, mạng lưới đã được củng cố, chấn chỉnh...

Về tình hình hệ thống các tổ chức tín dụng trong quá trình tái cơ cấu:

An toàn hệ thống các TCTD được bảo đảm và khả năng chi trả của các TCTD được cải thiện. NHNN về cơ bản đã kiểm soát được tình hình của các NHTM cổ phần yếu kém thông qua các biện pháp nghiệp vụ theo quy định của pháp luật. Khả năng chi trả của các ngân hàng yếu kém đã được cải thiện đáng kể, tài sản của Nhà nước và quyền lợi của người gửi tiền được bảo đảm, vì vậy nguy cơ đổ vỡ từng bước được giảm bớt.

Các TCTD đang tích cực huy động vốn từ nền kinh tế, tăng trưởng tín dụng hợp lý để bảo đảm an toàn hoạt động. Khả năng chi trả của các TCTD được cải thiện và bảo đảm; kỷ

cương, kỷ luật của ngành Ngân hàng từng bước được nâng cao; nguy cơ đổ vỡ hệ thống được ngăn chặn; an toàn hệ thống, tiền gửi của nhân dân và tài sản của Nhà nước được bảo đảm.

4. Những thuận lợi và khó khăn trong quá trình tái cơ cấu

Để đạt được những kết quả bước đầu khả quan sau hai năm thực hiện tái cơ cấu như trên, quá trình tái cơ cấu các TCTD có những thuận lợi và không ít khó khăn:

Thuận lợi:

- Có sự chỉ đạo sát sao của Bộ Chính trị, Chính phủ; sự quyết tâm, linh hoạt trong điều hành và thực thi chính sách của NHNN; sự ủng hộ, đồng thuận của các Bộ, ngành, đặc biệt Bộ Công an, Bộ Thông tin và Truyền thông, các Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố liên quan;

- Nền tảng pháp lý ban đầu hỗ trợ cho quá trình tái cơ cấu (quy định về kiểm soát đặc biệt TCTD; sáp nhập, hợp nhất, mua lại TCTD; xử lý ngân hàng yếu kém...) bước đầu đã hình thành;

- Hầu hết các TCTD nhận thức được tầm quan trọng cũng như cơ hội, thách thức trong quá trình tham gia công cuộc tái cơ cấu và đã chủ động xây dựng, triển khai kế hoạch tái cơ cấu dài hạn nhằm khắc phục tồn tại, yếu kém, nâng cao năng lực tài chính, năng lực cạnh tranh để phát triển bền vững;

- Dư luận xã hội ngày càng có sự đồng thuận, chia sẻ với việc triển khai tái cơ cấu của ngành ngân hàng.

Khó khăn:

- Khuôn khổ pháp lý cho việc cơ cấu lại các TCTD nói chung chưa hoàn thiện, cụ thể: cơ chế can thiệp, xử lý của Nhà nước đối với các TCTD yếu kém còn chưa đầy đủ dẫn đến xử lý chưa kịp thời, dứt điểm pháp nhân của các TCTD yếu kém; hầu hết các NHTM Nhà nước đã được cổ phần hóa, là công ty đại chúng niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán nên hạn chế khả năng tham gia xử lý TCTD yếu kém thông qua sáp nhập, mua lại TCTD yếu kém; thiếu các cơ chế, chính sách khuyến khích như miễn giảm thuế, phí để hỗ trợ TCTD trong xử lý nợ xấu và các tài sản đảm bảo tiền vay, các cơ chế chính sách về miễn giảm thuế liên quan đến các giao dịch sáp nhập, hợp nhất, mua lại để hỗ trợ cho quá trình cơ cấu lại TCTD...

- Việc cơ cấu lại hệ thống các TCTD và xử lý các TCTD yếu kém là vấn đề hết sức phức tạp, nhạy cảm, liên quan đến quyền, nghĩa vụ, lợi ích của nhiều bên và mất nhiều thời gian với nhiều thủ tục, quy định.

- Cơ chế, quy định trong lĩnh vực xử lý tài sản bảo đảm để thu hồi nợ trong trường hợp khách hàng vay không trả được nợ theo hợp đồng tín dụng hoặc vi phạm hợp đồng tín dụng... còn hết sức bất cập, tạo ra những chi phí đáng kể đối với các ngân hàng, đồng thời kéo dài thời gian thu hồi nợ, xử lý nợ xấu, làm suy giảm kỷ luật thị trường trong quan hệ vay mượn. Đây là những trở ngại cần được quan tâm và xử lý dứt điểm tạo môi trường lành mạnh cho hoạt động ngân hàng.

- Thiếu nguồn lực tài chính công để có thể hỗ trợ cho việc xử lý nợ xấu, lành mạnh hóa và nâng cao năng lực tài chính của hệ thống TCTD cũng là một trong những nguyên nhân làm chậm tiến trình cơ cấu lại TCTD.

- Kinh tế vĩ mô và điều kiện sản xuất – kinh doanh, thị trường tài chính trong nước và quốc tế gặp nhiều khó khăn. Vì vậy, việc huy động các nguồn vốn và tìm kiếm các nhà đầu tư có đủ năng lực tài chính, quản trị để tham gia tái cơ cấu các TCTD không thuận lợi.

Khai thác tối đa những nhân tố thuận lợi và tìm mọi biện pháp khắc phục khó khăn đã được xác định như đã nêu trên đã tạo nên những thành công bước đầu của quá trình tái cơ cấu các TCTD trong thời gian qua.

5. Định hướng tái cơ cấu các TCTD thời gian tới

- Trên cơ sở kết quả thanh tra, giám sát thường xuyên, hiện nay NHNN đang tiếp tục tiến hành đánh giá thực trạng TCTD qua công tác thanh tra, giám sát ngân hàng để phân loại các TCTD thành các nhóm TCTD yếu kém, tiềm ẩn nhiều rủi ro và TCTD hoạt động bình thường; và chỉ đạo từng TCTD phải xây dựng phương án tái cơ cấu cụ thể để củng cố, chấn chỉnh những tồn tại, yếu kém và nâng cao năng lực cạnh tranh, hiệu quả kinh doanh.

- Triển khai các giải pháp cơ cấu lại tại các TCTD yếu kém:

+ Đối với các TCTD yếu kém được xác định vào cuối năm 2011, đầu năm 2012: Tiếp tục giám sát chặt chẽ việc thực hiện Phương án cơ cấu lại đối với 8/9 ngân hàng yếu kém đã được phê duyệt phương án cơ cấu lại.

Tiếp tục duy trì Tổ giám sát của NHNN tại ngân hàng yếu kém chưa được phê duyệt phương án cơ cấu lại và khẩn trương hoàn thiện Phương án cơ cấu lại phù hợp với thực tế tình hình của TCTD để trình NHNN phê duyệt;

+ Đối với các TCTD yếu kém, tiềm ẩn nhiều rủi ro được xác định năm 2013: Yêu cầu TCTD xây dựng và trình NHNN Phương án cơ cấu lại phù hợp với thực trạng hoạt động của TCTD và Đề án cơ cấu chung của hệ thống; Kiểm soát, giám sát chặt chẽ hoạt động của các TCTD và hạn chế tăng trưởng quy mô hoạt động, mở rộng mạng lưới hoạt động; không cho phép bổ sung nội dung hoạt động; Trường hợp cần thiết, NHNN thành lập Tổ Giám sát để giám sát quá trình cơ cấu lại TCTD và bảo vệ tài sản của TCTD; đảm bảo TCTD hoạt động theo đúng quy định của pháp luật hoặc có thể yêu cầu TCTD hạn chế hoặc tạm ngừng một số nghiệp vụ nhất định của TCTD.

Trường hợp TCTD không có Phương án cơ cấu lại khả thi hoặc không có khả năng thực hiện Phương án cơ cấu lại đã được phê duyệt thì áp dụng các biện pháp: (i) đặt vào kiểm soát đặc biệt; (ii) NHNN trực tiếp hoặc chỉ định TCTD khác góp vốn, mua cổ phần bắt buộc; (iii) Sáp nhập, hợp nhất bắt buộc với TCTD khác.

- Triển khai các giải pháp cơ cấu lại các TCTD hoạt động bình thường:

+ Đối với NHTM Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ, NHTMCP do Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ: Xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Phương án cơ cấu lại tổng thể đến năm 2015, bao gồm cả các công ty con, công ty liên kết phù hợp với điều kiện cụ thể của NHTMNN.

+ Đối với NHTMCP, Công ty tài chính, Công ty cho thuê tài chính: Tiếp tục khuyến khích và tạo điều kiện cho các TCTD lành mạnh sáp nhập, hợp nhất, mua lại với các TCTD khác, đặc biệt là với TCTD yếu kém.

+ Đối với QTDND: tập trung xây dựng Đề án cơ cấu lại hệ thống QTDND phù hợp với Quyết định số 254/QĐ-TTg và kết quả tổng kết Chỉ thị số 57-CT/TW ngày 10/10/2000 của Bộ Chính trị; Tập trung cơ cấu lại những QTDND yếu kém, tiềm ẩn nhiều rủi ro và vi phạm pháp luật nghiêm trọng; Xử lý dứt điểm các QTDND yếu kém không thể phục hồi thông qua thu hồi giấy phép, thanh lý, giải thể, phá sản.

- Tiếp tục chỉ đạo các TCTD tăng cường năng lực tài chính, năng lực quản trị điều hành, khuyến khích niêm yết cổ phiếu các TCTD cổ phần trên thị trường chứng khoán; Tăng tính đại chúng của TCTD cổ phần và tăng số lượng các nhà đầu tư, cổ đông trong các đợt tăng

vốn điều lệ, kiểm soát chặt chẽ thay đổi cơ cấu cổ đông lớn và năng lực tài chính của các cổ đông lớn.

- Xây dựng cơ chế, chính sách an toàn hoạt động ngân hàng, trọng tâm là các văn bản pháp lý quy định về các tỷ lệ an toàn hoạt động; mạng lưới của TCTD; mua cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài tại các NHTM; tổ chức và hoạt động của TCTD phi ngân hàng; mua bán và xử lý nợ xấu.

- Tiếp tục hoàn thiện cơ chế thông qua việc xây dựng hành lang pháp lý để có sự ổn định tương đối trong điều hành kinh tế vĩ mô.

- Phát triển nguồn tiền tái cơ cấu thông qua việc tạo sân chơi bình đẳng cho các ngân hàng trong nước và nhà đầu tư nước ngoài. Ngân hàng Nhà nước thực hiện cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng trong bối cảnh điều kiện kinh tế vĩ mô và điều kiện sản xuất - kinh doanh, thị trường tài chính trong nước và quốc tế gặp nhiều khó khăn, vì vậy, việc huy động các nguồn vốn và tìm kiếm các nhà đầu tư có đủ năng lực tài chính, quản trị để tham gia xử lý các vấn đề của hệ thống là một trong những điều kiện quan trọng.

- Đối với việc xử lý nợ xấu:

- + Giải pháp từ phía TCTD: Thường xuyên đánh giá lại, phân loại đúng chất lượng và khả năng thu hồi của các khoản nợ; tiếp tục cơ cấu lại nợ; hỗ trợ vốn để khách hàng khắc phục khó khăn và phục hồi sản xuất kinh doanh; kiểm soát chặt chẽ và giảm chi phí hoạt động; tăng cường trích lập và sử dụng dự phòng rủi ro để xử lý nợ xấu; các TCTD tăng cường năng lực quản trị rủi ro, nhất là rủi ro tín dụng, nhằm hạn chế nợ xấu mới phát sinh, đồng thời phối hợp chặt chẽ với Công ty Quản lý tài sản của các TCTD Việt Nam (VAMC) để triển khai thực hiện quyết liệt các giải pháp xử lý nợ xấu theo quy định của pháp luật;

- + Giải pháp từ phía khách hàng vay: Củng cố, chấn chỉnh, tái cơ cấu hoạt động, nâng cao năng lực tài chính, quản trị, tăng cường ứng dụng công nghệ và khả năng cạnh tranh; phối hợp với TCTD xây dựng và triển khai các phương án cơ cấu lại nợ;

- + Giải pháp về cơ chế, chính sách: Điều hành linh hoạt, thận trọng chính sách tiền tệ, tín dụng và ngân hàng; triển khai các giải pháp xử lý hàng tồn kho, nợ đọng trong xây dựng cơ bản; khuyến khích đầu tư, tiêu dùng, tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh; phát triển thị trường bất động sản; Chủ động phối hợp với các cơ quan liên quan đề xuất xây dựng và ban hành chính sách về miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng đối với công ty quản lý tài sản của các TCTD Việt nam và hoạt động mua, bán tài sản bảo đảm để thúc đẩy phát triển thị trường mua bán nợ và hỗ trợ xử lý nợ xấu của các TCTD cũng như sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện một số quy định liên quan đến giao dịch bảo đảm, xử lý tài sản bảo đảm và các quyền của chủ nợ, nghĩa vụ của bên vay, bên bảo đảm tại Luật Dân sự, Luật Đất đai, Luật Tố tụng dân sự, Luật Thi hành án dân sự.

- + Giải pháp về thanh tra, giám sát: Tăng cường công tác thanh tra, giám sát các TCTD chấp hành các quy định về hoạt động ngân hàng, xử lý nợ xấu; đổi mới về tổ chức và hoạt động thanh tra, giám sát ngân hàng phù hợp với thông lệ và chuẩn mực quốc tế; ban hành các cơ chế, quy định an toàn hoạt động ngân hàng như phân loại nợ, trích lập và sử dụng dự phòng rủi ro, quy chế cho vay, mua trái phiếu doanh nghiệp, ủy thác; xử lý dứt điểm tình trạng sở hữu chéo giữa các TCTD.

- + Chủ động tiếp xúc, làm việc với các định chế tài chính, các tổ chức trong và ngoài nước để trao đổi kinh nghiệm, tìm kiếm sự hỗ trợ, hợp tác và tuyên truyền về hoạt động của VAMC.

- + Chủ động tiếp xúc, trao đổi với các TCTD để nắm bắt thông tin và phối hợp triển khai việc mua, bán nợ xấu.

Với sự phối hợp chặt chẽ có hiệu quả của các Bộ, ngành và chính quyền các địa phương, hệ thống các TCTD Việt Nam sẽ được cơ cấu lại căn bản, triệt để và toàn diện để đến năm 2020 phát triển được hệ thống các tổ chức tín dụng đa năng theo hướng hiện đại, hoạt động an toàn, hiệu quả vững chắc với cấu trúc đa dạng về sở hữu, quy mô, loại hình có khả năng cạnh tranh lớn hơn. Kết quả này, cùng với kết quả thực hiện Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và Đề án tái cơ cấu đầu tư công sẽ góp phần thực hiện thắng lợi chủ trương cơ cấu lại nền kinh tế của Đảng và Nhà nước.

Tài liệu tham khảo

1. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam - Báo cáo thường niên các năm từ 2007-2011.
2. Ủy ban Kinh tế Quốc hội và UNDP tại Việt nam, tháng 05/2012 – Báo cáo kinh tế vĩ mô Việt Nam năm 2012: “Bất ổn vĩ mô: cơ hội tái cơ cấu nền kinh tế”.
3. Đề án Cơ cấu lại hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015 ban hành kèm theo QĐ số 254/QĐ-TTg ngày 01/03/2012 của Thủ tướng Chính phủ.
4. Ngân hàng Nhà nước Việt nam: Báo cáo tổng hợp tình hình triển khai các giải pháp và kết quả tái cơ cấu xử lý nợ xấu giai đoạn 2011-2013, báo cáo chương trình xây dựng pháp luật của NHNN năm 2012, sáu tháng đầu năm 2013.
5. Các trang thông tin điện tử của Chính phủ, NHNN, Bộ kế hoạch đầu tư.

BÌNH LUẬN BÁO CÁO

TS. Đặng Đức Anh

(Bình luận Báo cáo “Tái cơ cấu ngân hàng thương mại: Kết quả bước đầu và những thách thức đặt ra”)

1. Tóm tắt một số nội dung chính của báo cáo và một số điểm đáng lưu ý

Trong bài tham luận này, tác giả đã đánh giá tổng quan chung về kinh tế vĩ mô và mô hình kinh tế trong những năm gần; đánh giá tác động của các nguyên nhân chủ quan và khách quan. Trên cơ sở đó, đưa ra những nhận xét về sự cần thiết phải chuyển đổi mô hình kinh tế mà trọng tâm là tái cơ cấu nền kinh tế trên các mặt đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước và cơ cấu lại thị trường tài chính. Tuy nhiên, nội dung chính của bản tham luận tập chung vào phân tích diễn biến tình hình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại và chủ yếu vào giai đoạn từ năm 2011 đến nay. Tác giả đã cho thấy các giải pháp về cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011 – 2015 đang được các Bộ, cơ quan và đặc biệt là Ngân hàng Nhà nước triển khai khẩn trương, quyết liệt và đã đạt được những kết quả ban đầu tích cực, đó là: đánh giá về cơ bản thực trạng, phân loại và xác định được các tổ chức tín dụng yếu kém để có biện pháp kiểm soát, có đề án tái cơ cấu cho từng tổ chức tín dụng yếu kém nhằm góp phần ngăn chặn được nguy cơ đổ vỡ, từng bước cải thiện chất lượng hoạt động của các tổ chức tín dụng này, an toàn hệ thống được bảo đảm; khôn khổ pháp lý, cơ chế chính sách về hoạt động của các ngân hàng thương mại được bổ sung, hoàn thiện hỗ trợ cho quá trình cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng.

2. Một số vấn đề thảo luận thêm

Ngoài những vấn đề đã được đề cập tương đối toàn diện trong bài tham luận, xin trao đổi thêm về một số nội dung cụ thể liên quan đến những thách thức trong quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng trong thời gian tới:

Thứ nhất, về vấn đề phân loại nợ và tính toán tỷ lệ nợ xấu.

Một trong những tiêu chí đánh giá hiệu quả tài chính của các TCTD và bền vững của hệ thống ngân hàng là tỷ lệ nợ xấu trên dư nợ tín dụng. Tuy nhiên, cho đến nay, vẫn chưa có sự thống nhất về tỷ lệ nợ xấu (và mức độ nghiêm trọng đối với) hệ thống NHTM Việt Nam. Theo Ngân hàng Nhà nước, tính đến cuối tháng 9/2013, tổng nợ xấu nội bảng của toàn hệ thống ngân hàng (theo báo cáo của các TCTD) chiếm 4,62% tổng dư nợ. Tỷ lệ này giảm nhẹ so với mức 4,64% cuối tháng 8/2013, nhưng tăng 20,20% so với cuối năm 2012. Tốc độ tăng nợ xấu bình quân trong 9 tháng đầu năm 2013 đã giảm so với năm 2012 (2,2%/tháng so với mức 3,91%/tháng). Tuy nhiên, con số này chắc chắn sẽ có sự khác biệt so với cách đánh giá của Cơ quan Thanh tra, giám sát NHNN và theo thông lệ quốc tế.

Việc không có sự thống nhất này về tỷ lệ nợ xấu xuất phát từ sự khác biệt trong cách phân loại nợ. Theo quy định hiện hành về phân loại nợ, trích lập và sử dụng dự phòng rủi ro tín dụng trong hoạt động ngân hàng của tổ chức tín dụng (TCTD) theo Quyết định số 493/2005/QĐ-NHNN thì nợ xấu là các khoản tín dụng được xếp hạng vào các Nhóm 3, 4 và 5. Tuy nhiên, ngoài yếu tố định lượng, việc đánh giá về khả năng trả nợ của các khoản vay cũng còn phụ thuộc còn yếu tố định tính. Trong khi đó, năng lực quản trị rủi ro và việc xếp hạng tín dụng nội bộ giữa các ngân hàng rất khác nhau. Hệ thống xếp hạng tín dụng nội bộ tại các NHTM Việt Nam hiện nay chủ yếu được xây dựng theo phương pháp chuyên gia, nghĩa là việc lựa chọn, quyết định toàn bộ các yếu tố cơ bản của hệ thống xếp hạng (bộ chỉ tiêu, trọng số của từng chỉ tiêu) hoàn toàn phụ thuộc vào quan điểm chủ quan của các chuyên gia. Vấn đề này đã dẫn đến một số bất cập trong việc so sánh, đánh giá cùng một đối tượng khách

hàng nhưng lại có kết quả khác nhau, nhiều khi xung đột giữa các ngân hàng đối với khả năng tài chính và trả nợ của cùng một khách hàng (có ngân hàng phân loại vào nhóm nợ có độ rủi cao, có ngân hàng lại phân loại vào nhóm rủi ro nợ thấp). Tất nhiên, không loại trừ việc một số ngân hàng vẫn tiếp tục phân loại nợ ở nhóm thấp để hạn chế trích lập dự phòng rủi ro dù biết được thông tin về việc xếp hạng tín dụng của khách hàng ở ngân hàng khác.

Nguyên nhân thứ hai dẫn đến tỷ lệ nợ chưa phản ánh đúng thực trạng là do Ngân hàng Nhà nước đang cho phép các ngân hàng thương mại được cơ cấu nợ và giữ nguyên các nhóm nợ theo Quyết định số 780/QĐ-NHNN ngày 23/4/2012 về việc phân loại nợ đối với nợ được điều chỉnh kỳ hạn trả nợ, gia hạn nợ. Theo NHNN, nếu không thực hiện theo Quyết định này, thì nợ xấu toàn hệ thống các tổ chức tín dụng đến cuối tháng 9/2013 có thể lên tới 12,7%. Đồng thời với các giải pháp ở Quyết định 780, NHNN đã cho phép lùi thời điểm hiệu lực của Thông tư 02/2013/TT-NHNN (quy định về phân loại tài sản có, mức trích, phương pháp trích lập dự phòng rủi ro và việc sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro trong hoạt động của tổ chức tín dụng) nhằm giảm bớt áp lực khi các ngân hàng và doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn. Do đó, chỉ đến khi Thông tư 02/2013/TT-NHNN có hiệu lực thi hành thì nợ xấu của ngành ngân hàng mới được phản ánh chính xác, phù hợp hơn với thông lệ và chuẩn mực quốc tế theo đúng quy định.

Thứ hai, về việc thành lập Công ty quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam (VAMC) và xử lý nợ xấu của hệ thống ngân hàng.

Cho đến hết tháng 10/2013, VAMC đã mua được tổng số nợ xấu của 14 ngân hàng với số dư nợ gốc 14.019 tỷ đồng và giá mua là 11.119 tỷ đồng. Dự kiến đến cuối năm 2013, VAMC sẽ mua được khoảng 30-35 nghìn tỷ đồng nợ xấu. Tuy nhiên, hiệu quả của việc thành lập VAMC vẫn còn là câu hỏi lớn bởi khi nợ xấu đã chuyển về VAMC, việc xử lý những khoản nợ này sau khi mua từ các TCTD như thế nào mới là điều quan trọng. Việc xử lý các tài sản đảm bảo chuyển giao từ các tổ chức tín dụng cho Công ty Quản lý tài sản để xử lý thông qua hình thức phát mại, đấu giá, chuyển nhượng, góp vốn dự kiến sẽ gặp rất nhiều khó khăn do nhiều nguyên nhân khách quan, mà chủ yếu là thị trường mua bán nợ chưa phát triển và khuôn khổ pháp lý về mua bán nợ chưa hoàn thiện. Hầu hết các khoản nợ mà VAMC mua có liên quan đến tài sản đảm bảo bằng bất động sản trong khi thị trường bất động sản được dự báo còn mất nhiều thời gian dài để hồi phục. Ngoài ra, một số vấn đề về mặt pháp lý liên quan đến phát mãi tài sản, xử lý tài sản đảm bảo nếu không được xử lý ở các văn bản luật thì sẽ rất khó giải quyết.

Liên quan đến việc mua bán nợ xấu, mặc dù VAMC cam kết sẽ cùng các TCTD cơ cấu lại nợ, làm sạch nợ, nhưng chủ yếu là hình thức chuyển giao nợ có thời hạn từ các TCTD sang VAMC. Theo quy định, nếu sau 5 năm, VAMC vẫn không giải quyết được khối tài sản thế chấp thì VAMC lại có quyền trả lại khoản nợ xấu đã mua cho các TCTD. Do đó, việc chuyển giao này cũng chỉ có tác dụng tạm thời trong việc cải thiện hiệu quả tài chính của các TCTD. Đối với khách hàng của các TCTD, do các khoản nợ chưa thực sự được giải quyết nên các doanh nghiệp có nợ xấu vẫn bị giữ nguyên mức độ xếp hạng tín dụng và không cải thiện được khả năng vay vốn khi khoản nợ này được chuyển từ các tổ chức tín dụng sang Công ty Quản lý tài sản. Do vậy, việc đưa nợ xấu của hệ thống ngân hàng về mức dưới 3% vào năm 2015 là khả thi song ở khía cạnh đóng góp của tái cơ cấu hệ thống các TCTD đến tăng cường hiệu quả tạo kênh dẫn vốn cho nền kinh tế và thúc đẩy tăng trưởng còn hạn chế.

Thứ ba, về vấn đề sở hữu và đầu tư chéo trong hệ thống ngân hàng.

Sở hữu chéo, đầu tư chéo trong hệ thống các tổ chức tín dụng ở Việt Nam đang có xu hướng diễn biến phức tạp, tiềm ẩn nhiều rủi ro và ảnh hưởng đến an toàn hoạt động của từng TCTD nói riêng cũng như toàn hệ thống TCTD nói chung, gây cản trở nhất định đến quá trình cơ cấu lại hệ thống các TCTD. Theo Thống đốc Nguyễn Văn Bình, hiện nay đang tồn tại 6 cặp

ngân hàng sở hữu chéo trực tiếp lẫn nhau và 34 TCTD có cổ đông một chiều là TCTD khác. Sở hữu chéo và đầu tư chéo gây ảnh hưởng tiêu cực đến tình hình hoạt động của các tổ chức tín dụng và toàn hệ thống ngân hàng do nguy cơ nhiều tổ chức tín dụng vi phạm nghiêm trọng các quy định an toàn hoạt động ngân hàng như giới hạn cho vay tối đa đối với một khách hàng, đặc biệt là cho vay đối với cổ đông lớn và khách hàng liên quan để đầu tư vào lĩnh vực bất động sản. Một trong nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là do Việt Nam đang áp dụng mô hình ngân hàng đa năng (vừa là ngân hàng thương mại, vừa là ngân hàng đầu tư), nhưng thiếu cơ chế quản lý đủ tầm và phù hợp. Trong khi đó, việc truy nguyên nguồn gốc vốn góp vào ngân hàng trong điều kiện đan xen quan hệ sở hữu phức tạp giữa ngân hàng, công ty tài chính, các doanh nghiệp; đặc biệt là của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty còn nhiều khó khăn. Do đó, việc đánh giá và xác định chính xác tình trạng sở hữu chéo, đầu tư chéo hiện nay trong hệ thống ngân hàng các ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính để có giải pháp xử lý hiệu quả vẫn là một thách thức lớn trong thời gian tới.

HOÀN THIỆN QUY TRÌNH QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG TRONG QUÁ TRÌNH TÁI CƠ CẤU ĐẦU TƯ CÔNG

TS. Phạm Trí Hùng

Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh

Sắp xếp lại đầu tư công là một trong ba lĩnh vực chính của chương trình tái cấu trúc nền kinh tế. Trên thực tế, tư duy quản lý đầu tư công đang có những thay đổi lớn theo hướng chặt chẽ và minh bạch hơn, thể hiện trong Dự thảo Luật Đầu tư công (Dự thảo Luật)⁴⁰ với những quy định cụ thể về quy trình quản lý đầu tư công⁴¹.

Nghiên cứu này xem xét quy trình quản lý đầu tư công theo Dự thảo Luật trên cơ sở đối chiếu với các đòi hỏi then chốt của hệ thống quản lý đầu tư công được tổng kết từ lý thuyết kinh tế và kinh nghiệm quốc tế, để từ đó tìm ra những hạn chế và đưa ra những đề xuất hoàn thiện chính sách, pháp luật liên quan.

1. Khái niệm quy trình quản lý đầu tư công theo Dự thảo Luật Đầu tư công

Theo Điều 4 Dự thảo Luật, “Quản lý đầu tư công là quá trình quản lý từ khâu phê duyệt chủ trương đầu tư, phê duyệt chương trình, dự án, lập kế hoạch đầu tư, xác định danh mục chương trình, dự án đầu tư, triển khai thực hiện, theo dõi, kiểm tra đánh giá, thanh tra các chương trình, dự án đầu tư công và kế hoạch đầu tư công”.

Trong đó, “đầu tư công” là việc sử dụng các nguồn vốn đầu tư công để đầu tư nhằm thực hiện các mục tiêu của các chương trình, các dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội; “chương trình đầu tư công” là một tập hợp các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp đồng bộ về kinh tế, xã hội để thực hiện một hoặc một số mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của một số vùng lãnh thổ hoặc một số ngành, lĩnh vực trong kế hoạch 5 năm; “dự án đầu tư công” bao gồm dự án đầu tư có cấu phần xây dựng và dự án đầu tư không có cấu phần xây dựng được đầu tư từ một phần hoặc toàn bộ vốn đầu tư công; “kế hoạch đầu tư công” là kế hoạch đầu tư xây dựng hạ tầng kinh tế - xã hội bằng nguồn vốn đầu tư công, bao gồm các nội dung chủ yếu: mục tiêu, định hướng đầu tư, cân đối vốn, danh mục các chương trình, dự án, phương án phân bổ vốn đầu tư công⁴², huy động các nguồn vốn các thành phần kinh tế khác và giải pháp triển khai thực hiện; “vốn đầu tư công” bao gồm: vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước (NSNN), công trái quốc gia, trái phiếu Chính phủ, trái phiếu chính quyền địa phương, nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ, tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước và các khoản vốn đầu tư khác có tính chất NSNN, các khoản vốn vay của ngân sách địa phương để đầu tư.

Hiện nay, quy trình quản lý đầu tư sử dụng vốn nhà nước⁴³ được quy định rải rác trong các văn bản Luật như Luật Ngân sách nhà nước 2003, Luật Xây dựng 2003, Luật Đầu tư 2005..., các Nghị định, Thông tư và các Quyết định, Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, các Thông tư hướng dẫn của các bộ, ngành... Trong các năm gần đây việc thực hiện Chỉ thị số 1792/CT-TTg ngày 15 tháng 10 năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ góp phần khắc phục một bước các tồn tại, hạn chế nêu trên. Tuy nhiên, đây vẫn là các quy định dưới Luật và mới giải quyết được một số bức xúc trước mắt, chưa đáp ứng được yêu cầu đổi mới về đầu tư công một cách toàn diện, có hệ thống. Các văn bản quy phạm pháp luật này có quy định về quản lý đầu tư đối với nguồn vốn đầu tư công, tuy nhiên chưa đầy đủ, thiếu cụ thể, ví dụ như chưa có quy định về quy hoạch; trình tự thủ tục phê duyệt chủ trương đầu tư các chương trình, dự án;

⁴⁰ Dự thảo Luật Đầu tư công tháng 8 năm 2013,

http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=423&LanID=838&TabIndex=1

⁴¹ Có thể nói, tình trạng lãng phí, thất thoát lớn trong đầu tư công có một phần lớn là do bất cập trong quy trình quản lý đầu tư công.

⁴² Nội dung “xác định danh mục chương trình, dự án đầu tư” của quản lý đầu tư công chính là nằm trong kế hoạch đầu tư công

⁴³ Về thực trạng quy trình quản lý đầu tư công xem thêm: Đinh Trọng Thắng, Nguyễn Văn Kỳ, Đổi mới chu trình quản lý đầu tư (PIM): nghiên cứu trường hợp một số tỉnh, thành phố phía Bắc.

các quy định về thẩm định nguồn vốn đối với các chương trình, dự án sử dụng vốn đầu tư công; lập, thẩm định, phê duyệt kế hoạch đầu tư; triển khai thực hiện kế hoạch; theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra, giám sát kế hoạch đầu tư, cũng như các chương trình, dự án đầu tư công⁴⁴.

Quy trình quản lý đầu tư công đang được hướng đến xây dựng và thực hiện được thể hiện chính trong kết cấu các chương của Dự thảo Luật, bao gồm:

- Chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư công
- Lập, thẩm định, phê duyệt chương trình, dự án đầu tư công
- Lập kế hoạch đầu tư công
- Thực hiện kế hoạch đầu tư công
- Theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công

Nhìn vào quy trình quản lý đầu tư công trên, có thể thấy đối tượng chính của hoạt động quản lý còn chưa được xác định rõ ràng, bởi ở đây chỉ ra ba đối tượng là kế hoạch đầu tư công, chương trình đầu tư công, dự án đầu tư công và mối quan hệ giữa ba đối tượng này cũng chưa được chỉ ra một cách cụ thể; đồng thời, quy trình quản lý đầu tư công cũng chưa được xác định rõ ràng.

Theo các tài liệu của Ngân hàng thế giới (WB), Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), quản lý đầu tư công (Public Investment Management - PIM) là “một hệ thống tổng thể, bắt đầu từ việc hình thành những định hướng lớn trong chính sách đầu tư công cho đến việc thẩm định, lựa chọn, lập ngân sách, thực thi và đánh giá các dự án đầu tư cụ thể, với mục đích là đảm bảo hiệu quả và hiệu lực của đầu tư công, qua đó đạt được mục tiêu tăng trưởng và phát triển chung của nền kinh tế”⁴⁵. Đối chiếu với khái niệm quản lý đầu tư công trên, có thể thấy những vấn đề sau:

Thứ nhất, lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế hình dung quản lý đầu tư công là một hệ thống tổng thể chứ không phải chỉ là một quá trình quản lý như quy định trong Dự thảo Luật. Trong hệ thống quản lý đầu tư công tổng thể ấy, các chủ thể quản lý được xác định rõ ràng là: (i) chính sách đầu tư công (bao gồm kế hoạch đầu tư, chương trình đầu tư) và (ii) các dự án đầu tư cụ thể.

Thứ hai, lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế hình dung quản lý đầu tư công bắt đầu từ việc hình thành những định hướng lớn trong chính sách đầu tư công chứ không chỉ từ lập kế hoạch đầu tư công hay chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư công.

Thứ ba, lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế nhấn mạnh tới việc lập ngân sách và đánh giá các dự án đầu tư cụ thể. Việc đầu tư công không chỉ xuất phát từ chủ trương chính sách mà phải xuất phát từ ngân sách, và không chỉ bao gồm việc triển khai, thực thi dự án mà còn có quy trình quan trọng là đánh giá dự án có đạt đến mục tiêu mong muốn hay không.

Thứ tư, lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế nhấn mạnh tới mục đích của quản lý đầu tư công là đảm bảo hiệu quả và hiệu lực của đầu tư công, qua đó đạt được mục tiêu tăng trưởng và phát triển chung của nền kinh tế.

Theo lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế, hệ thống quản lý dự án đầu tư công (PIM) bao gồm các cấu phần chính sau đây: (i) Định hướng đầu tư, hướng dẫn, rà soát, sàng lọc dự án ban đầu; (ii) Thẩm định dự án đầu tư; (iii) Đánh giá độc lập đối với thẩm định dự án; (iv) Lựa chọn và lập ngân sách dự án; (v) Đấu thầu và triển khai dự án; (vi) Điều chỉnh, thay đổi dự án; (vii) Vận hành dự án và cung cấp dịch vụ và (viii) Đánh giá và kiểm toán dự án sau khi hoàn thành⁴⁶.

⁴⁴Xem: Tờ trình Dự án Luật Đầu tư công của Chính phủ, http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=423&TabIndex=2&TailieuID=1223

⁴⁵Trích theo Vũ Thành Tự Anh (2013). “Quản lý và phân cấp quản lý đầu tư công: thực trạng Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế”, www.fetp.edu.vn/attachment.aspx?ID=8658

⁴⁶Xem thêm: Vũ Thành Tự Anh, Tlđd

Như vậy, đối chiếu với các cấu phần chính của hệ thống PIM nêu trên, có thể thấy quy trình quản lý đầu tư công theo Dự thảo Luật còn thiếu hay chưa đề cập thích đáng các nội dung quan trọng như “Đánh giá độc lập đối với thẩm định dự án”, “Lựa chọn và lập ngân sách dự án”, “Đánh giá và kiểm toán dự án sau khi hoàn thành”.

2. Quy định về quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư công

Chủ trương đầu tư là khâu hết sức quan trọng trong quy trình quản lý đầu tư công. Tuy nhiên, từ trước đến nay chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào quy định cụ thể quy trình lập, thẩm định, phê duyệt chủ trương đầu tư các chương trình, dự án đầu tư công.

Trong giai đoạn vừa qua, nhiều chương trình, dự án đã được đầu tư bằng nguồn vốn đầu tư công khi cân đối vốn không cân đối đủ do chủ trương đầu tư phê duyệt ồ ạt; nhiều chương trình, dự án được bố trí đủ vốn khi đưa vào sử dụng không mang lại hiệu quả hoặc hiệu quả rất thấp. Ví dụ: dự án đầu tư xây dựng đường ven biển miền Trung, khi xây dựng xong, mang lại hiệu quả rất thấp do không có người sử dụng; hoặc dự án đầu tư xây dựng một số chợ dân sinh, một số trung tâm thương mại tại cửa khẩu, xây dựng xong không có người kinh doanh, mua bán nên đã bị bỏ hoang, gây lãng phí tiền của của Nhà nước⁴⁷.

Hầu hết các chương trình, dự án đầu tư công đều cần thiết phục vụ cho mục tiêu phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, tổng nguồn vốn đầu tư công là có hạn, xu thế tỷ trọng vốn đầu tư công ngày càng giảm. Bởi vậy, việc phê duyệt quyết định đầu tư cần được cân nhắc, tính toán chặt chẽ về thời điểm đầu tư, quy mô đầu tư từng chương trình, dự án; sắp xếp thứ tự ưu tiên đầu tư các chương trình, dự án đó⁴⁸.

Mục 1 Chương II Dự thảo Luật quy định chi tiết về quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư công bao gồm: quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư; điều kiện và trình tự thủ tục quyết định chủ trương đầu tư đối với từng chương trình, dự án quan trọng quốc gia và các chương trình, dự án khác.

Dự thảo Luật Đầu tư công quy định rõ từng cấp sẽ có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư đối với từng loại dự án cụ thể căn cứ trên các quy định phân cấp hiện hành. Việc quy định này sẽ giúp giảm thiểu được việc quyết định đầu tư dàn trải, không theo quy hoạch, kế hoạch và hạn chế được việc gây áp lực lên ngân sách nhà nước. Cụ thể:

- Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư các chương trình quan trọng quốc gia và dự án quan trọng quốc gia⁴⁹.

- Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư: Các dự án đầu tư nhóm A⁵⁰; Các chương trình đầu tư công khác sử dụng vốn ngân sách Trung ương, vốn trái phiếu Chính phủ; Đối tượng được đầu tư từ các chương trình, dự án sử dụng vốn tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước; Các chương trình, dự án đầu tư sử dụng nguồn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ; Các chương trình, dự án đầu tư sử dụng vốn ODA viện trợ không hoàn lại theo hạn mức do Chính phủ quy định; Các chương trình, dự án đặc thù; các dự án theo lệnh khẩn cấp sử dụng vốn ngân sách trung ương; Các chương trình, dự án khác theo quy định của Chính phủ.

⁴⁷Một trong những mục tiêu quan trọng của Dự thảo Luật được xác định là hạn chế được thất thoát, tham nhũng ngay từ khâu quyết định chủ trương đầu tư.

⁴⁸Xem: Báo cáo đánh giá tác động Dự thảo Luật Đầu tư công, http://duthaonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=423&TabIndex=2&TailieuID=1221

⁴⁹Dự thảo Luật không quy định thể nào là chương trình, dự án quan trọng quốc gia, ở đây có thể tham khảo Điều 2 và Phụ lục I Nghị định 12/2009/NĐ-CP của Chính phủ về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình.

⁵⁰Trong Dự thảo Luật quy định các dự án nhóm A thuộc thẩm quyền Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư. Theo quy định hiện hành về phê duyệt các dự án, Thủ tướng Chính phủ chỉ phê duyệt quyết định đầu tư các chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình mục tiêu, các dự án quan trọng quốc gia; các chương trình, dự án nhóm A và các dự án khác đều phân cấp các bộ, ngành và địa phương quyết định đầu tư. Thực tế hiện nay các dự án nhóm A có quy mô, tổng mức đầu tư khá lớn, vượt quá khả năng cân đối nguồn vốn của các bộ, ngành và địa phương; nên nhìn chung các dự án này các bộ, ngành và địa phương đều trình Thủ tướng Chính phủ xin chủ trương đầu tư. Nhưng do không có quy định cụ thể, nên trình tự lập, thẩm định đề xuất xin ý kiến Thủ tướng Chính phủ cho phép đầu tư chưa thống nhất.

Các dự án còn lại quyết định chủ trương đầu tư thực hiện theo quy định hiện hành, nhưng đều được phân cấp và quy định cụ thể.

Quy định tại Điều 12 Dự thảo Luật về điều kiện quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư công là một nội dung hết sức quan trọng, yêu cầu cấp có thẩm quyền khi quyết định chủ trương đầu tư các chương trình, dự án phải căn cứ vào các điều kiện sau để xem xét có phù hợp không mới được phê duyệt quyết định chủ trương đầu tư:

- Phù hợp với chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

- Không trùng lặp với các chương trình, dự án khác trong quy hoạch, kế hoạch được duyệt⁵¹.

- Phù hợp với khả năng vay, trả nợ công, nợ Chính phủ và nợ của chính quyền địa phương.

- Phù hợp với khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư công và khả năng huy động các nguồn vốn đầu tư khác đối với các chương trình, dự án sử dụng nhiều nguồn vốn.

- Bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng và phát triển bền vững.

Điều 13 Dự thảo Luật quy định về trình tự thủ tục quyết định chủ trương đầu tư các chương trình, dự án quan trọng quốc gia được thực hiện qua 5 bước cơ bản sau:

Bước 1. Cơ quan được giao chuẩn bị đầu tư chương trình, dự án tổ chức lập Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư chương trình quan trọng quốc gia hoặc Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án quan trọng quốc gia báo cáo cơ quan chủ quản xem xét trình Chính phủ.

Bước 2. Thủ tướng Chính phủ thành lập Hội đồng thẩm định nhà nước thẩm định Báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư chương trình hoặc Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi dự án quan trọng quốc gia.

Bước 3. Chính phủ báo cáo Quốc hội xem xét, thông qua chủ trương đầu tư khi xác định được nguồn vốn và khả năng cân đối vốn để thực hiện.

Bước 4. Các cơ quan của Quốc hội thẩm tra báo cáo của Chính phủ.

Bước 5. Quốc hội xem xét và thông qua Nghị quyết về chủ trương đầu tư đối với chương trình, dự án quan trọng quốc gia.

Điều 14 Dự thảo quy định về trình tự thủ tục quyết định chủ trương đầu tư các chương trình, dự án đầu tư khác được thực hiện qua 3 bước cơ bản sau:

Bước 1. Cơ quan được giao chủ trì chương trình, dự án tổ chức xây dựng báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư trình cấp có thẩm quyền.

Bước 2. Cấp có thẩm quyền thành lập Hội đồng thẩm định liên ngành hoặc giao cho một cơ quan chủ trì thẩm định báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư trình cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định chủ trương đầu tư.

Bước 3. Cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư khi xác định được nguồn vốn và khả năng cân đối vốn để thực hiện.

Việc quy định rõ về thẩm quyền, trách nhiệm, điều kiện, trình tự thủ tục của việc quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư công sẽ góp phần quan trọng để tăng tính hiệu quả của dự án, đồng thời nhằm làm rõ trách nhiệm của cơ quan hoặc người có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư dự án khi việc quyết định chủ trương đầu tư dẫn đến đầu tư kém hiệu quả, dàn trải, lãng phí, thất thoát⁵². Theo lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế, rõ ràng cần có thêm công đoạn đầu tiên trong quy trình quản lý đầu tư công là “Định hướng đầu tư, hướng dẫn, rà soát, sàng lọc dự án ban đầu”. Vấn đề là cần thiết lập quy trình quản lý sao

⁵¹Nội dung này hết sức quan trọng vì hiện nay có rất nhiều chương trình có nhiều nội dung và mục tiêu trùng lặp nhưng được phân công nhiều cơ quan, đơn vị phụ trách. Nên việc bố trí và sử dụng vốn đầu tư công bị dàn trải, phân tán.

⁵²Theo Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế Nguyễn Văn Giàu: “Cần xác định cụ thể hơn trách nhiệm cá nhân, đặc biệt là trách nhiệm của người đứng đầu, người có thẩm quyền phê duyệt quyết định chủ trương đầu tư, dự án đầu tư để nâng cao tính chế tài của luật đối với các trường hợp phê duyệt dự án đầu tư sai, kém hiệu quả, vốn tăng so với dự toán ban đầu, không cân đối được nguồn vốn để thực hiện, gây thất thoát, lãng phí”. Hiện tại, trong quy trình quản lý đầu tư công còn thiếu quy định cụ thể về trách nhiệm của người có thẩm quyền phê duyệt quyết định chủ trương đầu tư, dự án đầu tư.

cho minh bạch, rõ ràng, tránh trùng lặp với công đoạn tiếp theo là lập, thẩm định phê duyệt chương trình, dự án đầu tư công; bảo đảm tính hợp lý của thủ tục, tránh lãng phí thời gian và nguồn tài chính cho công đoạn này⁵³.

3. Quy định về lập, thẩm định, phê duyệt chương trình, dự án đầu tư công

Hiện nay việc lập, thẩm định phê duyệt dự án đầu tư xây dựng được quy định tại Luật Xây dựng. Các chương trình đầu tư công và các dự án đầu tư công không có cấu phần xây dựng chưa được quy định trong các văn bản pháp luật hiện hành. Ngoài ra, theo phân cấp hiện nay không có quy định về thẩm quyền phê duyệt theo nguồn vốn theo nguyên tắc chương trình, dự án sử dụng nguồn vốn cấp nào quản lý thì cấp đó sẽ quyết định đầu tư. Tình trạng phổ biến là các địa phương phê duyệt dự án sử dụng nguồn vốn trung ương, dẫn tới không thể cân đối được nguồn vốn để thực hiện.

Trong thời gian tới, tỷ trọng đầu tư công tiếp tục sụt giảm, việc phê duyệt quyết định đầu tư cần được cân nhắc, tính toán chặt chẽ; sắp xếp thứ tự ưu tiên đầu tư các chương trình, dự án đó.

Mục 2 Chương II Dự thảo Luật quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư công; căn cứ và trình tự, thủ tục lập, thẩm định phê duyệt chương trình, dự án đầu tư công; thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn chương trình, dự án đầu tư công; điều chỉnh chương trình, dự án đầu tư công.

Theo Điều 15, thẩm quyền quyết định chương trình, dự án đầu tư công thực hiện căn cứ trên quy định phân cấp hiện hành. Riêng thẩm quyền quyết định các dự án sử dụng một phần vốn đầu tư công tham gia hoặc góp vốn cùng các thành phần kinh tế khác như hình thức hợp tác công tư vì chưa có Luật nào điều chỉnh thì thực hiện theo quy định của Chính phủ.

Điều 16 quy định căn cứ lập, thẩm định, phê duyệt chương trình, dự án đầu tư công dựa trên các yếu tố cơ bản sau: Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả nước thời kỳ 10 năm; Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm: Chủ trương đầu tư đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt: Mục tiêu ưu tiên của chương trình, dự án; Tính cấp bách, cần thiết của chương trình, dự án: Khả năng huy động và cân đối nguồn vốn đầu tư công và các nguồn vốn khác để thực hiện chương trình, dự án.

Theo Điều 17 Dự thảo Luật, quy trình lập, thẩm định, quyết định chương trình, dự án quan trọng quốc gia được thực hiện qua 3 bước cơ bản sau:

Bước 1. Căn cứ chủ trương đầu tư đã được cấp có thẩm quyền quyết định, cơ quan được giao chủ trì chương trình, dự án lập Báo cáo nghiên cứu khả thi của chương trình, dự án và dự thảo Quyết định phê duyệt chương trình, dự án trình Thủ tướng Chính phủ.

