

THÔNG TIN CHUYÊN ĐỀ TÁI CƠ CẤU KINH TẾ: MỘT NĂM NHÌN LẠI

ECONOMIC RESTRUCTURING: ONE YEAR OVERVIEW

*Không được phép sử dụng bất cứ tài liệu nào do Viện Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) xuất bản
vào mục đích thương mại nếu chưa được FES đồng ý bằng văn bản*

*Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted
without the written consent of the FES*

TRUNG TÂM THÔNG TIN TƯ LIỆU

Điện thoại – Fax: (04) 37338930

E-mail: vnep@mpi.gov.vn

MỤC LỤC

I. KHÁI NIỆM TÁI CƠ CẤU KINH TẾ VÀ BỐI CẢNH TÁI CƠ CẤU KINH TẾ TẠI VIỆT NAM	2
1. Quan niệm về tái cơ cấu kinh tế	2
2. Bối cảnh tái cơ cấu kinh tế tại Việt Nam	5
II. THỰC TRẠNG MỘT NĂM TRIỂN KHAI TÁI CƠ CẤU KINH TẾ TẠI VIỆT NAM	8
1. Chủ trương, chính sách liên quan đến tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng.....	8
2. Những biện pháp cụ thể nhằm thực hiện mục tiêu tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng.....	12
2.1. <i>Tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công</i>	<i>13</i>
2.2. <i>Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước</i>	<i>20</i>
2.3. <i>Cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại.....</i>	<i>27</i>
III. ĐÁNH GIÁ CHUNG SAU MỘT NĂM THỰC HIỆN TÁI CƠ CẤU KINH TẾ VÀ MỘT SỐ BÀI HỌC RÚT RA.....	32
1. Một số đánh giá chung	32
2. Một số bài học rút ra và khuyến nghị	36
SUMMARY: ECONOMIC RESTRUCTURING: ONE YEAR OVERVIEW ...	43
TÀI LIỆU THAM KHẢO	51

TÁI CƠ CẤU KINH TẾ: MỘT NĂM NHÌN LẠI

Tháng 10 năm 2011, Hội nghị Trung ương 3 (khóa XI) đã bàn và quyết định tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh. Theo đó, trong 5 năm tới, việc cơ cấu lại nền kinh tế tập trung vào 3 lĩnh vực quan trọng nhất là: Tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công; Cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại; Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước. Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã được Chính phủ giao soạn thảo Đề án tổng thể Tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng. Ngày 19/2/2013, Thủ tướng Chính phủ đã ký 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 năm 2013 – 2020. Trong hơn một năm qua, các Bộ, Ngành, tổ chức và cơ quan liên quan đã có nhiều hoạt động và phương hướng để thực hiện chủ trương này. Tuy nhiên, quá trình tái cơ cấu còn cần giải quyết và vượt qua nhiều vấn đề để đạt được mục tiêu đề ra. Chuyên đề này tập trung rà soát lại một năm thực hiện quyết định về Tái cơ cấu nền kinh tế những việc đã làm được, chỉ ra những khó khăn, vướng mắc đang gặp phải, đồng thời, đề xuất một vài giải pháp khắc phục trong thời gian tới.

I. KHÁI NIỆM TÁI CƠ CẤU KINH TẾ VÀ BỐI CẢNH TÁI CƠ CẤU KINH TẾ TẠI VIỆT NAM

1. Quan niệm về tái cơ cấu kinh tế

a. Cơ cấu kinh tế là gì?

Theo C.Mác, cơ cấu kinh tế của xã hội là toàn bộ những quan hệ sản xuất phù hợp với quá trình phát triển nhất định của các lực lượng sản xuất vật chất. Mác đồng thời nhấn mạnh, khi phân tích cơ cấu, phải chú ý đến cả hai khía cạnh là chất lượng và số lượng, cơ cấu chính là sự phân chia về chất và tỉ lệ về số lượng của những quá trình sản xuất xã hội. *Như vậy, cơ cấu kinh tế là tổng thể các ngành, lĩnh vực, bộ phận kinh tế với vị trí, tỉ trọng tương ứng của chúng và mối quan hệ hữu cơ tương đối ổn định hợp thành.*