Bước 2. Thủ tướng Chính phủ thành lập Hội đồng thẩm định Nhà nước tổ chức thẩm định chương trình, dự án.

Bước 3. Thủ tướng Chính phủ quyết định chương trình, dự án quan trọng quốc gia khi đã xác định được nguồn vốn và khả năng cân đối vốn.

Theo Điều 19 Dự thảo Luật, quy trình lập, thẩm định quyết định đầu tư chương trình, dự án đầu tư công khác thực hiện qua 3 bước cơ bản sau:

⁵³ Ở Trung Quốc, tất cả các dự án đầu tư công đều phải nằm trong quy hoạch đã được duyệt mới được chuẩn bị đầu tư. Trung Quốc có Luật riêng về Quy hoạch. Ủy ban Phát triển và Cải cách nhà nước Trung Quốc là cơ quan đầu mối tổ chức thẩm định, tổng hợp, lập báo cáo thẩm định về các quy hoạch phát triển, trình Quốc Vụ viện (Chính phủ) phê duyệt; kiểm tra, tổng hợp kết quả thực hiện các quy hoạch đã được duyệt. Các Bộ, ngành, địa phương căn cứ vào các quy hoạch phát triển đã được duyệt đề xuất, xây dựng kế hoạch đầu tư và danh mục các dự án đầu tư (bảng vốn của ngân sách nhà nước và vốn đầu tư của xã hội). Trung Quốc rất coi trọng khâu chủ trương đầu tư dự án. Tất cả các dự án đầu tư công đều phải lập Báo cáo đề xuất dự án (kể cả các dự án đã có trong quy hoạch đã được phê duyệt). Việc điều chỉnh dự án (mục tiêu, quy mô, tổng mức đầu tư) nằm trong quy hoạch đã được phê duyệt phải được sự chấp thuận của cơ quan phê duyệt quy hoạch đó. (Xem: Nguyễn Phương Thảo, Kinh nghiệm quản lý đầu tư công của một số quốc gia trên thế giới, <http://noichinh.vn/ho-so-tu-lieu/201310/kinh-nghiem-quan-ly-dau-tu-cong-cua-mot-so-quoc-gia-tren-the-gioi-292530/>)

Bước 1. Căn cứ chủ trương đầu tư đã được cấp có thẩm quyền quyết định, chủ chương trình, dự án lập chương trình, dự án theo quy định của pháp luật trình cấp có thẩm quyền quyết định đầu tư.

Bước 2. Cấp có thẩm quyền quyết định đầu tư tổ chức thẩm định chương trình, dự án. Đối với các chương trình, dự án sử dụng nguồn vốn không thuộc cấp mình quản lý phải gửi cơ quan có thẩm quyền thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn⁵⁴.

Bước 3. Cấp có thẩm quyền quyết định chương trình, dự án thuộc cấp mình quản lý khi đã xác định được nguồn vốn và khả năng cân đối vốn.

Ở Việt Nam hiện nay không có hội đồng thẩm định đầu tư công thường trực, và càng không có hội đồng thẩm định hay đánh giá đầu tư công độc lập. Về mặt pháp lý, trong Dự thảo Luật và các văn bản pháp luật về đầu tư công hiện nay, chưa có quy định về đánh giá độc lập đối với thẩm định dự án đầu tư công.

Việc quy định rõ về thẩm quyền, trách nhiệm, điều kiện, trình tự thủ tục của việc quyết định đầu tư chương trình, dự án đầu tư công; đặc biệt các quy định về việc các chủ chương trình, chủ dự án phải tự tổ chức thẩm định trước khi trình cấp có thẩm quyền quyết định; cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư chịu trách nhiệm thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn sẽ khắc phục tình trạng phê duyệt dự án tràn lan như hiện nay, khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán.

4. Quy định về lập kế hoạch đầu tư công

Kế hoạch đầu tư công là một công cụ quản lý đầu tư công nhằm đảm bảo sử dụng tập trung, có hiệu quả các nguồn vốn đầu tư công của Nhà nước và địa phương. Kế hoạch đầu tư công vừa là tiền đề vừa là căn cứ để xem xét, quyết định đầu tư.

Phần lớn các dự án đầu tư đều bị chậm về tiến độ do nhiều nguyên nhân khác nhau: không cân đối được vốn đầu tư; vướng mắc trong đền bù, giải phóng mặt bằng, tái định cư; năng lực tổ chức đấu thầu kém; năng lực quản lý thực hiện dự án kém; vướng mắc trong giải ngân, thanh toán, quyết toán vốn đầu tư, nghiệm thu, bàn giao công trình..., nhưng nguyên nhân chính vẫn là không cân đối được vốn đầu tư. Việc không làm tốt kế hoạch đầu tư ở nhiều dự án, chương trình đầu tư công đã dẫn đến tình trạng phân bổ vốn đầu tư dàn trải, nợ đọng trong đầu tư, kéo dài tiến độ thực hiện gây lãng phí, thất thoát trong đầu tư, hiệu quả đầu tư thấp hoặc đầu tư không hiệu quả.

Hiện nay chưa có một văn bản pháp lý nào quy định cụ thể về lập kế hoạch đầu tư công. Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 quy định lập dự toán chi đầu tư phát triển, chỉ là một cấu phần nhỏ trong lập dự toán NSNN. Đồng thời, Luật NSNN mới chỉ quy định về lập dự toán hàng năm, không có quy định lập kế hoạch đầu tư trung hạn (5 năm); lập kế hoạch theo chương trình, dự án đầu tư; lập kế hoạch đầu tư các nguồn vốn đầu tư công khác như trái phiếu Chính phủ, công trái, ODA, xổ số kiến thiết... Ngoài ra, Luật Ngân sách nhà nước chưa có quy định trình tự thủ tục lập, thẩm định phê duyệt chương trình, dự án đưa vào kế hoạch; các nguyên tắc, tiêu chí bố trí kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm các nguồn vốn đầu tư công.

⁵⁴Ở Trung Quốc, quản lý đầu tư công được phân quyền theo 04 cấp ngân sách: cấp Trung ương, cấp tỉnh, cấp thành phố và cấp huyện, trấn. Cấp có thẩm quyền của từng cấp ngân sách có toàn quyền quyết định đầu tư các dự án sử dụng vốn từ ngân sách của cấp mình. Đối với các dự án đầu tư sử dụng vốn hỗ trợ từ ngân sách cấp trên phải lấy ý kiến thẩm định của các cơ quan liên quan của ngân sách cấp trên trước khi phê duyệt chủ trương đầu tư dự án. Việc thẩm định các dự án đầu tư ở tất cả các bước (chủ trương đầu tư, báo cáo khả thi, thiết kế kỹ thuật và tổng khái toán, thiết kế thi công và tổng dự toán, đấu thầu...) đều thông qua Hội đồng thẩm định của từng cấp và lấy ý kiến thẩm định của các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan cùng cấp và cấp trên nếu có sử dụng vốn hỗ trợ của ngân sách cấp trên. Hội đồng thẩm định của từng cấp do cơ quan được giao kế hoạch vốn đầu tư thành lập (Cơ quan quản lý chuyên ngành). Thành viên Hội đồng thẩm định bao gồm các chuyên gia có chuyên môn sâu thuộc lĩnh vực dự án yêu cầu, được lựa chọn theo hình thức rút thăm từ danh sách các chuyên gia được lập, quản lý ở từng cấp theo từng phân ngành. Các chuyên gia này được xác định là có trình độ chuyên môn thích hợp, đáp ứng yêu cầu thẩm định của từng dự án cụ thể. (Xem: Nguyễn Phương Thảo, Tidd)

Chương III Dự thảo Luật quy định về phân loại kế hoạch đầu tư công theo thời gian và cấp quản lý; căn cứ, nguyên tắc, trình tự lập kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm; nguyên tắc và việc bố trí vốn kế hoạch trung hạn và hàng năm cho các chương trình, dự án; điều kiện các chương trình, dự án đầu tư công được ghi vốn kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm theo từng nguồn vốn; thẩm định kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm; quy trình nội dung thời gian lập, thẩm định kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm; trình cho ý kiến kế hoạch đầu tư trung hạn và phê duyệt kế hoạch đầu tư hàng năm.

Chương này đã bao quát được toàn bộ quy trình từ lập kế hoạch đến thẩm định và phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm theo các nguyên tắc, điều kiện lựa chọn danh mục chương trình, dự án đầu tư theo từng nguồn vốn cụ thể. Việc lập, thẩm định và phê duyệt kế hoạch vẫn thực hiện theo phân cấp hiện hành, cấp nào quản lý cấp đó sẽ chịu trách nhiệm lập và phê duyệt kế hoạch nhưng phải trên các nguyên tắc chung được quy định trong Luật.

Nội dung liên quan đến “Lựa chọn và lập ngân sách dự án” theo lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế được thể hiện trong các quy định như ở Điều 21 về thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn chương trình, dự án đầu tư công:

Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì hoặc thành lập Hội đồng liên ngành tổ chức thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn đối với các chương trình, dự án quan trọng quốc gia, các dự án sử dụng vốn ngân sách trung ương, vốn trái phiếu Chính phủ và các nguồn vốn khác theo quy định của Chính phủ⁵⁵.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp tổ chức thẩm định hoặc ủy quyền cho cơ quan quản lý về đầu tư thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn do cấp mình quản lý.

Điều 31 “Bố trí vốn cho các dự án trong kế hoạch đầu tư công”, Điều 32 “Nguyên tắc lựa chọn danh mục dự án và dự kiến mức vốn bố trí cho từng dự án trong kế hoạch trung hạn và hàng năm nguồn NSNN”, Điều 33 “Nguyên tắc lựa chọn danh mục dự án và dự kiến mức vốn bố trí cho từng dự án trong kế hoạch trung hạn và hàng năm nguồn cân đối ngân sách địa phương”, Điều 34 “Nguyên tắc lựa chọn danh mục dự án và dự kiến mức vốn bố trí cho từng dự án trong kế hoạch trung hạn và hàng năm nguồn vốn đầu tư khác có tính chất NSNN do địa phương quản lý”... quy định rõ các nguyên tắc lựa chọn danh mục dự án và dự kiến mức vốn bố trí cho từng dự án trong kế hoạch trung hạn và hàng năm đối với từng nguồn vốn cụ thể.

Việc quy định các căn cứ, nguyên tắc, tiêu chí; quy trình lập kế hoạch đầu tư công trong dự thảo Luật sẽ giúp cho các Bộ, ngành, UBND các cấp và các cơ quan quản lý nhà nước nói chung có cơ sở pháp lý khi lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm.

Dự thảo Luật quy định cụ thể những căn cứ; nguyên tắc, tiêu chí lập kế hoạch vốn đầu tư trung hạn và hàng năm nhằm đảm bảo tính khả thi của kế hoạch đầu tư. Đây là vấn đề cơ bản để đảm bảo tập trung nguồn lực nhằm đạt được mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, các ngành, lĩnh vực và địa phương 5 năm và hàng năm, chống lãng phí và sử dụng có hiệu quả vốn đầu tư công.

5. Quy định về thực hiện và theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch đầu tư công

Để đạt được mục đích của đầu tư công, việc thực hiện dự án đầu tư công chính là trọng tâm, cốt lõi của vấn đề. Bên cạnh đó, biết được các kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công thực hiện như thế nào, kết quả đạt được ra sao là cực kỳ cần thiết; theo dõi, đánh giá

⁵⁵Tại Hàn Quốc, hệ thống ngân sách được thực hiện và quản lý tập trung; trong đó, Bộ Chiến lược và Tài chính giữ vai trò chủ đạo trong việc lập kế hoạch ngân sách cũng như chuẩn bị và thực hiện các chương trình, dự án đầu tư công. Thông thường, các quyết định liên quan tới ngân sách sẽ được đưa ra sau khi có thỏa thuận giữa cơ quan có thẩm quyền và cơ quan Bộ có nhu cầu sử dụng vốn. Chính phủ ban hành Khung chỉ tiêu trung hạn cùng với chính sách ngân sách từ trên xuống. Việc phân bổ năm ngân sách bắt đầu bằng việc thảo luận về kế hoạch ngân sách đầu tư cho 5 năm (Xem: Nguyễn Phương Thảo, Tlđd)

kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công là một khâu quan trọng của quy trình quản lý đầu tư công.

Hiện tại, việc theo dõi, đánh giá kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công chủ yếu mang tính chất thống kê, thông qua thu thập các thông tin về tình hình thực hiện kế hoạch, các chương trình, dự án; tổng hợp báo cáo theo định kỳ 6 tháng, hàng năm; hoặc 3-5 năm đối với các chương trình hoặc kế hoạch 5 năm.

Chương IV Dự thảo Luật quy định các nội dung về tổ chức điều hành kế hoạch đầu tư công; các nội dung triển khai thực hiện kế hoạch; thời gian thực hiện và giải ngân kế hoạch đầu tư trung hạn, hàng năm; theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công.

Liên quan đến điều chỉnh, thay đổi dự án, chương này đặc biệt quy định rõ về thẩm quyền quyết định việc điều chỉnh quyết định giao kế hoạch đầu tư như ở Điều 46: "Cơ quan quyết định giao kế hoạch đầu tư có thẩm quyền điều chỉnh giao kế hoạch đầu tư. Ngoài cơ quan có thẩm quyền giao kế hoạch, không cơ quan, đơn vị hoặc cá nhân nào được phép thay đổi, điều chỉnh kế hoạch đã được giao. Việc điều phối, lồng ghép các nguồn vốn thực hiện các chương trình, dự án sử dụng nhiều nguồn vốn đầu tư công phải được sự chấp thuận của cấp có thẩm quyền" và thời gian thực hiện và giải ngân kế hoạch đầu tư trung hạn và hàng năm như tại Điều 48 đối với từng nguồn vốn cụ thể.

Vấn nạn của các dự án đầu tư công là hay điều chỉnh tổng mức đầu tư, làm tăng số vốn đầu tư công. Muốn xóa bỏ vấn nạn này, rất cần phải quy định cụ thể trong Dự thảo Luật về trường hợp "các nguyên nhân bất khả kháng làm thay đổi mục tiêu, nội dung đầu tư, chi phí..." là gì. Nếu không thì diện dự án được điều chỉnh tổng mức đầu tư sẽ có nguy cơ lan rộng⁵⁶.

Ở Chương IV Dự thảo Luật cũng quy định rõ nhiệm vụ và trách nhiệm các bộ, ngành, địa phương đối với việc triển khai thực hiện kế hoạch; đồng thời cũng quy định các nội dung về theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công.

6. Một số đề xuất hoàn thiện quy trình quản lý đầu tư công

Nhìn chung, quy trình quản lý đầu tư công được đưa ra theo Dự thảo Luật đã thể hiện sự đổi mới về phương thức và nội dung quản lý đầu tư công nhằm quản lý chặt chẽ đối với dự án, công trình sử dụng vốn nhà nước, khắc phục tình trạng thất thoát, lãng phí, hiệu quả thấp, đồng thời tạo thuận lợi cho tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế khác tham gia đầu tư xây dựng. Dự thảo Luật quy định việc quản lý dự án phù hợp với loại nguồn vốn sử dụng theo nguyên tắc dự án sử dụng nguồn vốn khác nhau được quản lý theo các phương thức khác nhau. Dự thảo Luật cũng đã phân định chức năng quản lý nhà nước đối với dự án và nhiệm vụ quản lý dự án của chủ đầu tư; bổ sung quy định hình thức ban quản lý dự án chuyên ngành, ban quản lý dự án khu vực. Dự thảo Luật đã chú trọng việc kiểm soát, quản lý chất lượng xây dựng ở tất cả các khâu của quá trình đầu tư xây dựng.

Việc xây dựng và ban hành Luật Đầu tư công với các quy định về quy trình quản lý đầu tư công góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý đầu tư công phù hợp với chủ trương tái cấu trúc nền kinh tế nói chung và tái cơ cấu đầu tư mà trọng tâm là tái cơ cấu đầu tư công nói riêng; tạo cơ sở pháp lý đồng bộ, thống nhất nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý sử dụng vốn đầu tư công đối với toàn bộ quá trình đầu tư, từ khâu quyết định chủ trương đầu tư, chuẩn bị đầu tư, phê duyệt quyết định đầu tư, lựa chọn chương trình đưa vào kế hoạch; chuyển từ kế hoạch đầu tư hàng năm sang kế hoạch đầu tư trung hạn; toàn bộ quy trình triển khai thực hiện kế hoạch đến theo dõi, đánh giá, giám sát kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư.

⁵⁶Một số nước có hệ thống quản lý đầu tư công tương đối hiệu quả như Chi-lê, Ai-len, Hàn Quốc và Vương quốc Anh đều áp dụng cơ chế cụ thể để xúc tiến rà soát thực hiện dự án nếu có sự thay đổi cơ bản về chi phí, tiến độ, và lợi nhuận ước tính của dự án. Ví dụ ở Hàn Quốc, các dự án tự động được thẩm định lại nếu chi phí thực tế tăng thêm trên 20%; ở Chile, nếu giá bỏ thầu thấp nhất cao hơn giá dự toán từ 10% trở lên, dự án đó sẽ bị thẩm định lại. (Xem: Nguyễn Phương Thảo, Tidd)

Thực hiện tốt quy trình quản lý đầu tư công sẽ khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán hiện nay, góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư công theo đúng mục tiêu, định hướng của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; chống thất thoát, lãng phí; bảo đảm tính công khai, minh bạch trong tất cả các khâu của quá trình đầu tư.

Tuy nhiên, để hoàn thiện hơn nữa quy trình quản lý đầu tư công, trên cơ sở phân tích quy trình quản lý đầu tư công hiện tại, quy trình quản lý đầu tư công theo Dự thảo Luật Đầu tư công, chúng tôi có một số đề xuất sau đây:

Thứ nhất, để thực hiện mục tiêu từng bước hội nhập, phù hợp với thông lệ quốc tế trong quản lý đầu tư công, nên tham khảo khái niệm và quy trình quản lý đầu tư công theo lý thuyết và kinh nghiệm thế giới để xác định rõ những nội hàm của quản lý đầu tư công và bổ sung những nội dung mà quy trình quản lý đầu tư công Việt Nam còn chưa đề cập thích đáng. Theo chúng tôi, nên xem xét áp dụng quy trình PIM gồm 8 cấu thành, có vận dụng sáng tạo vào hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam.

Thứ hai, hoàn thiện những quy định về thẩm định dự án và bổ sung quy định về thẩm định dự án độc lập. Cụ thể là: (i) Tập trung thẩm quyền và năng lực thẩm định dự án vào một cơ quan⁵⁷; (ii) Áp dụng các chuẩn mực quốc tế về thẩm định dự án đối với tất cả các dự án đầu tư công. Đồng thời, sử dụng thống nhất các chuẩn mực thẩm định dự án cho mọi dự án đầu tư công, không phân biệt nguồn vốn; (iii) Áp dụng chế độ thẩm định khác nhau với ba nhóm dự án: Đối với những dự án có tầm quan trọng và quy mô đặc biệt thì nhất thiết cần thành lập hội đồng thẩm định độc lập. Đối với những dự án có tầm quan trọng và quy mô thấp hơn nhưng vượt qua một ngưỡng nhất định thì tuy không cần thành lập hội đồng thẩm định độc lập, song nên thực hiện đánh giá lại kết quả thẩm định một cách độc lập. Đối với các dự án còn lại, chỉ cần đánh giá lại kết quả thẩm định khi thấy cần thiết.

Thứ ba, quy định cụ thể về lựa chọn dự án phải đi đôi với bố trí nguồn vốn, lập dự toán đầu tư. Hạn chế đáng kể trong quản lý đầu tư công hiện nay ở Việt Nam là có sự tách rời giữa lựa chọn dự án và lập dự toán với bố trí nguồn vốn. Để khắc phục hạn chế này, trong quy trình quản lý đầu tư công liên quan đến lựa chọn và lập ngân sách dự án có thể có các quy định như: (i) Chỉ lựa chọn, phê duyệt dự án nếu như có phương án bố trí nguồn vốn đầy đủ và đáng tin cậy, được xác nhận; (ii) Quy định cơ quan cụ thể (Bộ Tài chính hoặc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, phối hợp với các bộ, ngành hữu quan) có nhiệm vụ và chịu trách nhiệm thẩm định về khả năng bố trí vốn, đặc biệt là đối với các dự án đầu tư công quan trọng.

Thứ tư, quy định quản lý vận hành dự án là một khâu quan trọng trong quy trình quản lý đầu tư công. Hiện tại, trong các văn bản pháp luật hiện hành và Dự thảo Luật Đầu tư công, vận hành dự án không được coi là thuộc phạm vi của quản lý đầu tư công. Điều này dẫn tới việc thiếu trách nhiệm của đơn vị triển khai dự án cũng như khả năng thất thoát và/hoặc giảm giá trị tài sản nhà nước trong quá trình vận hành. Để hạn chế tình trạng này, trong quy trình quản lý đầu tư công liên quan đến vận hành dự án và cung cấp dịch vụ có thể có các quy định: (i) Yêu cầu chủ đầu tư (đơn vị triển khai dự án) có trách nhiệm bảo hành trong một thời gian nhất định đối với các dự án họ thực hiện; (ii) Yêu cầu có dự toán đầy đủ các chi phí thường xuyên cho hoạt động vận hành cũng như bảo trì, bảo dưỡng dự án khi đi vào hoạt động; (iii) Xây dựng Bộ tiêu chí theo dõi chất lượng và hiệu quả cung ứng dịch vụ của dự án đầu tư công; (iv) Gắn việc quyết định chủ trương đầu tư, phê duyệt các dự án trong tương lai với chất lượng và hiệu quả thực hiện các dự án đã và đang triển khai.

Thứ năm, quy định đánh giá và kiểm toán dự án sau khi hoàn thành là một khâu quan trọng, không thể tách rời của quy trình quản lý đầu tư công⁵⁸. Hiện tại, việc đánh giá dự án

⁵⁷ Theo kinh nghiệm quốc tế, cơ quan này tốt nhất là Bộ Kế hoạch và Đầu tư hoặc Bộ Tài chính

⁵⁸ Tại Vương quốc Anh, Hàn Quốc, Chi-lê, Ai-len..., việc kiểm tra, đánh giá hoàn thành dự án được thực hiện thông qua chính sách hậu kiểm. Ở Chi-lê và Hàn Quốc, quan chức thường giữ vai trò lớn trong việc kiểm tra tài sản hoàn thành so với kế hoạch dự án. Tại Ai-len và Vương quốc Anh, đánh giá hoàn thành dự án là đánh giá tác động của dự án đầu tư dựa trên kết quả đầu ra. Tại bốn quốc gia này, các dự án đầu tư đều phải được kiểm toán. Riêng Ai-len và Vương quốc Anh, cơ chế rà soát đặc biệt được thực hiện nhằm phát hiện những nhân tố mang tính hệ thống ảnh hưởng tới chi phí

sau khi kết thúc được thực hiện một cách hình thức, còn việc kiểm toán sau khi dự án kết thúc được tiến hành trong một phạm vi rất nhỏ. Thực trạng này có nguyên nhân một phần là do chưa có quy định rõ ràng và nguồn lực dành cho hoạt động đánh giá và kiểm toán rất hạn chế. Để nâng cao hiệu lực và hiệu quả của các hoạt động không kém phần quan trọng này, trong quy trình quản lý đầu tư công liên quan đến đánh giá và kiểm toán dự án có thể có các quy định như: (i) Hợp nhất khung pháp lý cho hoạt động kiểm toán đối với mọi dự án đầu tư công, bất kể nguồn vốn như thế nào; (ii) Yêu cầu việc đánh giá dự án phải được áp dụng cho mọi dự án. Đối với những dự án đặc biệt quan trọng cần có một hội đồng đánh giá độc lập, có thể chính là hội đồng thẩm định dự án ban đầu⁵⁹.

Tài liệu tham khảo

1. Vũ Thành Tự Anh (2013). “Quản lý và phân cấp quản lý đầu tư công: thực trạng Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế”, www.fetp.edu.vn/attachment.aspx?ID=8658
2. Báo cáo đánh giá tác động Dự thảo Luật Đầu tư công, http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=423&TabIndex=2&TaiLieuID=1221
3. Dự thảo Luật Đầu tư công tháng 8 năm 2013, http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=423&LanID=838&TabIndex=1
4. Đinh Trọng Thắng, Nguyễn Văn Kỳ, Đổi mới chu trình quản lý đầu tư (PIM): nghiên cứu trường hợp một số tỉnh, thành phố phía Bắc.
5. Nguyễn Phương Thảo, Kinh nghiệm quản lý đầu tư công của một số quốc gia trên thế giới, <http://noichinh.vn/ho-so-tu-lieu/201310/kinh-nghiem-quan-ly-dau-tu-cong-cua-mot-so-quoc-gia-tren-the-gioi-292530/>
6. Tờ trình Dự án Luật Đầu tư công của Chính phủ, http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=423&TabIndex=2&TaiLieuID=1223

và chất lượng của dự án. Ở Trung Quốc, việc tổ chức giám sát các dự án đầu tư công được thực hiện thông qua nhiều cấp, nhiều vòng giám sát khác nhau. Mục đích giám sát đầu tư của cơ quan Chính phủ là đảm bảo đầu tư đúng mục đích, đúng dự án, đúng quy định và có hiệu quả. Cơ quan có dự án phải bố trí người thực hiện giám sát dự án thường xuyên theo quy định pháp luật. Ủy ban phát triển và cải cách từng cấp chịu trách nhiệm tổ chức giám sát các dự án đầu tư thuộc phạm vi quản lý của cấp mình, có bộ phận giám sát đầu tư riêng. Khi cần thiết có thể thành lập tổ đặc nhiệm để thực hiện giám sát trực tiếp tại nơi thực hiện dự án. Ủy ban phát triển và Cải cách thành lập và chủ trì các tổ giám sát đầu tư liên ngành với sự tham gia của các cơ quan tài chính, chống tham nhũng, quản lý chuyên ngành cùng cấp và các cơ quan, địa phương có liên quan. (Xem: Nguyễn Phương Thảo, Tlđd)

⁵⁹Ở đây, chúng tôi đồng ý với một số khuyến nghị đối với quản lý đầu tư công ở Việt Nam của TS. Vũ Thành Tự Anh tại nghiên cứu “Quản lý và phân cấp quản lý đầu tư công: thực trạng Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế”, nguồn đã dẫn.

BÌNH LUẬN BÁO CÁO

TS. Trần Ngọc Diễn

Phó tổng biên tập

Tạp chí Lao động và Xã hội

(Bình luận Báo cáo “Hoàn thiện quy trình quản lý đầu tư công trong quá trình tái cơ cấu đầu tư công”)

Đầu tư công và quản lý đầu tư công không chỉ là vấn đề của phát triển mà còn liên quan trực tiếp đến nhiều vấn đề xã hội và an ninh. Đầu tư công không hiệu quả đã dẫn đến gánh nặng nợ nần và đổ vỡ cả nền kinh tế đang là bài học cảnh tỉnh cho nhiều quốc gia, nhất là các quốc gia kém phát triển. Trong những thập kỷ gần đây, nhiều quốc gia đã và đang trả giá quá đắt cho bài toán quản lý và sử dụng đầu tư công.

Là quốc gia đang phát triển, gánh nặng đầu tư cho cơ sở hạ tầng, cho các công trình phục vụ lợi ích xã hội ở Việt Nam chủ yếu do đầu tư công gánh đỡ, do đó công tác quản lý và sử dụng một cách hiệu quả đầu tư công vừa là mục tiêu vừa là thách thức cơ bản của quá trình phát triển. Thực trạng quản lý đầu tư công ở Việt Nam trong thời gian qua còn nhiều bất cập, các dự án đầu tư công thường thiếu quy hoạch tổng thể, nguồn vốn cân đối không đảm bảo tiến độ và bị dàn trải; không ít dự án chậm đưa vào sử dụng, chất lượng thấp, ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư. Đầu tư công ở Việt Nam hiện được hiểu là đầu tư từ các nguồn vốn của Nhà nước, (gồm: đầu tư phát triển từ NSNN, trái phiếu chính phủ, tín dụng ưu đãi Nhà nước, vốn ODA, và các nguồn vốn khác của nhà nước. Vai trò đầu tư công ở Việt Nam gắn liền với quan niệm về vai trò chủ đạo của kinh tế Nhà nước nói chung và vai trò bà đỡ của bàn tay nhà nước nói riêng trong quá trình CNH-HĐH theo yêu cầu phát triển và bảo đảm an sinh xã hội. Trong nhiều thập kỷ qua, đầu tư công ở nước ta được xem là động lực quan trọng nhất cho sự phát triển của nền kinh tế, là một thành phần quan trọng của tổng cầu xã hội, cũng như góp phần gia tăng tổng cung và năng lực kinh tế, đặc biệt trong việc định hình và phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội quốc gia; đầu tư môi, tạo cú huých hay bà đỡ và duy trì động lực tăng trưởng, tạo việc làm xã hội.

Bên cạnh những thành công và đóng góp tích cực vào quá trình phát triển đất nước không thể phủ nhận, đầu tư công của Việt Nam còn nhiều hạn chế, nhất là về hiệu quả đầu tư. Thực tế cho thấy, một số dự án đầu tư công thiếu đồng bộ với quy hoạch tổng thể, cân đối với nguồn vốn và bị dàn trải; Không ít dự án chậm đưa vào sử dụng, chất lượng thấp, hạn chế hiệu quả của đầu tư công. Hiệu quả đầu tư công thấp, thúc đẩy lạm phát cao, thâm hụt ngân sách lớn, nợ công tăng cao.

Đặc biệt, đầu tư công cho các dự án cơ sở hạ tầng giao thông chiếm tỷ trọng áp đảo và lấn át các nguồn đầu tư khác. Các dự án BOT có tỷ lệ vay nợ cao và nhiều dự án được Nhà nước bảo lãnh khiến các dự án này thực chất vẫn là đầu tư công (nhưng chủ đầu tư sẽ quan tâm hưởng lợi ngay trong quá trình xây dựng, chứ không phải là thu hồi vốn sau này và gánh nặng nợ vay khi gặp rủi ro thua lỗ thì Nhà nước vẫn phải gánh chịu)- TS. Nguyễn Minh Phong - Tạp chí tài chính số 5/2013. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên là do công tác quản lý đầu tư công còn nhiều bất cập, thiếu minh bạch trong cơ chế quản lý, quy hoạch, phê duyệt, giám sát đầu tư, quản lý và khai thác công trình sau xây dựng... Vì vậy nghiên cứu vấn đề "Hoàn thiện quy trình quản lý đầu tư công trong quá trình tái cơ cấu đầu tư công" là hết sức có ý nghĩa khoa học và giá trị thực tiễn.

Sau khi xem xét tham luận và các nội dung đề cập tới của tác giả tôi có ý kiến nhận xét như sau:

1. Về ý nghĩa khoa học và thực tiễn

Tác giả đã đứng trên quan điểm gắn nghiên cứu từ tổng kết thực tiễn với hoàn thiện chính sách pháp luật đầu tư (Dự thảo Luật Đầu tư) thông qua việc đánh giá các tiêu chí quản lý như: chủ trương, thẩm định, phê duyệt, tổ chức thực hiện, giám sát, kiểm tra, kiểm toán trong đó nhấn mạnh “đầu tư công” là việc sử dụng các nguồn vốn đầu tư công để đầu tư nhằm thực hiện các mục tiêu của các chương trình, các dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội; “chương trình đầu tư công” là một tập hợp các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp đồng bộ về kinh tế, xã hội để thực hiện một hoặc một số mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của một số vùng lãnh thổ hoặc một số ngành, lĩnh vực trong kế hoạch 5 năm.

Việc dự thảo Luật Đầu tư công đã phần nào khẳng định được tính tất yếu khách quan trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế từ kế hoạch hóa sang thị trường, từ quản lý hành chính đơn thuần sang quản lý kinh tế theo các quy luật kinh tế cơ bản, trong đó tính minh bạch hiệu quả được coi là cốt lõi của sự phát triển bền vững.

Nhận định của tác giả cho thấy Quy trình quản lý đầu tư công được thực hiện theo hướng dẫn ở một số Luật và văn bản quy phạm pháp luật như Luật Ngân sách 2003, Luật Xây dựng 2003, Luật Đầu tư 2005 và các thông tư, nghị định, quyết định riêng rẽ, thành ra nhiều hướng dẫn nhưng không đồng bộ, thiếu cụ thể và thống nhất là hoàn toàn có cơ sở, song cũng phải thừa nhận đó là sản phẩm của nền kinh tế đang chuyển đổi, quá trình đó diễn ra ngắn hay dài phụ thuộc vào tư duy chính trị của các nhà lãnh đạo, quản lý.

Với dự thảo Luật, quy trình quản lý đầu tư công bao gồm (i) Chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư công; (ii) Lập, thẩm định, phê duyệt chương trình, dự án đầu tư công; (iii) Lập kế hoạch đầu tư công; (iv) Thực hiện kế hoạch đầu tư công; (v) Theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công. Tác giả chỉ ra rằng đối tượng chính của hoạt động quản lý còn chưa được xác định rõ ràng, kế hoạch đầu tư công, chương trình đầu tư công, dự án đầu tư công là 3 đối tượng chưa được phân biệt rõ và mối quan hệ giữa ba đối tượng này cũng chưa được chỉ ra một cách cụ thể; đồng thời, quy trình quản lý đầu tư công cũng còn hạn chế, khiếm khuyết.

Về bản chất quy trình quản lý đầu tư công là một bộ thể chế thống nhất, đồng bộ với quá trình nghiên cứu, hình thành, xây dựng, lập, thẩm định, phê duyệt, kiểm tra, giám sát đến đánh giá hiệu quả đầu tư là một quy trình chặt chẽ, khoa học với bộ chỉ số, tiêu chí và công cụ đánh giá hết sức khách quan, minh bạch. Qua đó luận cứ được mục tiêu đầu tư, hạng mục đầu tư, chi phí đầu tư, tuổi thọ của các công trình và hiệu quả kinh tế xã hội trong ngắn hạn và dài hạn... Do vậy trong dự thảo Luật cần bổ sung về cơ chế đánh giá hiệu quả sau đầu tư.

Tác giả sử dụng khung lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế và mô hình PIM trong việc phân tích một số khiếm khuyết trong quy trình quản lý đầu tư công (dự thảo Luật) là phù hợp, trong các chế định kiểm soát minh bạch "Đánh giá độc lập đối với thẩm dự án" là hoàn toàn đúng đắn, trong chế định tài chính, "Đánh giá và kiểm toán dự án sau khi hoàn thành" là công cụ pháp lý cơ bản để quản lý đầu tư và giám sát hiệu quả đầu tư là hết sức cần thiết. Vì vậy nếu thiếu các nội dung này trong quản lý thì việc đổi mới quản lý đầu tư công sẽ không thể thực hiện được.

Một số dẫn giải nêu trên cho thấy tác giả đã phần nào đánh giá và phân tích được tính khoa học và thực tiễn trong dự thảo Luật Đầu tư công, chỉ ra những khiếm khuyết cần tiếp tục nghiên cứu bổ sung để phù hợp với thực tiễn.

2. Về Nội dung tham luận

Có thể nói, việc tái cấu trúc đầu tư công trong bối cảnh hiện nay là hết sức cần thiết, cần có sự đột phá và hoàn thiện các thể chế nhằm tạo ra một khu vực công năng động, có khả năng xây dựng và phối hợp chính sách trong việc lựa chọn mục tiêu chiến lược, phân bổ nguồn lực gắn kết với quy hoạch, kế hoạch và chính sách, thực hiện, kiểm soát và đánh giá kết quả các hoạt động chi tiêu công... Đặc biệt, cần đảm bảo sự đồng bộ trong đột phá thể chế, thúc đẩy cải cách thể chế từ trên xuống, từ vĩ mô tới vi mô, tạo động lực mạnh mẽ về chất cho giai đoạn phát triển mới của đất nước. Tác giả đã nhìn nhận vấn đề một cách nghiêm túc và có trách nhiệm.

Đột phá thể chế cần bảo đảm yêu cầu tôn trọng các quy luật khách quan của kinh tế thị trường, bảo đảm tính đồng bộ giữa các bộ phận cấu thành của thể chế kinh tế, các yếu tố thị trường và các loại thị trường; giữa thể chế kinh tế với thể chế chính trị; giữa nhà nước, thị trường và xã hội, đồng thời phải phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam; bảo đảm phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ, có hiệu quả giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp; nâng cao chất lượng quy hoạch, năng lực dự báo và khả năng phản ứng chính sách; bảo đảm quản lý thống nhất về quy hoạch và những định hướng phát triển, đồng thời đề cao vai trò chủ động, tinh thần trách nhiệm, nâng cao năng lực của từng cấp, từng ngành và cơ sở. Mở rộng dân chủ đi đôi với tăng cường kỷ luật, kỷ cương trong hệ thống hành chính nhà nước và trong toàn xã hội. Quá trình cải cách thể chế cần tạo ra nền hành chính tốt, hệ thống pháp luật tốt được vận hành bởi một đội ngũ cán bộ có năng lực và trách nhiệm cao, trong sự giám sát rộng rãi và thường xuyên của xã hội; Cần thúc đẩy đồng bộ cải cách hệ thống tổ chức, phân cấp chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, các quy trình và thủ tục hành chính trong toàn bộ quá trình xây dựng, thực thi, giám sát và chế tài pháp luật; xây dựng và duy trì hiệu quả mối quan hệ đối tác giữa cơ quan lập pháp với các tổ chức xã hội, doanh nghiệp và người dân. Nói cách khác, để tạo đột phá thể chế đúng, cần phải chú trọng đến bộ máy, công cụ, quy trình làm ra luật pháp chứ không phải cải cách luật pháp là chính; càng không thể quy cải cách thể chế chỉ là một bộ phận trong cải cách hành chính, với trọng tâm là cải cách thủ tục hành chính như quan niệm một cách hạn hẹp và né tránh bấy lâu nay... Đây chính là những yếu tố trọng tâm của Bộ Luật cần được hiệu chỉnh và xây dựng cho xứng tầm, phù hợp với nhu cầu quản lý và phát triển bền vững.

Với 4 nghiên cứu sâu về các quy định trong dự thảo Luật: (i) Về quyết định chủ trương đầu tư chương trình dự án đầu tư công; (ii) Về lập, thẩm định, phê duyệt chương trình, dự án đầu tư công; (iii) Về lập kế hoạch đầu tư công; (iv) Về thực hiện và theo dõi, đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch đầu tư công, tác giả đã phân tích khá sâu sắc về mặt được và tồn tại cần bổ sung sửa đổi cho phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh Việt Nam.

Trong quá trình phân tích tác giả cũng đã nêu bật được sự cần thiết trong xây dựng luật, sử dụng các tư liệu thực tế để chứng minh cho nhận định của mình, qua đó làm rõ ưu điểm, nhược điểm của từng nội dung, chẳng hạn như về quyết định chủ trương đầu tư sai dẫn đến lãng phí tốn kém "Trong giai đoạn vừa qua, nhiều chương trình, dự án đã được đầu tư bằng nguồn vốn đầu tư công khi cân đối vốn không cân đối đủ do chủ trương đầu tư phê duyệt ồ ạt; nhiều chương trình, dự án được bố trí đủ vốn khi đưa vào sử dụng không mang lại hiệu quả hoặc hiệu quả rất thấp, như dự án đầu tư xây dựng đường ven biển miền Trung, khi xây dựng xong, mang lại hiệu quả rất thấp do không có người sử dụng ; hoặc dự án đầu tư xây dựng một số chợ dân sinh, một số trung tâm thương mại tại cửa khẩu, xây dựng xong không có người kinh doanh, mua bán nên đã bị bỏ hoang, gây lãng phí tiền của của Nhà nước; về lập Kế hoạch đầu tư công "Phần lớn các dự án đầu tư đều bị chậm về tiến độ do nhiều nguyên nhân khác nhau: không cân đối được vốn đầu tư; vướng mắc trong đền bù, giải phóng mặt

bằng, tái định cư; năng lực tổ chức đấu thầu kém; năng lực quản lý thực hiện dự án kém; vướng mắc trong giải ngân, thanh toán, quyết toán vốn đầu tư, nghiệm thu, bàn giao công trình..., nhưng nguyên nhân chính vẫn là không cân đối được vốn đầu tư. Việc không làm tốt kế hoạch đầu tư ở nhiều dự án, chương trình đầu tư công đã dẫn đến tình trạng phân bổ vốn đầu tư dàn trải, nợ đọng trong đầu tư, kéo dài tiến độ thực hiện gây lãng phí, thất thoát trong đầu tư, hiệu quả đầu tư thấp hoặc đầu tư không hiệu quả".

Tác giả cũng thành công trong việc phân tích, lý giải và gợi mở những vấn đề cần quan tâm đó là quy trình quản lý đầu tư công được đưa ra theo Dự thảo Luật đã thể hiện sự đổi mới về phương thức và nội dung quản lý đầu tư công nhằm quản lý chặt chẽ đối với dự án, công trình sử dụng vốn nhà nước, khắc phục tình trạng thất thoát, lãng phí, hiệu quả thấp, đồng thời tạo thuận lợi cho tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế khác tham gia đầu tư xây dựng.

Tác giả nhấn mạnh một số đề xuất trong xây dựng quy trình quản lý đầu tư công theo Dự thảo Luật Đầu tư công:

- Xem xét áp dụng quy trình PIM gồm 8 cấu thành, có vận dụng sáng tạo vào hoàn cảnh cụ thể của Việt Nam;

- Hoàn thiện những quy định về thẩm định dự án và bổ sung quy định về thẩm định dự án độc lập. Cụ thể là: (i) Tập trung thẩm quyền và năng lực thẩm định dự án vào một cơ quan; (ii) Áp dụng các chuẩn mực quốc tế về thẩm định dự án đối với tất cả các dự án đầu tư công. Đồng thời, sử dụng thống nhất các chuẩn mực thẩm định dự án cho mọi dự án đầu tư công, không phân biệt nguồn vốn; (iii) Áp dụng chế độ thẩm định khác nhau với ba nhóm dự án: Đối với những dự án có tầm quan trọng và quy mô đặc biệt thì nhất thiết cần thành lập hội đồng thẩm định độc lập;

- Quy định cụ thể về lựa chọn dự án phải đi đôi với bố trí nguồn vốn, lập dự toán đầu tư; quy định quản lý vận hành dự án với quy định: (i) Yêu cầu chủ đầu tư (đơn vị triển khai dự án) bảo hành trong một thời gian nhất định đối với các dự án họ thực hiện; (ii) Yêu cầu có dự toán đầy đủ các chi phí thường xuyên cho hoạt động bảo trì, bảo dưỡng dự án; (iii) Xây dựng Bộ tiêu chí theo dõi chất lượng và hiệu quả cung ứng dịch vụ của dự án đầu tư công; (iv) Gắn việc quyết định chủ trương đầu tư, phê duyệt các dự án trong tương lai với chất lượng và hiệu quả thực hiện các dự án đã và đang triển khai;

- Quy định đánh giá và kiểm toán dự án sau khi hoàn thành là một khâu quan trọng, không thể tách rời của quy trình quản lý đầu tư công.

Các đề xuất có cơ sở để nghiên cứu sử dụng khi ban hành Luật, tuy nhiên các đề xuất mới mang tính định tính chưa chứng minh hay kiểm chứng bằng định lượng, chưa chỉ rõ tính minh bạch của quản lý đầu tư công như thế nào? Công khai thông tin trên phương tiện thông tin đại chúng hay chỉ để ở các cơ quan quản lý? Có cần xây dựng bộ chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đầu tư trong quy trình quản lý đầu tư công? Vấn đề này đề nghị tác giả nghiên cứu thêm.

3. Kết luận

Việc ban hành Luật Đầu tư công với những bổ sung, hoàn thiện hệ thống pháp luật về đầu tư công phù hợp với thông lệ quốc tế để sớm thực thi là hết sức cần thiết và quan trọng, tạo cơ sở pháp lý đồng bộ, thống nhất nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý sử dụng vốn Nhà nước đối với toàn bộ quá trình đầu tư, từ khâu quyết định chủ trương đầu tư, chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư đến quá trình quản lý khai thác, vận hành dự án; Góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư từ nguồn vốn nhà nước theo định hướng phù hợp với chiến lược,

quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế; Chống thất thoát, lãng phí, dàn trải và đảm bảo tính minh bạch, công khai trong hoạt động đầu tư;

Trong dự thảo Luật cần thể hiện rõ quan điểm thay đổi thể chế đầu tư công theo hướng đảm bảo tính thống nhất của chiến lược phát triển quốc gia, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước (NSNN) làm rõ vai trò trách nhiệm các cơ quan quản lý đầu tư trong từng chương trình dự án. Kiên quyết cắt giảm những dự án đầu tư nếu không đạt các tiêu chí về hiệu quả kinh tế – xã hội và chưa bảo đảm các yêu cầu về thủ tục, tập trung vốn cho các dự án bảo đảm hoàn thành trong hạn định và có hiệu quả cao;

Luật cũng cần chỉ rõ trách nhiệm, hiệu lực và hiệu quả công tác giám sát các dự án đầu tư nhà nước thông qua việc tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội, công tác kiểm toán các dự án đầu tư công; Kiên quyết chống tham nhũng và thực hiện thường xuyên hơn trách nhiệm giải trình trong đầu tư công; Tăng cường công tác quản lý, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán các dự án đầu tư công; Kiểm toán nhà nước và các cơ quan thanh tra, kiểm tra tài chính cần tăng cường công tác chuyên môn nghiệp vụ để thẩm định, đối chiếu, so sánh, phát hiện và ngăn chặn kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật; Làm rõ trách nhiệm và hình thức xử phạt đối với từng tổ chức, cá nhân và thực hiện chế độ trách nhiệm đối với thủ trưởng đơn vị trong quản lý đầu tư công. Chủ đầu tư phải chịu trách nhiệm toàn diện về hiệu quả, chất lượng của dự án, chấm dứt tình trạng giao cho người không đủ điều kiện năng lực và chuyên môn nghiệp vụ thực hiện quản lý dự án.

Trong Luật cần quy định và làm rõ cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả đầu tư ngay trong quá trình thi công và sau khi hoàn thành chương trình dự án. Các tiêu chí đánh giá cần thể hiện rõ về thời gian dự án, tuổi thọ công trình, hiệu quả kinh tế, xã hội của chương trình dự án, gắn tên tuổi các công trình với các tổ chức cá nhân chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của chương trình đầu tư. Việc hoàn thiện quy trình quản lý đầu tư công trong quá trình tái cơ cấu đầu tư công là hết sức cấp bách, quan trọng và nhạy cảm, động chạm đến quyền lợi của một số cá nhân hay tổ chức, song để đảm bảo quyền lợi bất khả xâm phạm của quốc gia, dân tộc hơn bao giờ hết phải coi đây là cuộc cách mạng kinh tế gắn với phát triển bền vững của đất nước.

**NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ RA NƯỚC NGOÀI CỦA DOANH NGHIỆP
NHÀ NƯỚC TRONG BỐI CẢNH TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ**
TS. Đinh Đức Sinh

1. Thực trạng đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước

1.1. Tổng quan về hoạt động đầu tư ra nước ngoài của Việt Nam

Tính đến nay, Việt Nam có 712 dự án của các doanh nghiệp Việt Nam đầu tư ra 60 quốc gia và vùng lãnh thổ với tổng vốn đầu tư của nhà đầu tư Việt Nam đạt trên 13,5 tỷ đô la Mỹ (xem Bảng 1).