Khi phân tích cơ cấu kinh tế, người ta thường dựa trên hai phương diện, gồm: khía cạnh *vật chất kĩ thuật* và *kinh tế xã hội* của cơ cấu. Về mặt vật chất xã hội, các yếu tố cụ thể bao gồm: Cơ cấu theo ngành nghề, lĩnh vực kinh tế phản ánh số lượng, vị trí, tỉ trọng các ngành, lĩnh vực, bộ phận cấu thành nền kinh tế; Cơ cấu theo quy mô, trình độ kĩ thuật, công nghệ của các loại hình tổ chức sản xuất phản ánh chất lượng các ngành, lĩnh vực, bộ phận cấu thành nền kinh tế; Cơ cấu kinh tế theo vùng lãnh thổ phản ánh khả năng kết hợp, khai thác tài nguyên, tiềm lực kinh tế-xã hội của các vùng phục vụ cho mục tiêu phát triển nền kinh tế quốc dân thống nhất.

Phương diện thứ hai, xét theo cơ cấu kinh tế về mặt kinh tế-xã hội, bao gồm: Cơ cấu theo các thành phần kinh tế phản ánh khả năng khai thác năng lực tổ chức sản xuất kinh doanh của mọi thành viên xã hội; Cơ cấu kinh tế theo trình độ phát triển của quan hệ hàng hoá tiền tệ. Nó phản ánh khả năng giải quyết mối quan hệ và sự tác động qua lại giữa các ngành, lĩnh vực và các bộ phận hợp thành nền kinh tế quốc dân thống nhất.

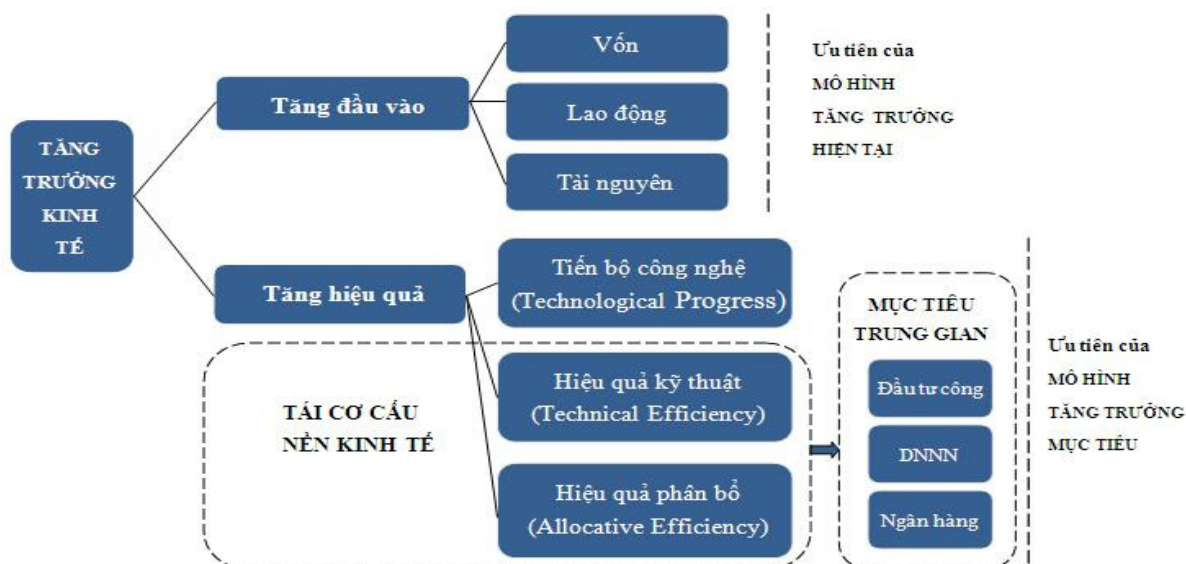
Từ những yếu tố trên, có thể thấy, một cơ cấu kinh tế hợp lý sẽ có khả năng tạo ra quá trình tái sản xuất mở rộng, đáp ứng các điều kiện: phù hợp các quy luật khách quan; phản ánh khả năng khai thác sử dụng nguồn lực kinh tế trong nước và đáp ứng yêu cầu hội nhập với quốc tế và khu vực, nhằm tạo ra sự cân đối, phát triển bền vững; phù hợp xu thế kinh tế, chính trị của khu vực và thế giới.