Bảng 1: Vốn ĐTTTRNN của Việt Nam trong giai đoạn từ 1989 – 2012

Giai đoạn	Dự án(DA)		Vốn đăng ký (triệu USD)		Quy mô vốn/DA (triệu USD)
	SốDA	Tỷ trọng %	Tổng số	Tỷ trọng %	
1989 - 1998	12	1,69	9,061	0,07	0,76
1999 - 2005	128	17,98	601,292	4,43	4,69
2006 - 2012	572	80,34	12.957,139	95,50	22,65
Tổng	712	100	13.567,492	100,00	19,06

Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài - Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Như vậy, có thể thấy, hoạt động ĐTTTRNN của Việt Nam được chia làm ba giai đoạn sau đây:

- Giai đoạn thứ nhất (từ năm 1989-1998): trong thời kỳ này hoạt động ĐTRNN mới chỉ trong giai đoạn thăm dò, các nhà đầu tư của Việt Nam bắt đầu xuất hiện xu hướng tìm kiếm cơ hội ĐTRNN. Số dự án cũng như vốn đăng ký rất thấp, chỉ có 12 dự án với tổng số vốn đăng ký đạt 9,061 triệu USD, quy mô đầu tư khoảng 0,76 triệu USD/dự án. Mỗi năm chỉ có một hai dự án được cấp phép, thậm chí không có dự án đầu tư ra nước ngoài nào trong các năm từ 1995-1997.

- Giai đoạn thứ hai (từ năm 1999-2005): giai đoạn này được đánh dấu bằng sự ra đời của Nghị định 22/1999/NĐ-CP ngày 14/4/1999 của Chính phủ quy định về ĐTTTRNN của doanh nghiệp Việt Nam. Cùng với Nghị định này, một số thông tư hướng dẫn của các Bộ, ngành đã được ban hành, tạo cơ sở pháp lý để thúc đẩy hoạt động ĐTTTRNN của doanh nghiệp Việt Nam. Số dự án trong giai đoạn này đã lên tới 128 dự án (tại 30 quốc gia và vùng lãnh thổ) với tổng vốn đầu tư đăng ký đạt 601,2 triệu USD, gấp 10,6 lần về số dự án và 66,3 lần về tổng số vốn đăng ký so với giai đoạn 1989 - 1998, quy mô vốn bình quân là 4,6 triệu USD/dự án.

- Giai đoạn thứ ba (năm 2006 – 2012): trong giai đoạn này, Việt Nam có 572 dự án ĐTTTRNN với tổng số vốn đăng ký đạt 12,9 tỷ USD, tăng 4,4 lần về số dự án và gấp 21,5 lần về vốn đầu tư đăng ký so với giai đoạn 1999 - 2005. Quy mô vốn đầu tư bình quân đạt 22,6 triệu USD/dự án cao hơn rất nhiều so với các thời kỳ trước. Các dự án ĐTTTRNN của các doanh nghiệp Việt Nam trong giai đoạn này cũng có những thay đổi theo hướng thuận lợi hơn. Điểm đến cho ĐTTTRNN của Việt Nam không chỉ là các thị trường quen thuộc như Lào, Campuchia, Nga mà còn mở sang cả những quốc gia vốn là các nhà đầu tư lớn tại Việt Nam như Nhật Bản, Hoa Kỳ, Hàn Quốc, Singapore, Australia, Châu Âu, Châu Mỹ Latinh... Phần

lớn các doanh nghiệp, cá nhân sau khi được cấp Giấy chứng nhận ĐTTTRNN đã triển khai thực hiện dự án, trong đó nhiều dự án đã đi vào hoạt động và bắt đầu có hiệu quả, đặc biệt là các dự án trong lĩnh vực viễn thông, hàng không, ngân hàng, nông lâm nghiệp, trồng cây cao su.

Bảng 2: Đầu tư Việt Nam ra nước ngoài- 10 nước tiêu biểu

(Lũy kế đến hết năm 2012)

TT	Địa bàn	Số dự án	Tổng vốn Việt Nam (USD)	Vốn VN thực hiện (USD)
1	Lào	222	3,981,796,318	872,569,345
2	Campuchia	120	2,640,788,484	621,008,215
3	Venezuela	2	1,825,120,000	993,679,437
4	Liên bang Nga	17	776,873,090	700,458,000
5	Peru	3	770,296,085	508,769,830
6	Malaysia	7	446,340,000	112,522,347
7	Mozambique	1	345,653,000	171,396,691
8	Hoa Kỳ	84	254,883,570	181,338,479
9	Angiêri	1	224,960,000	21,360,139
10	Australia	15	125,600,500	1,282,600
11	50 quốc gia còn lại	472	2,175,181,063	296,538,088
	Tổng	712	13,567,492,110	4,480,923,170

Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài - Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Tính đến hết năm 2012, tổng vốn ĐTRNN thực hiện đạt trên 4,480 tỷ USD, chiếm khoảng 33% tổng vốn đăng ký của Việt Nam ĐTRNN. Trong đó, lĩnh vực dầu khí có số vốn thực hiện lớn nhất đạt trên 2,9 tỷ USD; lĩnh vực nông, lâm nghiệp trên 500 triệu USD; lĩnh vực thủy điện đạt khoảng trên 400 triệu USD; lĩnh vực thông tin truyền thông đạt 423,41 triệu USD; lĩnh vực tài chính, ngân hàng, bảo hiểm đạt trên 100 triệu USD...

Trong tổng vốn đầu tư thực hiện của các dự án đầu tư ra nước ngoài, có một phần đáng kể vốn được thực hiện thông qua việc mua sắm, sử dụng hàng hóa, máy móc, thiết bị, dịch vụ từ trong nước. Điều này góp phần làm tăng giá trị xuất khẩu hàng hóa, dịch vụ của Việt Nam ra nước ngoài.

Phần lớn các dự án ĐTRNN được cấp phép trong giai đoạn 2006-2012 nên các dự án đang trong quá trình triển khai, một số dự án đã đi vào hoạt động, một số doanh nghiệp đã có lợi nhuận và cũng đã có một số doanh nghiệp đã chuyển lợi nhuận về nước. Theo các báo cáo của các nhà đầu tư, doanh thu lũy kế của các dự án đầu tư đã đi vào hoạt động đạt trên 2 tỷ USD, lợi nhuận chuyển về nước đạt khoảng 530 triệu, bằng 11,8% tổng vốn đầu tư đã thực hiện. Trong đó, lĩnh vực dầu khí đạt khoảng 360 triệu USD, Viettel đạt khoảng 155,5 triệu USD. Ngoài ra, có một số dự án đã chuyển lợi nhuận về nước bằng nguyên liệu, đặc biệt là các dự án tại Lào và Campuchia.

Các doanh nghiệp ĐTRNN đã tạo ra việc làm cho khoảng 3,5 vạn lao động, trong đó phần lớn là lao động của nước sở tại, lao động Việt Nam chiếm một phần quan trọng, chủ yếu là lao động quản lý, kỹ sư, chuyên gia và công nhân lành nghề.

Các ngành đầu tư ra nước ngoài tập trung trong lĩnh vực dầu khí, cao su, thủy điện, viễn thông và khoáng sản.

Bảng 3: ĐTRNN tại một số ngành, lĩnh vực có quy mô lớn tính đến 31/12/2012

Đơn vị: triệu USD

STT	Ngành/lĩnh vực	Số dự án	Vốn đăng ký	Vốn thực hiện
1	Dầu khí	21	5280	2900
2	Cao su	20	752,8	428,5
3	Thủy điện	6	1860	400
4	Viễn thông	5	1010	423,4
5	Khoáng sản	6	39,4	23,4

Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài

1.2. Tổng quan hoạt động đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước

Theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, hiện phần lớn các dự án quy mô lớn do các tập đoàn nhà nước và doanh nghiệp nhà nước làm chủ đầu tư, số vốn của nhà nước chiếm tới 60% tổng vốn đăng ký đầu tư ra nước ngoài.

Các doanh nghiệp tập đoàn lớn đầu tư ra nước ngoài có hiệu quả phải kể đến Tập đoàn Cao su Việt Nam, Tập đoàn Viễn thông Quân đội (Viettel), Tập đoàn Hóa chất Việt Nam, Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam (PVN)...Các dự án đầu tư ra nước ngoài tại một số ngành, lĩnh vực có quy mô đầu tư lớn có thể kể đến là:

Thứ nhất, hoạt động ĐTRNN trong lĩnh vực thăm dò khai thác dầu khí:

Tính đến hết năm 2012, trong lĩnh vực thăm dò khai thác dầu khí, Tập đoàn Dầu khí Việt Nam và các công ty trực thuộc đã đầu tư, góp vốn vào 21 dự án dầu khí ở 17 nước trên thế giới, trong đó có 15 dự án thăm dò, 02 dự án phát triển, 04 dự án khai thác (đó là các dự án SK 305 và PM 304, Nhenhesky và Mongolia). Tổng vốn đăng ký đầu tư ra nước ngoài của Tập đoàn Dầu khí là 5,28 tỷ USD. Tổng chi phí thực hiện dự án đến nay đạt khoảng 2,9 tỷ USD, trong đó vốn chuyển ra nước ngoài bằng tiền mặt khoảng 2,2 tỷ USD.

Theo báo cáo của Tập đoàn dầu khí Việt Nam, tính đến nay, tổng trữ lượng dầu quy đổi phát hiện: 170,4 triệu tấn (tương đương với sản lượng khai thác dầu của Việt Nam trong 10 năm qua). Tổng doanh thu từ hoạt động dầu khí của Tập đoàn dầu khí Việt Nam tại bên ngoài hiện đạt khoảng 1,23 tỷ USD. Lợi nhuận cộng dồn để tái đầu tư là 219,5 triệu USD; lợi nhuận đã chuyển về nước đạt 360,2 triệu USD.

Thứ hai, hoạt động ĐTRNN của Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam:

Hiện Tập đoàn có 20 dự án đầu tư trồng cây cao su tại nước ngoài, trong đó có 06 dự án triển khai tại Lào, 14 dự án triển khai tại Campuchia. Tổng vốn đầu tư của các dự án là 752,8 triệu USD, trong đó vốn đã chuyển ra nước ngoài ước đạt 428,5 triệu USD, chiếm 56,9% tổng vốn đầu tư của Tập đoàn cao su ra nước ngoài.

Tại Lào các dự án đã triển khai trồng được khoảng trên 27.000 ha cây cao su. Tại Campuchia, các dự án đã triển khai trồng được khoảng 60.000 ha cây cao su. Vườn cây cao su sinh trưởng tốt, có triển vọng đem lại hiệu quả kinh tế cao cho nhà đầu tư và nước tiếp nhận đầu tư. Phần lớn các dự án trồng cây cao su được cấp phép từ năm 2008, đang trong giai đoạn triển khai thực hiện, vườn cây đang trong thời kỳ sinh trưởng, hiện mới có một phần diện tích khoảng (10.000 ha) cây cao su tại Lào đã được đưa vào khai thác từ năm 2012, hàng loạt dự án quy mô lớn tại Lào và Campuchia sẽ đi vào hoạt động trong một hai năm tới.

Thứ ba, các dự án đầu tư trong lĩnh vực thủy điện:

Hiện có 6 dự án đầu tư trong lĩnh vực thủy điện tại Lào và Campuchia đã được cấp Giấy chứng nhận đầu tư, với tổng vốn đầu tư 2,11 tỷ USD, trong đó, vốn đầu tư phía Việt Nam là 1,86 tỷ USD, vốn thực hiện đạt khoảng 400 triệu USD. Các dự án đang trong giai đoạn triển khai thực hiện, chưa có doanh thu và lợi nhuận. Trong đó, dự án Xekaman 3 tại Lào, tổng vốn đầu tư 311 triệu USD, công suất 250 MW, đã hoàn thành công trình, đang chạy thử, dự kiến sẽ phát điện tổ máy số 1 trong Quý I/2013; dự án Xekaman1, tổng vốn đầu tư 440 triệu USD, công suất 310 MW, dự kiến phát tổ máy đầu tiên vào Quý IV/2014.

Thứ tư, các dự án đầu tư trong lĩnh vực viễn thông:

Tập đoàn Viễn thông quân đội Viettel có 5 dự án ĐTRNN đang triển khai tại Campuchia, Lào, Haiti, Mozambique và Peru với tổng vốn đầu tư phía Việt Nam đạt 1,01 tỷ USD, trong đó vốn thực hiện đạt 423,4 triệu USD.

Tại Campuchia, doanh thu dự án năm 2012 đạt khoảng 275 triệu USD, lợi nhuận chuyển về nước lũy kế đến hết năm 2012 đạt trên 104 triệu USD; Viettel hiện là nhà cung cấp dịch vụ viễn thông lớn nhất tại Campuchia. Còn tại Lào, Viettel đã xây dựng được 1.800 trạm thu phát; 1,6 triệu thuê bao; đã phủ sóng tới tất cả các xã của Lào; lợi nhuận chuyển về nước lũy kế đến hết năm 2012 đạt 51 triệu USD; Viettel hiện đứng đầu trong số các công ty viễn thông tại Lào.

Các dự án viễn thông của Viettel tại Haiti, Peru và Mozambique bắt đầu hoạt động từ năm 2012 với kết quả tốt.

Thứ năm, hoạt động ĐTRNN ra nước ngoài trong lĩnh vực khoáng sản:

Một số dự án đầu tư quy mô lớn đã hoàn thành giai đoạn thăm dò, khảo sát, đang trong giai đoạn nghiên cứu khả thi và đang chuẩn bị xin Giấy phép khai thác và chế biến từ Chính phủ Lào, trong đó có 2 dự án nằm trong Hiệp định hợp tác giữa hai Chính phủ, đó là dự án muối mỏ của Tập đoàn Than và khoáng sản Việt Nam ở tỉnh Savanaket và dự án muối của Tập đoàn Hóa chất Việt Nam ở tỉnh Khăm Muộn. Hai dự án này khi triển khai thực hiện với mức vốn đầu tư mỗi dự án khoảng 400 - 450 triệu USD sẽ tạo ra tổ hợp công nghiệp lớn tại Lào, làm gia tăng nhanh chóng nguồn vốn đầu tư của Việt Nam tại Lào và sẽ có đóng góp quan trọng vào việc nâng cao giá trị sản phẩm ngành công nghiệp của Lào.

2. Đánh giá về hiệu quả của các dự án ĐTRNN của các doanh nghiệp Việt Nam nói chung và doanh nghiệp nhà nước nói riêng

2.1. Thành công

Thứ nhất, vị thế của nhiều doanh nghiệp Việt Nam đã được khẳng định và nâng cao trên thị trường thế giới. Các doanh nghiệp Việt Nam đã tận dụng được lợi thế so sánh của một số nước để sản xuất và kinh doanh, mở rộng thị trường sản xuất đang từng bước tạo dựng được thương hiệu, khả năng cạnh tranh của mình trên trường quốc tế. Hơn nữa việc thực hiện hoạt động ĐTRNN cũng giúp Việt Nam có thêm nhiều bạn bè trên thế giới, mở rộng mối quan hệ kinh tế - xã hội với các nước trên thế giới.

Có thể thấy, các dự án đưa vào khai thác và hoạt động tại nước ngoài đã có vai trò quan trọng trong việc nâng cao vị thế của Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam trong lĩnh vực công nghiệp dầu khí thế giới. Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam đã có thêm hàng trăm ngàn ha nguyên liệu cho ngành công nghiệp cao su tại thị trường Lào và Campuchia. Còn Viettel hiện đã trở thành một trong những nhà cung cấp dịch vụ viễn thông hàng đầu tại thị trường Lào và Campuchia, một số nước châu Phi và châu Mỹ Latinh...

Ngoài ra, đầu tư ra nước ngoài của các doanh nghiệp ngoài quốc doanh có xu hướng tăng mạnh trong thời gian gần đây, cụ thể là Tập đoàn Hoàng Anh Gia Lai đã đầu tư nhiều dự án quy mô lớn tại Lào và Campuchia, Myanmar; một số nhà đầu tư khác của Việt Nam tranh thủ thị trường bất động sản thế giới sụt giảm mạnh để đầu tư mua lại một số cửa hàng kinh doanh, cơ sở sản xuất, trung tâm thương mại quy mô vừa và nhỏ tại Hoa Kỳ, Châu Âu, Australia để mở rộng phạm vi ảnh hưởng của mình ra bên ngoài... Các dự án đầu tư của tư nhân đã bắt đầu phát huy hiệu quả, tuy nhiên phần lớn các dự án đầu tư quy mô lớn, mục tiêu đầu tư mang tính dài hạn nên trong ngắn hạn chưa thể hiện được các con số về doanh thu và lợi nhuận chuyển về nước.

Bảng4: Doanh thu và lợi nhuận của một số dự án đầu tư ra nước ngoài của DNNN

Chủ đầu tư	Số dự án báo cáo	Tổng doanh thu (triệu USD)		Tổng lợi nhuận của dự án (triệu USD)	
		2012	Lũy kế	2012	Lũy kế
CTCP đầu tư quốc tế Viettel	9	552,7	1.240,9	114	161
Tập đoàn dầu khí quốc gia VN	36	3.501	5.756	325	522
Tổng công ty khoáng và thương mại Hà Tĩnh	1	6	30,6	0,82	3,400
Tổng công ty sông Đà	3	1,2	1,733	-0,915	-1,327
Tổng công ty bảo hiểm BIDV	1	7,341	16,671	0,466	0,033

Nguồn: Báo cáo đề tài “Hoàn thiện pháp luật về đầu tư ra nước ngoài”, Viện NC quản lý kinh tế TW, 2013

Thứ hai, doanh nghiệp Việt Nam có thể học hỏi được nhiều kinh nghiệm đặc biệt là kinh nghiệm của các nước phát triển khi thực hiện đầu tư vào các nước này. Các quốc gia phát triển luôn có những cơ chế về quản lý tài chính, quản lý nhân sự cũng như là có những phương pháp tiếp cận với công nghệ một cách hiệu quả, trình độ khoa học công nghệ hiện đại. Đầu tư vào những nước này Việt Nam có thêm cơ hội mở rộng thị trường, tiếp thị xuất khẩu, cũng như học hỏi được những kinh nghiệm quản lý... Hơn nữa khi thực hiện hoạt động ĐTRNN các doanh nghiệp Việt Nam sẽ có thêm những hiểu biết mới về thị trường, thay đổi tầm nhìn, học hỏi được những điều hay trong phong cách làm việc cũng như cách thức quản lý của các nước trên thế giới. Từ đó sẽ thay đổi rất nhiều đến cách nghĩ, cũng như cách kinh doanh của các nhà đầu tư Việt Nam.

Thứ ba, hoạt động ĐTRNN còn giúp các doanh nghiệp có cơ hội tiếp cận với khoa học công nghệ cao, đồng thời học hỏi những ứng dụng trong CNTT, từ đó nâng cao năng lực của mình. Khi thực hiện hoạt động ĐTRNN vào các nước tiên tiến có KHCN & CNTT phát triển cao như Mỹ, Anh..., các doanh nghiệp Việt Nam sẽ có cơ hội tiếp cận với những thực tế ứng dụng của các thành tựu này. Hơn nữa, doanh nghiệp cũng có thể triển khai những tiến bộ khoa học công nghệ mà trong nước không có cơ hội áp dụng sang các nước mới, thị trường mới để tạo ra một thị trường có sức cạnh tranh cao hơn.

Thứ tư, hoạt động ĐTRNN của các doanh nghiệp nhà nước đã đưa một số lượng lao động Việt Nam ra nước ngoài.

Bảng 5: Sử dụng lao động của các doanh nghiệp nhà nước đầu tư ra nước ngoài

Chủ đầu tư	Số DA báo cáo	Số lao động VN đưa ra nước ngoài (người)
CTCP đầu tư quốc tế Viettel	9	1458
Tập đoàn dầu khí quốc gia VN	36	508
Tổng công ty khoáng và thương mại Hà Tĩnh	1	55
Tổng công ty sông Đà	3	169
Tổng công ty bảo hiểm BIDV	1	5
TCT Hàng không VN	1	24
TCT lương thực miền Nam	2	45

Nguồn: Báo cáo đề tài “Hoàn thiện pháp luật về đầu tư ra nước ngoài”, Viện NC quản lý kinh tế TW, 2013

2.2. Hạn chế

Một là, một số dự án đầu tư chưa đáp ứng được tiến độ cam kết. Một số dự án đầu tư quan trọng, quy mô lớn trong lĩnh vực thủy điện, khoáng sản chậm được triển khai hoặc thời hạn thực hiện dự án kéo dài hơn so với dự kiến làm ảnh hưởng đến tiến độ đầu tư, giảm hiệu quả đầu tư; một số dự án chưa tính toán hết được các yếu tố rủi ro cả về quy mô vốn, thị trường cũng như các điều kiện về thủ tục pháp lý, các rào cản về ngôn ngữ, văn hóa... nên khi thực hiện gặp khó khăn, gây chậm trễ trong triển khai thực hiện; một số dự án khác đi vào hoạt động nhưng hiệu quả không cao.

Hai là, hiệu quả vốn đầu tư hiện tại chưa cao. Tỷ suất lợi nhuận và khả năng thu hồi vốn đầu tư chưa cao. Mặc dù, tốc độ chuyển vốn ra nước ngoài năm sau cao hơn năm trước song tỷ suất lợi nhuận (so sánh lợi nhuận chuyển về nước với vốn chuyển ra nước ngoài) đạt tỷ lệ chưa cao.

Bảng 6 dưới cho thấy tỷ lệ vốn chuyển về nước/số vốn chuyển ra nước ngoài của Việt nam giai đoạn 1989-2012 chỉ đạt 11,8%.

Bảng 6: Tỷ suất lợi nhuận và khả năng thu hồi vốn đầu tư

TT	Chỉ tiêu	Số DA	Tổng vốn đầu tư đăng ký của nhà đầu tư Việt Nam (triệu USD)	Số tiền đã chuyển ra nước ngoài (triệu USD)
1	Năm 1989-2012	712	13.567,4	4.48
2	Năm 2006-2012	572	12.957,1	3.571
3	Tỷ lệ giữa giai đoạn 2006-2012 và giai đoạn 1989-2012	80,3%	95,6	79,7%
4	Tỷ lệ thực hiện (vốn chuyển ra nước ngoài/vốn đầu tư đăng ký) giai đoạn 1989-2012	33,0%		
5	Tỷ lệ thực hiện (vốn chuyển ra nước ngoài/vốn đầu tư đăng ký) giai đoạn 2006-2012	27,5%		
6	Tỷ suất lợi nhuận (vốn chuyển về nước/số vốn chuyển ra nước ngoài giai đoạn 1989-2012	11,8%		

Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài - Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Việc chuyển vốn đầu tư ra và chuyển lợi nhuận về của các doanh nghiệp nhà nước tham gia vào hoạt động đầu tư ra nước ngoài cũng không nằm ngoài xu hướng chung nêu trên. Theo số liệu từ 40 dự án đầu tư lớn của các doanh nghiệp nhà nước như Tập đoàn dầu khí, Viettel, Tập đoàn than khoáng sản, số lợi nhuận lũy kế chuyển về Việt Nam tới thời điểm 12/2012 chỉ khoảng dưới 200 triệu đô la, trong khi lượng vốn đầu tư đã chuyển ra nước ngoài lên tới trên 3 tỷ đô la.

Hiện tượng này về ngắn hạn đã và đang tạo nên sự mất cân đối giữa dòng tiền đầu tư ra và dòng tiền chuyển về nước của các dự án đầu tư ra nước ngoài. Tuy nhiên, về lâu dài, hiệu quả vốn đầu tư có thể khả quan hơn sau khi các dự án đầu tư quy mô lớn đi vào hoạt động trong những năm tới.

Theo số liệu của Ngân hàng nhà nước (Bảng 7) thì vốn đầu tư chuyển ra nước ngoài gia tăng liên tục từ năm 2006 đến năm 2011, năm 2012 do tình hình khó khăn trong nước nên đã có sự giảm sút đáng kể. Trong khi đó, lợi nhuận và các khoản thu nhập hợp pháp có từ hoạt động đầu tư ở nước ngoài của doanh nghiệp về Việt Nam vẫn còn khá khiêm tốn.

Có thể thấy rằng, việc đầu tư dài hạn không thể có ngay lợi nhuận, tuy nhiên đối với DNNN cần hết sức thận trọng và phải tính toán kỹ vì các dự án có tổng vốn rất lớn. Do đó cần phải có những cơ chế thật cụ thể để giám sát hoạt động đầu tư ra nước ngoài của các DNNN, vấn đề này cần được nhấn mạnh vì hiện nay cơ chế giám sát đầu tư của các DNNN cho các dự án trong nước còn chưa hoàn thiện.

Bảng 7: Tình hình thực hiện vốn ĐTRNN của doanh nghiệp (triệu USD)

TT	Loại vốn	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	Chuyển vốn đầu tư ra	34.03	221.37	478.39	439.33	839.28	1085.17	574.52
	Tiền mặt	32.09	196.50	270.20	408.99	803.00	1064.36	570.73
	Máy móc thiết bị	0.69	1.91	3.37	23.53	34.31	15.63	0.62
	Các hình thức góp vốn khác	1.21	22.93	204.82	6.57	1.49	5.12	3.16
	Lợi nhuận được phép giữ lại để tái đầu tư	0.04	0.03	0	0.24	0.48	0.06	0.01
	Chuyển lợi nhuận và các khoản thu nhập hợp pháp có từ hoạt động đầu tư ở nước ngoài của doanh nghiệp về Việt Nam		0.06	49.33	27.54	8.76	149.53	123.27
	Chuyển lợi nhuận	0	0.06	49.33	27.54	8.76	113.68	110.54
	Các khoản thu nhập hợp pháp khác	0	0	0	0	0	35.85	12.73
	Chuyển vốn đầu tư về Việt Nam	0	0	0	0.14	0	1.97	0.05

Nguồn: Ngân hàng nhà nước

3. Một số gợi ý về tăng cường quản lý đầu tư ra nước ngoài của các doanh nghiệp nhà nước

Thứ nhất, cần có định hướng chiến lược rõ ràng hơn về phát triển và quản lý hoạt động đầu tư ra nước ngoài của các doanh nghiệp nhà nước. Về mặt lý luận cũng như thực tiễn, hoạt động ĐTRNN mang lại nguồn tài nguyên, hàng hóa, ngoại tệ cho nền kinh tế trong nước, thông qua hoạt động này, nền kinh tế trong nước sẽ thâm nhập sâu rộng hơn vào nền kinh tế khu vực và thế giới. Tuy nhiên, nếu không quản lý tốt và chặt chẽ, hoạt động đầu tư ra nước ngoài của các doanh nghiệp nhà nước có thể có những rủi ro tiềm tàng về thất thoát nguồn vốn đầu tư.

Do vậy, cần khẩn trương xây dựng chiến lược phát triển ĐTRNN để làm định hướng cho hoạt động đầu tư ra nước ngoài của các doanh nghiệp Việt Nam, trong đó có các doanh nghiệp nhà nước. Để đảm bảo thu được lợi ích tối đa từ những hỗ trợ ĐTRNN, những chính sách cụ thể cho hoạt động này, trong đó có chính sách về ĐTRNN của doanh nghiệp nhà nước, cần phải được đặt trong chiến lược chung của quốc gia nhằm tăng cường khả năng cạnh tranh quốc tế.

Chiến lược ĐTRNN thể hiện tầm nhìn và định hướng của Chính phủ đối với lĩnh vực này, đóng vai trò trong việc thúc đẩy mạnh mẽ loại hình ĐTRNN, đồng thời qua đó các cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư, các bộ ngành liên quan có căn cứ để xây dựng các cơ chế chính sách hỗ trợ cụ thể và thiết thực cho các nhà đầu tư.

Thứ hai, cần quản lý chặt chẽ việc vốn từ Việt Nam ra nước ngoài của các doanh nghiệp nhà nước. Trong thời gian qua, nhiều dự án đầu tư ở trong nước của các doanh nghiệp nhà nước dù đã có giám sát nhưng chỉ đạt hiệu quả kinh tế thấp, gây thất thoát, lãng phí lớn.

Khi các doanh nghiệp nhà nước đầu tư ra nước ngoài việc kiểm soát sẽ phức tạp hơn nhiều, tiềm ẩn nhiều rủi ro của việc thất thoát vốn đầu tư. Cụ thể, cần hoàn thiện hoàn thiện các văn bản pháp luật về ĐTRNN, thực hiện việc rà soát, xem xét sửa đổi, bổ sung các quy định có liên quan, bao gồm:

- Nghiên cứu xây dựng, ban hành Luật Đầu tư công và Luật Đầu tư kinh doanh vốn nhà nước với các quy định rõ ràng, minh bạch về quản lý, sử dụng vốn nhà nước ĐTRNN.

- Sửa đổi, bổ sung Luật Đấu thầu hiện hành ở các quy định liên quan đến đấu thầu sử dụng dịch vụ tư vấn, mua sắm hàng hóa, xây lắp tại các dự án ĐTRNN có sử dụng vốn đầu tư của nhà nước.

- Quy định rõ về khái niệm vốn đầu tư nhà nước tại doanh nghiệp trong nội dung sửa đổi Luật Đầu tư 2005, Luật Đầu tư công, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư kinh doanh vốn nhà nước để có cơ sở thống nhất trong việc xác định giới hạn tổng mức đầu tư ra ngoài doanh nghiệp, xác định cấp có thẩm quyền phê duyệt ĐTRNN (Quốc hội, hoặc Thủ tướng Chính phủ), đánh giá sát hiệu quả đầu tư vốn của doanh nghiệp sử dụng vốn nhà nước ĐTRNN.

- Bổ sung các quy định về: chỉ tiêu đăng ký về vốn bao gồm: Tổng vốn đầu tư, vốn điều lệ của công ty dự án; xác định rõ khái niệm vốn Nhà nước trong việc đầu tư ra nước ngoài theo quy định tại Luật đầu tư và số vốn Nhà nước đầu tư vào DN trên cơ sở xác định tổng mức đầu tư ra ngoài của DN; Cụ thể hóa quy định về chấp thuận chủ trương đầu tư của Quốc hội với các dự án lớn thuộc thẩm quyền Quốc hội theo Nghị quyết số 49/2010/QH12 ngày 19/6/2010; Bắt buộc đấu thầu, xây dựng và thực hiện cơ chế giám sát, chế độ đánh giá hiệu quả sử dụng vốn đầu tư của doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu ĐTRNN; Xây dựng

Quy chế chi tiêu nội bộ (về chi phí quản lý, chi phí tiền lương, phụ cấp...) của doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu ĐTRNN.

- Bổ sung quy định chặt chẽ về quản lý vốn nhà nước ĐTRNN. Bổ sung hướng dẫn cụ thể điều kiện đầu tư đối với nhà đầu tư. Riêng đối với DN 100% vốn Nhà nước cần bổ sung thêm điều kiện là tổng giá trị đầu tư ra ngoài DN (kể cả giá trị vốn của dự án đầu tư xin cấp phép) không được quá vốn điều lệ của DN.

- Bổ sung quy định cụ thể hơn về các vấn đề như tái đầu tư ở nước ngoài (chế tài xử phạt đối với nhà đầu tư không chuyển lợi nhuận về nước nếu không có nhu cầu đầu tư mới hoặc tái đầu tư từ lợi nhuận của khoản vốn đầu tư mang ra nước ngoài), điều chỉnh vốn ĐTRNN; quản lý, sử dụng lợi nhuận thu được trong quá trình đầu tư ở nước ngoài.

- Cho phép được sử dụng kiểm toán độc lập của Việt Nam và công nhận kết quả kiểm toán do kiểm toán độc lập Việt Nam thực hiện đối với dự án đầu tư tại nước ngoài (nếu nước ngoài không có quy định kiểm toán báo cáo tài chính hoặc không có công ty kiểm toán độc lập).

- Hướng dẫn cụ thể về cơ chế tài chính giữa doanh nghiệp mẹ trong nước và doanh nghiệp được thành lập tại nước ngoài (doanh nghiệp mẹ có được cho vay lại doanh nghiệp con bằng nguồn vốn vay hay chỉ được dùng vốn vay để cấp vốn đầu tư, theo đó trong trường hợp này chuyển vốn về thanh toán nghĩa vụ nợ với ngân hàng sẽ thực hiện cơ chế như thế nào).

- Bổ sung chế tài về chế độ báo cáo, cung cấp thông tin đối với các dự án ĐTRNN, nhất là thông tin 2 chiều giữa doanh nghiệp có ĐTRNN với cơ quan quản lý nhà nước, và với cơ quan đại diện của Chính phủ Việt Nam ở nước ngoài. Quy định doanh nghiệp ĐTRNN bắt buộc phải nộp báo cáo tài chính đã kiểm toán tại nước ngoài, báo cáo tình hình chuyển lợi nhuận về nước về Bộ Tài chính và cơ quan thuế địa phương làm cơ sở đánh giá hiệu quả đầu tư, tình hình thực hiện nghĩa vụ tài chính với nhà nước; các quy định liên quan báo cáo, giám sát đầu tư.

Thứ ba, giảm các rủi ro tiềm ẩn liên quan đến ĐTRNN mà không cản trở quá trình quốc tế hóa. Hoạt động ĐTRNN có thể mang tiềm ẩn tác động tiêu cực lên việc làm và công nghệ của nước đầu tư (do dịch chuyển hoạt động sản xuất, chuyển giao công nghệ R&D và lao động ra nước ngoài), và gây nên các vấn đề về cán cân thanh toán quốc tế của nước đó. Do vậy, nhà nước cần có chính sách công chuyên biệt đối với các nhóm đối tượng này như các chương trình giáo dục, đào tạo nghề cũng như các chương trình khuyến khích sự phát triển của các doanh nghiệp vừa và nhỏ, hỗ trợ các ngành công nghiệp trong nước sản xuất các phần phụ kiện và nguyên liệu cho xuất khẩu, tích cực hút FDI vào, đặc biệt là với các ngành công nghệ cao⁶⁰.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu tiếng Việt

1. Báo cáo số 10402/BCT-KH ngày 30/10/2012 của Bộ Công thương về Báo cáo về việc thực hiện chính sách pháp luật về đầu tư ra nước ngoài từ năm 2006 đến nay.
2. Báo cáo số 660/BKHĐT-ĐTNN ngày 25/01/2013 của Bộ Kế hoạch và đầu tư về đầu tư của Việt Nam ra nước ngoài.

⁶⁰ Lê Xuân Sang (2008)

3. Báo cáo số 7016/NHNN-QLNH ngày 26/10/2012 của Ngân hàng nhà nước về báo cáo về việc thực hiện chính sách, pháp luật về đầu tư ra nước ngoài từ 2006 đến nay
4. BIDV, 9/2013, Nghiên cứu hoạt động đầu tư trực tiếp ra nước ngoài của Việt Nam giai đoạn 2009 đến nay và các giải pháp thúc đẩy thời gian tới
5. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2008a), Kỷ yếu 20 năm đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Hà Nội
6. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2008b), Đề án Thúc đẩy đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp Việt Nam, Hà Nội.
7. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Cục Đầu tư nước ngoài (2008), “Đầu tư ra nước ngoài-thực trạng và triển vọng”
8. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2012), “Kết quả đầu tư trực tiếp nước ngoài và đầu tư trực tiếp của Việt Nam ra nước ngoài năm 2011”
9. Đinh Trọng Thịnh (2006), Thúc đẩy doanh nghiệp Việt Nam đầu tư ra nước ngoài, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.
10. Hoàng Xuân Hòa, Trần Thị Thanh Nga (2006) “Đầu tư ra nước ngoài: chính sách phát triển mới của Trung Quốc”, Tạp chí Nghiên cứu Trung quốc số 3(67), 2006
11. Lê Xuân Sang, 2008, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương và TS. Hoàng Văn Hải – Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội, Chính sách thúc đẩy ĐTRNN – Xu hướng, kinh nghiệm thế giới và Hàm ý cho Việt Nam.
12. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế TW (2013), dự thảo Báo cáo rà soát pháp luật về đầu tư ra nước ngoài.

Tài liệu tiếng Anh

1. Alessia Amighini (2007), The Outward FDI from Developing Country MNEs as a Channel for Technological Catch-Up
2. Alessia Amighini, Roberta Rabellotti, Marco Sanfilippo (2011), “China's Outward FDI: An Industry-level Analysis of Host Country Determinants”, CESifo Working Paper Series No.3688, Workshop on “China and the Global Economy post crisis”, July 2011
3. Ayako Obashi (2009) “Outward FDI and Performance at Home: Evidence from Japanese Manufacturing Firms”, Faculty of Economics, Keio University, 2009
4. Chaitra Rangappa Beerannavar (2013), “Indian Outward FDI: An Analysis”, Symbiosis Law School, 2013
5. China Business Insight (2013) “China Outbound Direct Investment”, [http://www.tusiad.org/__rsc/shared/file/ChinaBusinessInsight-February-2013.pdf], accessed 10 August 2013
6. Daisuke Hiratsuka (2007), Japan's outward FDI in Globalization
7. Dunning, J. H. (1981). Explaining the International Direct Investment Position of Countries: Towards a
8. Dynamic or Developmental Approach. Weltwirtschaftliches Archiv (Review of World Economics).

BÌNH LUẬN BÁO CÁO
Thạc sỹ. Hoàng Anh Tuấn
Trung tâm Nghiên cứu, BIDV

(Bình luận Báo cáo “Nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư ra nước ngoài của các doanh nghiệp nhà nước trong bối cảnh tái cơ cấu nền kinh tế”)

Bài viết “Nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư ra nước ngoài của các doanh nghiệp nhà nước trong bối cảnh tái cơ cấu nền kinh tế” của Tiến sỹ Đinh Đức Sinh nhìn chung đã đưa ra được một cái nhìn tổng quan về hoạt động đầu tư ra nước ngoài của Việt Nam. Với các số liệu được đưa ra, bài viết đã phần nào phản ánh đúng thực trạng của hoạt động này, từ đó có những đánh giá cũng như đưa ra một số gợi ý về chính sách từ góc độ tổng thể nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động đầu tư ra nước ngoài của Việt Nam.

Có thể thấy rằng hoạt động đầu tư ra nước ngoài chủ yếu được đẩy mạnh trong giai đoạn từ 2006 đến nay và vì vậy, có thể coi đây vẫn còn là một hoạt động tương đối mới mẻ cho các doanh nghiệp Việt Nam nói chung.

Cũng như các hoạt động kinh tế nói chung, Việt Nam vẫn là một nước đi sau so với các nước phát triển khác trên thế giới nhưng cũng chính vì vậy, đây là cơ hội để chúng ta học tập, rút kinh nghiệm và nắm bắt được những cơ hội tốt, hạn chế các rủi ro, thách thức trong hoạt động mới mẻ này.

Trong bài viết này, tác giả muốn đưa thêm một số thông tin rất đáng tham khảo về hoạt động đầu tư ra nước ngoài của Trung Quốc, một nền kinh tế có quy mô lớn hơn, trình độ phát triển cao hơn Việt Nam nhưng cũng có nhiều nét tương đồng về định hướng phát triển cũng như thể chế, tập quán trong hoạt động kinh tế.

I. TỔNG QUAN HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ RA NƯỚC NGOÀI CỦA TRUNG QUỐC

1. Vị thế hiện tại của hoạt động OFDI của Trung Quốc

Những năm gần đây, Trung Quốc nổi lên như một trong các quốc gia đầu tư ra nước ngoài lớn nhất thế giới với tổng vốn đầu tư đến năm 2012 **đạt 476,2 tỷ USD** tương ứng với mức tăng trưởng 41,1%/năm trong 10 năm qua theo số liệu công bố chính thức. Theo số liệu của Heritage tracker, trong giai đoạn 2005-2012, tổng vốn đầu tư ra nước ngoài của Trung Quốc **đạt 606,6 tỷ USD** và nếu cộng thêm 44,8 tỷ USD trước đó thì tổng vốn đầu tư của Trung Quốc đến năm 2012 ở **mức 651,4 tỷ USD**. Trung bình giai đoạn 2008-2010 TQ đầu tư ra nước ngoài khoảng 60,7 tỷ USD/năm đứng thứ 8 thế giới nhưng là nước có tốc độ tăng trưởng OFDI lớn nhất thế giới.

Thực tế là hoạt động OFDI của TQ đã trải qua giai đoạn phát triển khá dài với khoảng 30 năm từ năm 1982 đến nay, tuy nhiên cũng như Việt Nam, mãi đến năm 2006, hoạt động này mới thực sự tăng trưởng mạnh và ghi dấu ấn.

2. Cấu trúc dòng OFDI của TQ

Về phân bố địa lý, dòng vốn OFDI tập trung nhiều ở 2 khu vực Châu Phi và Bắc Mỹ, tiếp đến là Nam Mỹ, Châu Âu, Đông Á, Tây Á và một phần nhỏ hơn ở Úc và Ả rập.

Về cấu trúc ngành, năng lượng là ngành dẫn đầu danh mục đầu tư với các dự án về dầu khí. Ngành khai thác kim loại là ngành chiếm tỷ trọng lớn thứ 2 về trong đầu tư vốn. Tiếp theo là ngành tài chính và mới nổi lên là ngành nông nghiệp nhờ những vụ M&A lớn gần đây.

3. Mục tiêu dòng vốn OFDI của TQ

Từ cấu trúc dòng vốn OFDI của TQ về phân bố địa lý và cơ cấu ngành có thể rút ra các mục tiêu đầu tư ra nước ngoài của TQ như sau:

Đầu tư nhằm khai thác tài nguyên: đây là một trong những xu hướng chính quyết định hoạt động đầu tư ra nước ngoài của TQ. Châu Phi là một trong các thị trường lớn cho hoạt động này.

Đầu tư nhằm mở rộng thị trường và cải thiện hiệu quả: xu hướng này hướng dòng vốn đầu tư vào các nước đang phát triển để tránh hạn ngạch cũng như các rào cản kỹ thuật khác khi thực hiện xuất khẩu vào các thị trường mục tiêu, đặc biệt là Hoa Kỳ và EU.

Đầu tư nhằm tiếp cận tài sản và khoa học công nghệ cũng là một trong những xu hướng chính được thực hiện thông qua việc các công ty TQ thực hiện các vụ mua bán - sáp nhập để từ đó tiếp cận, sở hữu được các công nghệ, bằng phát minh, sáng chế, thương hiệu nổi tiếng thế giới.

Đầu tư nhằm mục tiêu chính trị, mặc dù không thể hiện bằng con số nhưng đã có nhiều nghiên cứu nhấn mạnh vào yếu tố chính trị đằng sau hoạt động đầu tư ra nước ngoài của TQ.

4. Những yếu tố nền tảng cho tăng trưởng hoạt động đầu tư của TQ

Yếu tố thứ nhất - quỹ dự trữ ngoại hối lớn nhất thế giới:

Trong 15 năm qua TQ đã liên tục có được tài khoản vãng lai và tài khoản vốn thặng dư ở mức rất lớn tạo nên một lượng dự trữ ngoại tệ dồi dào. Việc có được quỹ dự trữ ngoại hối lớn nhất thế giới đảm bảo nguồn lực lâu dài để TQ thực hiện đầu tư ra nước ngoài.

Yếu tố thứ hai - các trợ cấp tài chính trực tiếp của Chính phủ:

Các DN TQ có được cơ sở tương đối tốt nhờ quá trình tăng trưởng nóng nền kinh tế trong thời gian qua nhưng quan trọng hơn là họ nhận được sự hỗ trợ/trợ cấp rất lớn từ Chính phủ thông qua những cơ chế hỗ trợ tài chính rất thuận lợi. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra, nếu không có các trợ cấp của Chính phủ, các dự án đầu tư của TQ sẽ khó có hiệu quả cao.

II. KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI VIỆT NAM

1. Đánh giá chính sách quản lý hoạt động OFDI của Việt Nam

Khung pháp lý: Hiện khuôn khổ pháp lý về đầu tư ra nước ngoài (ĐTRNN) tại Việt Nam còn chưa hoàn thiện, chưa mang tính định hướng nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp có được hướng đi đúng hướng. Bên cạnh đó, các quy định về quản lý ngoại hối chưa có quy định về chuyển tiền liên quan đến giao dịch bảo lãnh cho người không cư trú (không thuộc trường hợp giao dịch vốn hay giao dịch vãng lai). Hiện NHNN chưa có hướng dẫn về vấn đề bảo lãnh cho người không cư trú. Văn bản quy phạm pháp luật quan trọng nhất hiện nay liên quan đến hoạt động ĐTRNN là Nghị định số 78/2006/NĐ-CP. Tuy nhiên các thủ tục, hồ sơ trình duyệt dự án để cấp phép quy định tại Nghị định còn phức tạp. Bên cạnh đó, Nghị định này chưa quy định các vấn đề về chuyển một phần kinh phí ra nước ngoài để phục vụ khảo sát, lập dự án trước khi có dự án được phê duyệt và cấp phép chính thức; các hình thức đầu tư gián tiếp, mua bán - sáp nhập doanh nghiệp... Ngoài ra, khung pháp lý về luân chuyển vốn đầu tư nước ngoài còn những hạn chế nhất định đặc biệt là có nhiều thủ tục trong chứng minh nguồn vốn đầu tư, chuyển vốn cho giai đoạn chuẩn bị đầu tư ...

Thẩm quyền cấp phép: Nếu như hoạt động thu hút đầu tư nước ngoài trực tiếp (FDI) vào Việt Nam có 4 cấp có thể cấp Giấy chứng nhận đầu tư (Thủ tướng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố và Ban quản lý khu công nghiệp và khu chế xuất, khu công nghệ cao) thì hoạt động đầu tư ra nước ngoài hiện chưa được phân cấp. Theo quy

định pháp luật hiện hành, Bộ Kế hoạch và Đầu tư là nơi duy nhất cấp Giấy chứng nhận đầu tư ra nước ngoài.

Kiểm tra, giám sát: Pháp luật hiện hành quy định Bộ Kế hoạch và đầu tư kiểm tra, giám sát hoạt động đầu tư ra nước ngoài sau cấp phép, theo đó, nhà đầu tư định kỳ 6 tháng phải báo cáo tình hình hoạt động dự án đầu tư. Tuy nhiên, trên thực tế, nếu dự án đầu tư không có vướng mắc thì việc báo cáo tình hình hoạt động đầu tư cũng không thực sự đầy đủ, chi tiết. Bên cạnh đó, trong trường hợp nhà đầu tư vi phạm quy định báo cáo dự án đầu tư, hiện chế tài xử lý vi phạm hành chính về nội dung này rất nhẹ.

2. Những bài học kinh nghiệm rút ra từ cách làm của TQ

Như đã phân tích, sự tăng trưởng mạnh mẽ trong hoạt động đầu tư ra nước ngoài của TQ là hai yếu tố nền tảng là: **(1)** có sự hỗ trợ và định hướng rất lớn từ Chính phủ TQ; **(2)** nội lực nền kinh tế TQ rất tốt với quỹ dự trữ ngoại hối lớn nhất thế giới. Cả hai yếu tố này ở Việt Nam hiện nay đều còn hạn chế. Tuy nhiên từ kinh nghiệm của TQ và thực tế hoạt động đầu tư ra nước ngoài của Việt Nam, hoạt động đầu tư ra nước ngoài của Việt Nam vẫn có thể hiệu quả và phát triển hơn nếu thực hiện một số điều chỉnh.

Các điều chỉnh đi theo hai hướng chính là **(1)** bổ sung, sửa đổi cơ chế quản lý của nhà nước đối với hoạt động đầu tư ra nước ngoài nhằm tạo thuận lợi hơn cho các doanh nghiệp và **(2)** trong điều kiện khả năng cho phép, thực hiện một số biện pháp hỗ trợ tài chính ở mức hợp lý. Cụ thể các điểm mà Việt Nam có thể học hỏi từ TQ như sau:

- Trong giai đoạn định hướng đầu tư:

+ Để thúc đẩy hoạt động đầu tư ra nước ngoài, việc xác định một chiến lược phát triển cụ thể là cần thiết. Chiến lược đầu tư ra nước ngoài cần được đặt trong Chiến lược tổng thể phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam để cân đối hài hòa nguồn vốn cho đầu tư phát triển trong nước và nguồn vốn ĐTRNN.

+ Mục tiêu của hoạt động đầu tư ra nước ngoài cần được xác định rõ là phải mang lại hiệu quả thiết thực cho việc phát triển kinh tế - xã hội trong nước trên cơ sở: **(1)** mở rộng thị trường; **(2)** đảm bảo an ninh quốc phòng; **(3)** tăng cường năng lực sản xuất; **(4)** cạnh tranh và tìm kiếm được lợi nhuận.

+ Khi chiến lược được xác định, các chính sách khuyến khích đầu tư ra nước ngoài cần nhanh chóng được xây dựng/bổ sung đầy đủ, rõ ràng, đồng bộ và thống nhất.

- Trong giai đoạn cấp phép đầu tư:

Bộ máy quản lý cấp phép đầu tư ra nước ngoài cần được phân cấp mạnh để tạo thuận lợi cho doanh nghiệp. Các thủ tục, hồ sơ cấp phép đầu tư ra nước ngoài được đơn giản hoá và đặc biệt là các thủ tục thẩm tra, xác minh phức tạp cần được loại bỏ.

Các cơ quan quản lý cũng cần tăng cường khả năng sàng lọc doanh nghiệp. Trong điều kiện xét duyệt cấp phép đầu tư cần quy định điều kiện duy trì năng lực tài chính của DN theo đó DN phải có đủ và cam kết duy trì đủ năng lực về tài chính và công nghệ cho dự án tại nước ngoài và cả tiếp tục phát triển ở trong nước.

Cần tăng khả năng tiếp cận nguồn ngoại tệ phục vụ hoạt động OFDI của doanh nghiệp. Hiện nay, nhu cầu thực hiện bảo lãnh cho đối tượng là người không cư trú với mục đích bảo đảm cho khoản vay tại nước ngoài là rất lớn. Vì vậy, NHNN cần bổ sung thêm quy định về thực hiện bảo lãnh đối với khách hàng là pháp nhân nước ngoài. NHNN cũng cần bổ sung thêm quy định về chuyển tiền liên quan đến giao dịch bảo lãnh cho người không cư trú (không thuộc TH giao dịch vốn hay giao dịch vãng lai).

- Trong giai đoạn triển khai đầu tư:

+ Những hỗ trợ của nhà nước, đặc biệt là các hỗ trợ tài chính, đóng vai trò quan trọng trong phát triển hoạt động đầu tư ra nước ngoài. Nhưng việc thực hiện các hỗ trợ tài chính cũng cần được thực hiện có trọng tâm trọng điểm vào các doanh nghiệp đầu mối và tại các thị trường chiến lược, không phân tán nguồn lực.

+ Để hoạt động đầu tư ra nước ngoài được thuận lợi, vai trò định hướng của nhà nước là rất lớn thông qua các doanh nghiệp nhà nước đầu mối trong các ngành chiến lược đóng vai trò chủ chốt trong hoạt động đầu tư nước ngoài dẫn dắt hoạt động các DN khác. Bên cạnh đó, cũng cần có các tổ chức có khả năng đánh giá tiềm năng các thị trường đầu tư nước ngoài (các cơ quan nghiên cứu cấp bộ, các tham tán kinh tế, thương mại tại nước ngoài ...) hỗ trợ doanh nghiệp trong việc xác định cơ hội đầu tư.

+ Kết hợp hoạt động viện trợ với đầu tư: đối với một số nước thu hút nhiều DN Việt Nam đầu tư như Lào, Campuchia... cần kết hợp hiệu quả giữa nguồn vốn ODA và FDI của Việt Nam để tạo điều kiện cho hoạt động ĐTRNN của các DN Việt Nam ở nước sở tại.

- Trong giai đoạn kiểm tra giám sát:

+ Hoạt động của các dự án tại nước ngoài cần được theo dõi và kiểm soát chặt chẽ bằng cơ chế đánh giá thông qua các chỉ tiêu tài chính và phi tài chính.

+ Công tác thống kê đối với hoạt động đầu tư ra nước ngoài cũng cần được chuẩn hoá theo thông lệ quốc tế đã giúp cho quá trình quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước thuận lợi hơn.

+ Thường xuyên đánh giá, sắp xếp lại hoạt động đầu tư của các DNNN đầu tư ra nước ngoài. Đối với các dự án đã được cấp phép nhưng không có khả năng triển khai có thể tổ chức hợp tác giữa các doanh nghiệp hoặc giao lại cho doanh nghiệp khác có khả năng theo nguyên tắc có bồi hoàn chi phí; giải quyết dứt điểm các dự án.

PHIÊN 2: PHỤC HỒI TĂNG TRƯỞNG: CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC

KHẢ NĂNG PHỤC HỒI KINH TẾ: CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC

Bùi Trinh⁶¹, Nguyễn Việt Phong⁶², Bình Phan⁶³

I. Giới thiệu:

Cuối thập kỷ 80 của thế kỷ XX, nền kinh tế Việt Nam bước sang một thời kỳ mới khi nhà nước Việt Nam thực hiện chính sách “*đổi mới*”, nền kinh tế chuyển từ tập trung bao cấp sang kinh tế thị trường như người được “*cởi trói*”, đạt được những thành tựu đáng kể, đặc biệt trong tăng trưởng kinh tế và nâng cao đời sống người dân. Đặc biệt, nhiều cải cách lớn trong giai đoạn 2000-2006 mang *tinh thần trọng cung* mạnh mẽ như cho phép các doanh nghiệp trực tiếp xuất nhập khẩu, ban hành Luật Doanh nghiệp năm 2000, dỡ bỏ những rào cản trong việc thành lập doanh nghiệp, đẩy mạnh quá trình cổ phần hóa DNNN, v.v. Tăng trưởng bình quân hàng năm trong giai đoạn 2000 - 2006 vào khoảng 7.5% và lạm phát khoảng xấp xỉ 5%. Đến giai đoạn 2007 - 2012 tốc độ tăng trưởng bình quân của cả nước giảm sút còn 5.9% và lạm phát trung bình tăng lên xấp xỉ 13%. Hiện nay hầu như các nhà nghiên cứu cũng như các nhà hoạch định chính sách thường đánh đồng ý niệm tăng trưởng kinh tế với tăng trưởng GDP⁶⁴, chỉ tiêu GDP chỉ tính đến các đơn vị thường trú trên lãnh thổ Việt Nam nhưng quên rằng cái mà một Quốc gia thực sự được hưởng là Tổng thu nhập Quốc gia (Gross National Income – GNI) và thu nhập Quốc gia khả dụng (National Disposable income – NDI) chứ không phải chỉ tiêu “phù phiếm” như là GDP; nếu trong giai đoạn 2000 – 2006 tăng trưởng GDP và tăng trưởng GNI có độ chênh lệch chỉ khoảng 1% (tăng trưởng GNI trong giai đoạn này khoảng 7,4%), thì độ chênh lệch về tăng trưởng GDP và GNI trong giai đoạn 2007 – 2012 lên đến 6 điểm phần trăm (tăng trưởng GNI ước tính 5,3%)

Một trong những nguyên nhân quan trọng của sự sụt giảm này là do các chính sách của Việt Nam xoay chuyển từ *tinh thần trọng cung*⁶⁵ sang *quản lý tổng cầu*. Việc xoay chuyển này, cùng với việc tiềm lực đã bung ra hết sau khi được “*cởi trói*” và những tiềm ẩn rủi ro do cấu trúc nền kinh tế lệch lạc từ trước và đầu tư không hiệu quả ngày càng có xu hướng gia tăng, cộng với việc tham gia hội nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), sự lệch lạc này ngày càng bộc lộ nhiều hơn. Nghiên cứu của nhóm chuyên gia kinh tế thuộc Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, gồm các tác giả Vũ Thành Tự Anh, Phạm Duy Nghĩa, Huỳnh Thế Du, Đỗ Thiên Anh Tuấn, Ben Wilkinson, Dwight Perkins và David Dapice cho rằng thể chế yếu kém chính là nguyên nhân sâu xa đã dẫn tới những bất ổn của nền kinh tế và nguy cơ suy thoái kinh tế hiện nay. Các nguy cơ về kinh tế, chính trị và xã hội ngày nay đều có thể lý giải được bởi những cuộc cải cách thể chế bị trì hoãn hoặc chưa được tiến hành triệt để trong quá khứ. Báo cáo cũng cho rằng trong bốn động cơ tăng trưởng thì ba động cơ “*nội*” gồm khu vực kinh tế nhà nước, khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước và nông nghiệp đang trực tiếp. Chỉ có một động cơ “*ngoại*” - khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) đang chạy tốt. Điều này có thể có lợi cho chỉ tiêu ít ý nghĩa là tăng trưởng GDP, nhưng nó làm cho tốc độ tăng trưởng của tổng thu nhập Quốc gia (GNI) ngày càng thấp hơn tăng trưởng GDP

⁶¹ Xóm 9, thôn 3, Dư Hàng kênh, Hải Phòng

⁶² Tổng cục Thống kê

⁶³ Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam

⁶⁴ Hiện nay TCTK điều chỉnh GDP từ năm 2010 tăng lên một khoản rất lớn nhưng lại không điều chỉnh về cho những năm trước đó, trong nghiên cứu này nhóm nghiên cứu sử dụng chuỗi số liệu từ năm 2000 do đó chúng tôi trừ khoản đã điều chỉnh cho tương thích với các năm trước đó

⁶⁵ Lý thuyết về trọng cung do Friedrich Hayek và Milton Friedman. Đây là những nhà kinh tế tin vào tính hiệu quả của thị trường tự do và gần như không chấp nhận bất kỳ sự can thiệp nào của nhà nước vào nền kinh tế thị trường. Thực thi tư tưởng này là cựu thủ tướng Anh Margaret Thatcher, người vừa qua đời gần đây, cùng với Ronald Reagan được cho là 2 lãnh tụ thiên hữu đã làm thay đổi bộ mặt kinh tế và xã hội phương Tây (chính xác hơn là khối Anglo Saxon) trong thập kỷ 1980

và góp phần làm mức độ để dành (saving) của trong nước ngày càng giảm và nếu loại trừ kiều hối thì tỷ lệ này chỉ chiếm khoảng trên dưới 20% GDP. Trong những năm gần đây, tốc độ tăng trưởng kinh tế bắt đầu chậm lại và lạm phát luôn bị “*bước tới*” là rào cản của tăng trưởng kinh tế. Vấn đề tăng trưởng và lạm phát luôn làm đau đầu các nhà hoạch định chính sách, nhưng liệu giá cả có phải là “thủ phạm” chính?

Bài viết dùng phương pháp lượng hóa phân tích mối quan hệ giữa tăng trưởng và lạm phát, sử dụng mô hình input - output theo lý thuyết của Keynes và Leontief để phân tích và giải thích phần nào vấn đề này thông qua phân tích các yếu tố của cầu cuối cùng liên quan đến sản xuất và hiệu quả đầu tư, từ đó xác định nguyên nhân ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế và có những khuyến nghị chính sách đối với các nhà hoạch định chính sách.

II. So sánh một số yếu tố kinh tế vĩ mô giai đoạn 2000 - 2006 và 2007 - 2012

Hệ số ICOR liên tục tăng từ 4,89 trong giai đoạn 2000 - 2006 lên 7,56 trong giai đoạn 2007 - 2012. Trong khi đóng góp của năng suất nhân tố tổng hợp vào tăng trưởng GDP vào khoảng 22,93% trong giai đoạn 2000 – 2006, đến giai đoạn 2007 - 2012 giảm xuống chỉ còn 6,44%. Bên cạnh đó, nếu tính toán tỷ lệ hệ số giá trị gia tăng trên giá trị sản xuất từ giai đoạn năm 2000 đến nay thì tỷ lệ này ngày càng nhỏ đi. Năm 2000 sản xuất ra 10 đồng sẽ tạo ra trên 4 đồng giá trị gia tăng, thì đến giai đoạn hiện nay 10 đồng giá trị sản xuất chỉ tạo ra khoảng 3,5 đồng giá trị gia tăng. Vì vậy, một lượng tiền bỏ ra để sản xuất nhưng lại tạo ra một lượng hàng hoá ít hơn sẽ làm phá vỡ quan hệ tiền - hàng và góp phần làm tăng chi phí của hàng hoá sản xuất trong nước.

Ngoài ra tích lũy từ nội bộ nền kinh tế thông qua chỉ tiêu về chi tiêu (tiết kiệm) ngày càng giảm sút. Nếu tích lũy từ nội bộ nền kinh tế chiếm khoảng 36% GDP trong giai đoạn 2000 - 2006 thì chỉ tiêu này giảm xuống dưới 30% GDP giai đoạn 2007 - 2012, trong khi đầu tư hàng năm ngày càng chiếm tỷ trọng cao trong GDP, điều này cho thấy nợ nần ngày càng gia tăng mà sử dụng đồng tiền đi vay không hiệu quả là một rủi ro rất lớn về lâu dài.

Bảng 1. So sánh một số yếu tố vĩ mô của giai đoạn 2000-2006 và 2007-2012 (Dựa theo bảng nguồn và sử dụng năm 2011 của Việt Nam) (%)

	2007 - 2012	2000 - 2006
Tổng nguồn (cung)	100,00	100,00
Sản phẩm sản xuất trong nước	81,16	79,25
Nhập khẩu	18,84	20,75
Tổng cầu	100,00	100,00
Cầu trung gian	48,12	42,99
Cầu cuối cùng	51,88	57,01
Tiêu dùng (C + G)	20,2	26,42
Đầu tư/ tích lũy	8,88	10,75
Xuất khẩu	22,8	19,85
Hệ số chi phí trung gian/giá trị sản xuất	65	54
Hệ số giá trị tăng thêm/giá trị sản xuất	35	46
ICOR	7,56	4,89
Đóng góp của TFP vào tăng trưởng kinh tế	6,44	23
Tỷ lệ tiết kiệm trên đầu tư	28	36
Tăng trưởng GDP	5,9	7,5
Tăng trưởng GNI	5,3	7,4
Tỷ lệ GNI/GDP	95	98
Tỷ trọng đầu tư trên GDP	40	38,5

Ngoài ra tính toán hệ số lan tỏa của các nhân tố của cầu cuối cùng (final demand) dựa trên bảng I-O của Việt nam trong 2 giai đoạn 2000 và 2010 cho thấy độ lan tỏa của cầu cuối cùng lên sản xuất và thu nhập có sự khác biệt khá lớn, nếu trong giai đoạn 2000 - 2005 đầu tư lan tỏa đến sản xuất cao nhất trong các yếu tố của cầu cuối cùng, thì đến giai đoạn hiện nay đầu tư là yếu tố của cầu cuối cùng lan tỏa đến sản xuất kém nhất, sự sụt giảm này là rất mạnh mẽ (khoảng 23%; giai đoạn trước khi tăng một đồng đầu tư sẽ kích thích phía cung 1,65 đồng, đến giai đoạn hiện nay khi tăng một đồng đầu tư chỉ lan tỏa đến phía cung chỉ là 1,27). Hơn nữa giai đoạn trước tăng một đồng đầu tư có thể tạo ra 0,53 đồng giá trị gia tăng nhưng đến giai đoạn hiện nay khi tăng 1 đồng đầu tư chỉ làm tăng 0,48 đồng giá trị gia tăng. Về tiêu dùng cuối cùng trong giai đoạn hiện nay khi tăng một đồng tiêu dùng đòi hỏi nhiều giá trị sản xuất hơn nhưng lại lan tỏa đến giá trị gia tăng ít hơn giai đoạn trước; về xuất khẩu cũng như vậy khi tăng một đồng xuất khẩu lan tỏa đến giá trị gia tăng sụt giảm so với giai đoạn trước 18%. Kết quả tính toán trên cho thấy việc đầu tư ngày càng kém hiệu quả và nếu phía cung yếu kém thì bất kỳ một sự gia tăng nào ở phía cầu chỉ làm tăng giá, thâm hụt thương mại và căng thẳng về tỷ giá mà thôi. Và nếu tiếp tục với chính sách quản lý cầu như hiện nay thì nền kinh tế lại rơi vào vòng xoáy lạm phát - suy trầm.

Bảng 2. Hệ số lan tỏa của các nhân tố cầu cuối cùng đến SX và thu nhập

	Năm 2000			Năm 2011		
	Tiêu dùng cuối cùng	Tổng đầu tư	Xuất khẩu	Tiêu dùng cuối cùng	Tổng đầu tư	Xuất khẩu
Lan tỏa từ cầu cuối cùng đến GTSX	1.55	1.65	1.53	1.71	1.27	1.59
Lan tỏa từ cầu cuối cùng đến thu nhập	0.731	0.526	0.685	0.70	0.48	0.57

Hiện nay, các đánh giá tình hình kinh tế thường được gắn chặt với chỉ tiêu GDP. GDP ở Việt Nam hiện nay không chỉ được tính toán mà còn được nhìn nhận về ý niệm từ phía cung, tức là cộng tất cả phần giá trị gia tăng của các ngành trong nền kinh tế và thuế nhập khẩu (trong giá trị gia tăng theo cách tính toán của cơ quan Thống kê Việt Nam bao gồm cả thuế sản phẩm) theo nguyên tắc thường trú, chẳng hạn một doanh nghiệp FDI hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam trên một năm thì toàn bộ phần giá trị gia tăng của doanh nghiệp đó được tính vào GDP của Việt Nam, một doanh nghiệp FDI khai thác tài nguyên ở Việt Nam cũng được tính toán theo nguyên tắc trên. Như vậy, tăng trưởng về quy mô cũng như về số lượng của chỉ tiêu GDP thực ra không phản ánh được đầy đủ bức tranh của nền kinh tế, chẳng hạn như doanh nghiệp FDI chuyên về khai thác tài nguyên họ sẽ chuyển phần lợi nhuận về nước họ nhưng vẫn được thể hiện trong GDP của Việt Nam. Trong Hệ thống các tài khoản quốc gia (SNA) bao gồm nhiều chỉ tiêu kinh tế tổng hợp nhưng trong bài viết này chúng tôi chỉ đưa ra một chỉ tiêu nữa nhằm phản ánh thực chất hơn về nền kinh tế, đó là chỉ tiêu *Tổng thu nhập Quốc gia* (GNI - Gross National Income). GNI được xác định bằng *Tổng sản phẩm trong nước* (GDP) cộng với thu nhập từ sở hữu trừ đi chi trả sở hữu. Nếu phần chi trả sở hữu lớn hơn phần thu nhập từ sở hữu thì GNI sẽ nhỏ hơn GDP và ngược lại.

Trong niên giám của Tổng cục Thống kê hiện nay không chỉ công bố số liệu về GDP mà còn công bố cả về GNI, nhưng đáng tiếc là hầu như không có (hoặc rất ít) người sử dụng số liệu này trong các nghiên cứu hoặc các báo cáo. Chỉ tiêu này phản ánh đúng và thực chất hơn giá trị mà đất nước được hưởng. Có người ví tài nguyên thiên nhiên của một quốc gia giống như vàng (của cải) của ông cha trong một gia đình (hoặc dòng họ) để lại cho con cháu. Nhưng vì các cụ cất rất kỹ, nên gia đình phải mời một người ngoài vào để lấy (tìm kiếm) hộ số của cải của mình và tất nhiên là phải chia cho người ta một phần số của cải này. Toàn bộ số của cải lấy được, trước khi trừ đi một phần chi phí thuê người tìm kiếm chẳng hạn, sẽ được tính vào GDP. Gia đình đó có thể đi khoe với hàng xóm về tổng số vàng tìm được (GDP), nhưng thực chất cái mà gia đình được hưởng chỉ là một phần trong số tài sản của mình (GNI).

Xem lại số liệu trong 12 năm từ 2000 - 2011 ta thấy:

+) Về quy mô GDP năm 2012 tăng gấp 6,7 lần năm 2000 trong khi tốc độ chi trả sở hữu ra nước ngoài thuần của năm 2012 so với 2000 gần 26 lần.

+) GDP đã loại trừ yếu tố giá năm 2011 tăng so với 2000 là 2,3 lần nhưng tốc độ tăng chi trả sở hữu ra nước ngoài tăng xấp xỉ 9 lần.

+) Số liệu tính toán từ niên giám Thống kê cho thấy tỷ trọng giá trị gia tăng của khu vực FDI trong GDP năm 2000 khoảng 13%, đến năm 2011 tỷ lệ này tăng khoảng 7 điểm phần trăm (chiếm khoảng 20% GDP). Nhưng lượng tiền chi trả sở hữu thuần ra nước ngoài (chi trả sở hữu trừ thu từ sở hữu) của năm 2012 theo giá hiện hành tăng gần 26 lần so với năm 2000, và nếu loại trừ yếu tố giá thì tỷ lệ này cũng xấp xỉ 9 lần.

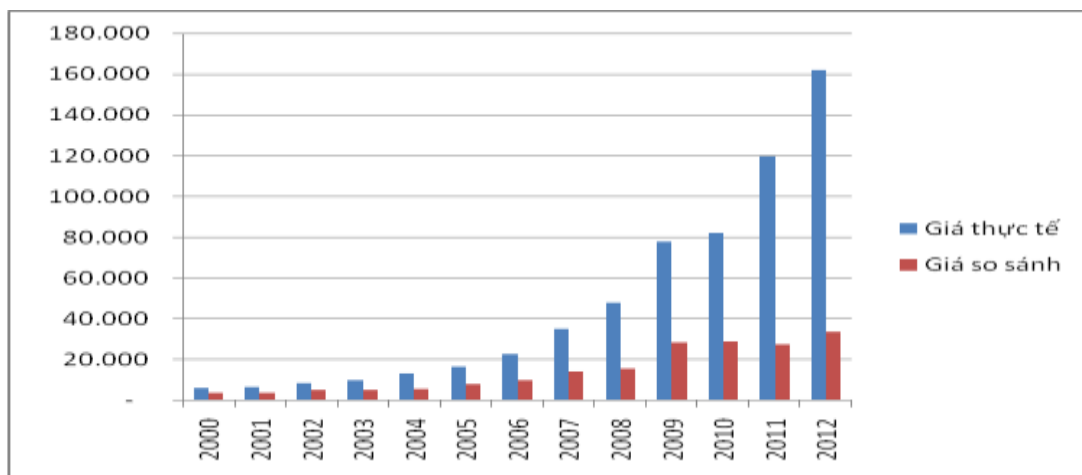
Nếu xét về GNI theo giá thực tế năm 2012 so với 2000 chỉ tăng 6 lần và nếu lấy chỉ số giảm phát GDP (GDP deflator) để loại trừ yếu tố giá của tổng thu nhập quốc gia, thì GNI chỉ

tăng 2,15 lần. Nếu xét theo 2 giai đoạn 2000 - 2006 và 2007 - 2012 thì GDP và GNI tăng bình quân tương ứng theo 2 giai đoạn là 7,5% - 7,4%; và 5,9% - 5,3%; điều này cho thấy độ đồng bộ giữa tốc độ tăng trưởng GDP và GNI ngày càng lớn. Nếu năm 2000 tỷ lệ giữa GNI và GDP là 99% thì đến năm 2011 tỷ lệ này chỉ còn khoảng 94%; điều này cho thấy luồng tiền ra ngày càng lớn và tổng thu nhập Quốc gia ngày càng nhỏ so với GDP.

Nếu xét theo giá hiện hành thì mức độ chi trả sở hữu thuần cho bên ngoài của năm 2012 so với 2000 tăng khoảng 26 lần (trong khi GDP tăng 6.7 lần); tốc độ chi trả sở hữu thuần ra nước ngoài tăng bình quân hàng năm khoảng 20% (trong khi tốc độ tăng GDP bình quân hàng năm chỉ là 7%). Tình hình như từ năm 2011 đến nay khi máy động cơ “nội” của nền kinh tế suy trầm, chỉ có một động cơ “ngoại” (khu vực FDI) chạy tốt tuy có làm cho chỉ tiêu “phù phiếm” GDP được hưởng lợi trong tăng trưởng nhưng nguồn lực của Quốc gia sẽ ngày càng suy kiệt. Hình 4 biểu thị khoản chi trả sở hữu ra nước ngoài thuần (chi trả sở hữu – thu nhập từ sở hữu) từ năm 2000-2011. Tốc độ tăng trưởng của chỉ tiêu này đặc biệt tăng từ năm 2005 đến 2011.

Hình 01. Chi trả sở hữu thuần ra nước ngoài theo 2 loại giá

Đơn vị tính: tỷ đồng

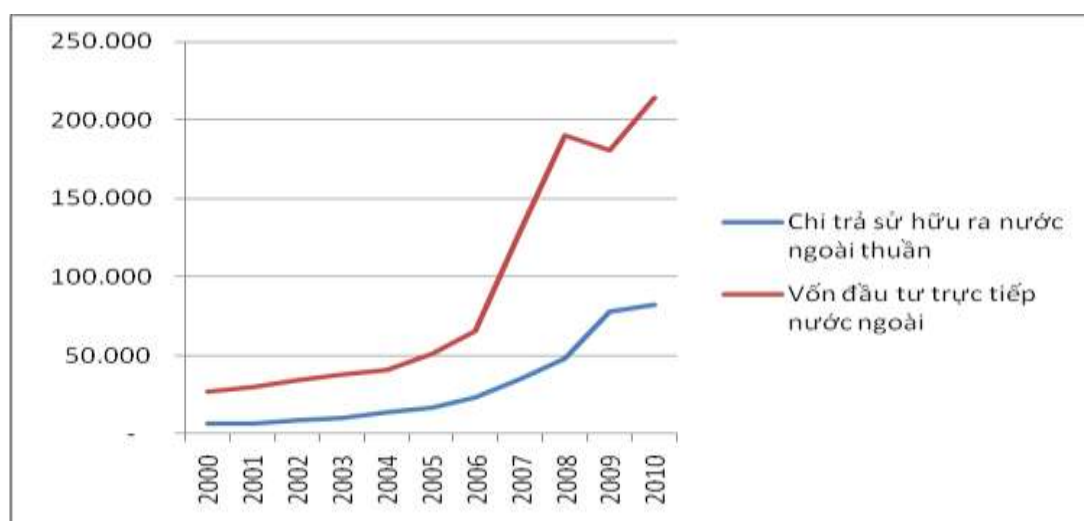


Nguồn: Niên giám Thống kê, 2010 trang 142 và tính toán thêm của tác giả

Ngoài ra có thể nhận thấy tuy không hoàn toàn do khu vực FDI nhưng rõ ràng khu vực có vốn đầu tư trực tiếp góp phần quan trọng làm luồng tiền đi ra khỏi đất nước ngày một lớn, và Hình 5 cho thấy mức độ liên quan của đầu tư trực tiếp nước ngoài đến luồng tiền ra.

Hình 02. So sánh chi trả sở hữu ra nước ngoài và vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài

Đơn vị tính: tỷ đồng



Điều này cho thấy ngoài việc thâm hụt thương mại kinh niên thì việc chi trả sở hữu ra nước ngoài cũng đáng báo động không kém⁶⁶. Phải chăng đây là hậu quả của việc kêu gọi đầu tư trực tiếp nước ngoài một cách quá thoải mái và không có định hướng? Ngoài ra, cũng do quá chú trọng đến chỉ tiêu GDP mà quên mất rằng cái nước ta được hưởng sau cùng là GNI.

Cùng với việc thâm hụt thương mại cao đây là một lý do cơ bản khiến đồng tiền Việt Nam ngày càng mất giá và điều này cho thấy tốc độ tăng trưởng GDP rất ít ý nghĩa trong việc phản ánh tình trạng thực sự của nền kinh tế. Điều này không chỉ liên quan đến vấn đề khai thác tài nguyên, mà về tổng thể chúng ta phải có những ràng buộc với khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) để hạn chế tình trạng luồng tiền chảy ra ngoài càng ngày càng nhiều.

Cũng do GNI ngày càng nhỏ so với GDP (năm 2000 tỷ lệ này là 98,6%, đến năm 2012 tỷ lệ này giảm xuống còn 95%) mà tỷ lệ tiết kiệm (nguồn để đầu tư) từ nền kinh tế giảm xuống một cách nhanh chóng đặc biệt từ 2006 đến nay (từ 36% xuống còn 29%). Tiết kiệm của nội bộ nền kinh tế là nguồn cơ bản để đầu tư mà tỷ lệ này giảm rất mạnh từ 87% trong tổng vốn đầu tư trong năm 2006 xuống chỉ còn 67% trong năm 2009. Tức là trong vòng 4 năm tỷ lệ này giảm khoảng 20 điểm phần trăm. Nhưng điều đáng ngại hơn cả là tỷ lệ đầu tư trên GDP giảm không đáng kể. Điều này cho thấy không thể nói chung chung giảm tăng trưởng để ổn định vĩ mô mà cần xác định ổn định vĩ mô là ổn định cái gì? Và tái cơ cấu kinh tế không thể theo hình quả mít như hiện nay mà cần có những định hướng tổng quát về phân phối lần đầu cần tái cơ cấu theo ngành và theo sở hữu ra sao? Về phân phối lại thu nhập cần phải thay đổi thế nào để đất nước đỡ thiệt thòi.

IV. Kết quả nghiên cứu và hàm ý chính sách

1. Hàm ý chính sách đối với kinh tế Việt Nam

Nhìn bề ngoài, nền kinh tế Việt Nam có vẻ đang đi đúng hướng với chính sách tăng trưởng kinh tế cao, kiềm chế lạm phát, công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước. Tuy nhiên, từ những nghiên cứu trên đây, chúng ta có thể thấy một số vấn đề lớn của nền kinh tế như:

⁶⁶ Chẳng hạn khai thác dầu khí toàn bộ giá trị tăng thêm của hoạt động này được tính vào GDP do nguyên tắc thường trú nhưng trong thu nhập Quốc gia (GNI) phải trừ đi khoản gần 50% cho bên ngoài

- Trong thời gian qua, hầu hết các chuyên gia và các nhà tư vấn chính sách của Việt Nam tập trung vào quản lý tổng cầu, các vấn đề tiền tệ nhằm ngăn cản sự gia tăng mạnh của giá cả mà bỏ qua các yếu tố khác, tập trung vào các chính sách điều hành ngắn hạn mà bỏ qua chính sách dài hạn. Chính sách quản lý tổng cầu không sai nhưng khi sử dụng chính sách quản lý tổng cầu kiểu Keynes cần ý thức rằng đó là chính sách mang tính ngắn hạn và nhất thời không thể sử dụng lâu dài và triền miên. Việc sử dụng chính sách này triền miên suốt từ 2007 đến nay khiến nền kinh tế Việt nam rơi vào vòng xoáy lạm phát - suy trầm và vòng xoáy này ngày càng nhỏ khiến cả phía cung và phía cầu của nền kinh tế đều yếu. Ngay cả vấn đề lạm phát nếu được giải quyết thì cũng chỉ là giải quyết phần ngọn của vấn đề, nguyên nhân sâu xa là do hiệu quả sản xuất, đầu tư thấp và cơ cấu kinh tế lệch lạc. Liệu cơ cấu kinh tế với ưu tiên thứ tự công nghiệp, dịch vụ và nông nghiệp có phải là cơ cấu kinh tế hợp lý? Liệu chúng ta có nên dựa quá nhiều vào xuất khẩu để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế? Các ngành hiệu quả cao, tạo giá trị gia tăng cho xã hội, giải quyết công ăn việc làm là những ngành có độ lan tỏa kinh tế cao và kích thích nhập khẩu thấp (nông nghiệp và chế biến sản phẩm nông nghiệp) chưa được chú trọng một cách phù hợp. Phải chăng đã đến lúc chúng ta cần quan tâm đến chính sách trọng cung với ý niệm là tôn trọng phía cung, hướng tới chính sách điều hành nền kinh tế mang tính dài hạn?

- Về đầu tư công, tính lan tỏa không rõ rệt, khó mang lại hiệu quả thực sự cho nền kinh tế, chẳng hạn như đập phá trụ sở cũ xây trụ sở mới của các cơ quan nhà nước, lát lại vỉa hè lòng đường, mua sắm xe cộ, xây công viên... Sử dụng đầu tư công như vậy có thể tạo thêm một chút việc làm, giảm một chút tồn kho về vật liệu xây dựng, tăng một chút GDP nhưng chỉ tại thời điểm đó (6 tháng cuối năm cũng như cả năm 2012) chứ không hề lan tỏa theo hướng tích cực đến các năm sau mà ảnh hưởng tiêu cực dường như lại rõ ràng. Năm 2012, mục đích của Chính phủ đẩy mạnh đầu tư công 6 tháng cuối năm 2012 nhằm mục đích để thúc đẩy sản xuất, kinh doanh nhưng việc tăng gấp đôi đầu tư từ ngân sách lại có thể là một hiểm họa khôn lường cho các năm tiếp theo. Tuy tổng mức đầu tư công thường xuyên ở mức cao, nhưng dàn trải, không hiệu quả, không tạo ra giá trị gia tăng cho xã hội và nâng cao đời sống người dân. Nhóm nghiên cứu đề nghị tập trung nguồn vốn đầu tư công vào các công trình cơ sở hạ tầng, giáo dục đào tạo, y tế, khu vực nông nghiệp nông thôn...

- Tăng trưởng chủ yếu dựa vào vốn mà không chú trọng đến thay đổi quy trình công nghệ, khi sử dụng nguồn vốn không hiệu quả sẽ gây ra lạm phát. Bên cạnh đó, khi tăng trưởng dựa vào vốn mà các doanh nghiệp không tiếp cận được vốn do thắt chặt tiền tệ và sự ăn lãi quá mức của hệ thống ngân hàng từ đó dẫn đến suy giảm mạnh về tổng cung, dẫn đến thu nhập của người dân giảm sút cùng nguồn vốn sụt giảm lại tiếp tục ảnh hưởng ngược đến cầu. Suy giảm tổng cầu làm trầm trọng hơn đến phía cung và nền kinh tế dường như rơi vào vòng xoáy của lạm phát - suy trầm hoặc vừa lạm phát vừa suy trầm.

- Về khu vực sản xuất kinh doanh, trong suốt năm 2011 đến nay, dù đã có một số chính sách nhằm kích thích sản xuất nhưng chưa thực sự hiệu quả dẫn đến tình trạng số lượng doanh nghiệp “chết” hoặc “chờ chết” nhiều chưa từng có. Những doanh nghiệp này hầu hết là các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, đây là những doanh nghiệp có giá trị gia tăng đóng góp 48% vào GDP. Trong khi đó, doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài có hiệu quả đầu tư rất thấp. Hệ số ICOR của các doanh nghiệp ngoài quốc doanh trong giai đoạn 2006 – 2010 là khoảng 4, trong khi doanh nghiệp nhà nước hệ số ICOR là 9,7 và nó thậm chí còn hơn 10 đối với doanh nghiệp FDI. Điều gì sẽ xảy ra nếu các doanh nghiệp ngoài quốc doanh phá sản hoặc mất khả năng thanh khoản và không thể mở rộng sản xuất? Sản xuất đình đốn sẽ làm giảm tổng giá trị gia tăng của nền kinh tế. Nếu thu nhập từ sản xuất giảm, sức mua sẽ giảm, tiếp theo là một cuộc khủng hoảng cả về cung và cầu ngày càng nghiêm trọng và không thể chấm dứt.

- Với khu vực FDI hầu như phía Việt Nam không thu được gì từ công nghệ, lao động đến thuê từ khu vực này mà như trên đã chứng minh luồng tiền chảy ra ngoài qua chi trả sở hữu hàng năm là cực lớn. Xin trích ý kiến của đại biểu Quốc hội Trương Trọng Nghĩa là: “Các thành tựu hiện nay nói với nhau chỉ để an ủi vậy thôi. Như việc chúng ta vẫn hay nói Việt Nam là điểm đến của các nhà đầu tư nước ngoài. Nhưng thực chất đó là điểm đến của công nghệ lạc hậu, quản lý lỏng lẻo, chuyển giá...”. Về nguồn vốn đầu tư thực hiện qua các năm cũng chỉ loanh quanh ở mức 11 tỷ USD (xem phụ lục 1)

2. Khuyến nghị chính sách

+ Việc xây dựng một kế hoạch tổng thể dài hạn cho phát triển kinh tế là một yêu cầu tối quan trọng hiện nay. Kế hoạch phải mang tính chiến lược và có sự phối hợp giữa các bộ, ngành trong quản lý và chú trọng hiệu quả phát triển, hạn chế điều hành thị trường mang tính mệnh lệnh, hành chính.

+ Xem xét lại cơ cấu kinh tế, chú trọng đến các ngành kinh tế mang lại hiệu ứng lan tỏa cao đến sản xuất trong nước, hiệu ứng về nhập khẩu và năng lượng thấp như công nghiệp, sản xuất và chế biến sản phẩm nông nghiệp, công nghiệp chế biến thủy hải sản, đây là 2 nhóm ngành duy nhất trong giai đoạn này có hệ số lan tỏa đến sản xuất trong nước cao và hệ số lan tỏa về nhập khẩu tương đối thấp (Phụ lục 2)

+ Cải cách về thể chế để các doanh nghiệp tư nhân và khu vực nông nghiệp thực sự bình đẳng với khu vực kinh tế Nhà nước và khu vực kinh tế FDI. Xem xét đánh giá và sửa đổi bổ sung Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư nước ngoài.

Để thoát khỏi nguy cơ tụt hậu của nền kinh tế thì điều cốt lõi trong thời điểm này là chúng ta phải xác định xây dựng một nền kinh tế phát triển theo định hướng độc lập và tự chủ. Theo đó, nâng cao yếu tố nội lực của nền kinh tế là việc làm được ưu tiên hàng đầu, đảm bảo lợi nhuận của doanh nghiệp và nhất thiết phải bảo vệ lợi ích quốc gia.

Theo nghiên cứu của chúng tôi cơ hội chỉ đến khi nhìn đúng thực trạng của nền kinh tế các nhận định đánh giá mang tính tô hồng thành tích chỉ làm nền kinh tế tụt hậu xa hơn với ngay cả các nước trong khu vực.

Tài liệu tham khảo

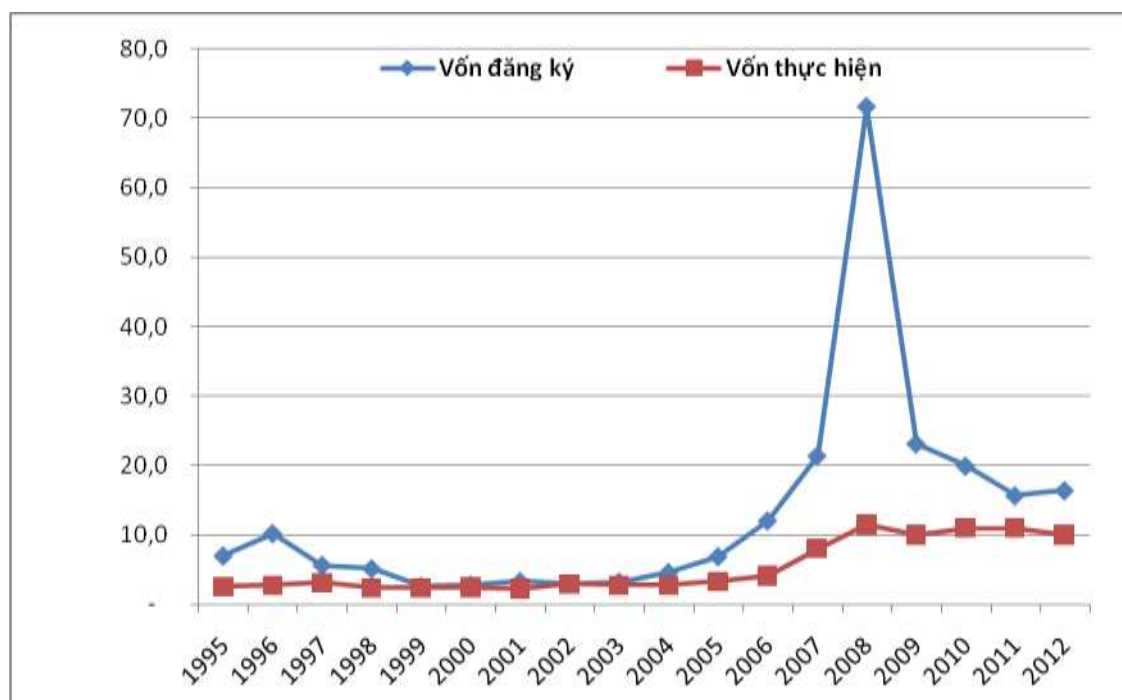
1. Albert O. Hirshman, 1986. Rival views of market society and other recent essays. New York: Viking
2. Barro, R., "Inflation and growth", Federal Reserve Bank of St. Louis Review, vol. 78, (1996), pp. 153-169.
3. Bruno, M. and W. Easterly, 1998. "Inflation crises and long-run growth", Journal of Monetary Economics, vol. 41, (1998), pp. 3-26.
4. Bui Trinh, Kiyoshi Kobayashi, Pham Le Hoa & Nguyen Viet Phong, "Vietnamese Economic Structural Change and Policy Implications", Global Journal of Human Social Science (2012).
5. Bui Trinh, Kiyoshi Kobayashi, Trung-Dien Vu, Pham Le Hoa & Nguyen Viet Phong "New Economic Structure for Vietnam Toward Sustainable Economic Growth in 2020" Global Journal of HUMAN SOCIAL SCIENCE Sociology Economics & Political Science, Volume 12 Issue 10 Version 1.0, 2012
6. Keynes M. K., 1936. The General Theory of Employment, Interest and Money. Palgrave Macmillan.
7. Lê Hồng Giang "Supply side" <http://kinhtetaichinh.blogspot.com/search?updated-max=2013-08-26T10:53:00%2B10:00&max-results=10>
8. Phạm Thế Anh, Đinh Tuấn Minh, Nguyễn Thị Minh "Kinh tế Việt Nam: Từ chính sách ổn định tổng cầu sang chính sách trọng cung để thúc đẩy tăng trưởng" NXB Trí thức, 2013
9. Vietnam Business Law, (2000).
10. Wassily Leontief (1986) "Input – Output Economics" New York Oxford University Press, 1986

Phụ lục 1: Về khu vực FDI

Một thời gian dài cho đến ngày nay, cùng với tăng trưởng GDP, việc thu hút đầu tư nước ngoài luôn được xem như là thành tích trong các báo cáo tổng kết từ Trung ương đến địa phương, các doanh nghiệp FDI nhận được rất nhiều ưu đãi từ các chính sách thu hút đầu tư của Chính phủ TW cũng như địa phương trong việc tiếp cận nguồn lực (đất đai, thuế, tiếp cận vốn,...). Với việc gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO) vào năm 2007, Việt Nam được kỳ vọng sẽ có bước tiến vượt bậc trong việc thu hút đầu tư nước ngoài, điều này được thể hiện ở con số 71.7 tỷ USD vốn đăng ký của các doanh nghiệp FDI trong năm 2008. Tuy nhiên, trên thực tế lượng vốn đầu tư của khu vực này trong 5 năm trở lại đây hầu như không tăng (xoay quanh con số 11 tỷ USD).

Hình 03: Vốn đăng ký và vốn thực hiện của các doanh nghiệp FDI giai đoạn 1995-2012

Đơn vị tính: Tỷ USD

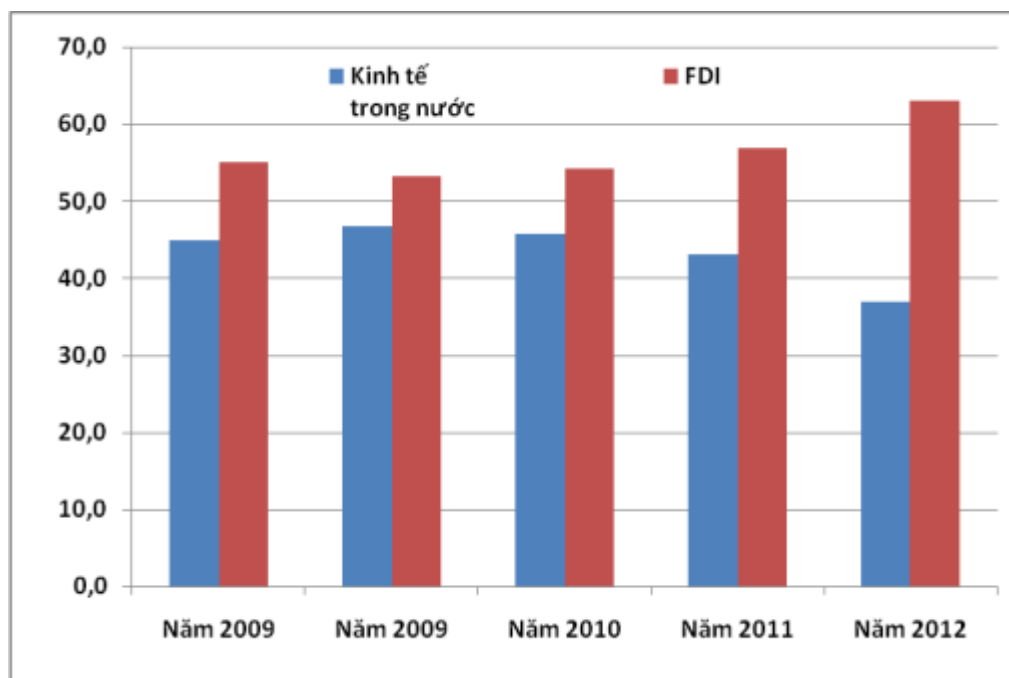


Nguồn: Số liệu niên giám Tổng cục Thống kê

Vốn đầu tư thực hiện của khu vực FDI hầu như không tăng trong những năm qua, nhưng nếu phân tích sâu thêm về tình hình xuất nhập khẩu hàng hóa và dịch vụ của Việt Nam theo 2 khu vực: kinh tế trong nước và khu vực FDI, có thể thấy nổi lên một điểm hết sức cần lưu ý đó là hiện tượng **tự tái cấu trúc** về mặt sở hữu. Khu vực FDI ngày càng chiếm ưu thế đối với khu vực kinh tế trong nước đối với cả hoạt động xuất khẩu và nhập khẩu. Khu vực này có nhập khẩu cũng không có nhiều ý nghĩa vì chủ yếu là linh kiện điện tử, nguyên liệu đầu vào cho ngành dệt may... rồi sau đó lại phục vụ cho xuất khẩu. Phần còn lại của Việt Nam được hưởng có chăng chỉ là tiền công của những lao động phổ thông kèm theo công nghệ lạc hậu.