b. Yêu cầu đặt ra với tái cơ cấu kinh tế

Yêu cầu tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng được đặt ra trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn năm 2011 - 2020 mà Đại hội Đảng lần thứ XI thông qua, trong đó xác định rõ: thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế, trọng tâm là cơ cấu lại các ngành sản xuất và dịch vụ phù hợp với các vùng; thúc đẩy cơ cấu lại doanh nghiệp và điều chỉnh chiến lược thị trường; tăng nhanh giá trị nội địa, giá trị gia tăng và sức cạnh tranh của sản phẩm, doanh nghiệp và của nền kinh tế; phát triển kinh tế trí thức. Gắn phát triển kinh tế với bảo vệ môi trường phát triển kinh tế xanh. Chiến lược xác định: *“Chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang phát triển hợp lý giữa chiều rộng và chiều sâu, vừa mở rộng quy mô vừa chú trọng nâng cao chất lượng, hiệu quả, tính bền vững”*.

Hai khái niệm “tái cơ cấu kinh tế” và “chuyển đổi mô hình tăng trưởng” đã được giới truyền thông, nghiên cứu kinh tế và hoạch định chính sách sử dụng phổ biến trong nhiều năm qua.

Hình 1: Chuyển đổi mô hình tăng trưởng



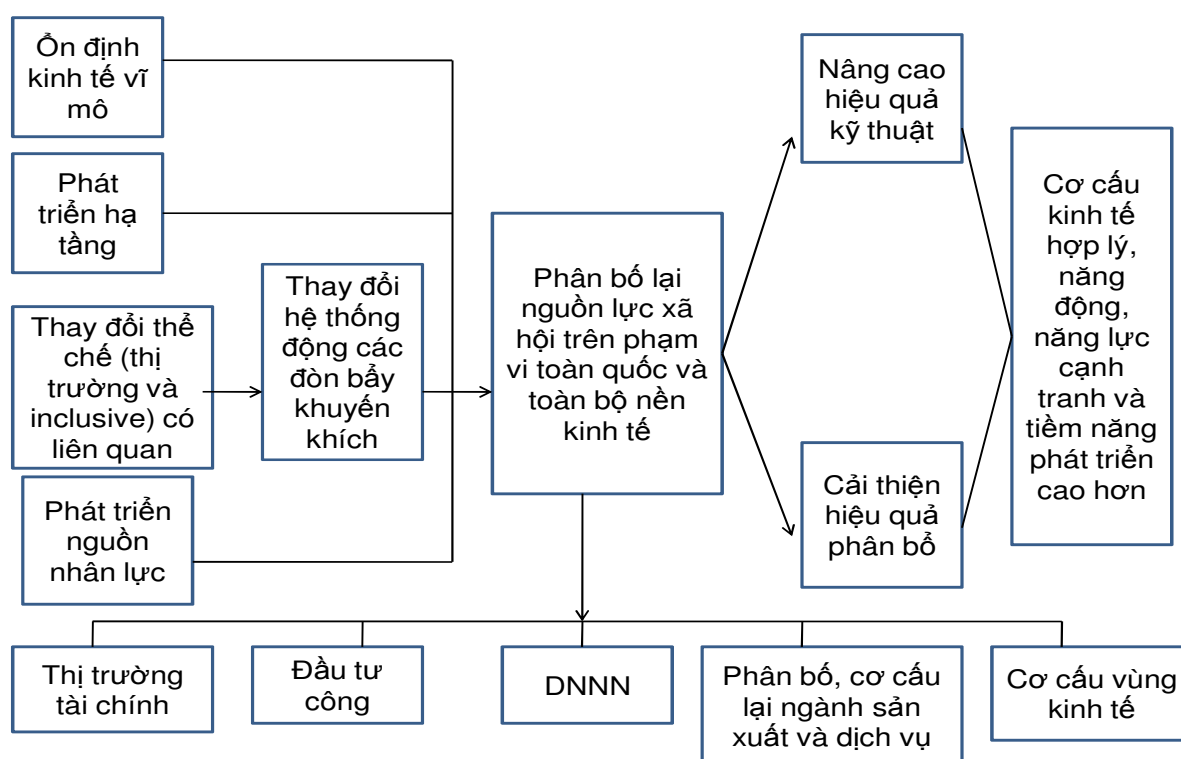
Nguồn: Kỳ yếu diễn đàn kinh tế mùa xuân (2012)-Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam

Theo quan điểm của TS. Nguyễn Đình Cung, chuyển đổi mô hình tăng trưởng hiện nay về bản chất là thay đổi động lực của tăng trưởng kinh tế; năng suất lao động, hiệu quả sử dụng các nguồn lực phải được cải thiện để dần thay thế số lượng đầu tư, lao động, tài nguyên thiên nhiên và trở thành động lực của tăng trưởng kinh tế.