Hình 04: Cơ cấu xuất khẩu hàng hóa của khu vực kinh tế trong nước và khu vực FDI giai đoạn 2009-2012

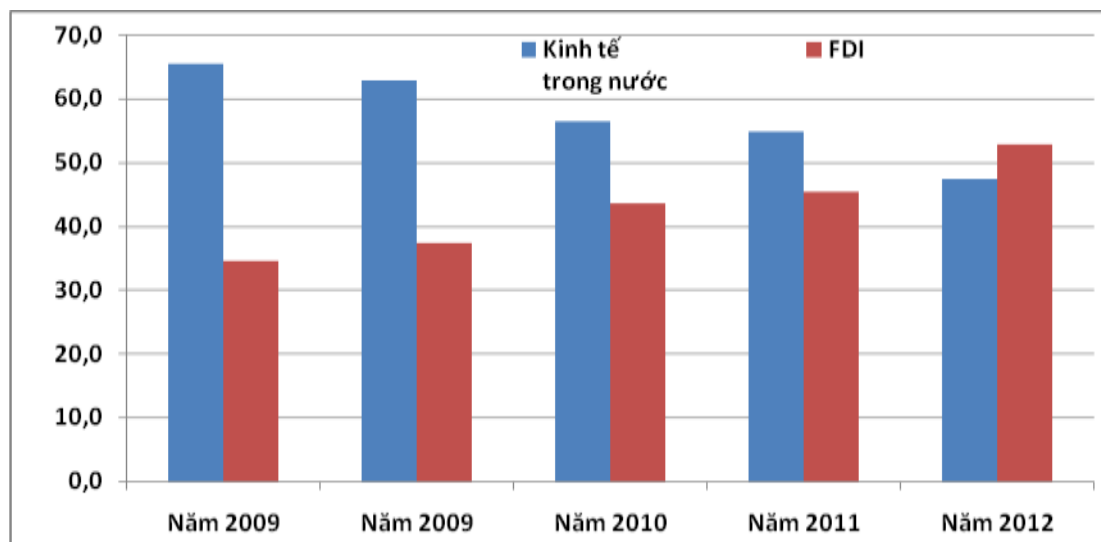
Đơn vị tính: %



Nguồn: số liệu Tổng cục Thống kê và tính toán của các tác giả

Hình 05: Cơ cấu nhập khẩu hàng hóa của khu vực kinh tế trong nước và khu vực FDI giai đoạn 2009-2012

Đơn vị tính: %



Nguồn: số liệu Tổng cục Thống kê và tính toán của các tác giả

Phụ lục 2: Hệ số lan tỏa

		Hệ số lan tỏa sản xuất trong nước	Hệ số lan tỏa nhập khẩu	Độ nhạy về năng lượng	Hệ số giá trị gia tăng trên giá trị sản xuất
1	Thóc	0.901	0.880	0.3397	56.9%
2	Mía cây	0.945	0.946	0.4268	47.5%
3	Cây hàng năm khác	0.987	0.977	0.4792	41.1%
4	Cao su mủ khô	0.769	0.929	0.3037	64.8%
5	Cà phê nhân xô	0.872	1.080	0.5012	41.9%
6	Chè lá và chè búp tươi	0.779	0.944	0.3258	62.2%
7	Cây lâu năm khác	0.859	1.061	0.4762	44.8%
8	Trâu, bò	1.149	0.724	0.3231	60.4%
9	Lợn	1.794	0.752	0.7022	13.7%
10	Gia cầm	1.616	0.748	0.6016	26.3%
11	Các sản phẩm chăn nuôi khác	1.591	0.747	0.5870	28.1%
12	Dịch vụ nông nghiệp và các sản phẩm nông nghiệp khác chưa được phân vào đâu	1.484	0.796	1.1657	23.3%
13	Gỗ tròn (gỗ khai thác)	0.932	0.974	0.2140	42.8%
14	Sản phẩm lâm nghiệp khác; Dịch vụ lâm nghiệp, dịch vụ trồng rừng và chăm sóc rừng	0.853	0.858	0.2683	60.3%
15	Thủy sản khai thác	0.764	1.665	0.5467	34.0%
16	Thủy sản nuôi trồng	1.694	0.771	0.7104	21.6%
17	Than khai thác các loại (than sạch)	1.042	1.058	0.9432	26.7%
18	Dầu thô	0.660	0.770	0.1365	89.7%
19	Khí đốt tự nhiên	0.692	1.218	0.2073	57.2%
20	Đá, cát, sỏi, đất sét	0.849	1.062	0.8223	49.4%
21	Các loại khoáng sản khai khoáng khác còn lại	0.873	0.930	1.3423	56.1%
22	Dịch vụ hỗ trợ khai thác mỏ và quặng	1.377	0.789	0.7561	14.7%
23	Thịt đã qua chế biến và bảo quản; các sản phẩm từ thịt	2.034	0.743	0.7112	8.3%
24	Thủy sản đã qua chế biến và bảo quản; các sản phẩm từ thủy sản	1.713	0.782	0.9155	7.8%
25	Rau, quả đã qua chế biến và bảo quản	1.516	0.848	0.7551	14.4%

26	Dầu mỡ động thực vật	1.102	1.276	0.2982	2.9%
27	Sữa và các sản phẩm từ sữa	1.191	0.885	0.7297	23.6%
28	Gạo	1.535	0.733	0.5527	1.6%
29	Bột các loại	1.480	0.805	0.5451	1.5%
30	Đường	1.265	0.854	0.8225	22.4%
31	Cacao, sôcôla và mứt kẹo, các sản phẩm bánh từ bột	1.430	0.911	0.9927	11.0%
32	Cà phê đã qua chế biến	1.013	0.802	0.5118	54.1%
33	Các loại thực phẩm khác còn lại (mì ống, mỳ sợi và các sản phẩm tương tự; các món ăn, thức ăn chế biến sẵn; gia vị, nước chấm, giấm, men bia...)	1.421	0.904	0.9782	12.3%
34	Thức ăn chăn nuôi	1.636	0.828	0.6683	1.1%
35	Rượu	1.129	0.958	0.7432	22.9%
36	Bia	1.151	0.969	0.7707	20.1%
37	Đồ uống không cồn, nước khoáng	1.132	0.959	0.7466	22.6%
38	Thuốc lá điếu	1.229	0.921	0.6015	9.3%
39	Sợi các loại	1.213	1.076	1.1910	9.6%
40	Sản phẩm dệt các loại	1.203	1.070	1.1747	10.8%
41	Trang phục các loại	0.875	1.123	0.7022	19.2%
42	Da, lông thú đã thuộc, sơ chế; vali, túi xách, yên đệm và các loại tương tự.	0.945	1.176	0.6368	21.9%
43	Giày, dép các loại	0.860	1.055	0.8253	37.2%
44	Gỗ (đã qua chế biến) và các sản phẩm từ gỗ	1.100	0.901	0.7245	32.1%
45	Giấy và các sản phẩm từ giấy	1.132	1.021	1.7795	17.5%
46	Các sản phẩm in ấn, sao chép bản ghi các loại	1.070	0.982	0.9365	26.6%
47	Than cốc và các sản phẩm phụ khác từ lò luyện than cốc	0.809	1.039	0.2202	43.7%
48	Xăng, dầu các loại	0.766	2.010	0.1515	8.4%
49	Các sản phẩm khác chiết xuất từ dầu mỏ, khí đốt	0.795	2.065	0.5002	4.5%
50	Hoá chất cơ bản	0.982	1.434	1.8239	9.1%
51	Phân bón và hợp chất nitơ	0.993	1.455	2.0667	7.1%

52	Plastic và cao su tổng hợp dạng nguyên sinh	0.934	1.338	1.7008	18.5%
53	Sản phẩm hóa chất khác; sợi nhân tạo	1.030	1.201	0.9472	12.6%
54	Thuốc, hoá dược và dược liệu	0.984	1.065	0.6790	24.8%
55	Sản phẩm từ cao su	0.735	1.003	0.1279	51.7%
56	Sản phẩm từ plastic	0.811	1.165	0.3393	37.7%
57	Thủy tinh và sản phẩm từ thủy tinh	0.777	1.255	0.9345	37.5%
58	Xi măng các loại	1.152	0.939	0.8952	30.4%
59	Sản phẩm từ khoáng phi kim loại chưa được phân vào đâu	1.074	0.880	0.5935	32.2%
60	Sắt, thép, gang	0.921	1.480	0.6030	9.6%
61	Các sản phẩm bằng kim loại khác còn lại	0.873	1.379	0.4207	16.9%
62	Linh kiện điện tử; Máy vi tính và thiết bị ngoại vi của máy vi tính	1.327	1.024	0.5149	4.2%
63	Thiết bị truyền thông (điện thoại, máy fax, ăng ten, modem...)	1.055	1.025	0.3628	33.5%
64	Sản phẩm điện tử dân dụng	1.684	0.967	0.5264	9.2%
65	Sản phẩm điện tử khác còn lại và sản phẩm quang học	0.757	1.015	0.5251	54.9%
66	Mô tơ, máy phát, biến thể điện, thiết bị phân phối và điều khiển điện	0.770	0.895	0.1817	64.3%
67	Pin và ắc quy	0.790	0.901	0.2025	60.0%
68	Dây và thiết bị dây dẫn	0.787	0.868	0.1815	59.6%
69	Thiết bị điện chiếu sáng	1.009	1.117	0.6502	20.2%
70	Đồ điện dân dụng (tủ lạnh gia đình, máy rửa bát, máy giặt, máy hút bụi,...)	1.376	0.968	0.7279	8.3%
71	Thiết bị điện khác	1.120	1.065	1.1173	13.1%
72	Máy thông dụng	0.855	1.087	0.9940	36.7%
73	Máy chuyên dụng	0.980	1.302	0.7803	14.4%
74	Ô tô các loại	0.885	1.362	0.5473	11.7%
75	Xe có động cơ rô moóc (trừ ô tô)	0.864	1.311	0.5114	17.5%
76	Tàu và thuyền	0.951	1.291	0.5623	18.2%
77	Mô tô, xe máy	0.898	1.216	0.5646	22.6%
78	Phương tiện vận tải khác còn lại	0.914	1.245	0.6003	17.7%

79	Giường, tủ, bàn, ghế	1.023	0.862	0.6155	44.4%
80	Đồ kim hoàn, đồ giả kim hoàn và các chi tiết liên quan; Nhạc cụ; Dụng cụ thể dục, thể thao; Đồ chơi, trò chơi	0.768	1.118	0.4837	44.4%
81	Thiết bị, dụng cụ y tế, nha khoa, chỉnh hình và phục hồi chức năng	0.723	1.012	0.6532	51.8%
82	Sản phẩm công nghiệp chế biến khác chưa được phân vào đâu; Dịch vụ sửa chữa và bảo dưỡng máy móc, thiết bị	0.791	0.969	0.3282	60.7%
83	Điện, dịch vụ truyền tải điện	0.885	0.795	27.8516	59.8%
84	Khí đốt, phân phối nhiên liệu khí bằng đường ống	0.844	0.807	3.4650	64.1%
85	Phân phối hơi nước, nước nóng, điều hoà không khí và sản xuất nước đá	0.912	0.776	7.3088	59.1%
86	Khai thác, xử lý và cung cấp nước	0.835	0.820	4.3636	64.3%
87	Quản lý và xử lý nước thải, rác thải	0.823	0.881	0.8280	63.5%
88	Xây dựng nhà các loại	1.048	0.957	0.3656	37.1%
89	Xây dựng công trình đường sắt và đường bộ, Xây dựng công trình công ích, Xây dựng công trình kỹ thuật dân dụng khác	1.052	1.131	0.5086	22.6%
90	Xây dựng chuyên dụng	1.140	0.992	0.6024	24.2%
91	Sửa chữa ô tô và xe có động cơ khác, Bán, bảo dưỡng và sửa chữa mô tô, xe máy, phụ tùng và các bộ phận phụ trợ của mô tô, xe máy	0.818	0.889	0.7329	55.3%
92	Bán buôn (trừ ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác), Bán lẻ (trừ ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác)	0.797	0.887	0.3617	59.3%
93	Vận tải hành khách đường sắt	0.817	1.213	0.4634	42.2%

94	Vận tải hàng hóa đường sắt	0.799	1.167	0.4233	47.2%
95	Vận tải bằng xe buýt; Vận tải hành khách bằng đường bộ khác	0.746	1.646	0.1850	33.9%
96	Vận tải hàng hóa bằng đường bộ; Vận tải đường ống	0.743	1.621	0.1802	35.7%
97	Dịch vụ vận tải hành khách đường thủy	0.760	1.542	0.1945	36.4%
98	Dịch vụ vận tải hàng hoá đường thủy	0.765	1.573	0.2015	34.1%
99	Dịch vụ vận tải hành khách hàng không	1.004	1.377	0.3789	13.6%
100	Dịch vụ vận tải hàng hoá hàng không	1.004	1.377	0.3789	13.6%
101	Dịch vụ kho bãi và các dịch vụ hỗ trợ cho vận tải	0.798	0.873	0.5491	61.8%
102	Bưu chính và chuyển phát	1.099	0.821	1.8503	36.2%
103	Dịch vụ lưu trú	0.873	0.763	3.7114	58.7%
104	Dịch vụ ăn uống	1.043	0.737	0.5390	64.1%
105	Dịch vụ xuất bản	1.109	0.890	0.7479	33.0%
106	Điện ảnh, truyền hình, ghi âm và xuất bản âm nhạc	1.069	0.779	1.1685	40.7%
107	Phát thanh, truyền hình	0.930	0.743	1.0195	53.2%
108	Dịch vụ viễn thông	0.975	0.772	0.3540	57.3%
109	Dịch vụ lập trình máy vi tính, dịch vụ tư vấn và các dịch vụ khác liên quan đến máy vi tính và dịch vụ thông tin	0.983	0.757	1.5919	54.9%
110	Dịch vụ tài chính (Trừ bảo hiểm và bảo hiểm xã hội)	0.763	0.832	0.0664	51.8%
111	Bảo hiểm phi nhân thọ và tái bảo hiểm	0.875	0.838	0.6727	61.6%
112	Bảo hiểm nhân thọ; Bảo hiểm xã hội	1.139	0.933	1.2629	28.7%
113	Dịch vụ tài chính khác	0.923	0.814	1.2724	59.9%
114	Dịch vụ kinh doanh bất động sản	0.819	0.791	1.9894	69.9%
115	Dịch vụ pháp luật, kế toán và kiểm toán	0.824	0.771	0.4180	64.4%

116	Dịch vụ của trụ sở văn phòng; Dịch vụ tư vấn quản lý	0.843	0.753	0.3797	65.3%
117	Dịch vụ kiến trúc, kiểm tra và phân tích kỹ thuật	0.871	0.811	0.4483	61.8%
118	Nghiên cứu khoa học và phát triển	0.767	0.787	0.3814	76.6%
119	Dịch vụ quảng cáo và nghiên cứu thị trường	0.922	0.759	0.3502	62.3%
120	Dịch vụ chuyên môn, khoa học và công nghệ khác	0.980	0.970	1.1115	38.5%
121	Dịch vụ thú y	0.758	0.986	0.1207	63.4%
122	Cho thuê máy móc, thiết bị (không kèm người điều khiển); cho thuê đồ dùng cá nhân gia đình; cho thuê tài sản vô hình phi tài chính	0.811	0.892	0.5227	60.8%
123	Dịch vụ lao động và việc làm	0.917	0.805	0.9017	48.0%
124	Dịch vụ của các đại lý du lịch, kinh doanh tua du lịch; Dịch vụ hỗ trợ liên quan đến quảng bá và tổ chức tua du lịch	0.843	0.999	0.4864	52.3%
125	Dịch vụ điều tra và đảm bảo an toàn	0.750	0.791	0.7620	76.0%
126	Dịch vụ vệ sinh nhà cửa, công trình cảnh quan	0.908	1.082	1.2494	42.2%
127	Dịch vụ hành chính, hỗ trợ văn phòng và các hoạt động hỗ trợ kinh doanh khác	0.896	0.832	0.8077	58.5%
128	Dịch vụ do hoạt động của Đảng cộng sản, tổ chức chính trị - xã hội, quản lý nhà nước an ninh quốc phòng; bảo đảm xã hội bắt buộc cung cấp	0.890	0.802	0.7087	63.8%
129	Giáo dục và đào tạo (trừ đào tạo cao đẳng, đại học và sau đại học)	0.874	0.784	0.8959	64.7%
130	Dịch vụ đào tạo cao đẳng, đại học và sau đại học	0.821	0.790	0.6794	67.9%

131	Dịch vụ y tế	0.884	0.979	0.7053	44.2%
132	Dịch vụ chăm sóc, điều dưỡng tập trung và dịch vụ trợ giúp xã hội không tập trung	0.762	0.748	0.4958	79.9%
133	Sáng tác, nghệ thuật và giải trí; Dịch vụ của thư viện, lưu trữ, bảo tàng và các dịch vụ văn hoá khác	0.958	0.821	1.1012	52.0%
134	Xổ số, cá cược và đánh bạc	1.223	0.711	0.5225	37.3%
135	Thể thao; vui chơi giải trí	0.934	0.799	1.9843	56.1%
136	Dịch vụ của các hiệp hội, tổ chức khác	0.970	0.849	0.8294	52.2%
137	Dịch vụ sửa chữa máy vi tính, đồ dùng cá nhân và gia đình và dịch vụ phục vụ cá nhân khác	0.894	0.839	1.2584	59.7%
138	Dịch vụ làm thuê công việc gia đình trong các hộ gia đình; các sản phẩm vật chất tự tiêu dùng của hộ gia đình; Dịch vụ của các tổ chức và cơ quan quốc tế	0.692	1.253	0.1626	61.7%

Nguồn: Tính toán của tác giả từ bảng cân đối liên ngành của Việt nam, 2010

BÌNH LUẬN BÁO CÁO

TS. Nguyễn Đức Thành

Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR)

Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

(Bình luận Báo cáo “Khả năng phục hồi kinh tế - Cơ hội và thách thức”)

Có thể nói, bài viết của Nhóm tác giả tập trung chủ yếu khai thác ý tưởng chính bắt nguồn từ một nhận xét đáng lưu ý về sự khác biệt ngày càng rõ nét giữa GDP (Tổng sản phẩm trong nước) và GNI (Tổng thu nhập quốc gia) của nền kinh tế Việt Nam.

Về định nghĩa, GDP phản ánh mức độ các hoạt động sản xuất diễn ra trên lãnh thổ Việt Nam, chưa tính đến ai (người Việt Nam hay người nước ngoài) là người sở hữu kết quả những sản phẩm đó. Trong khi đó, GNI phản ánh mức độ sản phẩm mà người Việt Nam sở hữu.

Quan sát của nhóm tác giả cho thấy trong giai đoạn 2000-2012, GNI của Việt Nam luôn có khuynh hướng tăng trưởng chậm hơn GDP. Tuy nhiên, trong giai đoạn sau khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), thì tốc độ tăng trưởng GNI càng cách xa tốc độ tăng trưởng GDP (xem Bảng 1), và kết quả là quy mô GNI so với GDP giảm từ mức 98% xuống còn 95%. Điều đó hàm ý rằng một phần ngày càng lớn hơn kết quả sản xuất trong lãnh thổ Việt Nam thuộc quyền sở hữu của người nước ngoài và được chuyển ra khỏi Việt Nam. Việc chuyển thu nhập khỏi Việt Nam được các tác giả minh chứng qua thống kê về chi trả sở hữu ra nước ngoài đã tăng 9 lần trong giai đoạn 2000-2013, trong khi GDP chỉ tăng 2,3 lần trong cùng giai đoạn này (tất cả các chỉ số đã loại trừ yếu tố giá) (trang 7).

Các hiện tượng kinh tế này nhất quán với hiện tượng khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) ngày càng có vai trò quan trọng hơn trong sản xuất và xuất khẩu của Việt Nam (xem các bảng biểu và đồ thị trong phần Phụ lục).

Trên cơ sở của những nhận xét đó, nhóm tác giả cho rằng cần phải lưu ý hơn về việc chú trọng ưu tiên phục hồi sản xuất trong nước, để tạo thế cân bằng với các khu vực sản xuất khác, ví dụ như khu vực FDI.

Việc phục hồi sản xuất bền vững, theo quan điểm của các tác giả, phụ thuộc vào các chính sách mang tính trọng cung, chứ không nên chỉ đơn thuần mang tính trọng cầu như trong giai đoạn qua. Với hiệu quả sản xuất kinh tế thấp, khu vực tư nhân bị khu vực nhà nước và khu vực FDI lấn át, việc sử dụng nguồn lực kém hiệu quả, đặc biệt trong đầu tư công, chỉ khiến tác động trọng cầu lan truyền vào lạm phát hoặc bong bóng tài sản, gây bất ổn vĩ mô.

Các tác giả cũng lưu ý cần xét lại hiệu quả của khu vực FDI, có thực sự mang lại sự chuyển giao công nghệ cho các doanh nghiệp nội địa và tạo được những lan tỏa cần thiết hay không. Bên cạnh đó, các tác giả khuyến nghị một số chính sách nhằm về cải thiện phía cung, hoặc nếu có lưu ý tới phía cầu thì nên dựa trên hiệu quả lan tỏa của các ngành, như được các tác giả tính toán qua bảng IO.

Có thể nói, những nhận xét của các tác giả trong bài viết là rất đáng lưu ý. Đặc biệt, những nhận xét chính về tương quan giữa GDP và GNI, về sự tăng trưởng ngày càng nhanh hơn của khu vực FDI so với các khu vực khác, cùng nhiều hiện tượng kinh tế khác của Việt Nam.

Theo tôi, hiện tượng nguồn lợi nhuận từ khu vực FDI được chuyển khỏi nền kinh tế ngày càng nhiều xuất phát ít nhất từ hai lý do:

- Phụ thuộc vào chu kỳ sản xuất: FDI được đầu tư vào một nước với kỳ vọng thu lợi nhuận trong dài hạn. Về nguyên tắc hạch toán lợi nhuận từ nhãn quan của nhà đầu tư, tổng dòng tiền rút khỏi nước đó trong vòng đời đầu tư của một dự án FDI phải lớn hơn tổng số vốn đã đầu tư. Do đó, trong giai đoạn đầu, dòng tiền FDI chảy vào là dương, thì trong giai đoạn sau, dòng lợi nhuận được rút ra sẽ có khuynh hướng ngày càng lớn, và về nguyên tắc sẽ lớn hơn dòng tiền đã đầu tư. Vì thế, xét riêng trên cơ sở mỗi dự án, giai đoạn đầu có dòng tiền ròng vào là dương, và giai đoạn sau dòng tiền đó sẽ chuyển thành âm. Nhìn về tổng thể, dòng tiền FDI chỉ có thể duy trì là dương liên tục thông qua những dòng đầu tư FDI mới, của các dự án khác, hoặc do chính dự án đó tăng vốn (thông qua dòng vốn mới hoặc lợi nhuận để lại, tức là tạm thời chưa chuyển tiền về nước).
- Do đó, nguyên nhân thứ hai, rất quan trọng, chủ yếu bắt nguồn từ kỳ vọng của nhà đầu tư về nền kinh tế, về chất lượng môi trường đầu tư trong nước. Nếu nền kinh tế không có sự cải thiện đủ nhanh và bền vững, thì dòng đầu tư bổ sung sẽ không đủ để bù đắp phần lợi nhuận rút ra.

Xét từ quan điểm chính sách, nhóm nguyên nhân thứ nhất phụ thuộc vào ý chí của nhà đầu tư, và cần tôn trọng sự tự do trong quyết định của họ. Nhóm nguyên nhân thứ hai là nhóm mà các nhà chính sách có thể tác động tới, nhằm tăng động lực cho các nhà đầu tư tái đầu tư vốn từ lợi nhuận có được, mà không chuyển về nước ngay, hoặc thậm chí tăng cường thêm vốn từ bên ngoài để tiếp tục mở rộng sản xuất kinh doanh. Rõ ràng, các chính sách tác động tới nguyên nhân thứ hai đòi hỏi nhiều yếu tố trọng cung một cách bền vững.

Mặc dù các tác giả trong bài viết chưa nêu ra các gợi ý cụ thể về nội dung của các biện pháp trọng cung, nhưng tôi chia sẻ quan điểm chung của các tác giả. Trong điều kiện cho phép rộng rãi hơn về không gian và thời gian, tôi tin rằng việc vạch ra những giải pháp cụ thể mang tính trọng cung và trọng cầu là rất cần thiết trong bối cảnh hiện nay của Việt Nam, nhằm đem lại những “cơ hội” cho “khả năng phục hồi kinh tế” như các tác giả bài viết đã đặt ra từ trong đầu đề. Tôi rất mong muốn các tác giả hoặc các đồng nghiệp sẽ tiếp tục phát triển đề tài này, đưa ra những thảo luận cụ thể và chi tiết hơn.

NÂNG TRẦN BỘI CHI VÀ TĂNG PHÁT HÀNH TRÁI PHIẾU CHÍNH PHỦ: MỘT SỐ PHÂN TÍCH

Nguyễn Mạnh Hà và Nguyễn Anh Dương

Giới thiệu

Cùng với quá trình hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng, Việt Nam đã chứng kiến những chuyển biến mạnh mẽ hơn về mặt kinh tế - xã hội. Việc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào năm 2007 và các nỗ lực hội nhập kinh tế quốc tế sau đó được kỳ vọng sẽ tạo thêm nhiều cơ hội để Việt Nam có thể đẩy nhanh quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, chỉ sau một thời gian hưng khởi và chưa thực hiện đủ các cải cách trong nước, Việt Nam đã nhanh chóng nhận ra mức độ rủi ro kinh tế đi kèm với quá trình hội nhập, nhất là khi mô hình tăng trưởng kinh tế đã bộc lộ rõ hơn những điểm yếu cố hữu. Đặc biệt, các tác động nhanh và khó lường trong thời kỳ hậu WTO đòi hỏi công tác điều hành chính sách phải có những bước chuyển (thậm chí là đảo chiều) nhanh và kịp thời hơn. Chính tương tác giữa các nhân tố kinh tế ở thế giới và khu vực, cùng với các biện pháp chính sách trong nước đã ảnh hưởng đáng kể đến tình hình phát triển kinh tế - xã hội của cả nước.

Kể từ khi kiên định thực hiện ổn định kinh tế vĩ mô theo Nghị quyết 11 từ đầu năm 2011, kinh tế Việt Nam đã có khá nhiều chuyển biến. Lạm phát đã giảm đáng kể, thị trường ngoại hối ổn định, thâm hụt thương mại và chênh lệch đầu tư – tiết kiệm trong nước đã giảm đáng kể, tăng trưởng xuất khẩu được duy trì, v.v. Dù vậy, những chuyển biến này chỉ có được trong bối cảnh tổng cầu suy giảm trong một thời gian dài, gắn liền với những khó khăn trong hoạt động sản xuất – kinh doanh của doanh nghiệp. Quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, dù có những thành tựu bước đầu, vẫn chưa đạt được kết quả như kỳ vọng ban đầu. Trong bối cảnh ấy, thúc đẩy phục hồi tăng trưởng kinh tế nhằm củng cố niềm tin cho doanh nghiệp và nhà đầu tư, đồng thời tạo nền tảng cho năm 2015 và giai đoạn 5 năm tiếp theo vẫn là một yêu cầu cấp thiết. Đề xuất nâng trần bội chi Ngân sách Nhà nước (NSNN) năm 2013-2014 – mới được Quốc hội thông qua – và tăng phát hành Trái phiếu Chính phủ (TPCP) giai đoạn 2014-2016 chính là một nỗ lực quan trọng theo hướng này. Tuy nhiên, hiệu quả kích cầu và hệ lụy kéo dài đối với kinh tế vĩ mô Việt Nam từ sau cuộc khủng hoảng tài chính thế giới và suy thoái kinh tế toàn cầu 2008-2009 vẫn còn là những thực tiễn cần lưu tâm đặc biệt.

Bài viết này được thực hiện nhằm đánh giá tác động của việc tăng trần bội chi NSNN và phát hành thêm TPCP đối với kinh tế Việt Nam trong giai đoạn 2013-2015. Phần đánh giá này dựa vào cả các phân tích định tính và định lượng dựa trên mô hình kinh tế lượng. Ngoài lời mở đầu, bài viết gồm có 3 phần. Phần I trình bày đôi nét về bối cảnh kinh tế Việt Nam cho đến năm 2013. Sau đó, Phần II đưa ra những phân tích ban đầu đối với tác động của việc tăng trần bội chi NSNN đối với nền kinh tế trên một số phương diện. Cuối cùng, Phần III đưa ra những dự báo về kinh tế Việt Nam trong giai đoạn 2013-2015, sử dụng mô hình kinh tế lượng vĩ mô dạng cấu trúc và có tập trung vào tác động của việc nâng trần bội chi NSNN và phát hành thêm TPCP.

I. Bối cảnh kinh tế và đề xuất nâng trần bội chi NSNN – phát hành TPCP

Sau 5 năm hứng chịu tác động của cuộc khủng hoảng tài chính thế giới, kinh tế thế giới vẫn còn phải đối mặt với rất nhiều khó khăn. Những khó khăn này do sự phục hồi chậm chạp của các nền kinh tế lớn, khủng hoảng nợ công ở châu Âu, giá nhiều loại hàng hóa và nhiên liệu tăng mạnh, v.v. Tuy vậy, so với tình hình các năm 2011-2012, kinh tế thế giới đang có những chuyển biến tích cực. Một mặt, nền tảng thị trường tài chính thế giới đã được cải thiện đáng kể, do tác dụng của các biện pháp nhằm cải thiện tình hình tài khóa ở khu vực EU,

những thỏa thuận nhằm tránh vách đá tài khóa và nâng trần nợ công ở Hoa Kỳ, v.v. Các thị trường chứng khoán chủ chốt trên thế giới ít nhiều có sự phục hồi, qua đó giúp điều tiết các dòng vốn một cách hiệu quả hơn. Mặt khác, các nước đang phát triển, đặc biệt là ở khu vực châu Á và khối BRICS, tiếp tục phát triển một cách năng động và xu hướng này có thể vẫn duy trì trong những năm tới. Tự do hóa thương mại song phương và khu vực vẫn được đẩy nhanh. Với việc đà phát triển này được duy trì trong năm 2013, đây có thể là một điểm sáng chính giúp tạo thêm động lực cho kinh tế thế giới.

Cho đến nay, nền kinh tế Việt Nam vẫn đang ở trong một giai đoạn khá khó khăn. Kể từ năm 2011, Việt Nam bắt đầu thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội cho giai đoạn 2011-2020, và Kế hoạch triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015. Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế vẫn tiếp tục được đẩy nhanh. Tuy vậy, dấu ấn lớn nhất cho đến nay chỉ là việc Chính phủ liên tục phải thực hiện các biện pháp mang tính tình thế nhằm xử lý các bất ổn kinh tế vĩ mô và tháo gỡ khó khăn cho hoạt động sản xuất – kinh doanh. Nghị quyết 11 đã được thực hiện khá nghiêm túc nhằm nhanh chóng ổn định môi trường kinh tế vĩ mô từ năm 2011, đi kèm với cắt giảm đầu tư công và tăng trưởng tín dụng. Tuy nhiên, do tác động không thuận của chính sách này cũng như do kinh tế thế giới tăng trưởng chậm đối với phần lớn các doanh nghiệp, Chính phủ đã phải thực hiện nhiều biện pháp nới lỏng và hỗ trợ doanh nghiệp trong các năm 2012-2013.

Trong bối cảnh ấy, Chính phủ chưa có điều kiện để tập trung vào những cải cách mang tính dài hạn hơn. Mặc dù Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 đã đặt ra yêu cầu tập trung nỗ lực giải quyết các điểm nghẽn trong mô hình tăng trưởng, cụ thể là những bất cập về thể chế, về kết cấu hạ tầng, và về chất lượng nguồn nhân lực, song những kết quả mang tính nền tảng trong giai đoạn 2011-2013 chưa tương xứng với kỳ vọng. Việc xác định ưu tiên tái cơ cấu kinh tế luôn được nhấn mạnh, song quá trình cụ thể hóa và nâng cao đồng thuận về các biện pháp liên quan còn chậm so với kế hoạch ban đầu. Việt Nam đã có tư duy và định hướng tái cơ cấu các lĩnh vực ưu tiên – bao gồm doanh nghiệp nhà nước, các tổ chức tín dụng, và đầu tư công – nhưng vẫn cần thêm thời gian, chế tài và quyết tâm chính trị để hiện thực hóa các định hướng này. Công tác điều hành giá cả đôi lúc còn mang tính giật cục, và thiếu giải trình hiệu quả với thị trường, qua đó ảnh hưởng không tốt đến kỳ vọng lạm phát của người dân và doanh nghiệp. Bản thân nguồn lực cho quá trình thực hiện các cải cách này cũng hạn chế hơn rất nhiều, trong bối cảnh thu ngân sách suy giảm, nợ công lớn, và chưa có cơ chế hiệu quả nhằm huy động nhiều nguồn lực của khu vực tư nhân.

Bảng 1: Cơ cấu thu NSNN năm 2007-2013 (% GDP)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	6T/2013
Tổng thu NSNN	27,6	27,0	25,9	28,7	26,6	22,9	23,5
- Thu trong nước (không kể từ dầu thô)	15,2	13,9	14,6	18,2	16,8	13,0	14,7
- Thu từ dầu thô	6,7	6,8	3,5	3,6	3,9	4,3	3,7
- Thu từ xuất, nhập khẩu	5,3	6,0	7,5	6,8	5,7	3,9	4,1
- Thu viện trợ không hoàn lại và quỹ dự trữ tài chính	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2	1,7	1,1
Tổng chi NSNN	34,9	32,1	32,4	31,6	28,9	26,2	27,6
Trong đó: chi đầu tư phát triển	9,8	8,0	8,2	8,8	6,9	6,0	5,1
Bội chi NSNN	4,9	4,5	6,9	5,6	4,9	4,3	6,1

Ghi chú: bội chi ngân sách đã tính tới kết chuyển từ năm trước sang năm sau.
 Nguồn: tính theo số liệu Bộ KHĐT và Bộ Tài chính.

Những khó khăn kéo dài đối với nền kinh tế cho đến nay đã để lại những hệ lụy không nhỏ, trong đó có mức tăng trưởng kinh tế thấp, các doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn trong hoạt động sản xuất - kinh doanh, thậm chí phá sản. Mô hình tăng trưởng kinh tế trước đây dựa nhiều vào mở rộng đầu tư (đặc biệt là đầu tư công), theo đó đòi hỏi phải gia tăng đầu tư để giúp phục hồi kinh tế. Trong khi đó, dư địa chính sách tài khóa cho kích thích kinh tế hiện nay trở nên hạn hẹp hơn rất nhiều, trong bối cảnh thu ngân sách khó khăn và các biện pháp miễn giảm thuế đang được sử dụng để hỗ trợ hoạt động sản xuất của doanh nghiệp.

Mặt khác, bội chi NSNN được khống chế ở một tỷ lệ nhất định so với GDP. Khác với giai đoạn trước đây, bội chi NSNN của Việt Nam xuất phát từ nguyên nhân thu NSNN chậm, dù đã phần nào thực hiện cắt giảm đầu tư công. Thu NSNN năm 2013 thấp xa so với dự toán: 9 tháng đầu năm mới chỉ đạt 509,7 nghìn tỷ đồng, bằng 62,5% dự toán cả năm (tỷ lệ tương ứng trong 3 tháng và 6 tháng đầu năm lần lượt là 16,7% và 41,8%). Bên cạnh đó, một phần đáng kể trong bội chi NSNN của Việt Nam (theo phân loại của Việt Nam) còn do phải chi trả nợ gốc. Chẳng hạn, trong 6 tháng đầu năm 2013, phần trả lãi vay đã là 21,3 nghìn tỷ đồng, trong khi phần trả gốc là gần 30,3 nghìn tỷ đồng.

Trong bối cảnh nguồn lực cho đầu tư công - một công cụ vốn được coi là quan trọng bậc nhất của kinh tế Việt Nam trong nhiều thập kỷ qua - trở nên hạn hẹp hơn, nâng trần bội chi NSNN và phát hành thêm TPCP là những giải pháp được xem xét. Mới đây nhất, Quốc hội đã thông qua đề xuất về việc nâng trần bội chi ngân sách nhà nước từ mức 4,8% GDP hiện nay lên 5,3% GDP cho năm 2013 và năm 2014 và sử dụng phần bổ sung cho đầu tư. Theo đó, hoạt động đầu tư từ nguồn NSNN sẽ được bổ sung thêm gần 17.000 tỷ vào năm 2013⁶⁷ và gần 20.000 tỷ vào năm 2014. Bên cạnh đó, ngoài phần 75.000 tỷ đồng TPCP chưa được phát hành theo kế hoạch cho giai đoạn 2011-2015, Chính phủ cũng đề xuất phát hành bổ sung thêm 170 nghìn tỷ đồng TPCP cho giai đoạn 2014-2016 cho các dự án đang cần triển khai mà thiếu vốn.

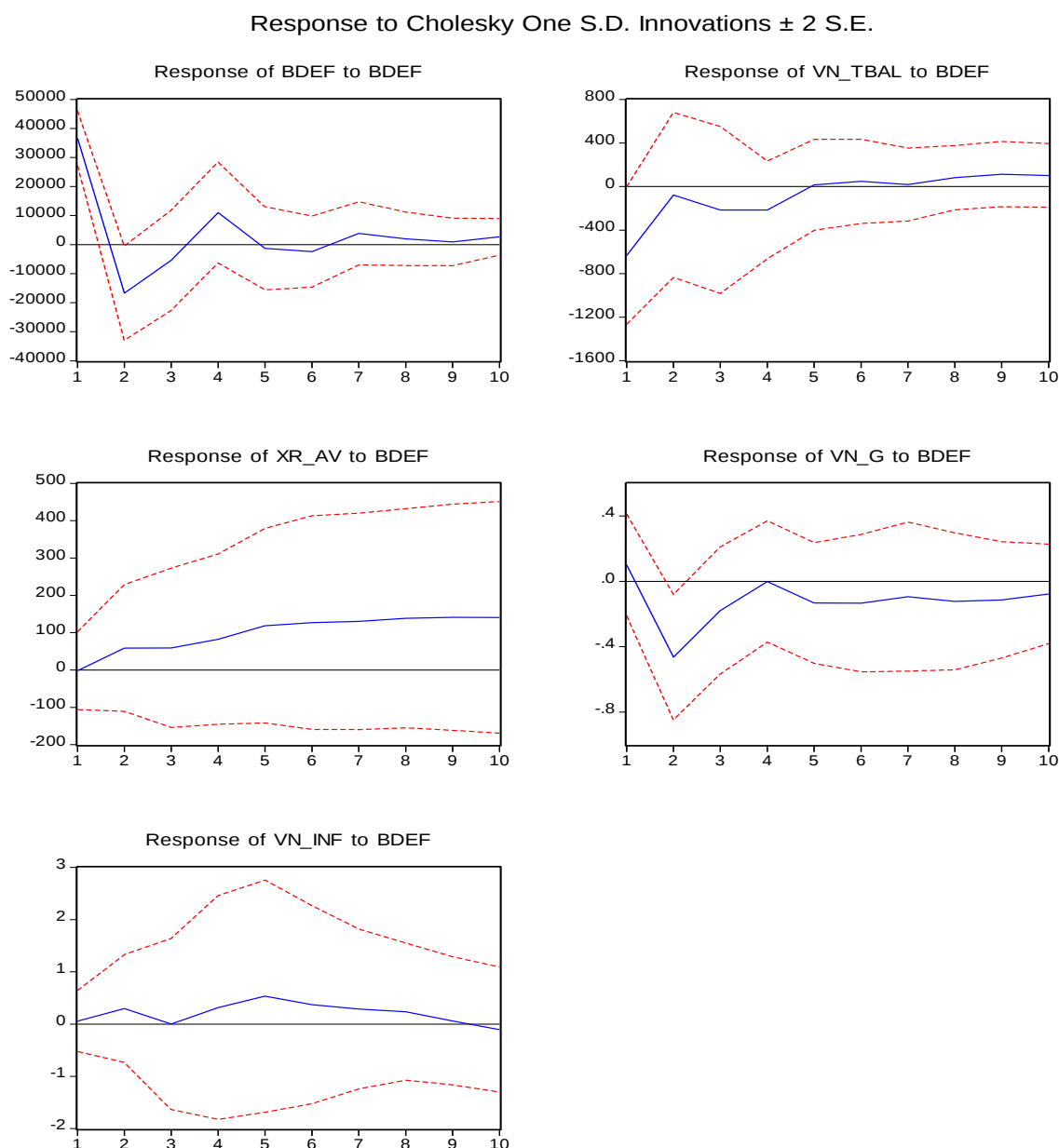
II. Phân tích tác động của việc nâng trần bội chi NSNN và một số vấn đề cần lưu tâm

Vào năm 2009, Chính phủ đã thực hiện gói kích thích tài khóa khoảng 145,6 nghìn tỷ đồng (tương đương 8,7% GDP). Ước lượng của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (Viện NCQLKTTW) cho thấy gói này chỉ giúp cho tăng trưởng GDP cao hơn khoảng 1-1,5 điểm phần trăm. Như vậy, ngay cả khi dùng toàn bộ 0,5% GDP thêm từ nâng trần bội chi NSNN cho đầu tư công và *khoản này giải ngân nhanh, mang lại tác động ngay* thì tăng trưởng GDP có thể cũng chỉ làm tăng thêm **0,057-0,086** điểm phần trăm trong năm 2014. Khả năng này là tương đối do chưa có nhiều đột phá chính sách và thay đổi cơ cấu kinh tế như kỳ vọng trong giai đoạn từ 2009 đến nay. Như vậy, với năm 2013, việc nâng trần bội chi NSNN chỉ mang lại hiệu quả tăng trưởng lớn nhất khi nguồn lực được giải ngân nhanh vào những lĩnh vực có thể phát huy hiệu quả nhanh. Với năm 2014, *khi chưa có động lực tăng trưởng khác*, nếu chỉ dùng thêm nguồn lực từ nâng trần bội chi NSNN (0,5% GDP) thì việc gia tăng đầu tư công giúp thực hiện mục tiêu tăng trưởng hợp lý năm 2014 (5,5%-5,8%) là rất khó khăn.

Có thể sử dụng mô phỏng tác động của tăng thâm hụt ngân sách với các biến số chính, trong đó có tăng trưởng kinh tế, lạm phát, thâm hụt thương mại, tỷ giá trong năm 2014. *Với giả thiết phần tăng thâm hụt ngân sách được sử dụng cho đầu tư và thực hiện ngay đầu quý I/2014*, tăng trưởng kinh tế sẽ tăng ngay cùng quý, giảm trong quý tiếp theo, và ít biến động trong các quý còn lại (Hình 2). Thâm hụt cán cân thương mại sẽ tăng ngay lập tức và chỉ suy giảm trong các quý sau đó. Theo đó, áp lực đối với tỷ giá là khá rõ ràng, có thể buộc tỷ giá phải tăng liên tục (nếu Ngân hàng Nhà nước không chấp nhận cung ngoại tệ và giảm dự trữ ngoại hối).

⁶⁷ Theo dự toán năm 2013, GDP (giá hiện hành) được tính ở mức hơn 3,3 triệu tỷ đồng.

Hình 1: Mô phỏng biến động của cán cân thương mại, tỷ giá, tăng trưởng kinh tế và lạm phát khi tăng thâm hụt ngân sách



Nguồn: Mô phỏng của tác giả.

Ghi chú: BDEF: thâm hụt ngân sách; VN_TBAL: cán cân thương mại; XR_AV: tỷ giá (trung bình trong quý); VN_G: tăng trưởng kinh tế; VN_INF: Lạm phát.

Dĩ nhiên, hiệu quả trong các năm tiếp theo còn phụ thuộc vào đóng góp của các khoản mục đầu tư phát triển vào gia tăng năng lực sản xuất của nền kinh tế. Hiệu ứng này ít hiện hữu trong những năm vừa qua (kể cả không tính 2011-2013), do tính dàn trải và có thể cả lãng phí. Hệ số ICOR luôn ở mức cao (trên dưới 7), cho thấy phải mất khá nhiều vốn cho tăng trưởng kinh tế. Chính ở đây, tăng thêm nguồn lực cho đầu tư phát triển (thông qua nâng trần bội chi và phát hành thêm trái phiếu chính phủ - TPCP) chỉ có hiệu quả *nếu* có các biện pháp tái cơ cấu đầu tư công và nâng cao hiệu quả quản lý đầu tư công. Cách tiếp cận vấn đề cũng cần thay đổi, *phải lựa chọn các dự án tốt nhất để bỏ vốn trong điều kiện nguồn lực hiện có*, chứ không phải tìm cách tăng nguồn lực để thực hiện các dự án hiện có theo phương thức như trước đây.

Một lo ngại khác là việc gia tăng nguồn lực cho đầu tư công có khả năng *chèn lấn* đầu tư của khu vực tư nhân. Ngay cả khi có sự phối hợp tốt giữa các cơ quan Chính phủ liên quan đến vấn đề phát hành thêm TPCP, mức lãi suất TPCP phải tương đối hấp dẫn (so với lãi suất cho vay thông thường); khi ấy, thanh khoản của hệ thống ngân hàng có thể được dùng để mua TPCP và ít dành cho khối doanh nghiệp tư nhân hơn. Đây là vấn đề nhạy cảm, bởi nhiều doanh nghiệp tư nhân vẫn đang gặp khó khăn trong tiếp cận vốn. Thực tế là vào năm 2009, khi thực hiện gói kích thích tài khóa, tỷ trọng của khu vực tư nhân trong tổng đầu tư xã hội đã giảm xuống 33,9% (so với 35,2% năm 2008), và phần vốn thực hiện của khu vực này chỉ tăng khoảng 10,6%⁶⁸.

Vấn đề đáng lo ngại nữa là ảnh hưởng của việc nói trần bội chi NSNN và phát hành thêm TPCP đối với tính bền vững của NSNN. Nợ công của Việt Nam vẫn liên tục tăng, cả về giá trị tuyệt đối cũng như so với GDP. Năm 2012, nợ công của Việt Nam là 1.641.296 tỷ đồng (55,6% GDP), tăng so với mức 1.392.020 tỷ đồng (54,9% GDP) vào năm 2011. Như đã trình bày ở trên, áp lực trả nợ gốc và lãi cũng đã lớn hơn, lên tới 25-26 nghìn tỷ đồng/quý, tương đương với khoảng 16% thu ngân sách⁶⁹. Nhìn lại quá khứ, rõ ràng các khoản nợ công lớn trước đây chưa đi kèm với sự cải thiện tương xứng về năng lực sản xuất của nền kinh tế. Vấn đề không phải là nợ công có an toàn hay không (vì vẫn trong ngưỡng cho phép, và thậm chí thấp hơn rất nhiều so với các nước khác), mà *khả năng trả nợ* (thể hiện qua tăng trưởng kinh tế và quản lý NSNN trong tương lai) mới là yếu tố cần được lưu tâm. Có thể có sự phối hợp giữa các cơ quan để phát hành TPCP được với lãi suất tương đối thấp, song đồng vốn dễ dãi này có thể lại không được sử dụng với hiệu quả cao nhất. Khi ấy, áp lực chi trả nợ và lãi vay trong các năm tiếp theo sẽ còn lớn hơn rất nhiều.

Bản thân nợ đọng xây dựng cơ bản cũng là một yếu tố gây khó khăn cho việc bố trí nguồn lực cho các dự án đầu tư công mới. Theo công bố mới nhất của Kiểm toán Nhà nước, nợ đọng xây dựng cơ bản của cả nước đã lên tới 91.000 tỷ đồng. Về bản chất, đây cũng là một nguồn tài trợ vốn của các doanh nghiệp cho NSNN, bởi nếu vay hoặc phát hành TPCP để trả hết khoản nợ đọng xây dựng cơ bản thì chi phí vốn sẽ lớn hơn nhiều. Nếu nâng trần bội chi NSNN và sử dụng nguồn vốn tăng thêm để thanh toán ngay nợ đọng xây dựng cơ bản, thì hiệu quả mong muốn đối với tăng trưởng kinh tế thậm chí còn thấp hơn. Tuy vậy, nếu không thanh toán nợ đọng xây dựng cơ bản thì tình hình các doanh nghiệp xây dựng sẽ càng khó khăn, ngay cả xét trong thời kỳ trung hạn.

Cuối cùng, việc nói trần bội chi NSNN để tăng đầu tư phát triển cũng làm tăng thêm quan ngại về việc Chính phủ sẽ dành ưu tiên cao nhất cho thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, *cho dù hiện nay vẫn khẳng định là tập trung ưu tiên ổn định kinh tế vĩ mô và kiểm soát lạm phát*. Vấn đề ở đây là biện pháp để tiếp tục củng cố niềm tin đối với chính sách, nhất là khi niềm tin này ít nhiều đã tăng sau khi kiên trì thực hiện Nghị quyết 11/NQ-CP từ năm 2011 đến nay. Trên thực tế, tình hình kinh tế vĩ mô và lạm phát phần nào được cải thiện do tổng cầu giảm mạnh. Dù vậy, áp lực lạm phát vẫn còn lớn khi những nguyên nhân chính của lạm phát từ giai đoạn 2008 (mất cân đối tổng cung – tổng cầu, thâm hụt thương mại, thâm hụt ngân sách, đầu tư và hiệu quả đầu tư) vẫn chưa được giải quyết một cách căn bản. Theo mô phỏng tại Hình 2, lạm phát cũng tăng trong một vài quý sau khi điều chỉnh tăng thâm hụt ngân sách, trong khi tác động kích thích tăng trưởng là không nhiều. Chính vì vậy, kiên định với chủ trương ổn định kinh tế vĩ mô là một yêu cầu cần thiết, và cần tránh gây ấn tượng về việc Chính phủ chuyển sang ưu tiên tăng trưởng kinh tế mà không lưu tâm thích đáng đến kiểm chế lạm phát.

III. Dự báo tác động đối với nền kinh tế Việt Nam

Năm 2014 có ý nghĩa khá quan trọng đối với chính sách phát triển kinh tế - xã hội của

⁶⁸ Diễn biến này cũng một phần do hệ lụy của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu.

⁶⁹ Tính toán từ số liệu 6 tháng đầu năm 2013.

Việt Nam, bởi đây là năm gần cuối của Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015. Cùng cố ổn định kinh tế vĩ mô đồng thời tạo đà cho phục hồi tăng trưởng kinh tế trong năm 2014 sẽ giúp tiền đề cho chuyển biến trong năm 2015 cũng như cho việc xây dựng và thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cho giai đoạn 2016-2020. Dự báo tác động của các chính sách liên quan là một yêu cầu quan trọng để có thể đưa ra các chính sách, giải pháp phù hợp cho giai đoạn 2014-2015.

Trong khung khổ Phần này, tác giả tập trung vào việc dự báo các tác động có thể có của việc nâng trần bội chi NSNN giai đoạn 2013-2014 và phát hành bổ sung TPCP giai đoạn 2014-2016 (như đã đề cập ở trên). Theo đó, tác giả sử dụng mô hình kinh tế lượng vĩ mô dạng cấu trúc, sử dụng số liệu năm của Viện NCQLKTTW. Giai đoạn được xem xét là 2013-2015. Riêng với năm 2013, vì chỉ còn hơn 1 tháng cuối năm, việc dự báo dựa trên cơ sở kết hợp dự báo từ mô hình kinh tế lượng vĩ mô (số liệu năm) và dự báo từ mô hình chỉ số dẫn báo để dự báo các biến số vĩ mô chính (sử dụng số liệu quý).

Phần dự báo ở đây dựa trên 3 kịch bản chính. *Kịch bản cơ bản* là kịch bản dự báo cho nền kinh tế Việt Nam trong điều kiện “bình thường”, phù hợp với kỳ vọng chung về sự phục hồi kinh tế thế giới và tình hình phát triển kinh tế Việt Nam. Theo đó, GDP của các đối tác tăng lần lượt 2,2%, 3,0% và 3,3% vào các năm 2013, 2014 và 2015⁷⁰. Mức giá của Hoa Kỳ tăng 2,4% vào năm 2013, và 2,5%/năm vào các năm 2014-2015⁷¹. Giá hàng nông sản xuất khẩu giảm 5,93% năm 2013, và giảm 1,97%/năm trong 2014-2015⁷². Giá dầu thô thế giới tăng 2,4%, 2,2% và 1,9% lần lượt trong 2013, 2014, 2015⁷³. Về phía Việt Nam, tỷ giá danh nghĩa được điều chỉnh ở mức 2%/năm trong giai đoạn 2013-2015, trong khi tổng phương tiện thanh toán (M2) tăng khoảng 15%/năm. Giá nhập khẩu giảm 5%/năm trong giai đoạn tương ứng. Dân số tăng 1,1%/năm, và việc làm tăng 3%/năm trong giai đoạn 2013-2015. Lượng dầu thô xuất khẩu và tỷ giá hữu hiệu thực được giả thiết không đổi trong suốt các năm 2013-2015. Trên cân cân thanh toán, chuyển giao của Chính phủ tăng 10%/năm, trong khi chuyển giao của khu vực tư nhân (ròng) giảm 10%/năm. Vốn thực hiện của khu vực FDI chỉ tăng 5%/năm. Trong khi đó, đầu tư từ nguồn NSNN được bổ sung thêm 50.000 tỷ đồng vào năm 2013,⁷⁴ và bổ sung thêm 37.500 tỷ đồng/năm vào các năm 2014-2015⁷⁵. Giả thiết ở đây là toàn bộ lượng vốn đầu tư này đều được giải ngân hết trong năm tương ứng.

Kịch bản 1 khác *Kịch bản cơ bản* ở chỗ lượng vốn đầu tư công đã tăng bằng với mức bổ sung được duyệt từ nâng trần bội chi NSNN và phát hành thêm TPCP. Cụ thể, lượng vốn đầu tư công năm 2013 được bổ sung thêm 17.000 tỷ đồng sau khi Quốc hội phê duyệt việc nâng trần bội chi NSNN lên 5,3% GDP. Với năm 2014, mức tăng tương ứng là 77.000 tỷ đồng, trong đó có 20.000 tỷ đồng từ việc nâng trần bội chi NSNN⁷⁶, và 57.000 tỷ đồng từ phát hành TPCP bổ sung⁷⁷. Với năm 2015, mức tăng vốn đầu tư công so với kịch bản cơ sở là 57.000 tỷ đồng. Theo đó, mức tăng M2 các năm 2013, 2014, 2015 lần lượt là 16%, 20% và 18%.

Kịch bản 2 được giả định rằng Việt Nam có thêm các nỗ lực cải cách pháp lý và môi trường đầu tư – kinh doanh trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng hơn trong giai đoạn 2014-2015. Cụ thể, các điều ước quan trọng như Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), Hiệp định mậu dịch tự do Việt Nam – EU, v.v. được ký kết và thực thi ngay.

⁷⁰ Theo Dự báo của Ngân hàng Thế giới.

⁷¹ Theo Dự báo của Ngân hàng Thế giới.

⁷² Theo Dự báo của Ngân hàng Thế giới.

⁷³ Theo Dự báo của Ngân hàng Thế giới.

⁷⁴ Dựa trên 150 nghìn tỷ đồng trong TPCP phát hành cho giai đoạn 2011-2013.

⁷⁵ 75 nghìn tỷ đồng còn lại cho 2 năm 2014-2015 từ kế hoạch phát hành TPCP giai đoạn 2011-2015.

⁷⁶ Chỉ là con số xấp xỉ, bởi con số chính xác phụ thuộc vào GDP năm 2014, trong khi GDP lại phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác.

⁷⁷ Theo đề xuất phát hành bổ sung 170 nghìn tỷ đồng TPCP giai đoạn 2014-2016.

Theo đó, FDI vào Việt Nam sẽ tăng thêm khoảng 15% so với *Kịch bản cơ sở* trong các năm 2014 và 2015. Trong khi đó, mức tăng vốn đầu tư công và M2 trong các năm 2013-2015 vẫn tương tự như *Kịch bản 1*.

Bảng 2 trình bày tóm tắt các kết quả dự báo chính từ mô hình kinh tế lượng vĩ mô dạng cấu trúc cho giai đoạn 2013-2015. Kết quả dự báo cho thấy, theo *Kịch bản cơ bản*, trong năm 2013, GDP tăng 5,27%, mức lạm phát là 6,04%, xuất khẩu tăng 15,32% và thâm hụt thương mại ở mức 0,5 tỷ USD. Đến năm 2014, kinh tế phục hồi chậm, với mức tăng trưởng nhanh hơn (5,47%), song lạm phát cũng cao hơn (6,58%), và thâm hụt thương mại lớn hơn một chút, dù xuất khẩu tăng trưởng nhanh hơn. Xu hướng này tiếp diễn sang năm 2015, khi GDP tăng 5,83%, lạm phát đạt 6,9%, tăng trưởng xuất khẩu 16,43%, và thâm hụt thương mại tăng lên 2,1 tỷ USD.

Bảng 2: Kết quả dự báo một số chỉ tiêu kinh tế vĩ mô của Việt Nam, 2013-2015 (%)

	<i>Kịch bản cơ sở</i>			<i>Kịch bản 1</i>			<i>Kịch bản 2</i>		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Tăng trưởng GDP	5,27	5,47	5,83	5,34	5,65	6,08	5,34	5,81	6,22
Lạm phát	6,04	6,58	6,90	6,12	8,86	8,52	6,12	8,94	8,56
Tăng trưởng xuất khẩu	15,32	16,11	16,43	15,36	17,28	17,79	15,36	17,65	18,31
Thâm hụt thương mại (tỷ USD)	-0,6	-1,4	-2,1	-0,8	-4,3	-3,7	-0,8	-4,9	-4,0

Nguồn: Dự báo của tác giả.

Với việc tăng đầu tư nhà nước với nguồn lực từ nâng trần bội chi NSNN và phát hành thêm TPCP, *Kịch bản 1* nhìn chung cho thấy tốc độ phục hồi tăng trưởng kinh tế sẽ nhanh hơn, song áp lực đối với lạm phát và thâm hụt cán cân thương mại sẽ lớn hơn. Thay đổi so với *Kịch bản cơ sở* trong năm 2013 là không nhiều, do việc nâng trần bội chi NSNN được duyệt khá muộn vào cuối năm. Đến năm 2014, tăng trưởng GDP dự báo (5,65%) sẽ cao hơn so với *Kịch bản cơ sở*, trong khi lạm phát cũng cao hơn nhiều (8,86%) đi kèm với thâm hụt thương mại lớn (4,3 tỷ USD) để bù đắp chênh lệch đầu tư – tiết kiệm trong nước. Đến năm 2015, đà phục hồi tăng trưởng kinh tế vẫn được duy trì, trong khi lạm phát đã suy giảm cùng với việc giảm tăng trưởng cung tiền. Thâm hụt thương mại cũng giảm trong năm 2015 (3,7 tỷ USD) so với năm 2014, dù vẫn lệch khá xa so với *Kịch bản cơ sở*. Điểm tích cực trong *Kịch bản* này là xuất khẩu tăng trưởng nhanh hơn nhiều trong các năm 2014 và 2015. Kết quả dự báo này cũng cho thấy Việt Nam chỉ có thể đạt được kết quả tăng trưởng tốt hơn, thâm hụt thương mại nhỏ hơn và lạm phát thấp hơn nếu các khoản đầu tư nhà nước tăng thêm giúp tăng năng lực sản xuất của nền kinh tế một cách nhanh chóng, đồng thời các cải cách trong nước hướng tới nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực và năng lực cạnh tranh được thực hiện kịp thời.

Tương tự, *Kịch bản 2* cho thấy nếu gia tăng nguồn lực từ đầu tư công đi kèm với các cải cách trong nước – hướng tới việc nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực này và kích thích khu vực tư nhân/khu vực có vốn đầu tư nước ngoài gia tăng đầu tư sản xuất kinh doanh – thì tác động tích cực đối với nền kinh tế sẽ còn lớn hơn nhiều. GDP sẽ tăng nhanh hơn so với *Kịch bản cơ sở* và cả *Kịch bản 1* (trừ năm 2013). Cụ thể, chênh lệch tăng trưởng GDP giữa *Kịch bản 2* và *Kịch bản 1* ở vào khoảng 0,14-0,16 điểm phần trăm vào các năm 2014-2015. Thành tựu này có được nhờ FDI tăng đáng kể, đi kèm với tăng trưởng xuất khẩu nhanh hơn (thậm chí tới 18,31% vào năm 2015). Dù vậy, với cấu trúc kinh tế hiện nay và áp lực lạm phát còn tiềm ẩn,

Kịch bản 2 cũng cho thấy mức lạm phát cao hơn, tới 8,94% vào năm 2014 và 8,56% vào năm 2015. Thâm hụt thương mại cũng lớn hơn trong điều kiện xuất khẩu còn phụ thuộc nhiều vào đầu vào nhập khẩu, tương ứng đạt 4,9 tỷ USD và 4,0 tỷ USD vào các năm 2014 và 2015.

Nhìn chung, có thể thấy việc bổ sung nguồn lực cho đầu tư công từ nâng trần bội chi NSNN các năm 2013-2014 và phát hành thêm TPCP sẽ giúp mang lại những chuyển biến tích cực đối với nền kinh tế Việt Nam, đặc biệt trên các phương diện tăng trưởng kinh tế, tăng trưởng xuất khẩu. Tuy vậy, rủi ro đi kèm sẽ là mức lạm phát cao hơn, và thâm hụt thương mại lớn hơn, dù các rủi ro này có thể không nghiêm trọng như những giai đoạn 2007-2008 hay 2010-2011. Do vậy, việc bổ sung nguồn lực đầu tư công phải đi kèm với các nỗ lực cải cách hướng tới nâng cao sử dụng hiệu quả sử dụng nguồn lực này, đồng thời tạo thêm tác động lan tỏa tích cực đối với khu vực tư nhân trong nước và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài. Chuyển nguồn lực này vào các lĩnh vực ưu tiên, trọng điểm, có tác động nhanh và sức lan tỏa rộng, tránh dàn trải là một yêu cầu quan trọng, nhìn từ thực tiễn nhiều năm qua. Chính ở đây, việc hiện thực hóa định hướng tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế và tái cơ cấu trong các lĩnh vực ưu tiên càng có ý nghĩa then chốt.

*

* *

Sau những năm phải đối mặt với nhiều khó khăn, nền kinh tế Việt Nam đang đứng trước kỳ vọng nhanh chóng phục hồi vào năm 2014. Tuy vậy, những rủi ro bất ổn kinh tế vĩ mô còn tiềm ẩn trong nửa cuối thập niên 2000 chưa được giải quyết triệt để do Việt Nam tập trung vào ngăn chặn suy giảm kinh tế. Việc phải chuyển hướng chính sách sang thúc đẩy tăng trưởng sẽ đặt ra quan ngại rằng những rủi ro ấy có thể bùng phát trở lại. Bài học từ những năm trước đó đòi hỏi Việt Nam cần thận trọng hơn đối với các thách thức kinh tế - xã hội còn tiềm ẩn. Chính ở đây, việc kích thích hoạt động sản xuất – kinh doanh cần được tiến hành song song với những cải cách mang tính nền tảng trong các lĩnh vực ưu tiên, trước hết là quản lý và giám sát đầu tư công. Năm 2014 sẽ chính là thời kỳ thử thách cho những nỗ lực cải cách của Chính phủ hướng tới tạo nền tảng cho nền kinh tế Việt Nam phục hồi và hướng tới một chu trình tăng trưởng vững mạnh hơn./.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2013), Đánh giá tổng thể tình hình kinh tế - xã hội của Việt Nam sau 5 năm gia nhập WTO. *Báo cáo trình Chính phủ*. Tháng 7.
2. Ngân hàng Thế giới (2013), *Triển vọng Kinh tế Toàn cầu 2013: Ít biến động hơn, song tăng trưởng chậm [Global Economic Prospects 2013: Less Volatility, But Slower Growth]*. Tháng 6. Tiếng Anh.

BÌNH LUẬN BÁO CÁO

TS. Lê Đăng Doanh

(Bình luận Báo cáo “Bội chi ngân sách: Nâng trần bội chi và tăng phát hành trái phiếu Chính phủ: Một số phân tích”)

1. Đây là một phân tích rất kịp thời về một đề tài có tính thời sự cao khi Quốc Hội vừa mới phê duyệt nâng trần bội chi ngân sách lên 5,3% GDP và cho phép Chính phủ tăng phát hành trái phiếu Chính phủ lên trong ngày 12.11 vừa qua. Ưu điểm của nghiên cứu là đã tính toán định lượng và dự báo về tác động của việc nâng trần bội chi ngân sách và tăng phát hành trái phiếu tới tăng GDP và các thông số khác. Các kết quả mà tác giả công bố rất đáng chú ý là tăng bội chi ngân sách chỉ có thể tăng GDP tăng trưởng thêm được “0,057-0,086 điểm phần trăm trong năm 2014” nếu như không có các cải cách khác nhưng sẽ có tác động tiêu cực đến thâm hụt thương mại và tăng sức ép lên tỷ giá. Các tác giả cũng đề cập đến hiệu ứng chèn lấn đầu tư tư nhân do nguồn vốn ưu tiên chảy vào trái phiếu Chính phủ và ít chảy vào đầu tư tư nhân hơn. Khả năng này đã diễn ra trong những năm qua. Nếu xét hiệu quả sử dụng tiền vốn của khu vực tư nhân cao hơn khu vực công, rõ ràng biện pháp này rõ ràng gây ra hiệu ứng tiêu cực đối với nền kinh tế. Các tác giả cũng phân tích về tác động đối với tăng nợ công và làm cho NSNN thiếu bền vững hơn. Các tác giả cũng đặt câu hỏi phải chăng tăng đầu tư phát triển là biểu hiện của Chính phủ ưu tiên tăng trưởng kinh tế và sẽ ảnh hưởng đến ổn định kinh tế vĩ mô. Nếu như các tác giả có thể tính toán định lượng tác động đối với lạm phát thì nội dung này sẽ còn phong phú hơn và có căn cứ vững chắc hơn.
2. Phần 2 của Báo cáo đề cập đến 3 kịch bản khác nhau về tác động của nâng trần bội chi ngân sách lên 4 tiêu chí là tăng GDP, lạm phát, tăng trưởng xuất khẩu và thâm hụt thương mại. Kết quả cho thấy tăng trưởng GDP và xuất khẩu có thể khá hơn nhưng lạm phát và thâm hụt thương mại có thể tăng lên. Đó là những cảnh báo đúng đắn cần thiết cho điều hành kinh tế.
3. Trong các lập luận các tác giả quá nhấn mạnh yếu tố hội nhập và tác động từ khủng hoảng tài chính toàn cầu tới nền kinh tế Việt Nam mà chưa phân tích tác động của chính sách trong nước. Thực tế cho thấy xuất khẩu vẫn tăng và FDI đã hồi phục nhanh chóng cho thấy tác động bên ngoài là có thực nhưng không thể là nguyên nhân chủ yếu. Có thể kể ra các yếu tố về chính sách tiền tệ như gia tăng quá mức tín dụng:

Tăng trưởng tín dụng (%/năm) 2001-2012 (10 tháng 2013 + 7,18%)

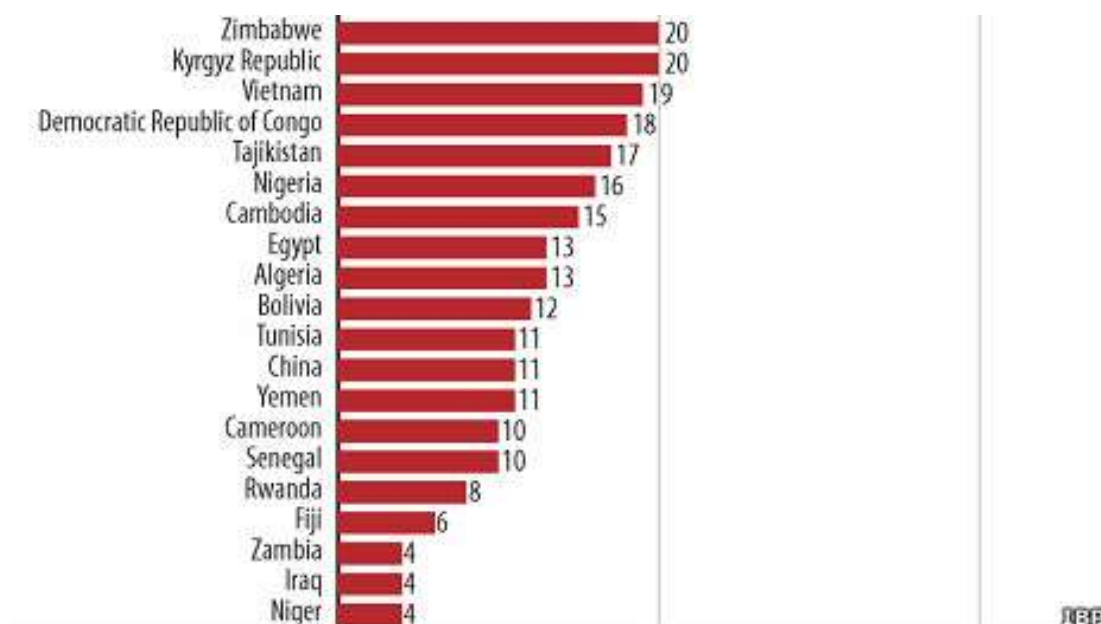


Kỷ luật ngân sách rất kém, thực chi ngân sách luôn cao quá mức so với dự toán:



Công khai ngân sách rất kém:

Xếp hạng về công khai ngân sách



Trong những năm gần đây, tỷ lệ chi thường xuyên trong tổng chi ngân sách tăng liên tục từ 65,4% (2005) lên đến 77,1% (2012) trong khi chi cho đầu tư từ ngân sách giảm sút liên tục từ 34,6% (2005) xuống chỉ còn 22,9% (2012).

Chi quản lý hành chính đã tăng từ 8,2% (2005) lên đến 10,2% (2012), cao hơn hẳn so với chi y tế 6,4% (2012). Chi hành chính quá lỏng lẻo với chế độ sử dụng xe công, đi công tác

nước ngoài, chiêu đãi v.v. quá lãng phí trong khi ngân sách địa phương vẫn xin trung ương trợ giúp là những nghịch lý đáng buồn.

Đáng lo ngại là tỷ lệ chi trả nợ lãi tăng rất nhanh từ 2,9% (2005) lên 5,1% tổng chi ngân sách (2012) và xu thế này sẽ tiếp tục tăng lên trong tương lai do nợ công của Chính phủ tăng nhanh. Nhà nước thu thuế của dân thì phải mang lại lợi ích cho dân nhưng dịch vụ công như y tế, giáo dục, phúc lợi xã hội đều thấp cả về chất lượng và bị quá tải nặng nề.

Nếu các tác giả có thể xem xét thêm đến những yếu tố này thì báo cáo còn hoàn thiện và giá trị hơn.

VAI TRÒ CỦA KHU VỰC TƯ NHÂN TRONG PHỤC HỒI TĂNG TRƯỞNG Ở VIỆT NAM TS.

Phạm Thị Thu Hằng

Tổng thư ký Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam

I. PHỤC HỒI TĂNG TRƯỞNG VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Kinh tế Việt Nam đã từng được coi là một nền kinh tế có tốc độ tăng trưởng GDP thuộc hàng nhóm đứng đầu trên thế giới. Tốc độ tăng trưởng GDP bình quân trong giai đoạn 2000-2007 đạt 7,6%. Tuy nhiên, dưới tác động của cuộc khủng hoảng tài chính thế giới, tốc độ tăng trưởng GDP của Việt Nam đã giảm đi, chỉ đạt bình quân 6% trong giai đoạn 2008-2011. Thậm chí, sang năm 2012, tốc độ tăng trưởng GDP của Việt Nam chỉ đạt 5,03%, thấp hơn cả mức 5,32% của năm 2009, năm chịu tác động mạnh từ cuộc khủng hoảng tài chính thế giới. Một điểm đáng chú ý là nếu trước khi xảy ra khủng hoảng tài chính năm 2008, tốc độ tăng trưởng GDP của Việt Nam luôn cao hơn so với tốc độ tăng trưởng GDP của Châu Á thì từ năm 2009 tới nay, tốc độ tăng trưởng GDP của khu vực châu Á đã cao hơn. Ngay cả trong khối ASEAN-5 gồm Thái Lan, Philippine, Indonexia, Malaixia và Việt Nam, nếu trước năm 2009, tốc độ tăng trưởng GDP của Việt Nam luôn nhanh hơn tốc độ tăng trưởng chung của khối này, với một khoảng cách khá xa, thì trong ba năm 2010 - 2012, khoảng cách này đã giảm đi đáng kể. Tốc độ tăng trưởng trước khủng hoảng của Trung Quốc là đặc biệt cao. Trong khi đó, tốc độ tăng trưởng hậu khủng hoảng của Việt Nam (5,8%) thấp hơn 1 điểm phần trăm so với thời kỳ trước khủng hoảng (6,8%). Indonesia và Philippines – hai nước có tốc độ tăng trưởng chậm hơn so với Việt Nam trong quá khứ - đã trở thành hai quốc gia tăng trưởng nhanh hơn Việt Nam từ năm 2010. Điều này cho thấy khả năng phục hồi của nền kinh tế Việt Nam sau khủng hoảng là kém hơn so với các quốc gia khác và Việt Nam đang có vấn đề về chất lượng tăng trưởng kinh tế trong thời gian qua.

Một trong những nguyên nhân dẫn đến tốc độ phục hồi tăng trưởng của Việt Nam chậm, theo đánh giá của Ngân hàng thế giới đó là, thời gian vừa qua tất cả các cấu phần về tổng cầu của GDP, trừ xuất khẩu ròng, đều tăng chậm. Tiêu dùng cá nhân và đầu tư chiếm trên 90% GDP của Việt Nam, giảm mạnh. Năm 2012, tiêu dùng cá nhân tăng 3,5% trong khi đầu tư chỉ tăng có 1,9% so với mức tăng 5,3% năm 2009 và 9,8% năm 2010. Xuất khẩu ròng ở mức dương trong năm 2012 do kết quả xuất khẩu tốt và tăng trưởng nhập khẩu chậm. Kim ngạch xuất khẩu hàng hóa tăng 18,2% trong năm 2012, chủ yếu do tăng mạnh của khu vực đầu tư nước ngoài (FDI). Tăng trưởng tiêu dùng giảm và đầu tư đình trệ dẫn đến kim ngạch nhập khẩu hàng hóa tăng ở mức khiêm tốn, 6,6% trong năm 2012.

Tuy nhiên, cũng theo Ngân hàng thế giới, một trong những dấu hiệu đáng lo ngại là sự suy giảm đều đặn và toàn diện tỷ trọng đầu tư. Dự tính tổng đầu tư trong Quý I/2013 chiếm 29,6% GDP, thấp hơn gần 13 điểm phần trăm so với mức đỉnh năm 2007. Trong khi mức tăng đầu tư lên đến trên 40% (của năm 2007) đã không đảm bảo tính bền vững và cũng không được mong đợi thì việc giảm gần 10 điểm phần trăm trong thời gian 3 năm dường như quá nhanh và bất ngờ. Một số khoản đầu tư khu vực doanh nghiệp Nhà nước giảm sút do tác động của chính sách kích cầu giai đoạn 2009-2010, theo đó các khoản mục chi chỉ mang tính tạm thời. Tuy nhiên, đáng lo ngại là tỷ lệ đầu tư của khu vực DN ngoài NN (khu vực tư nhân nội địa) giảm sút do bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi giảm cầu nội địa, tăng lãi suất và tăng trưởng tín dụng chậm trong suốt hai năm qua (Xem bảng 1).

Như vậy để phục hồi tăng trưởng với sự tham gia mạnh mẽ của khu vực tư nhân thì sẽ có ít nhất 2 vấn đề cần phải giải quyết: (1) Nâng cao chất lượng tăng trưởng với sự tham gia của tất cả các khu vực kinh tế trong đó có khu vực tư nhân và (2) Thúc đẩy đầu tư từ khu vực tư nhân.

Bảng 1. Tỷ trọng đầu tư/ GDP phân theo khu vực doanh nghiệp

Đơn vị : %

	DN Nhà nước	DN ngoài NN	DN FDI	Tổng đầu tư trên GDP
2007	10,4	16,4	15,9	42,7
2008	11,8	12,4	13	38,2
2009	10	13,3	15,9	39,2
2010	9,9	13,9	14,7	38,5
2011	8,2	12,8	12,3	33,3
2012	7,1	11,9	11,5	30,5
Quý 1 - 2013	7,8	10,9	10,9	29,6

Nguồn: Tổng cục thống kê (GDP Tính theo giá 2010)

II. BỨC TRANH VỀ DOANH NGHIỆP VIỆT NAM

Tính đến thời điểm 01/4/2012 cả nước có gần 342 nghìn doanh nghiệp đang tồn tại. Khối doanh nghiệp thu hút 10,9 triệu lao động trong đó 10,77 triệu người trong các doanh nghiệp đang hoạt động. Loại hình kinh tế tập thể - hợp tác xã - hiện có 13,6 nghìn. Cả nước có 4,6 triệu cơ sở sản xuất, kinh doanh cá thể phi nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản chiếm tỷ trọng 35% về số lượng lao động trong tổng số đơn vị kinh tế hành chính sự nghiệp (HCSN). Khu vực này tuy đóng góp khiêm tốn trong GDP nhưng lại có ý nghĩa xã hội lớn trong việc tạo doanh thu bán lẻ hàng hóa và dịch vụ tiêu dùng xã hội, thu hút số lượng lớn việc làm cho người lao động, tăng thêm thu nhập cho các hộ gia đình, đặc biệt trong bối cảnh nền kinh tế trong nước gặp nhiều khó khăn, nhiều doanh nghiệp giải thể, ngừng hoạt động trong năm 2012.

Chia theo loại hình, DN nhà nước có 3,3 nghìn DN, chiếm 1% tổng số DN; 328,8 nghìn DN ngoài nhà nước, chiếm 96,3% và 9,5 nghìn DN FDI, chiếm 2,8%. Do chủ trương cổ phần hóa, số lượng doanh nghiệp nhà nước giảm gần 400 doanh nghiệp, khu vực ngoài nhà nước tăng 211,6 nghìn doanh nghiệp, tỷ trọng trong tổng số DN tăng từ 93,7% năm 2007 lên 96,3% tỷ trọng lao động tăng từ 49% lên 62%. So với năm 2007, các tỷ trọng trên của doanh nghiệp ngoài nhà nước đều tăng khá: huy động vốn từ 29,4% lên 50,7%, doanh thu thuần 47,8% lên 52,5%, lợi nhuận trước thuế 11,8% lên 25,1%, nộp ngân sách nhà nước từ 17,6% lên 33%. Tuy nhiên xét về kết quả SXKD, khu vực DNNN vẫn cao (xem Bảng 2).

Bảng 2: Tỷ trọng huy động vốn và kết quả SXKD của doanh nghiệp năm 2011 (%)

	DN Nhà nước	DN ngoài NN	DN FDI
Huy động vốn	33,7	50,7	15,6
Doanh thu thuần SXKD	28,0	52,5	19,5
Lợi nhuận trước thuế	45,0	25,1	29,9
Nộp ngân sách Nhà nước	35,0	33,0	32,0

Nguồn: Tổng cục thống kê.

Nhìn chung qui mô doanh nghiệp nước ta còn rất nhỏ bé cả về tiêu chí vốn và lao động. Bình quân vốn trên một doanh nghiệp nói chung năm 2011 là 49 tỷ đồng trong đó có sự chênh lệch lớn giữa các loại hình: doanh nghiệp nhà nước là 1.582 tỷ đồng, DN ngoài nhà nước là 26 tỷ đồng trong đó DN nhỏ và vừa là 18 tỷ đồng, riêng doanh nghiệp siêu nhỏ chỉ là bình quân 8 tỷ đồng.

Dựa trên tiêu chí phân loại doanh nghiệp nhỏ và vừa (Nghị định 56/2009/NĐ-CP của Chính phủ ngày 30/6/2009), cả nước có 304,9 nghìn doanh nghiệp nhỏ và vừa trong tổng số 312,6 nghìn doanh nghiệp đang hoạt động (chiếm 97,5% tổng số DN), trong đó doanh nghiệp

siêu nhỏ (dưới 10 lao động) là 205,4 nghìn (chiếm 65,6% tổng số DN đang hoạt động và 67,4% tổng số DN nhỏ và vừa). Những doanh nghiệp này hầu hết đến từ khu vực tư nhân.

III. CHẤT LƯỢNG TĂNG TRƯỞNG VÀ VAI TRÒ CỦA KHU VỰC TƯ NHÂN.

Dù Việt Nam đạt tốc độ tăng trưởng khá cao trong giai đoạn trước khủng hoảng, nhưng sự tăng trưởng này chỉ tập chung nhiều vào quy mô tăng trưởng, do đó Việt Nam đã không đủ nguồn lực cần thiết để giúp phục hồi kinh tế trong giai đoạn sau khủng hoảng. Sự tăng trưởng thiên về số lượng chứ không chú trọng về chất lượng của nền kinh tế Việt Nam được biểu hiện ở tình trạng tăng trưởng dựa quá nhiều vào nguồn vốn, dẫn đến việc đầu tư tràn lan và sử dụng vốn không hiệu quả. Tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong những năm gần đây chủ yếu dựa vào vốn, trong khi đóng góp của hai yếu tố còn lại là lao động và năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) thì rất thấp. Theo tính toán của nhiều nhà nghiên cứu, đóng góp của TFP vào tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam trong những năm gần đây dao động trong khoảng 12% - 20%, nhưng tỷ trọng đóng góp của TFP thì dường như không thay đổi, chỉ tăng khoảng 2,14% trong giai đoạn 2006-2012. Trong khi đó, với một nền kinh tế tăng trưởng dựa chủ yếu vào nguồn vốn, vốn luôn đóng góp trên 50% vào tốc độ tăng trưởng GDP, thậm chí lên đến khoảng 80% kể từ sau khủng hoảng, thì Việt Nam lại chưa chú trọng vào việc sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn. Tỷ số vốn/sản lượng tăng thêm của Việt Nam (được biết đến với tên gọi ICOR - Incremental Capital Output Ratio) hiện vẫn cao so với trong khu vực và có xu hướng tăng lên trong 3 năm gần đây, lần lượt đạt 5,73 lần năm 2010, 5,87 lần năm 2011 và 6,66 lần năm 2012. Chỉ số ICOR của Việt Nam cao nguyên nhân chủ yếu là do đầu tư dàn trải, thiếu trọng tâm, trọng điểm dẫn đến tình trạng thất thoát, lãng phí trong sử dụng các nguồn vốn, nhất là nguồn vốn nhà nước. Ngoài ra, đối với nguồn lực tăng trưởng thứ ba là lao động thì nguồn lực này ở Việt Nam vẫn còn bộc lộ nhiều nhược điểm. Lực lượng lao động ở Việt Nam tuy đông về số lượng nhưng chủ yếu là lao động phổ thông, ít qua đào tạo. Hiện tỷ lệ lao động qua đào tạo nghề mới chỉ chiếm khoảng 25%. Chính vì thực trạng này mà các doanh nghiệp có vốn FDI đầu tư vào Việt Nam chỉ hướng tới việc tận dụng nguồn lao động phổ thông chi phí rẻ, chứ không hướng tới các lao động có trình độ cao hơn.

Bức tranh nêu trên (tại Mục II) về sự phát triển của các doanh nghiệp Việt Nam chưa phản ánh đầy đủ năng lực khác nhau của các khu vực doanh nghiệp trong việc nâng cao chất lượng tăng trưởng. Theo lý thuyết, chất lượng tăng trưởng kinh tế được tổng hợp từ ba thành phần là: hiệu quả kinh tế, năng lực cạnh tranh và cơ cấu kinh tế. Một nền kinh tế có chất lượng tăng trưởng cao thì phải có một cơ cấu kinh tế hợp lý, các doanh nghiệp hoạt động có hiệu quả cao và phải có năng lực cạnh tranh cao. Tuy nhiên, đây không phải là vấn đề có thể giải quyết được trong thời gian ngắn, 1-2 năm, mà phải có chiến lược rất rõ ràng. Nếu như vấn đề tái cơ cấu kinh tế được đề cập nhiều trong thời gian gần đây, thì hai cấu phần còn lại là hiệu quả kinh tế và năng lực cạnh tranh lại có vẻ như đang bị xao nhãng.

3.1. Từ góc độ “hiệu quả kinh tế”, DN khu vực tư nhân ở Việt Nam có quy mô quá nhỏ, đó là chưa kể hàng triệu hộ kinh doanh cá thể đang làm cho khu vực phi chính thức trong nền kinh tế ngày càng bị phình ra. Không đủ lớn để kinh doanh hiệu quả, các doanh nghiệp khu vực tư nhân phải đối mặt với rất nhiều vấn đề để có thể đóng góp cho tăng trưởng chất lượng, nhất là ở khía cạnh phát triển bền vững. Lực lượng lao động không ổn định, không được đào tạo bài bản, không được đảm bảo an sinh xã hội ở các DNNVV sẽ không thể góp phần nâng cao năng suất lao động, nếu như Nhà nước và doanh nghiệp không có một chiến lược phát triển nguồn nhân lực quyết liệt và đầu tư cho đổi mới công nghệ, ngay từ khi DN mới khởi sự.

Những giải pháp được Chính phủ thực hiện trong thời gian qua (Nghị quyết 02/2013) và việc Quốc hội hạ thuế suất thuế TNDN xuống còn 20% đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ và 10% đối với doanh nghiệp tham gia đầu tư, bán hoặc cho thuê nhà ở xã hội (cho hộ thu nhập

thấp) đã góp phần tháo gỡ một số khó khăn cho các doanh nghiệp, nhưng những dấu hiệu phục hồi chưa rõ rệt. Tổng số doanh nghiệp giải thể, ngừng hoạt động sản xuất kinh doanh trong 6 tháng đầu năm 2013 là 26.324 doanh nghiệp. Theo số liệu của Tổng cục thuế, trong 9 tháng đầu năm 2013, có tới 66% số DN báo lỗ, giảm so với mức 69% của năm 2013. Chi phí lãi vay cao, môi trường kinh doanh không thuận lợi và hàng tồn kho cao thường được nêu là các lý do chính dẫn đến nhiều doanh nghiệp phải đóng cửa hoặc giải thể và số này chủ yếu là ở khu vực tư nhân.

Tuy nhiên, trong 6 tháng đầu năm 2013 đã có 38.908 doanh nghiệp thành lập mới với tổng vốn đăng ký gần 194.000 tỉ đồng. Điều rất đáng chú ý là trong 9 tháng đầu 2013, thu thuế từ khu vực doanh nghiệp nhà nước chỉ bằng 98% so với cùng kỳ năm ngoái. Trong khi đó, thu của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) tăng tới 30%, và khu vực ngoài quốc doanh tăng 18% trong thời gian trên. Bên cạnh đó, số doanh nghiệp tạm ngừng hoạt động quay trở lại hoạt động cũng tăng dần qua từng tháng: 4 tháng khoảng 8.300 doanh nghiệp, 5 tháng khoảng 8.800 doanh nghiệp và 6 tháng đã tăng lên khoảng 9.300 doanh nghiệp. Trong 8 tháng đầu năm 2013 đã có khoảng 10.649 doanh nghiệp tạm dừng hoạt động quay trở lại hoạt động. Như vậy, có thể nói, vẫn có dư địa để khu vực tư nhân tăng trưởng mạnh và đóng góp cho phục hồi tăng trưởng. Vấn đề còn lại là phải tiếp tục làm gì để những “mầm non” này tiếp tục phát triển và vươn lên mạnh mẽ.

3.2. Từ góc độ “năng lực cạnh tranh” của doanh nghiệp nói chung và của doanh nghiệp khu vực ngoài nhà nước nói riêng, vấn đề sẽ được xem xét trong giai đoạn phát triển hiện nay phụ thuộc nhiều vào quá trình tái cấu trúc doanh nghiệp. Khác với doanh nghiệp Nhà nước, quá trình tái cấu trúc DN ngoài nhà nước là một quá trình tự thân: liên tục đổi mới, liên tục phát triển. Tuy nhiên, các DN ngoài nhà nước chỉ có tái cấu trúc thành công nếu như có được một chiến lược kinh doanh đúng đắn. Với vai trò là “Bà đỡ” cho tất cả các DN thuộc mọi thành phần kinh tế để xác định được chiến lược kinh doanh thì Nhà nước phải đưa ra những định hướng ưu tiên phát triển, chính sách hỗ trợ, để các doanh nghiệp (không phân biệt khu vực nhà nước hay tư nhân) tìm được cơ hội kinh doanh tốt và có điều kiện thuận lợi để đầu tư phát triển vào những ngành/ lĩnh vực mang lại giá trị gia tăng cao và bền vững. Việc xác định lợi thế cạnh tranh quốc gia, lợi thế cạnh tranh vùng và quy hoạch tổng thể rất quan trọng và nó cần có sự tham gia của các DN để tạo sự đồng thuận trong chiến lược tái cấu trúc kinh tế và định hướng phát triển của DN.

Năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam phải được cải thiện một cách mạnh mẽ để tạo ra những *sản phẩm có giá trị gia tăng*. Việt Nam hiện đang thực hiện chiến lược phát triển theo hướng xuất khẩu. Một số sản phẩm của Việt Nam đã có chỗ đứng trên thị trường quốc tế, thậm chí nằm trong nhóm những nước có kim ngạch xuất khẩu cao nhất như các sản phẩm nông sản (là gạo, cà phê, hạt điều, hồ tiêu,...) hoặc là cũng có vị trí đáng kể trên bản đồ thương mại quốc tế như may mặc, giày dép hay sản phẩm điện tử (Xem bảng 3).

Bảng 3. Các mặt hàng xuất khẩu chính của Việt Nam

Đơn vị: triệu USD

	2010	2011	2012
Hàng dệt, may	15.53	14.49	13.18
Điện thoại các loại và linh kiện		4.82	11.10
Dầu thô	6.87	7.47	7.17
Máy vi tính, sản phẩm điện tử và linh kiện	4.97	7.11	6.84
Giày dép các loại	7.10	6.76	6.34
Hàng thủy sản	6.95	6.31	5.32
Nông sản chính (gạo, cà phê, hạt điều)	8.64	8.13	7.70

Nguồn: Tổng cục Hải quan

Tuy giá trị xuất khẩu của những mặt hàng nêu trên cao, nhưng giá trị gia tăng của những sản phẩm này lại thường thấp vì hoặc là xuất khẩu dưới dạng thô, hoặc chỉ là những sản phẩm lắp ráp từ các nguyên liệu nhập khẩu. Điển hình như ngành dệt may, từ nhiều năm qua, hàng dệt may của Việt Nam xuất khẩu chủ yếu theo hình thức gia công cho nước ngoài (xuất gia công) và xuất hàng sản xuất từ nguyên liệu nhập khẩu (xuất sản xuất xuất khẩu). Năm 2012, tỷ trọng hai loại hình này chiếm hơn 96% trong tổng kim ngạch xuất khẩu hàng dệt may của cả nước; trong đó, xuất gia công chiếm 75,3%, xuất sản xuất xuất khẩu chiếm 21,2%. Trường hợp tương tự đối với hàng giày dép của Việt Nam. Số liệu của Tổng cục Hải quan cho thấy trong năm 2012, tỷ trọng xuất khẩu theo hai loại hình xuất gia công và xuất sản xuất xuất khẩu chiếm hơn 97% trong tổng kim ngạch xuất khẩu giày dép của cả nước; trong đó, xuất theo hình thức gia công chiếm 52,7%, xuất theo hình thức sản xuất xuất khẩu chiếm 44,6%. Hơn nữa, để sản xuất hàng hóa xuất khẩu, các ngành này lại phải nhập khẩu nguyên vật liệu từ nước ngoài. Trong năm 2012, Việt Nam đã phải nhập khẩu các loại vải là 7,04 tỷ USD; Nguyên phụ liệu dệt, may, da, giày là 3,16 tỷ USD; Xơ sợi dệt là 1,41 tỷ USD; Bông các loại là 877 triệu USD. Đây cũng là hai ngành có sử dụng nhiều lao động và có tỷ lệ doanh nghiệp ngoài nhà nước rất lớn.

Như vậy có thể nói, việc đầu tư của các doanh nghiệp khu vực tư nhân vào sản xuất những mặt hàng xuất khẩu ở Việt Nam mới chủ yếu tập trung vào việc đổi mới thiết bị phục vụ cho việc gia công sản phẩm mà chưa quan tâm đầy đủ đến việc nghiên cứu đổi mới công nghệ để tạo ra các sản phẩm mới, có giá trị gia tăng cao. Cho đến nay nguồn vốn huy động cho việc này hoàn toàn có thể dựa huy động được từ các ngân hàng, nhất là một khi hợp đồng gia công đã được ký kết. Các doanh nghiệp xuất khẩu còn được nhận lãi suất ưu đãi so với các doanh nghiệp sản xuất phục vụ thị trường nội địa.

IV. THÚC ĐẨY ĐẦU TƯ KHU VỰC TƯ NHÂN ĐÓNG GÓP CHO PHỤC HỒI TĂNG TRƯỞNG THÔNG QUA TÁI CẤU TRÚC KINH TẾ.

Chất lượng tăng trưởng kém như nêu ở trên đã khiến nền kinh tế Việt Nam đang lâm vào một vòng xoáy bất ổn trong những năm gần đây. Trước yêu cầu đặt ra cho nền kinh tế Việt Nam là phải cải thiện chất lượng tăng trưởng thông qua việc tái cấu trúc, chuyển đổi mô hình kinh tế, đề án tái cơ cấu nền kinh tế Việt Nam đã được thông qua và đang trong quá trình triển khai, với trọng tâm là: tái cấu trúc doanh nghiệp (trọng tâm là doanh nghiệp nhà nước), tái cấu trúc đầu tư (trọng tâm là đầu tư công) và tái cấu trúc hệ thống tài chính (trọng tâm là hệ thống ngân hàng).

4.1. Về tái cấu trúc đầu tư công

Theo định hướng tái cơ cấu kinh tế của Chính phủ, tỷ trọng đầu tư công trong tổng đầu tư đã giảm từ mức rất cao 41-47% trong nửa cuối thập niên 2000 xuống còn 38-39% trong năm 2011-12, và như vậy nằm trong khoảng 35-40% đã đề ra trong Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế. Tuy nhiên, tỷ trọng nguồn vốn giảm mạnh nhất là vốn đầu tư từ lợi nhuận giữ lại của doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Trong khi đó, vốn tín dụng nhà nước vẫn tăng mạnh.

Nguyên nhân là trong những năm kinh tế khó khăn gần đây, ở phía cung, các tổ chức tài chính luôn sẵn sàng đầu tư vào trái phiếu chính phủ để tránh rủi ro, và ở phía cầu, các dự án nhà nước ngày một trông chờ, lệ thuộc vào vốn trái phiếu chính phủ. Tái cơ cấu đầu tư công sẽ tác động đến đầu tư DNNN và tín dụng nhà nước (cho khu vực ngân hàng) qua đó tác động đến khu vực tư nhân mà bài viết này sẽ đề cập ở phần tiếp theo (3.2 và 3.3). Một “chuỗi” các tác động rất có thể sẽ tạo nên “tác động kép” làm cản trở sự tăng trưởng của khu vực tư nhân. Ở đây, phần đầu tư từ ngân sách Nhà nước chiếm trên 50% vốn đầu tư công đang đặt ra những vấn đề liên quan đến sự phát triển của khu vực tư nhân và điều quan trọng không phải là các con số thống kê về giá trị về tỷ trọng đầu tư từ các nguồn vốn, mà là yêu

cầu đổi mới cơ chế phân bổ, quản lý đầu tư và khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải và lãng phí.

Chẳng hạn như, xét về vấn đề đầu tư dàn trải, hai hoạt động đầu tư công vẫn không được cải thiện nhiều là đầu tư cơ sở hạ tầng các Khu công nghiệp (KCN), Khu Kinh tế (KKT) và đầu tư cơ sở hạ tầng các khu đô thị mới. Kinh nghiệm thành công của quốc tế cho thấy các KCN-KKT phải được kết nối với hệ thống cơ sở hạ tầng quốc gia và cơ sở hạ tầng xã hội. Thiếu đầu tư của khu vực tư nhân vào các khu vực này các KCN và khu kinh tế khó có thể phát huy hiệu quả. Việc tham gia của khu vực tư nhân vào xây dựng KCN-KKT phải được đẩy mạnh trên mọi phương diện:

- Đầu tư vào cơ sở hạ tầng kết nối theo hình thức hợp tác công - tư PPP.
- Phát triển hạ tầng xã hội để khu vực tư nhân cung cấp các dịch vụ hỗ trợ phát triển KCN-KKT như: nhà ở cho công nhân, bệnh viện, trường học.
- Kết nối với thị trường: thị trường cung cấp đầu vào và thị trường đầu ra, các dịch vụ hỗ trợ khác.

Tính phi hiệu quả của việc đầu tư dàn trải nhiều KCN và đặc biệt là KKT với diện tích lớn đã được cảnh báo với nhiều khu không có khả năng kết nối với cơ sở hạ tầng trục quốc gia. Trong phạm vi của kinh tế địa phương, việc phát triển cơ sở hạ tầng đồng bộ gặp phải thách thức là nhu cầu đầu tư lớn trong khi chính quyền tỉnh không có khả năng tài trợ và nhiều dự án cũng không có khả năng hoàn vốn. Cho đến nay, hầu như có rất ít khu công nghiệp có một quy hoạch tổng thể đầy đủ để thu hút khu vực tư nhân tham gia đầu tư để tập trung nguồn lực, vực dậy một KKT hay KCN nhất định. Đó không kể một số địa phương tập trung quá nhiều KKT- KCN mà không tính đến "khả năng hấp thụ và quản lý vốn thu hút được" của địa phương.

Theo đánh giá của một số chuyên gia, mặc dù nỗ lực kêu gọi đầu tư của khu vực tư nhân (trong và ngoài nước) và cơ sở hạ tầng luôn được nhấn mạnh nhưng tỷ trọng đầu tư ngoài nhà nước giảm ở tất cả các lĩnh vực điện, nước, giao thông vận tải và viễn thông. Tuy nhiên cơ chế khuyến khích đầu tư tư nhân vào CSHT vẫn còn có những hạn chế nhất định. Các mô hình hợp tác công tư PPP, được thí điểm nhưng chưa có tổng kết để trở thành một chính sách đòn bẩy hữu hiệu, tạo tác động lan tỏa. Khoảng "không gian" để cải thiện đầu tư công bằng việc thu hút mạnh mẽ đầu tư tư nhân là rất lớn mà Nhà nước không thể bỏ qua.

Phân cấp quản lý đầu tư công cũng là một vấn đề tác động đến sự phát triển của doanh nghiệp khu vực tư nhân. Trong những năm vừa qua, đã có sự chuyển biến mạnh mẽ phân cấp trong giao kế hoạch về vốn đầu tư phát triển góp phần làm giảm sự quá tải trong quản lý đầu tư của nhiều cơ quan ở trung ương, đồng thời phát huy tính chủ động sáng tạo của các cấp địa phương về lĩnh vực này. Tuy nhiên cần có sự đánh giá về hiệu quả kinh tế xã hội của sự phân cấp này. Việc đánh giá hiệu quả kinh tế xã hội này sẽ góp phần tạo môi trường thuận lợi và nguồn lực để tạo ra một cộng đồng DN năng động, sáng tạo ở địa phương, thúc đẩy phát triển kinh tế địa phương, góp phần cho phục hồi tăng trưởng. Những vấn đề cần được đánh giá trước mắt đó là:

- Mức độ nợ công của chính quyền địa phương đối với DN hiện nay, nguyên nhân và các biện pháp giải quyết.
- Phân cấp đầu tư công và vấn đề xây dựng và kiểm soát quy hoạch phát triển
- Vai trò của khu vực tư nhân trong việc thực hiện các dịch vụ công ở địa phương.

Khu vực tư nhân cũng như các DNNN hay FDI đều có thể khai thác được lợi thế cạnh tranh vùng, địa phương để xây dựng chiến lược kinh doanh của mình. Việc phân cấp đầu tư công và định hướng phát triển kinh tế địa phương sẽ có ý nghĩa quan trọng chính là nó có thể hội tụ được rất nhiều điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của doanh nghiệp. Phải lập lại quy

hoạch phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội gắn với quy hoạch phát triển các ngành sản xuất, dịch vụ được bố trí trên địa bàn lãnh thổ trên cơ sở lợi thế so sánh của từng vùng, thúc đẩy liên kết vùng. Trong những trường hợp này, đầu tư cho phát triển các cụm công nghiệp, thực hiện liên kết vùng chính là hỗ trợ các DN tham gia mạnh mẽ vào chuỗi giá trị toàn cầu, giảm chi phí, nâng cao năng lực cạnh tranh.

4.2. Tái cấu trúc ngân hàng và vấn đề tiếp cận tài chính của khu vực tư nhân.

Theo điều tra của VCCI, trong 6 tháng đầu năm 2013, có xấp xỉ 54% doanh nghiệp trong diện điều tra có nhu cầu vay vốn của ngân hàng, trong khi tỷ lệ này vào cuối năm 2012 là 57,3%. Như vậy, nhu cầu vay vốn ngân hàng của doanh nghiệp vẫn đang ở xu hướng giảm so với năm 2012. Trong những doanh nghiệp có nhu cầu vay vốn, có khoảng 41% doanh nghiệp đã được ngân hàng đáp ứng vốn vay. Mục đích của việc vay vốn chủ yếu là nhằm thực hiện phương án kinh doanh mới, trang trải các chi phí lưu động như trả lương, trả cho nhà cung cấp và cũng có doanh nghiệp vay để trả nợ các khoản nợ đến hạn trả của các ngân hàng khác. Giải thích cho việc không vay được vốn ngân hàng, doanh nghiệp nêu lý do như lãi suất quá cao, không có tài sản thế chấp; thủ tục phức tạp - chi phí giao dịch cao, doanh nghiệp có nợ xấu v.v. Bên cạnh những khó khăn về lãi suất và các điều kiện khác, việc khó khăn trong đáp ứng như cầu vốn dài hạn của doanh nghiệp vẫn còn tiếp diễn. Việc quá phụ thuộc vào tài sản thế chấp là bất động sản cũng chính là nguyên nhân khiến cho việc giải quyết nợ xấu, phát mãi tài sản thế chấp tại các ngân hàng trong điều kiện hiện nay trở nên ngày càng gian nan. Việc sử dụng tài sản hình thành từ vốn vay để thế chấp vay vốn đã bắt đầu phổ biến, song việc sử dụng các hình thức khác như thấu chi, sử dụng Quỹ bảo lãnh tín dụng vẫn còn rất hạn chế. Báo cáo của Bộ Tài chính về thực trạng hoạt động của các Quỹ Bảo lãnh tín dụng gần đây cho thấy sau 12 năm triển khai Quyết định 193/2001/ TTg ngày 20/12/2001 về Quy chế thành lập, tổ chức và hoạt động của Quỹ Bảo lãnh tín dụng cho DNNVV mới có 10 địa phương thành lập được Quỹ BLTD, với tổng số vốn điều lệ là 512 tỷ đồng. Tính đến 31/12/2012 các quỹ này đã có doanh số bảo lãnh lũy kế là 2976 tỷ đồng, số dư bảo lãnh ước đạt trên 344 tỷ đồng.

Theo đánh giá của một số chuyên gia, Đề án tái cơ cấu các tổ chức tín dụng gần như là một văn bản định hướng nâng cao chất lượng hoạt động của các tổ chức tín dụng. Nhà nước cũng có thể đưa ra rất nhiều công việc cụ thể gắn với tái cơ cấu các tổ chức tín dụng (mà công ty có tính chất đặc thù như VAMC là một ví dụ). Tuy nhiên, quá trình tái cơ cấu các tổ chức tín dụng như vậy sẽ không chỉ là vấn đề “động chạm” đến các NHTM cổ phần yếu kém, mà nó phải là quá trình tự thân của tất cả các tổ chức tín dụng. Nhà nước chỉ tạo ra những công cụ để thúc đẩy quá trình này hoặc can thiệp vào những địa phận yếu kém.

Thực trạng nêu trên về tiếp cận tín dụng của khu vực tư nhân và tốc độ tăng trưởng tín dụng trong năm 2013 (không đạt mục tiêu đề ra) cho thấy: để thúc đẩy tăng trưởng tín dụng từ khu vực này và nâng cao năng lực cạnh tranh của mình, các TCTD của Việt Nam cần phải quan tâm hơn nữa đến khách hàng, nhất là khách hàng doanh nghiệp, DN có quy mô nhỏ, phát triển các loại hình dịch vụ khác (ngoài dịch vụ tín dụng).

Bên cạnh nguồn tài chính của các tổ chức tín dụng, các quỹ đầu tư tư nhân sẽ có ý nghĩa hết sức quan trọng trong tương lai gần để thúc đẩy sự tăng trưởng của khu vực tư nhân. Đặc biệt, đầu tư nghiên cứu đổi mới công nghệ để tạo ra các sản phẩm mới, có giá trị gia tăng là một loại đầu tư mang tính rủi ro cao thì các quỹ đầu tư là hình thức rất phù hợp để các doanh nghiệp khu vực tư nhân đóng góp vào phục hồi tăng trưởng. Sự bế tắc công nghệ được được chỉ ra rất rõ trong nhiều nghiên cứu gần đây và kết quả tất yếu của nó là một nền công nghiệp gia công xuất khẩu phổ biến ở Việt Nam như đã dẫn chứng ở trên.

Nhìn chung, với tính rủi ro cao, điều hiển nhiên là các dự án đầu tư vào nghiên cứu công nghệ, rất khó có thể tiếp cận được vốn của ngân hàng, nếu như không muốn nói là không thể

tiếp cận được. Chính vì vậy, ở nhiều nước trên thế giới đã hình thành nên hệ thống các quỹ đầu tư tư nhân để góp vốn vào các doanh nghiệp. Ở từng giai đoạn phát triển của doanh nghiệp với mục tiêu đổi mới công nghệ, đổi mới sản phẩm, mức độ tham gia của đầu tư công và của các quỹ tư nhân có thể khác nhau, nhưng rõ ràng, sự thành công ở doanh nghiệp này sẽ bù đắp rủi ro ở các doanh nghiệp khác.

Ở Việt Nam, hoạt động của một số quỹ đầu tư đã bắt đầu phát triển mạnh, đặc biệt là từ khi thị trường chứng khoán ra đời. Tuy nhiên, số lượng các quỹ đầu tư này chưa nhiều so với nhu cầu phát triển và danh mục đầu tư tập trung chủ yếu vào các doanh nghiệp nhà nước đã được cổ phần hóa, DN kinh doanh bất động sản. Hiện mới chỉ có 23 quỹ đóng, trong đó có 6 quỹ đại chúng với quy mô nhỏ. Có rất ít quỹ quan tâm đến đầu tư đổi mới công nghệ tại các doanh nghiệp.

Trong khi đó, Việt Nam đang rất cần nuôi dưỡng các doanh nghiệp tư nhân đang được hình thành dựa vào công nghệ. Các quỹ đầu tư thiên sứ (Angel fund), quỹ đầu tư tư nhân (Private equity fund), Quỹ đầu tư mạo hiểm (Venture Capital), v.v đang hoạt động trên thế giới cho thấy xu thế đầu tư có tính chất lâu dài của các quỹ và không nhất thiết đòi hỏi doanh nghiệp phải niêm yết trên thị trường chứng khoán. Khuyến khích phát triển các quỹ đầu tư tư nhân là một định hướng quan trọng hiện nay. Cần nhấn mạnh rằng, trong giai đoạn đầu, vẫn cần một sự đồng hành giữa các quỹ đầu tư của nhà nước và quỹ đầu tư tư nhân cho hoạt động đổi mới, sáng tạo, tạo sản phẩm có giá trị gia tăng cao.

4.3. Tái cấu trúc DNNN và tác động của nó đến khu vực tư nhân.

Khu vực DNNN đang sử dụng nguồn lực rất lớn của quốc gia, bao gồm nguồn tín dụng nhưng hiệu quả còn kém, là một trong những lực cản lớn trong việc hình thành thể chế kinh tế thị trường. Tại rất nhiều văn kiện, chính sách của Đảng và Nhà nước đều đã nêu rõ nguyên tắc: Nhà nước tạo điều kiện “tiếp cận nguồn lực bình đẳng” giữa các khu vực doanh nghiệp, nhất giữa DNNN và DN ngoài nhà nước. Đây cũng là lý do để nhà nước thực hiện tái cấu trúc DNNN.

Như vậy, việc tái cấu trúc các DNNN sẽ tạo cơ hội cho các DN khu vực tư nhân phát triển trên rất nhiều phương diện, chẳng hạn như:

- Kỷ luật thị trường sẽ được áp đặt để đảm bảo sự “bình đẳng”, và đây là việc rất cần thực hiện trong quá trình Nhà nước thực hiện khâu đột phá về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.
- Một số DNNN hoạt động không hiệu quả sẽ được giải thể, chuyển đổi mô hình sẽ làm giảm bớt thế “độc quyền” của các DN này trên thị trường.
- Tính minh bạch trong hoạt động kinh doanh của các DNNN sẽ được cải thiện tạo điều kiện để các DN ngoài nhà nước có thể mạnh dạn đầu tư, hợp tác trong chuỗi cung ứng.

Tuy nhiên, cho đến nay việc tái cơ cấu các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước - trọng tâm của Đề án Tái cấu trúc DNNN - mới chỉ tập trung giải quyết vấn đề cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước khỏi các ngành nghề không phải là ngành nghề kinh doanh chính, phân công lại trách nhiệm thực hiện vai trò chủ sở hữu nhà nước theo hướng lập lại mô hình Bộ chủ quản. Khu vực DN ngoài nhà nước sẽ rất quan tâm đến việc chiến lược kinh doanh và chiến lược công ty của các DNNN được hình thành như thế nào để các DNNN này có thể đóng vai trò dẫn dắt các DNNVV trong chuỗi cung ứng, tạo những đầu tàu kinh tế trong một nền kinh tế thị trường mở chứ không phải chỉ bó hẹp trong nội bộ tập đoàn kinh tế hay tổng công ty nhà nước.

Nói tóm lại: Khu vực tư nhân đang chiếm một vị trí quan trọng trong quá trình phục hồi và nâng cao chất lượng tăng trưởng. Vai trò này sẽ được phát huy nếu các doanh nghiệp khu

vực này được quan tâm phát triển ở ba góc độ về hiệu quả kinh tế, năng lực cạnh tranh và tái cơ cấu kinh tế:

- Trọng tâm trong giải quyết vấn đề nâng cao hiệu quả kinh tế là phải thúc đẩy sự cải thiện về quy mô cho khu vực DN ngoài nhà nước, đảm bảo “đủ lớn để hiệu quả” và giảm quy mô của kinh tế phi chính thức, thông qua các chính sách phát triển DNNVV.

- Trọng tâm của nâng cao năng lực cạnh tranh là đổi mới công nghệ và nâng cao năng suất lao động, chú ý khai thác lợi thế cạnh tranh của kinh tế vùng.

- Cải thiện cơ cấu kinh tế thông qua ba trọng tâm tái cơ cấu: Tái cơ cấu đầu tư công, tái cơ cấu các tổ chức tín dụng và tái cơ cấu DNNN cần phải quan tâm sâu hơn nữa tới tác động đòn bẩy của nó đến khu vực tư nhân để có định hướng tái cơ cấu một cách rõ ràng và nhất quán.

Tài liệu tham khảo

1. Ban kinh tế Trung ương. Kỷ yếu hội thảo quốc tế cải cách thị trường tài chính trong chiến lược tái cơ cấu nền kinh tế Việt nam
2. Cổng thông tin điện tử Chính phủ.
3. <http://www.thesaigontimes.vn/Home/doanhnghiep/quantri/104903/>
4. Ngân hàng thế giới. Điểm lại cập nhật tình hình phát triển kinh tế Việt Nam. 2013
5. Tổng cục thống kê. Báo cáo sơ bộ kết quả Tổng điều tra các cơ sở HCSN 2012.
6. Ủy ban kinh tế Quốc hội. Kỷ yếu Diễn đàn kinh tế mùa thu. 2013
7. VCCI. Báo cáo thường niên doanh nghiệp Việt Nam 2010- Một số xu hướng tái cấu trúc

BÌNH LUẬN BÁO CÁO
TS. Nguyễn Trọng Hiệu
Phó cục trưởng, Cục Phát triển Doanh nghiệp

(Bình luận Báo cáo “Vai trò của khu vực tư nhân trong phục hồi tăng trưởng ở Việt Nam”)

Báo cáo chuyên đề “Vai trò của khu vực tư nhân trong phục hồi tăng trưởng ở Việt nam” do TS. Phạm Thị Thu Hằng – Tổng thư ký VCCI thực hiện, đề cập vấn đề cấp thiết có ý nghĩa khoa học và thực tiễn trong bối cảnh kinh tế Việt Nam đang gặp nhiều khó khăn, sự phục hồi tăng trưởng còn mong manh, tuy đã có các dấu hiệu thay đổi theo chiều hướng phát triển. Là một vấn đề lớn có nhiều nội dung cần được phân tích, nghiên cứu để có các đánh giá khách quan, từ đó đưa ra các khuyến nghị nghiên cứu xây dựng cơ chế chính sách, hơn nữa trong bối cảnh đẩy nhanh thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế. Tác giả đã có cố gắng lớn trong việc thu thập xử lý thông tin, khái quát các nội dung của chuyên đề và trình bày trong bố cục bốn mục lớn:

- I. Phục hồi tăng trưởng và những vấn đề đặt ra
- II. Bức tranh về doanh nghiệp Việt Nam
- III. Chất lượng tăng trưởng và vai trò của khu vực tư nhân
- IV. Thúc đẩy đầu tư khu vực tư nhân đóng góp cho phục hồi tăng trưởng thông qua tái cấu trúc kinh tế.

Nội dung của mục I được tác giả điếm qua quá trình phát triển kinh tế Việt Nam trong những năm qua, nhấn mạnh sự suy giảm liên tục sau khủng hoảng kinh tế thế giới và khu vực từ 2008 và các năm tiếp theo, đến nay vẫn chưa lấy lại được đà tăng trưởng của thời kỳ trước khủng hoảng. Điều đáng quan tâm là các nước trong khu vực ASEAN như Indonesia và Philipin đã vượt lên Việt Nam có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao hiện nay. Tác giả cho rằng “tỷ lệ đầu tư của khu vực doanh nghiệp ngoài NN (khu vực tư nhân nội địa) giảm sút do bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi giảm cầu nội địa, tăng lãi suất và tăng trưởng tín dụng chậm trong suốt hai năm qua”. Từ các phân tích tác giả cho rằng để phục hồi tăng trưởng với sự tham gia của khu vực tư nhân cần giải quyết ít nhất 2 vấn đề: (1) Nâng cao chất lượng tăng trưởng với sự tham gia của tất cả các khu vực kinh tế trong đó có khu vực tư nhân và (2) Thúc đẩy đầu tư khu vực tư nhân.

Trong mục tiếp theo tác giả đưa ra các số liệu về doanh nghiệp (số lượng DNNN có lẽ cần kiểm tra về mức độ xác thực) cho đến tháng 4/2013 và huy động vốn của các thành phần kinh tế trong năm 2011. Rất tiếc nay đã gần hết 2013 nhưng các số liệu chỉ đến hết 2011 về vốn đầu tư do vậy chưa phản ánh rõ nét sau gần 2 năm doanh nghiệp gặp rất nhiều khó khăn và đầu tư của khu vực tư nhân suy giảm và thay đổi nhiều trong bối cảnh Nhà nước thắt chặt đầu tư công nhằm kiềm chế lạm phát ổn định kinh tế vĩ mô.

Về chất lượng tăng trưởng và vai trò của khu vực tư nhân, báo cáo nêu rõ vấn đề đầu tư dàn trải, kém hiệu quả, chỉ số ICOR liên tục tăng trong những năm qua, tái cơ cấu kinh tế được đề cập nhiều nhưng ít quan tâm nghiên cứu về hai vấn đề là hiệu quả kinh tế và năng lực cạnh tranh. Để làm rõ các nội dung “hiệu quả kinh tế”, báo cáo đưa ra các số liệu về số DN giải thể ngừng hoạt động, số DN trở lại hoạt động ngày càng gia tăng, số DN thành lập mới có tăng lên v.v. Có lẽ cần thêm các số liệu khác nữa như tỷ suất lợi nhuận, hiệu quả sử dụng dòng vốn, v.v. mới có thể làm rõ từ góc nhìn “hiệu quả kinh tế”. Nói về “năng lực cạnh tranh của DN báo cáo đưa ra số liệu về mức độ nhập khẩu nguyên liệu, phụ kiện, gia công sản phẩm,... nhưng không có các số liệu rất quan trọng về năng lực thiết kế sản phẩm, mức độ tiên tiến hiện đại của công nghệ, thiết bị máy móc, trình độ quản lý DN, khả năng phát triển thị trường,... khó có thể đánh giá năng lực cạnh tranh của DN.

Thúc đẩy đầu tư khu vực tư nhân đóng góp cho phục hồi tăng trưởng thông qua tái cấu trúc kinh tế là phần trọng tâm của chuyên đề báo cáo với ba nội dung được phân tích đánh giá bao gồm: tái cấu trúc đầu tư công ; tái cấu trúc ngân hàng và vấn đề tiếp cận tài chính của khu vực tư nhân; tái cấu trúc DNNN và tác động của nó đến khu vực tư nhân . Báo cáo đã đề cập một số khía cạnh đầu tư công thông qua đầu tư hạ tầng KKT-KCN trong đó nhấn mạnh cách thức tham gia của khu vực tư nhân dưới hình thức hợp tác công tư PPP; khu vực tư nhân tham gia phát triển hạ tầng xã hội bằng việc cung cấp dịch vụ hỗ trợ phát triển KKT-KCN về nhà ở, bệnh viện, trường học; Cung cấp các dịch vụ kết nối thị trường và các dịch vụ hỗ trợ kinh doanh khác. Cơ chế khuyến khích đầu tư khu vực tư nhân vào cơ sở hạ tầng có nhiều hạn chế, hình thức PPP đang trong quá trình hoàn thiện chưa có chính sách đòn bẩy hữu hiệu, tạo tác động lan tỏa. Tác giả cho rằng cần có đánh giá về hiệu quả kinh tế xã hội của việc phân cấp quản lý đầu tư công. Về tái cơ cấu đầu tư công hiện tại đang thực hiện theo Chỉ thị 1792/2011-CT-TTg của Thủ tướng chính phủ, trong đó quy định các dự án đầu tư phát triển khi cấp thẩm quyền phê duyệt phải đảm bảo thu xếp được nguồn vốn đầu tư cho cả giai đoạn triển khai để đưa vào vận hành. Vấn đề phát triển các cụm liên kết ngành, hỗ trợ các DN tham gia chuỗi giá trị được nhấn mạnh như một giải pháp chính sách phát triển kinh tế vùng thể hiện sự nghiên cứu tìm hiểu nghiêm túc của tác giả và vận dụng lý thuyết phát triển tiên tiến cho điều kiện Việt Nam khi hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng.

Về tái cấu trúc các tổ chức tín dụng, báo cáo điểm qua các giải pháp về tín dụng và ngân hàng đang được thực hiện và đưa ra sự cần thiết khuyến khích phát triển các quỹ đầu tư tư nhân với sự đồng hành của các quỹ của nhà nước tập trung hỗ trợ doanh nghiệp đổi mới công nghệ, sáng tạo sản phẩm mới có giá trị gia tăng cao. Kinh nghiệm phát triển kinh tế thành công của Hàn quốc trong những thập kỷ vừa qua nhờ tích cực hỗ trợ khu vực tư nhân về khoa học công nghệ, minh chứng cho cách tiếp cận khả thi của tác giả về hỗ trợ khu vực tư nhân đầu tư đổi mới công nghệ, kỹ thuật và phát triển các sản phẩm mới ở Việt Nam.

Về tái cấu trúc DNNN để tạo cơ hội cho các DN khu vực tư nhân phát triển, chuyên đề đã đề cập khái quát một số nội dung liên quan, nhấn mạnh khu vực DN ngoài nhà nước quan tâm đến chiến lược kinh doanh và chiến lược phát triển của các DNNN có vai trò dẫn dắt các DNNVV trong chuỗi cung ứng. Cho đến hiện tại nhiều đề án tái cấu trúc TĐ và TCT đã được cấp thẩm quyền phê duyệt để triển khai thực hiện. Tuy nhiên hầu hết các đề án chưa đưa ra được chiến lược phát triển kinh doanh như những doanh nghiệp đầu tàu dẫn dắt các DNNVV trong chuỗi cung ứng, đảm bảo kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo như định hướng trong văn kiện của Đảng.

Đánh giá chung về báo cáo, người viết bình luận cho rằng chuyên đề có nội dung rộng và phức tạp. Tác giả đã phác thảo và nghiên cứu chấm phá một số nội dung cần được tập trung nghiên cứu khi xây dựng các chính sách phát triển kinh tế, đặc biệt các cơ chế khuyến khích thu hút đầu tư khu vực tư nhân một nguồn vốn rất quan trọng chiếm tỷ trọng trên 50% tổng nguồn vốn huy động (năm 2011 chiếm 50,7%). Cho đến hiện nay hầu như chưa có mấy công trình nghiên cứu và phân tích hiện trạng đầu tư của khu vực tư nhân; các số liệu thống kê cũng dựa vào phương thức suy diễn và ước tính trên cơ sở đầu tư toàn xã hội để đảm bảo tăng trưởng GDP hàng năm khấu trừ đầu tư của khu vực DNNN và doanh nghiệp FDI. Trong tình hình khó khăn đó, báo cáo được hoàn thành là một cố gắng lớn của tác giả và các kết quả đạt được đáng khích lệ và cần được trao đổi, phân tích kỹ để thống nhất nhận định và đánh giá, từ đó có các khuyến nghị cho các nghiên cứu tiếp theo. Các kết quả nghiên cứu tuy chỉ mới bước khởi đầu, nhưng đã chỉ ra được sự cấp thiết của vấn đề, bởi vì tổng nguồn vốn đầu tư phát triển của cả nước theo các nhà nghiên cứu trên 3 triệu tỷ đồng, trong khi đầu tư của nguồn vốn ngân sách kể cả trái phiếu chỉ ở mức chưa đến 250.000 tỷ đồng, còn lại nguồn vốn đầu tư của khu vực tư nhân thực sự rất lớn vì vậy cơ chế chính sách cần được xây dựng để đảm bảo nguồn vốn này đầu tư ngày càng hiệu quả.

ĐẦU TƯ TRỰC TIẾP NƯỚC NGOÀI ĐỐI VỚI QUÁ TRÌNH THỰC HIỆN TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ GẮN VỚI CHUYỂN ĐỔI MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG THEO HƯỚNG NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG, HIỆU QUẢ VÀ NĂNG LỰC CẠNH TRANH GIAI ĐOẠN 2013-2020

Đặng Xuân Quang

Kể từ năm 1986, Việt Nam đã thực hiện đường lối Đổi mới, bằng sự nỗ lực to lớn của toàn dân và sự ủng hộ và hợp tác của cộng đồng quốc tế, Việt Nam đã vượt qua nhiều khó khăn thách thức, đạt được những thành tựu to lớn và có ý nghĩa lịch sử: Đất nước đã ra khỏi tình trạng kém phát triển, bước vào nhóm nước có thu nhập trung bình; kinh tế vĩ mô cơ bản ổn định, duy trì được tốc độ tăng trưởng khá cao (bình quân khoảng 7%/năm); đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân được cải thiện rõ rệt; chính trị - xã hội ổn định; quốc phòng, an ninh được giữ vững, trật tự an toàn xã hội được bảo đảm; vị thế quốc tế không ngừng được nâng cao. Việt Nam đã trở thành địa điểm được ngày càng nhiều nhà đầu tư nước ngoài tin cậy, lựa chọn đầu tư, kinh doanh.

Thực hiện nhất quán đường lối đổi mới, trong những năm qua, Chính phủ Việt Nam đã không ngừng cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh. Hệ thống pháp luật chính sách đầu tư đã không ngừng được hoàn thiện theo hướng ngày càng đơn giản, thông thoáng, minh bạch và thuận lợi hơn cho các nhà đầu tư. Chính phủ cũng đã nỗ lực huy động các nguồn vốn đầu tư trong nước và nước ngoài để nâng cấp hệ thống kết cấu hạ tầng, đào tạo nguồn nhân lực. Hệ thống quy hoạch ngành, lãnh thổ được rà soát, cập nhật và bổ sung tạo dựng khuôn khổ pháp lý thúc đẩy hoạt động cạnh tranh lành mạnh.

Thực tiễn những năm qua cho thấy việc thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài là một chủ trương đúng đắn, đã góp phần thực hiện nhiều mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội quan trọng của đất nước. Đến hết tháng 2/2013 đã có 14.550 dự án còn hiệu lực, tổng vốn đăng ký đạt gần 211 tỷ USD, vốn thực hiện đạt gần 100 tỷ USD. Khu vực ĐTNN chiếm khoảng 25% tổng vốn đầu tư xã hội; kim ngạch xuất khẩu chiếm trên 60% tổng kim ngạch xuất khẩu cả nước năm 2012; đóng góp vào ngân sách đạt 14,2 tỷ USD trong giai đoạn 2001-2010 và khoảng 3,7 tỷ USD năm 2012; phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, tạo nhiều việc làm, với trên 2 triệu lao động trực tiếp, từ 3-4 triệu lao động gián tiếp.

Trên thực tế, khu vực doanh nghiệp ĐTNN ngày càng lớn mạnh trở thành một bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế đất nước, được khuyến khích phát triển ổn định, lâu dài, bình đẳng với các thành phần kinh tế khác, góp phần phát huy nội lực và lợi thế so sánh của Việt Nam, tác động tích cực đến quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế góp phần vào quá trình tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

Nhân diện tái cơ cấu nền kinh tế Việt Nam hiện nay

Thành công của đổi mới và hội nhập kinh tế quốc tế của nước ta trong hơn 25 năm qua đã được thừa nhận một cách rộng rãi ở cả trong và ngoài nước. Tốc độ tăng trưởng kinh tế trung bình hàng năm giai đoạn 2000-2010 là 7,26%; GDP theo giá thực tế năm 2011 đã gấp hơn 3,8 lần so với năm 2000; nước ta đã trở thành quốc gia có mức thu nhập trung bình thấp. Đã đạt được thành tích vượt bậc về xóa đói giảm nghèo; cơ cấu kinh tế đã từng bước chuyển đổi tích cực theo hướng hiện đại; cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội đã được cải thiện đáng kể cả về số lượng và chất lượng; đã thu hẹp đáng kể khoảng cách phát triển so với các nền kinh tế khác trong khu vực.

Cơ cấu sản xuất nông nghiệp đã bước đầu phát huy được lợi thế của từng vùng; một số sản phẩm nông nghiệp đã trở thành mặt hàng xuất khẩu chủ lực, có năng lực cạnh tranh

trên thị trường thế giới. Cơ cấu công nghiệp đã có sự chuyển dịch theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa; một số ngành công nghiệp quan trọng đã bắt đầu hình thành, trở thành động lực cho tăng trưởng nói chung và tăng trưởng công nghiệp nói riêng. Các ngành dịch vụ phát triển đa dạng, một số loại dịch vụ hiện đại, giá trị gia tăng cao phát triển rất nhanh. Các vùng kinh tế trọng điểm phát triển khá nhanh, đóng góp lớn vào GDP và tăng trưởng GDP của cả nước.

Cơ cấu thành phần kinh tế đã thay đổi căn bản; Cơ cấu lao động đã chuyển dịch tích cực, phù hợp với dịch chuyển cơ cấu ngành, thành phần và vùng kinh tế. Nguồn vốn đầu tư phát triển được đa dạng hóa và liên tục tăng cao. Vốn đầu tư nhà nước đã được đầu tư một cách tập trung hơn vào một số ngành, nhất là kết cấu hạ tầng giao thông và các dịch vụ công ích khác, đồng thời, đã quan tâm đầu tư nhiều hơn cho vùng nghèo, xã nghèo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

Tuy vậy, cơ cấu kinh tế nước ta hiện nay đã bộc lộ không ít những yếu kém nội tại. Tăng trưởng GDP tuy vẫn ở mức tương đối cao nhưng đang có xu hướng giảm dần; chất lượng tăng trưởng còn thấp. Quy mô các ngành kinh tế còn nhỏ và phân tán; sản xuất công nghiệp phần lớn còn ở dạng gia công, lắp ráp, giá trị gia tăng nội địa thấp. Đa số các sản phẩm có đóng góp lớn trong GDP và kim ngạch xuất khẩu đều là sản phẩm nông nghiệp, thủy sản và khoáng sản, các sản phẩm công nghiệp sơ chế và dịch vụ phục vụ tiêu dùng thâm dụng nhiều lao động phổ thông. Số ngành, lĩnh vực có công nghệ tiên tiến, hiện đại còn ít; công nghiệp phụ trợ chưa phát triển, còn mất cân đối lớn giữa các khâu trong chuỗi sản xuất và cung ứng.

Tỷ trọng của sản xuất nông nghiệp vẫn còn khá lớn; thủy sản phát triển chưa đồng bộ về nuôi trồng, đánh bắt, chế biến và các dịch vụ khác. Chuyển dịch cơ cấu sản xuất nông nghiệp và nông thôn theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá còn chậm. Dịch vụ phát triển chậm so với tiềm năng.

Kinh tế vùng chưa hình thành bằng sự kết nối hữu cơ, hợp tác và bổ sung lẫn nhau giữa các địa phương trong vùng dựa trên lợi thế so sánh và lợi thế cạnh tranh của vùng nói chung và của từng địa phương nói riêng. Thay vào đó là sự chia cắt, cát cứ và phân tán về không gian phát triển theo đơn vị hành chính cấp tỉnh. Các vùng kinh tế động lực chưa phát huy đầy đủ vai trò đầu tàu lôi kéo các vùng khác cùng phát triển; chênh lệch về trình độ phát triển và mức sống dân cư vẫn khá cao và đang có chiều hướng tăng lên.

Cơ cấu đầu tư còn chưa hợp lý. Một số ngành có đóng góp lớn cho nền kinh tế, hoặc có hiệu quả cao, có độ nhạy cảm hoặc lan tỏa lớn chưa được đầu tư tương xứng; đầu tư vào các ngành công nghệ cao chưa đáng kể và các ngành này chưa thực sự trở thành đích đến hấp dẫn của các nhà đầu tư. Đầu tư nhà nước còn phân tán, dàn trải, chưa đồng bộ; làm tăng chi phí và giảm hiệu quả sử dụng vốn đầu tư. Sử dụng các nguồn lực khác như đất đai, tài nguyên thiên nhiên và lao động vẫn còn lãng phí.

Cơ cấu thành phần kinh tế còn bất hợp lý về phân bố nguồn lực. Các doanh nghiệp nhà nước chưa phát huy tốt vai trò dẫn dắt, chủ đạo trong chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đổi mới và phát triển công nghệ. Kinh tế tư nhân trong nước còn nhỏ và yếu; kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài gia tăng nhanh chóng, nhưng tác động của chúng đối với chuyển giao công nghệ, nâng cao và phát triển năng lực công nghệ của nền kinh tế là chưa đáng kể. Các doanh nghiệp chưa đủ sức tham gia vào mạng sản xuất, chuỗi cung ứng và hệ thống phân phối toàn cầu.

Những yếu kém nói trên do nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan, nhưng chủ yếu là do các nguyên nhân chủ quan.

Mô hình tăng trưởng theo chiều rộng đã duy trì quá lâu. Môi trường kinh doanh còn có hạn chế trên nhiều mặt. Thủ tục hành chính còn phiền hà và tốn kém; chính sách, pháp luật chưa ổn định, hiệu lực thực thi chưa cao, nên chưa tạo được niềm tin và độ an toàn đủ để khuyến khích các nhà đầu tư, doanh nghiệp đầu tư lớn dài hạn vào đổi mới, nâng cao trình độ công nghệ và năng lực cạnh tranh; chưa hạn chế và loại trừ được các hành vi kinh doanh theo hướng đầu cơ, trục lợi.

Quản trị doanh nghiệp nhà nước chưa theo kịp với các nguyên tắc và thông lệ thị trường; nội lực về vốn, về kỹ năng và trình độ quản trị kinh doanh của khu vực kinh tế ngoài nhà nước nói chung còn yếu kém; cơ chế quản lý nhà nước đối với phân bổ và sử dụng các nguồn lực quốc gia chưa thật sự hiệu quả. Trong không ít trường hợp, phân bổ vốn đầu tư, lựa chọn dự án đầu tư, giao đất, cho thuê đất và cấp phép khai thác tài nguyên, khoáng sản,... còn theo cơ chế xin-cho dưới nhiều hình thức khác nhau; thiếu tiêu chí đo lường, thẩm định hiệu quả kinh tế-xã hội một cách rõ ràng, cụ thể; làm sai lệch, thậm chí phá vỡ quy hoạch đầu tư, quy hoạch và không gian phát triển đã được phê duyệt.

Chế độ khuyến khích ưu đãi đầu tư chưa tập trung khai thác, phát triển các ngành, sản phẩm có lợi thế; còn thiếu mục tiêu cụ thể, thiếu điều kiện, tiêu chí và công cụ ràng buộc trách nhiệm đối với người nhận hỗ trợ, ưu đãi; mức độ hỗ trợ chưa lớn đủ mức để thu hút sự quan tâm thực sự của các nhà đầu tư có tiềm năng và uy tín. Công tác kiểm tra, giám sát, đánh giá việc thực hiện các chính sách ưu đãi, hỗ trợ đầu tư còn yếu và chưa được tiến hành thường xuyên.

Cùng với duy trì quá lâu mô hình tăng trưởng theo chiều rộng, thị tư duy, chủ trương, chính sách và cách thức quản lý, điều hành nền kinh tế ở các cấp, các ngành chưa thay đổi kịp thời; chậm khắc phục các điểm nghẽn kìm hãm gia tăng năng suất và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Gia tăng vốn đầu tư dưới các hình thức và kênh khác nhau vẫn là công cụ chủ yếu để thúc đẩy tăng trưởng. Để đáp ứng yêu cầu nói trên, chính sách tài khoá và tiền tệ mở rộng đã phải liên tục duy trì trong nhiều năm; và đó là một trong các nguyên nhân quan trọng của lạm phát cao và bất ổn kinh tế vĩ mô ở nước ta trong thời gian gần đây.

Đầu tư trực tiếp nước ngoài với những đóng góp vào quá trình tái cơ cấu nền kinh tế của Việt Nam trong những năm qua

Trong giai đoạn đầu mở cửa, ĐTNN là giải pháp hữu hiệu góp phần đưa Việt Nam ra khỏi tình thế khó khăn của tình trạng bị bao vây, cấm vận; khẳng định xu thế mở cửa và quan điểm “Việt Nam muốn là bạn của các nước trong cộng đồng thế giới”. Trong các giai đoạn tiếp theo, ĐTNN là nguồn vốn bổ sung quan trọng trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội, góp phần đáng kể thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, tăng năng lực sản xuất, đổi mới công nghệ, khai thông thị trường quốc tế, gia tăng kim ngạch xuất khẩu, cải thiện cán cân thanh toán quốc tế, đóng góp ngân sách nhà nước, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao và tạo thêm việc làm.

Bên cạnh những đóng góp trực tiếp nêu trên, ĐTNN đã có tác động lan tỏa đến các thành phần kinh tế khác của nền kinh tế, trong đó có việc khơi dậy các nguồn lực đầu tư trong nước, tạo sức ép cạnh tranh, thúc đẩy đổi mới và chuyển giao công nghệ, nâng cao hiệu quả sản xuất; phát triển ngành công nghiệp phụ trợ, góp phần đưa Việt Nam từng bước tham gia chuỗi giá trị sản xuất toàn cầu. Đến nay, Việt Nam đã trở thành điểm đến của nhiều tập đoàn hàng đầu trên thế giới trong nhiều lĩnh vực khác nhau như BP, Total, Toyota, Canon, Samsung, Intel, Unilever... với những sản phẩm chất lượng quốc tế, qua đó vừa góp phần khẳng định vị thế của Việt Nam trên bản đồ khu vực và thế giới, vừa góp phần tạo động lực cạnh tranh cho các doanh nghiệp trong nước nhằm thích ứng trong bối cảnh toàn cầu hóa. ĐTNN cũng đóng vai trò tích cực trong việc hỗ trợ cho quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước, khuyến khích đổi mới thủ tục hành chính và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường.

Thứ nhất, ĐTNN góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực đầu tư trong nước

Đến hết tháng 12 năm 2012, cả nước có 14.522 dự án ĐTNN còn hiệu lực, tổng vốn đăng ký 210,5 tỷ USD, vốn thực hiện 100,6 tỷ USD (chiếm 47,7% vốn đăng ký). ĐTNN là khu vực phát triển năng động nhất với tốc độ tăng GDP cao hơn tốc độ tăng trưởng cả nước: năm 1995 GDP của khu vực ĐTNN tăng 14,98% trong khi GDP cả nước tăng 9,54%; tốc độ này tương ứng là 11,44% và 6,79% (2000), 13,22% và 8,44% (2005), 8,12% và 6,78% (2010). Tỷ trọng đóng góp của khu vực ĐTNN trong GDP tăng dần, từ 2% GDP (1992), lên 12,7% (2000), 16,98% (2006) và 18,97% (2011). So sánh với mức trung bình của thế giới, đóng góp của khu vực ĐTNN vào GDP của Việt Nam cao hơn 7,7 điểm % cho thấy ảnh hưởng của ĐTNN đối với nền kinh tế của Việt Nam là khá lớn. Cụ thể:

ĐTNN bổ sung cho tổng vốn đầu tư xã hội: vốn ĐTNN thực hiện tăng nhanh qua các thời kỳ, từ khoảng 20,67 tỷ USD, chiếm 24,32% tổng vốn đầu tư xã hội (1991- 2000) lên 69,47 tỷ USD, chiếm 22,75% tổng vốn đầu tư xã hội (2001- 2011). Tỷ trọng khu vực ĐTNN trong cơ cấu kinh tế giai đoạn 2000- 2011 tăng 5,4%.

Góp phần quan trọng vào xuất khẩu: trước năm 2001, xuất khẩu của khu vực ĐTNN chỉ đạt 45,2% tổng kim ngạch, kể cả dầu thô. Từ năm 2003, xuất khẩu của khu vực này bắt đầu vượt khu vực trong nước và dần trở thành nhân tố chính thúc đẩy xuất khẩu, chiếm khoảng 64% tổng kim ngạch xuất khẩu năm 2012.

ĐTNN góp phần làm thay đổi cơ cấu mặt hàng xuất khẩu theo hướng giảm tỷ trọng sản phẩm khai khoáng, mặt hàng sơ cấp, tăng dần tỷ trọng hàng chế tạo⁷⁸, mở rộng thị trường xuất khẩu nhất là sang Hoa Kỳ, EU, làm thay đổi đáng kể cơ cấu xuất khẩu; góp phần ổn định thị trường trong nước, hạn chế nhập siêu thông qua việc cung cấp cho thị trường nội địa các sản phẩm chất lượng cao do doanh nghiệp trong nước sản xuất thay vì phải nhập khẩu như trước đây.

Đóng góp vào nguồn thu ngân sách: đóng góp của ĐTNN vào ngân sách ngày càng tăng, từ 1,8 tỷ USD (1994 – 2000) lên 14,2 tỷ USD (2001 – 2010). Năm 2012, nộp ngân sách của khu vực ĐTNN (không kể dầu thô) là 3,7 tỷ USD, chiếm 11,9% tổng thu ngân sách (18,7% tổng thu nội địa, trừ dầu thô).

Thứ hai, ĐTNN thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng CNH, HĐH

Hiện nay, 58,4% vốn ĐTNN tập trung vào lĩnh vực công nghiệp - xây dựng với trình độ công nghệ cao hơn mặt bằng chung của cả nước, tốc độ tăng trưởng đạt bình quân gần 18%/năm, cao hơn tốc độ tăng trưởng toàn ngành, tạo ra gần 45% giá trị sản xuất công nghiệp, góp phần hình thành một số ngành công nghiệp chủ lực của nền kinh tế như viễn thông, khai thác, chế biến dầu khí, điện tử, công nghệ thông tin, thép, xi măng..., góp phần nhất định vào việc chuyển dịch cơ cấu nông nghiệp, đa dạng hóa sản phẩm, nâng cao giá trị hàng hóa nông sản xuất khẩu và tiếp thu một số công nghệ tiên tiến, giống cây, giống con có năng suất, chất lượng cao đạt tiêu chuẩn quốc tế, tạo ra một số phương thức mới, có hiệu quả cao, nhất là các dự án đầu tư vào phát triển nguồn nguyên liệu, góp phần cải thiện tập quán canh tác và điều kiện hạ tầng yếu kém, lạc hậu ở một số địa phương.

Khu vực ĐTNN đã tạo nên bộ mặt mới trong lĩnh vực dịch vụ chất lượng cao như khách sạn, văn phòng căn hộ cho thuê, ngân hàng, bảo hiểm, kiểm toán, tư vấn luật, vận tải biển, lô-gi-stíc, siêu thị... Các dịch vụ này cũng góp phần tạo ra phương thức mới trong phân phối hàng hóa, tiêu dùng, kích thích hoạt động thương mại nội địa và góp phần tăng kim ngạch xuất khẩu hàng hóa.

⁷⁸Trước năm 2003, dầu thô chiếm tới gần một nửa xuất khẩu của khu vực ĐTNN. Từ năm 2007, tỷ lệ dầu thô trong tổng kim ngạch xuất khẩu chỉ còn khoảng 7%.

Thứ ba, ĐTNN tạo việc làm, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực và thay đổi cơ cấu lao động

Hiện nay khu vực ĐTNN tạo ra trên 2 triệu lao động trực tiếp và khoảng 3 - 4 triệu lao động gián tiếp, có tác động mạnh đến chuyển dịch cơ cấu lao động theo hướng CNH, HĐH. Doanh nghiệp ĐTNN được xem là tiên phong trong việc đào tạo tại chỗ và đào tạo bên ngoài, nâng cao trình độ của công nhân, kỹ thuật viên, cán bộ quản lý, trong đó một bộ phận đã có năng lực quản lý, trình độ khoa học, công nghệ đủ sức thay thế chuyên gia nước ngoài. Ngoài ra, ĐTNN đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao chất lượng lao động thông qua hiệu ứng lan tỏa lao động cho các bên liên quan.

Thứ tư, ĐTNN là kênh chuyển giao công nghệ quan trọng, góp phần nâng cao trình độ công nghệ của nền kinh tế

Khu vực ĐTNN sử dụng công nghệ cao hơn hoặc bằng công nghệ tiên tiến đã có trong nước và thuộc loại phổ cập trong khu vực. Từ năm 1993 đến nay, cả nước có 951 hợp đồng chuyển giao công nghệ đã được phê duyệt/đăng ký, trong đó có 605 hợp đồng của doanh nghiệp ĐTNN, chiếm 63,6%⁷⁹. Thông qua hợp đồng chuyển giao công nghệ, khu vực ĐTNN đã góp phần thúc đẩy chuyển giao công nghệ tiên tiến vào Việt Nam, nâng cao năng lực công nghệ trong nhiều lĩnh vực. Xét về cấp độ chuyển giao công nghệ, công nghiệp chế biến, chế tạo đạt hiệu quả cao nhất. Theo Bộ Khoa học và Công nghệ, một số ngành đã thực hiện tốt chuyển giao công nghệ như dầu khí, điện tử, viễn thông, tin học, cơ khí chế tạo, ô tô, xe máy, dệt may và giày dép, trong đó viễn thông, dầu khí được đánh giá có hiệu quả nhất.

Tác động lan tỏa công nghệ của khu vực ĐTNN được thực hiện thông qua mối liên kết sản xuất giữa doanh nghiệp ĐTNN với doanh nghiệp trong nước, qua đó tạo điều kiện để doanh nghiệp trong nước tiếp cận hoạt động chuyển giao công nghệ. Nhìn chung, khu vực ĐTNN có tác động lan tỏa gián tiếp tới khu vực doanh nghiệp sản xuất trong nước cùng ngành và doanh nghiệp dịch vụ trong nước khác ngành. Bên cạnh đó, thông qua mối quan hệ với doanh nghiệp ĐTNN, doanh nghiệp trong nước ứng dụng công nghệ sản xuất tương tự để sản xuất sản phẩm/dịch vụ thay thế và sản phẩm/dịch vụ khác để tránh cạnh tranh. Đồng thời có tác động tạo ra các ngành sản xuất, dịch vụ khác trong nước để hỗ trợ cho hoạt động của các doanh nghiệp ĐTNN.

Thứ năm, ĐTNN có tác động nâng cao năng lực cạnh tranh ở cả ba cấp độ quốc gia, doanh nghiệp và sản phẩm

Nhiều sản phẩm xuất khẩu Việt Nam đủ sức cạnh tranh và có chỗ đứng vững chắc trên các thị trường Hoa Kỳ, EU, Nhật Bản. Kết quả phân tích các chỉ tiêu về vốn, công nghệ, trình độ quản lý, khả năng tiếp cận thị trường (đầu vào và tiêu thụ sản phẩm) và năng lực tham gia mạng sản xuất toàn cầu cho thấy năng lực cạnh tranh của khu vực ĐTNN cao hơn so với khu vực trong nước. Đồng thời, khu vực ĐTNN đã và đang có tác động thúc đẩy cạnh tranh của khu vực trong nước nói riêng và của nền kinh tế nói chung thông qua thúc đẩy năng suất, tăng trưởng xuất khẩu, cải thiện cán cân thanh toán quốc tế, nâng cao trình độ công nghệ, trình độ lao động và chuyển dịch cơ cấu lao động.

Thứ sáu, ĐTNN góp phần nâng cao năng lực quản lý kinh tế, quản trị doanh nghiệp, tạo thêm áp lực đối với việc cải thiện môi trường kinh doanh

Thực tiễn ĐTNN đã cho nhiều bài học, kinh nghiệm bổ ích về công tác quản lý kinh tế và doanh nghiệp, góp phần thay đổi tư duy quản lý, thúc đẩy quá trình hoàn thiện luật pháp, chính sách theo hướng bình đẳng, công khai, minh bạch, phù hợp với thông lệ quốc tế; đào tạo được đội ngũ cán bộ quản lý phù hợp với xu thế hội nhập.

⁷⁹ Theo báo cáo của Bộ Khoa học và Công nghệ

Thứ bảy, ĐTNN đã góp phần quan trọng vào hội nhập quốc tế

Hoạt động thu hút ĐTNN đã góp phần phá thế bao vây cấm vận, mở rộng quan hệ kinh tế đối ngoại, tạo thuận lợi để Việt Nam gia nhập ASEAN, ký Hiệp định khung với EU, Hiệp định Thương mại với Hoa Kỳ, Hiệp định khuyến khích và bảo hộ đầu tư với 62 quốc gia/vùng lãnh thổ và Hiệp định đối tác kinh tế (EPA) với Nhật Bản và nhiều nước.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực nêu trên, khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài thời gian qua vẫn còn bộc lộ một số tồn tại, hạn chế cần phải khắc phục trong thời gian tới, đó là:

- Thứ nhất, hiệu quả tổng thể nguồn vốn ĐTNN chưa cao.
- Thứ hai, tỷ lệ vốn thực hiện thấp so với vốn đăng ký, quy mô dự án nhỏ, nhiều dự án chậm triển khai, giãn tiến độ; dòng vốn đăng ký ĐTNN gần đây đang có xu hướng giảm.
- Thứ ba, mục tiêu thu hút công nghệ (công nghệ cao và công nghệ nguồn), chuyển giao công nghệ chưa đạt được.
- Thứ tư, tạo việc làm chưa tương xứng, đời sống người lao động chưa cao, tranh chấp và đình công có xu hướng gia tăng.
- Thứ năm, hiệu ứng lan tỏa của khu vực ĐTNN sang khu vực khác của nền kinh tế còn hạn chế.
- Thứ sáu, giá trị gia tăng tạo ra tại Việt Nam và khả năng tham gia chuỗi giá trị thấp.
- Thứ bảy, một số dự án được cấp phép nhưng chưa bảo đảm tính bền vững, gây ô nhiễm môi trường, tiêu tốn năng lượng, tài nguyên, chưa chú ý đầy đủ tới an ninh quốc phòng.
- Thứ tám, có hiện tượng chuyển giá, trốn thuế.

Một số giải pháp thu hút đầu tư nước ngoài, thúc đẩy tái cơ cấu nền kinh tế

Thời gian vừa qua, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành "*Nghị quyết số 103/NQ-CP về định hướng nâng cao hiệu quả thu hút, sử dụng và quản lý đầu tư trực tiếp nước ngoài trong thời gian tới*" nhằm thúc đẩy quá trình tái cơ cấu nền kinh tế của Việt Nam. Trên cơ sở quan điểm, định hướng đầu tư nước ngoài trong thời gian tới là nhằm tạo bước chuyển biến mạnh mẽ về thu hút đầu tư nước ngoài theo hướng chọn lọc các dự án có chất lượng, có giá trị tăng cao, sử dụng công nghệ hiện đại, thân thiện với môi trường, đặc biệt trong lĩnh vực công nghệ thông tin và công nghệ sinh học phục vụ nông nghiệp, phát triển kết cấu hạ tầng, tạo điều kiện nguồn nhân lực chất lượng cao, nghiên cứu và phát triển, dịch vụ hiện đại... Đồng thời, tăng cường thu hút các dự án quy mô lớn, sản phẩm có tính cạnh tranh cao, tham gia chuỗi giá trị toàn cầu của các tập đoàn xuyên quốc gia, từ đó xây dựng, phát triển hệ thống các ngành, doanh nghiệp phụ trợ, khuyến khích các dự án công nghiệp chuyển dần từ gia công sang sản xuất; lựa chọn các nhà đầu tư lớn, có uy tín đầu tư phát triển thị trường tài chính; chú trọng đến các dự án có quy mô vừa và nhỏ phù hợp với từng ngành kinh tế, từng địa phương. Khuyến khích, tạo điều kiện và tăng cường sự liên kết giữa các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài với nhau và với các doanh nghiệp trong nước. Quy hoạch thu hút đầu tư nước ngoài theo ngành, lĩnh vực, đối tác phù hợp với lợi thế của từng vùng, từng ngành để phát huy hiệu quả đầu tư của từng địa phương, từng vùng, phù hợp với quy hoạch chung, đảm bảo lợi ích tổng thể quốc gia và tái cấu trúc nền kinh tế theo mô hình mới.

Triển khai Nghị Quyết nêu trên, Quyết định 339/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 19/2/2013 về việc phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013- 2020 và Chỉ thị 11/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 19/6/2013 về một số nhiệm vụ triển khai trong ba năm 2013 - 2015 nhằm thực hiện đề án tổng thể tái cơ cấu kinh

tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013 - 2020, nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài cần phân bổ hợp lý và sử dụng có hiệu quả, đặc biệt là trong giai đoạn 2013 - 2020 để thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế. Dưới đây là một số giải pháp và lộ trình để góp phần thực hiện quá trình tái cơ cấu:

Một là, trước hết tái cấu trúc nguồn vốn FDI theo hướng có trọng tâm, trọng điểm như thu hút đầu tư vào cơ sở hạ tầng, giáo dục đào tạo, y tế, công nghệ cao, công nghệ sạch...với mục tiêu đổi tác tiềm năng cụ thể. Ví dụ như tháng 7 vừa qua, để phát huy lợi thế và thúc đẩy tái cơ cấu ngành, gắn doanh nghiệp trong nước với doanh nghiệp nước ngoài, đặc biệt là doanh nghiệp Nhật Bản, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1043/QĐ-TTg ngày 01/7/2013 về việc phê duyệt Chiến lược công nghiệp hóa của Việt Nam trong khuôn khổ hợp tác Việt Nam – Nhật Bản hướng đến 2020 và tầm nhìn đến năm 2030. Hiện nay, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang phối hợp với các Bộ, cơ quan liên quan xây dựng kế hoạch hành động phát triển 6 ngành ưu tiên phát triển, bao gồm: điện tử, máy nông nghiệp, chế biến nông sản, thủy sản, công nghiệp môi trường và tiết kiệm năng lượng, sản xuất ô tô và phụ tùng ô tô. Chính phủ cho biết, các Bộ đều đang triển khai các công việc được giao đúng tiến độ và đạt được kết quả đầu trên một số mặt.

Hai là, để tái cấu trúc đầu tư của khu vực có vốn FDI cần làm tốt công tác quy hoạch (quy hoạch cả nước, quy hoạch vùng, quy hoạch ngành và địa phương), các quy hoạch phải có tính tổng thể, liên kết và dài hạn, đặc biệt tránh tình trạng điều chỉnh quy hoạch để thu hút dự án bằng mọi giá. Phát triển kinh tế địa phương phải gắn với phát triển kinh tế ngành, vùng và quốc gia. Khắc phục ngay việc đầu tư không theo quy hoạch, đầu tư ngoài quy hoạch và đầu tư theo phong trào.

Ba là, rà soát lại danh mục các dự án chưa triển khai, không triển khai, tạm dừng hoạt động, giải thể, các dự án có tác động xấu đến môi trường, các dự án sử dụng công nghệ lạc hậu,... để có phương án chuyển giao cho các nhà đầu tư tiềm năng khác.

Bốn là, đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước để nhà đầu tư nước ngoài tham gia góp vốn vào một số lĩnh vực mà nhà đầu tư nước ngoài quan tâm.

Năm là, cần khẩn trương sửa đổi việc phân cấp đầu tư trực tiếp nước ngoài theo hướng Trung ương quyết định và cấp phép các dự án quan trọng và có tính vĩ mô như các lĩnh vực hạ tầng giao thông, trồng rừng, dự án sử dụng nhiều đất, dự án liên quan đến nhiều địa phương,...

Sáu là, tăng cường năng lực thẩm định, giám sát đánh giá các dự án đầu tư để nâng cao hiệu quả đầu tư của các dự án.

Bảy là, cần có nhiều giải pháp đồng bộ; đòi hỏi quyết tâm chính trị cao của cả hệ thống chính trị, đặc biệt là các bộ máy Lãnh đạo từ Trung ương đến địa phương không để tư duy nhiệm kỳ, lợi ích nhóm chi phối.

Tái cấu trúc là vấn đề sống còn của nền kinh tế hiện nay, khi cái giá cho tăng trưởng ngày một tăng, áp lực lạm phát ngày càng lớn, doanh nghiệp và người dân gặp khó khăn. Thực tiễn cuộc sống đang đòi hỏi đất nước ta phải có một cuộc đổi mới lần hai, cuộc đổi mới theo chiều sâu, để có nội lực mạnh, sức cạnh tranh cao đang đặt ra hết sức cấp bách với mục tiêu đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

BÌNH LUẬN BÁO CÁO

TS. Lê Thị Thuý

**Phó Trưởng khoa Kinh tế
Học viện Báo chí Tuyên truyền**

(Bình luận Báo cáo “Đầu tư trực tiếp nước ngoài đối với quá trình thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020”)

Sau hơn 25 năm thực hiện chính sách mở cửa, thu hút vốn đầu tư nước ngoài (ĐTNN) tại Việt Nam với việc ban hành Luật Đầu tư nước ngoài năm 1987, khu vực doanh nghiệp có vốn ĐTNN ngày càng khẳng định vai trò quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam, góp phần tích cực trong tăng trưởng kinh tế, cải thiện cán cân thanh toán, tạo việc làm trực tiếp cho người lao động và hàng triệu việc làm gián tiếp khác, là yếu tố thúc đẩy quá trình đổi mới công nghệ, nâng cao phương thức quản lý kinh doanh, tạo động lực cạnh tranh mạnh mẽ hơn trong từng ngành, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá,...

Trong báo cáo, tác giả Đặng Xuân Quang đã làm rõ được những điểm sau đây:

- Về nhận diện tái cơ cấu nền kinh tế Việt Nam hiện nay: Tác giả đã chỉ ra được những vấn đề nội tại của cơ cấu kinh tế hiện nay, đó là quy mô các ngành kinh tế nhỏ và phân tán, sản xuất công nghiệp chủ yếu là lắp ráp và gia công, công nghiệp phụ trợ chưa phát triển, thiếu sự kết nối giữa các vùng, vùng kinh tế động lực, trọng điểm chưa trở thành các đầu tàu để lôi kéo, thúc đẩy các vùng khác phát triển; cơ cấu đầu tư chưa hợp lý; cơ cấu thành phần kinh tế còn nhiều bất cập về phân bổ nguồn lực,....

Tác giả cũng đã đưa ra được những nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên, chủ yếu là do môi trường kinh doanh còn nhiều hạn chế, chính sách pháp luật chưa ổn định, hiệu lực thực thi chưa cao, quản trị doanh nghiệp chưa theo kịp nguyên tắc thị trường, chế độ, chính sách khuyến khích, ưu đãi đầu tư còn nhiều vấn đề,...

- Những đóng góp của đầu tư trực tiếp nước ngoài vào tăng trưởng kinh tế và thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế: Tác giả đã chỉ ra được những đóng góp trực tiếp, cụ thể của đầu tư nước ngoài như thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực đầu tư trong nước; thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá; tạo việc làm, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực và thay đổi cơ cấu lao động; kênh chuyển giao công nghệ quan trọng, góp phần nâng cao trình độ công nghệ của nền kinh tế; nâng cao năng lực cạnh tranh; nâng cao năng lực quản trị kinh doanh, quản trị doanh nghiệp, tạo áp lực cải thiện môi trường kinh doanh; góp phần quan trọng vào hội nhập kinh tế quốc tế,...

- Báo cáo đã làm rõ được những hạn chế, tồn tại của đầu tư trực tiếp nước ngoài thời gian qua, trong đó nhiều hạn chế rất đáng lưu tâm như tác động lan toả của khu vực đầu tư nước ngoài với các khu vực khác của nền kinh tế còn hạn chế; mục tiêu thu hút công nghệ, chuyển giao công nghệ chưa đạt được; hiện tượng chuyển giá, trốn thuế,....

- Trên cơ sở phân tích, đánh giá thực trạng đầu tư trực tiếp nước ngoài với hệ thống số liệu cập nhật, Tác giả đã đề xuất được bảy nhóm giải pháp nhằm thu hút đầu tư, thúc đẩy tái cơ cấu nền kinh tế.

Ngoài những vấn đề nêu trên (phân tích, đánh giá, những nguyên nhân và giải pháp), tôi có một số vấn đề cần thảo luận và bổ sung thêm, đặc biệt trong bối cảnh thúc đẩy tái cơ cấu nền kinh tế và phục hồi tăng trưởng hiện nay:

- (i) Đầu tư trực tiếp nước ngoài cần được đặt trong tổng thể nền kinh tế. Đầu tư trực tiếp nước ngoài là một trong những động cơ của cỗ máy tăng trưởng kinh tế Việt Nam. Do đó, cần đi sâu phân tích mối quan hệ giữa đầu tư trực tiếp nước ngoài với các động cơ khác như doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân trong nước,... trong bối cảnh tái cơ cấu nền kinh tế và phục hồi tăng trưởng.
- (ii) Phân cấp trong quản lý đầu tư trực tiếp nước ngoài là một trong những vấn đề gây ra nhiều tồn tại, hạn chế đối với đầu tư trực tiếp nước ngoài và cần được xem xét. Trong báo cáo tác giả có đề xuất giải pháp “cần khẩn trương sửa đổi việc phân cấp đầu tư trực tiếp nước ngoài...”. Tuy nhiên, tác giả chưa làm rõ thực trạng phân cấp quản lý đầu tư trực tiếp nước ngoài hiện nay và những hệ lụy của việc phân cấp. Thực tế hiện nay, nhiều hạn chế, tồn tại của đầu tư trực tiếp nước ngoài xuất phát từ cơ chế phân cấp quản lý. Chẳng hạn, phân cấp quản lý đầu tư nước ngoài đã dẫn đến tình trạng các địa phương cạnh tranh không lành mạnh, hình thành tính cục bộ địa phương, đề cao lợi ích địa phương, lợi ích nhóm, thiếu biện pháp tổng thể; các địa phương tận dụng triệt để thẩm quyền quản lý được phân cấp để đưa ra các chính sách, quy định có tính chất ưu đãi cao hơn so với quy định chung để thu hút đầu tư nước ngoài (gây tranh chấp, thiếu nhất quán trong ưu đãi đầu tư của các địa phương,...)
- (iii) Một số mặt hạn chế của đầu tư nước ngoài thời gian qua cũng cần được xem xét như: Thời gian gần đây, vốn đầu tư nước ngoài tăng thấp và phục hồi chậm sau khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế thế giới; đầu tư trực tiếp nước ngoài vào vùng nghèo, vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn, đầu tư vào nông nghiệp và nông thôn, điện, nước, tài chính, tín dụng, giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao, hoạt động phục vụ cá nhân và cộng đồng,... chiếm tỷ lệ còn thấp và chậm được cải thiện; nhiều doanh nghiệp đầu tư nước ngoài có tỷ lệ nhập khẩu cao, nhưng không chú trọng sản xuất mà chỉ tập trung vào gia công, lắp ráp và khai thác thị trường nội địa là chủ yếu, làm ảnh hưởng đến cán cân thương mại. Có những doanh nghiệp lợi dụng kẽ hở về chính sách, pháp luật của Việt Nam để thực hiện hành vi chuyển giá, kê khai lỗ hoặc lợi nhuận thấp, nên đóng góp rất hạn chế đối với nguồn ngân sách nhà nước của Việt Nam. Có những dự án đầu tư nước ngoài sử dụng công nghệ thấp, tiêu hao nhiều năng lượng, gây ô nhiễm môi trường,...
- (iv) Khung pháp luật điều chỉnh nhiều vấn đề liên quan đến đầu tư trực tiếp nước ngoài chưa được coi trọng, đặc biệt vấn đề bảo vệ môi trường, bảo vệ người tiêu dùng, trốn thuế, tránh thuế, chuyển giá,...
- (v) Về giải pháp thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, để thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế và phục hồi tăng trưởng, theo tôi:
 - Cần điều chỉnh cơ cấu đầu tư trực tiếp nước ngoài một cách hợp lý, theo hướng tăng tỷ trọng đầu tư nước ngoài như đầu tư vào kết cấu hạ tầng giao thông, nông nghiệp và nông thôn, điện, nước, tài chính, tín dụng, giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao, hoạt động phục vụ cá nhân và cộng đồng; các ngành sản xuất có yếu tố hàm lượng công nghệ, đào tạo lao động và chuyển giao công nghệ theo hướng bảo vệ môi trường và phát triển bền vững, kỹ năng,

hoạt động R&D. Tăng cường thu hút đầu tư nước ngoài vào các vùng khó khăn, vùng sâu, vùng xa.

- Xây dựng và ban hành cơ chế chính sách khuyến khích để thu hút các dự án đầu tư hình thành mạng lưới liên kết sản xuất, kinh doanh, các ngành công nghiệp phụ trợ để hình thành chuỗi giá trị, giảm chi phí đầu vào về nguyên – phụ liệu góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của sản phẩm trong nước. Có chính sách thu hút đầu tư nước ngoài, hình thành các liên kết với các doanh nghiệp trong nước về tiêu thụ, cung ứng sản phẩm để hình thành các cụm công nghiệp - dịch vụ nhằm thúc đẩy sự phát triển của các doanh nghiệp trong nước, tạo hiệu ứng lan toả.

Bên cạnh đó, cần có các chính sách để thu hút, khuyến khích đầu tư nhiều hơn vào lĩnh vực sản xuất, chế biến sử dụng các nguồn nguyên liệu, đầu vào trong nước thay vì nhập khẩu, gia công, lắp ráp.

Tiếp tục quy hoạch và tổ chức thực hiện các Khu công nghiệp, cụm công nghiệp hỗ trợ. Tạo điều kiện thuận lợi đối với việc thu hút các doanh nghiệp FDI trong lĩnh vực công nghiệp phụ trợ, đây cũng là một trong những yếu tố quan trọng để thu hút các tập đoàn lớn đến tìm hiểu, thực hiện đầu tư và cần có chính sách hỗ trợ đối với các chủ đầu tư hạ tầng khu công nghiệp, Cụm công nghiệp phụ trợ.

- Để nâng cao chất lượng và hiệu quả thu hút vốn đầu tư nước ngoài, cần có sự kết hợp chặt chẽ chính sách đầu tư nước ngoài với các chính sách điều chỉnh ngành khác, bao gồm chính sách đầu tư chung, chính sách khu công nghiệp theo hướng hình thành cụm công nghiệp có tính chuyên môn hóa và chính sách phát triển kinh tế vùng. Các chính sách này cần xây dựng trên nguyên tắc tiếp cận tổng thể quốc gia để tạo tín hiệu chung dẫn dắt đầu tư trực tiếp nước ngoài tới các ngành, vùng cần khuyến khích phát triển; hạn chế các địa phương thu hút các ngành nghề như nhau, thiếu sự phối hợp và bổ sung cho nhau giữa các ngành dẫn đến tình trạng phát triển tràn lan mà vẫn thiên lệch, thiếu chuyên môn hóa.

Trên đây là một số ý kiến bình luận của tôi về báo cáo **“Đầu tư trực tiếp nước ngoài đối với quá trình thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020”**.

KINH TẾ THẾ GIỚI VÀ VIỆT NAM: TRIỂN VỌNG VÀ THÁCH THỨC

TS. Võ Trí Thành

Kinh tế toàn cầu và khu vực

Thực trạng và triển vọng

- 2011: Tăng trưởng chậm
- 2012: Suy thoái dường như vẫn tiếp diễn
- 2013-2014: Dấu hiệu phục hồi ngày càng khó hơn
 - Dự báo của IMF tháng 10/2012: Đường cơ sở dựa vào hai giả thuyết: (1) Khu vực đồng EURO có thể cải thiện tình hình tài chính trong 6 tháng cuối năm 2013; và (2) Mỹ có thể tránh được “vách đá tài khóa” và tăng được trần nợ công.
 - Các dự báo hiện nay: cẩn trọng hơn mặc dù đã có những dấu hiệu tích cực từ nền kinh tế Mỹ và khu vực đồng Euro.

Dự báo cáo IMF tháng 10/ 2013

			Dự báo tháng 10/2013		Những khác biệt so với dự báo tháng 7/2013	
	2011	2012	2013	2014	2013	2014
Thế giới	3.9	3.2	2.9	3.6	-0.3	-0.2
Các nền kinh tế phát triển	1.7	1.5	1.2	2.0	0.0	0.0
Các nền kinh tế mới nổi và đang phát triển	6.2	4.9	4.5	5.1	-0.5	-0.4
Các nước đang phát triển ở Châu á	7.8	6.4	6.3	6.5	-0.6	-0.5
- Trung Quốc	9.3	7.7	7.6	7.3	-0.2	-0.4
- Ấn Độ	6.3	3.2	3.8	5.1	-1.8	-1.1
- ASEAN-5	4.5	6.2	5.0	5.4	-0.6	-0.3

Lưu ý: Hiện nay, Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia và Thái Lan đã giảm kế hoạch tỷ lệ tăng trưởng.

- Rủi ro chuyển sang các nền kinh tế mới nổi, đặc biệt là các nền kinh tế ở Đông Á.
 - Trung Quốc: Vấn đề ngân hàng “ngầm” (“shadow” banking) + Nợ công địa phương
 - Indonesia và Ấn Độ: Kết thúc của gói hỗ trợ QE3 là gì? → Giá trị đồng USD tăng lên + dòng vốn ra và độ bất ổn định

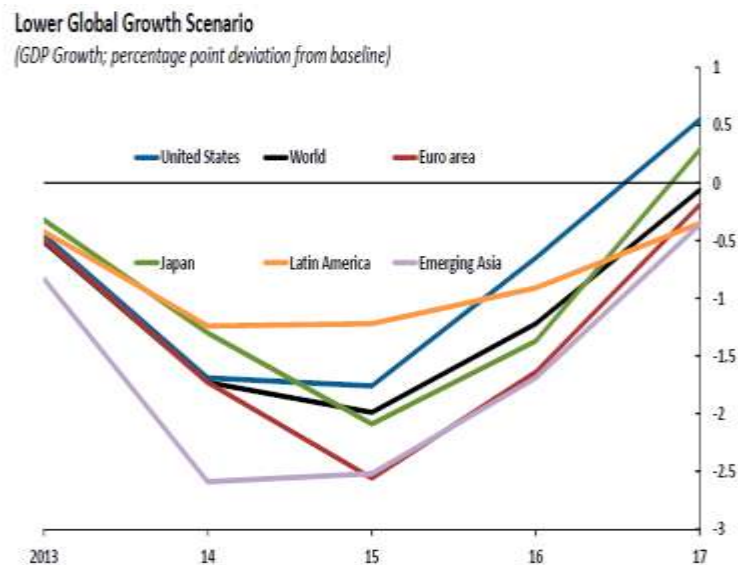
Ví dụ của Indonesia (với kết quả tăng trưởng đáng ghi nhận 6% giai đoạn 2008-12) trong những tháng gần đây

- Mất giá khoảng 15%; Ngân hàng Indonesia tăng lãi suất chính sách 25 điểm cơ bản trong tháng 6 và 50 điểm cơ bản trong tháng 7, và giảm mức tăng trưởng dự kiến cho năm 2013
- Rủi ro của hệ thống ngân hàng đối với các hoạt động cho vay giữa các ngân hàng (hệ thống ngân hàng bị toàn cầu hóa)
- Những điểm yếu của tài khoản vãng lai (nguyên nhân cốt lõi được cho là do trợ cấp năng lượng kéo dài và tổn kém của chính sách tài khóa và quá phụ thuộc vào xuất khẩu hàng hóa)

- Nền kinh tế thế giới tiếp tục đối phó với nhiều rủi ro: Khủng hoảng khu vực đồng Euro chưa kết thúc; áp lực tài khóa và trần nợ ở Mỹ; các cú sốc giá dầu/ lương thực; và sự bất ổn tài chính.

■ Rủi ro trung hạn của sản lượng tiềm năng thấp

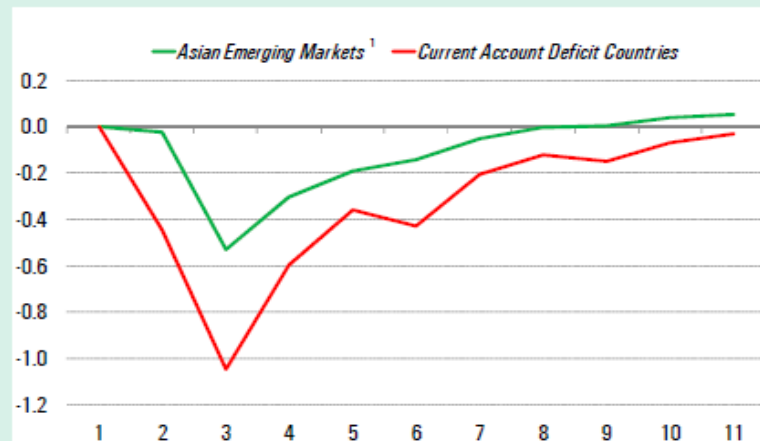
Độ lệch từ dự báo cơ bản của tăng trưởng GDP thế giới 2013-2017 (Điểm phần trăm)



Nguồn: WEO (IMF, Oct 2012)

Figure 6. Effect of 100 bp Rise in U.S. 10-Year Treasury Yield on GDP

(Average impulse response across seven Asian emerging markets)



Source: IMF staff estimates

¹ Asian EMs include India, Indonesia, Korea, Malaysia, the Philippines, Taiwan Province of China, and Thailand.

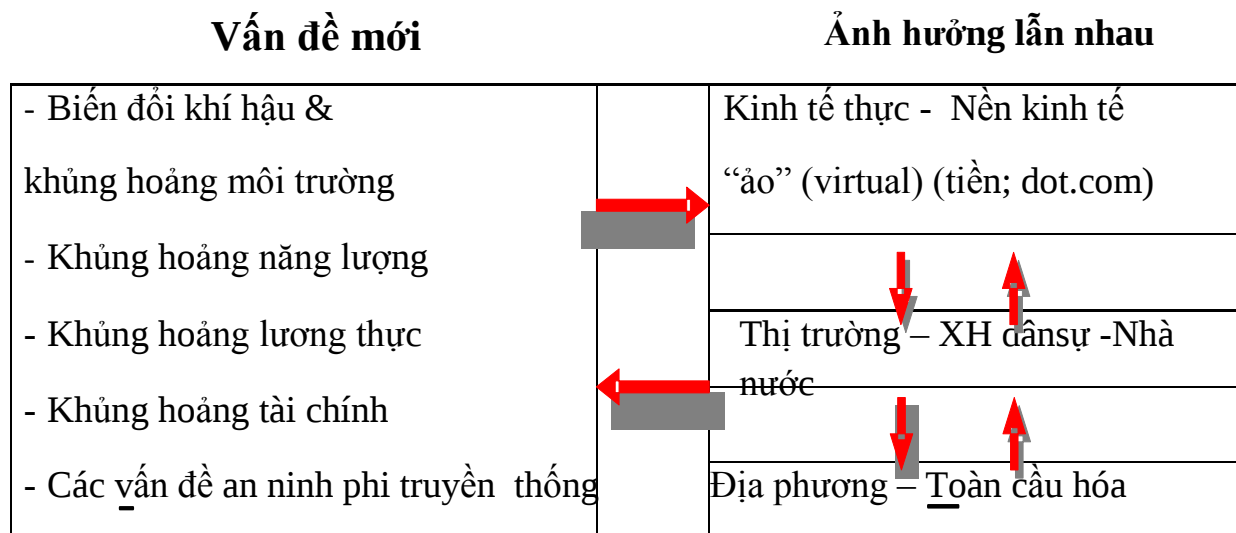
Nguồn: A-PEO (IMF, Oct 2013)

Dự báo của WB, IMF, and ANZ (2013)

GDP%	2012	WB (Jun)			ANZ (Sep)			IMF (Oct)	
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014
Cambodia	7.3	7.0	7.0	6.2				7.0	7.2
Indonesia	6.2	6.2	6.5	6.2	5.5	6.0	7.0	5.3	5.5
Lao PDR	7.9	8.0	7.7	8.3				8.3	7.8
Malaysia	5.6	5.1	5.1	5.3	4.4	4.4	5.5	4.7	4.9
Myanmar	6.4	6.5	6.6	6.7				6.8	6.9
Philippines	6.8	6.2	6.4	6.4	7.1	6.5	6.8	6.8	6.0
Singapore	1.3				3.1	2.8	4.0	3.5	3.4
Thailand	6.5	5.0	5.0	5.5	4.0	4.5	4.8	3.1	5.2
Vietnam	5.0	5.3	5.4	5.4	5.1	5.3	5.8	5.3	5.4
China	7.7	7.7	7.9	7.9	7.6	7.2	7.3	7.6	7.3

Thách thức đối với tái cơ cấu toàn cầu và khu vực

- Nền kinh tế toàn cầu đang “trong quá trình chuyển đổi” với rủi ro cao và những bất ổn, nhưng hy vọng mở ra con đường phát triển mới
- Thế giới: Phức tạp với những vấn đề mới và ảnh hưởng lẫn nhau ► Những ý tưởng mới về phát triển cân bằng hơn, tổng thể hơn, sáng tạo hơn và bền vững hơn.



- Ba dịch chuyển chủ yếu trong quá trình tái cơ cấu kinh tế
 - Cân bằng hơn giữa nền kinh tế thực và nền kinh tế “ảo” (virtual)/ tiền tệ
 - Hướng tới tăng trưởng và phát triển tổng thể
 - Hướng tới nền kinh tế sáng tạo hơn và thân thiện với môi trường hơn
- Đông Á: Dịch chuyển theo hướng
 - Tăng cường sự thống nhất khu vực (Cộng đồng Kinh tế ASEAN-AEC và Cơ chế Đối tác kinh tế toàn diện khu vực - RCEP năm 2015)
 - Cải thiện sự kết nối (giữa người với người; giữa các định chế; kết nối tổ chức với tổ chức; kết nối tự nhiên): MPAC 2012 → ASEAN+3 & kết nối APEC
 - “Cân bằng lại tăng trưởng”
 - Thúc đẩy tăng trưởng xanh

Nền kinh tế Việt Nam

Thực trạng 2001-2011

- 2001-2006: Tăng trưởng tương đối cao (trung bình 7.8% /năm); tăng đầu tư và thương mại; môi trường kinh tế vĩ mô tương đối ổn định (lạm phát thấp và cân bằng tài khoản vãng lai)
- 2007-2011 (5 năm sau gia nhập WTO): tăng trưởng giảm (mức trung 6.5%/ năm); mở rộng đầu tư và thương mại; bất ổn kinh tế vĩ mô nghiêm trọng (Thâm hụt ngân sách cao; thâm hụt thương mại và tài khoản vãng lai lớn; lạm phát cao và bất thường; chênh lệch giữa tiết kiệm – đầu tư lớn (>> 10% GDP)
- Đánh giá chung: Nền kinh tế Việt Nam chịu tác động cả vấn đề cơ cấu (chất lượng tăng trưởng thấp) và bất ổn kinh tế vĩ mô (Nền kinh tế trở nên kém thích ứng với những cú sốc từ bên ngoài)

Những thay đổi chính sách từ 2011-2012

- Tập trung vào ổn định kinh tế vĩ mô (Nghị quyết 11 của Chính phủ tháng 3/ 2011)
- “Chấp nhận” tăng trưởng thấp trong khi hỗ trợ các hoạt động nông nghiệp, DNNVV, xuất khẩu và các nhóm người nghèo/ yếu thế (Nghị quyết 11 tháng 3/2011; Nghị quyết 13 tháng 5/2012, Nghị quyết 01 & 02 tháng 1/2013)
- Khởi động các chương trình tái cơ cấu nền kinh tế theo hướng hiệu quả và bền vững hơn.
 - Khu vực tài chính và ngân hàng, tháng 3/2012
 - Khu vực DNNN, tháng 7/2012
 - Chương trình tái cơ cấu đầu tư công dự kiến sẽ được thông qua

Tình hình kinh tế 2012 đến tháng 10/2013

- Ổn định kinh tế vĩ mô được cải thiện nhưng rủi ro vẫn còn rõ
 - Lạm phát qua các năm đã giảm nhanh, còn khoảng 7%; tỷ giá hối đoái danh nghĩa tương đối ổn định; cán cân thương mại và cán cân thanh toán dương (9 tỷ USD năm 2012 và 4 tỷ USD trong 6 tháng đầu năm 2013); dự trữ ngoại tệ tăng lớn.
 - Rủi ro: lạm phát tương đối cao có nguy cơ quay lại (?); khó có thể giữ được chỉ tiêu thâm hụt ngân sách; hệ thống ngân hàng (vẫn) dễ đổ vỡ (nợ xấu) mặc dù khả năng thanh toán đã cải thiện và 9 ngân hàng nhỏ đang trong quá trình tái cơ cấu; (vẫn) chưa có niềm tin cao vào ổn định kinh tế vĩ mô.
- Khó khăn trong hoạt động kinh doanh mặc dù đã cải thiện sản lượng công nghiệp (PMI > 50 trong tháng 9 & 10) & xuất khẩu tăng (tháng 10, tăng 15.2% so với cùng kỳ năm trước)
 - Tổng cầu giảm đáng kể
 - Các DN tiếp tục gặp khó khăn trong tiếp cận tín dụng (mặc dù lãi suất cho vay giảm đáng kể)
 - Khu vực bất động sản “đóng băng” + nợ xấu lớn + “nợ từ các công trình công” lớn (khoảng 90,000 tỷ VND)
 - Hoạt động SX-KD (đặc biệt các DN trong nước) đình trệ trong những ngành, lĩnh vực
- Đánh giá chung, đổi mới cơ cấu triển khai chậm (dường như phức tạp và rắc rối hơn dự kiến ban đầu)

- Mục tiêu chính sách và việc hiện thực hóa: Có vẻ như hạ cánh khó khăn?

	2010	2011	2012	2013
Tăng trưởng M2 (%)	11.0	10.0	22.0	9 tháng: 8.6
Tăng trưởng tín dụng (%) (Mục tiêu)	32.4 (25)	12.0 (<20)	9.0 (15)	9 tháng: 6.4 (12)
Tổng đầu tư (% GDP) (Mục tiêu)	41.9 (<40)	36.4 (35-36)	33.5 (34-35)	9 tháng: 30.0 (34-35)
Đầu tư công (% of tổng I)	38.1	38.9	37.8	9 tháng: 35.0
Thâm hụt ngân sách (% of GDP)	5.6	4.9	4.8	9 tháng: 5.4 (Mục tiêu: 4.8)

Lựa chọn chính sách ngắn hạn

- Tiếp tục làm lành mạnh nền kinh tế vĩ mô (mục tiêu lạm phát tương đối thấp; tăng trưởng tín dụng giai đoạn 2014-2015: khoảng 15%/ năm)
- Dần dần phục hồi tăng trưởng kinh tế (Nghị quyết 02: giảm lãi suất nhờ lạm phát thấp hơn; giải quyết nợ xấu; miễn/ gia hạn/ giảm thuế; ứng trước phát hành trái phiếu cho phát triển cơ sở hạ tầng; khoản vay 30.000 tỷ VNĐ cho mua/ thuê nhà ở xã hội))

Vấn đề quan tâm hiện nay: tăng mức bội chi ngân sách (từ 4.8% lên 5.3% GDP) và tăng phát hành trái phiếu bổ sung (160.000 tỷ VNĐ cho phát triển cơ sở hạ tầng, hỗ trợ giải ngân ODA; giải pháp cho các khoản nợ từ các công trình công?)

Rủi ro?

- Tăng giá trị đồng đô la Mỹ (QE3?) → khó có thể giữ VNĐ hấp dẫn và tỷ giá hối đoái cạnh tranh
- Tăng “trần bội chi và đầu tư công” → Làm thế nào để đảm bảo hiệu quả đầu tư công, ổn định vĩ mô và nợ công ở mức “chấp nhận được”?

Dự báo cho kinh tế Việt Nam 2013-2015

- Triển vọng kinh tế: Việt Nam có thể không đạt được kế hoạch tăng trưởng kinh tế 5 năm 2011-15 ở mức 7.5%/ năm. Hiện nay, thận trọng hơn trong xác định mục tiêu tăng trưởng (mục tiêu cho năm 2013: tăng trưởng 5.4% và lạm phát 7%)
- Ước tính cho năm 2013 và dự báo 2014-2015
 - 2013: Tăng trưởng: 5.2% - 5.3%; Lạm phát: khoảng 7%
 - 2014: Tăng trưởng khoảng 5.5% (nhưng hầu hết 5.3% - 5.4%); 2015: 5.7% - 5.8%. Lạm phát 7% – 8% (Mục tiêu của Chính phủ: tăng trưởng 5.8% & 6%; lạm phát 7%)

Triển vọng dài hạn của Việt Nam

- Mục tiêu tham vọng
 - Ổn định vĩ mô
 - Tăng trưởng “hợp lý” (ổn định xã hội)
 - Đổi mới cơ cấu
 - Hội nhập sâu hơn (TPP, VN-EU FTA, VN-Russian CU FTA; RCEP,...)
- Cơ hội (chưa từng thấy) cho đổi mới và phát triển
 - Việt nam đang ở thời điểm quyết định cho quá trình chuyển đổi hệ/ mô hình phát triển bằng việc thiết lập cơ sở cho Việt Nam vượt qua được “bẫy thu nhập thấp”.
 - Việt Nam cần có động lực mới cho đổi mới cũng như “các nguồn lực chất lượng” cho phát triển. Tác động giữa đổi mới trong nước và hội nhập (TPP; RCEP; VN-EU FTA; VN-Russian.. Custom Union FTA;..) ngày càng sâu sắc hơn.
- ... nhưng thách thức. Các mục tiêu tham vọng có hiện thực hóa được trong bối cảnh
 - Nguồn nhân lực và tài chính hạn hẹp
 - Một xã hội nhu cầu nhiều hơn
 - Đổi mới chính trị
- Chìa khóa là lấy lại lòng tin (của thị trường và nhà đầu tư) vào ổn định kinh tế vĩ mô và đổi mới cơ cấu ở Việt Nam!

BÌNH LUẬN BÁO CÁO

PGS. TS. Trần Đình Thiên

(Bình luận Báo cáo “Kinh tế thế giới và Việt nam: Triển vọng và thách thức”)

1. Bài viết dưới dạng slides nên các ý tứ không được giải trình một cách đủ tường minh, trong mối liên hệ logic với nhau. Vì thế, việc bình luận chỉ dựa trên những cảm nhận trực tiếp các số liệu, nhận định (vấn đề) đã có. Rất may là sự trình bày của tác giả khá mạch lạc, các xu hướng được chỉ ra khá rõ.
 2. Về tình hình kinh tế thế giới và khu vực, xin được nêu mấy bình luận như sau.
 - Thứ nhất, xu hướng chung của kinh tế thế giới trong vài năm tới được dự báo xấu hơn (so với dự báo trước đây) trong tất cả các dự báo chính thức, tình hình này là hậu quả của sự xấu đi của các nền kinh tế mới nổi, đặc biệt là nhóm BRICs với hai nền kinh tế “ảm đạm” rõ rệt nhất là Trung Quốc và Ấn Độ trong khi dự báo về tình hình các nền kinh tế phát triển là “không thay đổi”. Nhận định này có vẻ cần được giải thích kỹ hơn vì ngay trong các slides có nêu mấy nhận định khác mang tính “tiêu cực” về tình hình: i) “Nền kinh tế thế giới tiếp tục đối phó với nhiều rủi ro: Khủng hoảng khu vực đồng Euro chưa kết thúc; áp lực tài khóa và trần nợ ở Mỹ; các cú sốc giá dầu/lương thực; và sự bất ổn tài chính”; ii) triển vọng đi lên không rõ ràng của nền kinh tế lớn thứ ba thế giới (Nhật bản).
 - Thứ hai, nhận định mức độ rủi ro, tính bất ổn của kinh tế thế giới vẫn cao, thậm chí tăng lên trong vài năm tới, chủ yếu do các vấn đề cơ cấu là đúng, song có lẽ cần được giải thích bổ sung và làm sâu sắc hơn nữa ở một số điểm sau: i) năng lực giải quyết các vấn đề cơ cấu (tỷ giá đồng nhân dân tệ, xu hướng dịch chuyển cơ cấu kinh tế và gia tăng đầu tư ra ngoài, triển vọng của những cải cách kinh tế đầy tham vọng) và ii) động thái trung hạn của nền kinh tế Trung Quốc.
 - Thứ ba, cần chỉ ra cụ thể hơn nội dung của quá trình tái cơ cấu kinh tế toàn cầu trong những năm tới – trong mạch tái cơ cấu rất chậm trễ của những năm vừa qua. Các slides chỉ đề cập quá chung chung, nặng về định hướng lớn, chưa thật rõ về nội hàm trong bối cảnh các nền kinh tế cả phát triển lẫn mới nổi đều đang phải đương đầu với các khó khăn cơ cấu rất cụ thể và không dễ giải quyết: *“Ba dịch chuyển chủ yếu trong quá trình tái cơ cấu kinh tế: i) Cân bằng hơn giữa nền kinh tế thực và nền kinh tế “ảo” (virtual)/ tiền tệ; ii) Hướng tới tăng trưởng và phát triển tổng thể; iii) Hướng tới nền kinh tế sáng tạo hơn và thân thiện với môi trường hơn”*.
- Việc không làm rõ nội hàm tái cơ cấu như vậy làm cho việc nhận định tác động của chúng đến quá trình phát triển kinh tế trong giai đoạn tới lẫn việc lựa chọn các chính sách và giải pháp phản ứng phù hợp trở nên khó khăn.*
- Thứ tư, đối với khu vực châu Á, có lẽ cần một sự chú ý phân tích sâu hơn vì mấy yếu tố sau. Một là đây vẫn là khu vực tranh chấp ảnh hưởng và tiềm năng xung đột cao. Vì thế, cả khía cạnh thách thức lẫn cơ hội đều cần được nhận diện xác thực hơn. Hai là năm 2015, AEC ra đời, Hiệp định ACFTA có hiệu lực đầy đủ, TPP, với tác động gia tăng cường độ theo thời gian, có mối liên hệ trực tiếp và mạnh mẽ đến đời sống kinh tế của cả khu vực.
3. Đối với triển vọng kinh tế Việt Nam, có mấy điểm cần lưu ý sau:
 - Một là, chưa thấy mối liên hệ tác động của tình hình kinh tế thế giới đến triển vọng kinh tế của Việt Nam. Cần lưu ý rằng sức khỏe nền kinh tế Việt Nam hiện nay đang rất yếu, bản thân nền kinh tế lại có độ mở cửa rất cao, cho nên, nó sẽ rất “nhạy cảm” với “thời tiết kinh tế” thế giới. Những tác động đa chiều, ngược chiều của các xu hướng kinh tế

thế giới đến Việt Nam sẽ gây ra những hệ quả - hậu quả khó dự đoán và có thể là rất nghiêm trọng.

- Cần nhận diện rõ hơn, sâu hơn trạng thái thực của nền kinh tế Việt Nam hiện nay. Các ý kiến về đánh giá tình hình – thực trạng kinh tế vẫn rất khác nhau [có thể do tiếp cận khác nhau, do xuất phát từ những động cơ khác nhau, v.v.]. Cách nhìn về “xu hướng phục hồi bắt đầu được tái lập” – dù được bổ sung bằng một nhận định là “trên cơ sở khá mong manh” vẫn cần được đặt trong bối cảnh khác – quá trình tái cấu trúc, đổi mới mô hình tăng trưởng vẫn chưa thực sự diễn ra đúng cách – để nhận định thuyết phục về chính xu thế này.

Thậm chí, cần làm rõ hơn, có lý lẽ hơn về những “song đề” đang được nêu ra gần đây: nền kinh tế đang tăng trưởng thực sự là bao nhiêu khi các cơ sở tăng trưởng yếu như vậy? Có cần chi phí để tái cơ cấu không? Lấy chi phí đó từ đâu khi ngân sách và doanh nghiệp yếu như vậy? Kế hoạch ngân sách không có phần dành ra cho tái cơ cấu thì liệu quá trình tái cơ cấu có diễn ra được không? v.v.

- Cũng cần nhận diện sự thay đổi trạng thái – tính chất của nền kinh tế Việt Nam trong tương quan sức mạnh đáng lo ngại của bốn “động lực tăng trưởng” – không đơn thuần chỉ ở các tỷ lệ số lượng giữa chúng không thật sự đủ tin cậy mà quan trọng không kém là ở các khía cạnh chất lượng. Từ sự phân tích này, cần chỉ ra những thay đổi bất thường trong xu hướng FDI hiện nay (quy mô cực lớn, đầu tư vào những “tọa độ địa lý” đặc biệt nhạy cảm về chính trị và chiến lược (Vũng Áng, Nhơn Hội) và hậu quả chiến lược của nó.
- Vấn đề cơ cấu nghiêm trọng bắt nguồn từ sự méo mó, sai lầm trong chính sách tiền tệ (diễn hình nhất là chính sách lãi suất cao và tỷ giá hối đoái “cố định” trong một nền kinh tế lạm phát cao) - nền kinh tế đẳng cấp công nghệ thấp và lệ thuộc vào nguồn đầu vào nhập khẩu từ bên ngoài – đang nghiêm trọng đến mức nào? Trả lời đúng điểm này thì mới có được những định hướng và giải pháp đúng để giải quyết nó. Đây là một điểm rất then chốt để đánh giá tương lai và triển vọng của nền kinh tế Việt Nam.
- TPP cũng là một vấn đề mới và lớn ở Việt Nam. Mặc dù tác giả đề cập đến một số “động lực” cải cách thể chế kiểu như TPP ở Việt Nam trong giai đoạn tới, song, các nhận định chưa được viết rõ – và có lẽ, còn bị khá “lỏng”. Nguyên nhân là ở cách tiếp cận – cần so sánh việc gia nhập WTO cách đây 7 năm, kết quả và hệ quả phát sinh từ đó, với việc chấp nhận các động lực cải cách tương tự hiện nay, trong đó, diễn hình là TPP.
- Cần chỉ ra rõ hơn triển vọng của các quá trình tái cơ cấu cụ thể trong giai đoạn tới. Sự thiếu thốn về nguồn lực tài chính, cách thức giải quyết vấn đề chưa rõ ràng cả ở khía cạnh tổng thể lẫn cụ thể. Đây là một vấn đề rất then chốt, mang tính thử thách quyết tâm cải cách và đua tranh phát triển quốc tế của đất nước ta trong giai đoạn tới.
- Cần đề cập thêm đến những khía cạnh ảnh hưởng đến lòng tin và sự bất ổn xã hội – hiện đang được đánh giá là “yếu chưa từng thấy” trong ít nhất 13 năm gần đây, tác động của yếu tố này đến triển vọng kinh tế - xã hội của đất nước trong những năm tới.

Chủ đề nghiên cứu này chắc chắn là rất quan trọng. Kết quả nghiên cứu thực tế về vấn đề này mà tác giả đạt được là phong phú, rõ ràng và có căn cứ vững chắc.

Tuy nhiên, do chính tầm quan trọng của vấn đề, cần có những nghiên cứu sâu, hệ thống và với cách tiếp cận đúng để nhận diện đúng tình hình và cung cấp các đề xuất phát triển tốt.