Như vậy, cụ thể hơn, tái cơ cấu kinh tế là¹ quá trình phân bổ lại nguồn lực (trước hết là vốn đầu tư) trên phạm vi quốc gia nhằm cải thiện và nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực nói riêng và của toàn bộ nền kinh tế nói chung (bao gồm hiệu quả kỹ thuật và hiệu quả phân bổ). Để làm được điều đó, về chính sách, cần cải thiện và nâng cao chất lượng môi trường kinh doanh (ổn định kinh tế vĩ mô, phát triển hạ tầng, phát triển nguồn nhân lực và cải cách thể chế, v.v...) để cơ chế thị trường được vận hành tốt và phát huy đầy đủ hiệu lực trong huy động và phân bổ nguồn lực. Khởi động của tái cơ cấu kinh tế phải là đổi mới hệ thống đòn bẩy khuyến khích, thúc đẩy nguồn lực phân bổ đến những nơi sử dụng có hiệu quả cao hơn, đồng thời, buộc các doanh nghiệp, các nhà đầu tư phải đổi mới cách thức sử dụng nguồn lực, đổi mới cách thức quản lý, v.v... để nâng cao hiệu quả, năng cao năng suất và nâng cao năng lực cạnh tranh. *Như vậy, thay đổi thể chế, thay đổi tạo lập hệ thống đòn bẩy phù hợp chính là khởi đầu của quá trình tái cơ cấu kinh tế.*

¹ TS. Nguyễn Đình Cung, *Kỳ yếu diễn đàn kinh tế mùa xuân (2012)-Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam*

Hình 2: Quá trình tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở nước ta giai đoạn 2013-2020



Nguồn: Kỷ yếu diễn đàn kinh tế mùa xuân (2012)-Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam)

Đồng thời, theo chuyên gia kinh tế Trương Đình Tuyền, tiến trình tái cơ cấu nền kinh tế diễn ra dưới tác động doanh nghiệp nào mất sức cạnh tranh thì phải tái cơ cấu lại mới có thể tạo lập sức cạnh tranh mới nhằm chiếm lĩnh thị trường và đảm bảo tăng động của: (1) sự chuyển dịch lợi thế so sánh, nhất là lợi thế so sánh động; (2) sự thay đổi của thị trường và; (3) sự thay đổi chi phí sản xuất giữa các quốc gia và doanh nghiệp, làm chuyển dịch sức cạnh tranh giữa các quốc gia cũng như giữa các doanh nghiệp. Nền kinh tế nào, doanh nghiệp nào tạo được lợi thế cạnh tranh mới thì chiếm lĩnh được thị trường đặc biệt là trong điều kiện hội nhập ngày càng sâu rộng. Như vậy, có 2 yếu tố quyết định, thúc đẩy quá trình tái cơ cấu là sự tiến bộ của công nghệ và sự thay đổi của thị trường làm thay đổi chi phí sản xuất trong phạm vi quốc gia cũng như trong từng doanh nghiệp.

2. Bối cảnh tái cơ cấu kinh tế tại Việt Nam

a. Diễn biến kinh tế Việt Nam từ năm 2006 đến nay

Đã có nhiều báo cáo nghiên cứu, đánh giá diễn biến kinh tế Việt Nam 2001-2012, và thực trạng kinh tế Việt Nam hiện nay. Căn cứ vào các bằng chứng thực tiễn được phân tích và sắp xếp một cách khoa học, hầu hết chúng ta đều thống nhất nhận định về mức độ khó khăn của nền kinh tế Việt Nam và những nguyên nhân của nó.

Từ năm 2008 đến nay, nền kinh tế nước ta đã và đang trải qua thời kỳ khó khăn; và mức độ khó khăn của năm sau hình như luôn cao hơn năm trước. Năm 2012, tăng trưởng thấp nhất kể từ năm 2000; sản xuất suy giảm; đầu tư phải cắt giảm, năm 2012 chỉ còn 33,5% GDP²; lạm phát (tuy đã được kiềm chế) vẫn cao so với trước đây, so với tiêu chuẩn quốc tế; ổn định kinh tế vĩ mô vẫn mong manh; nợ xấu ngân hàng cao, và chưa có phương án xử lý đáng tin cậy; thị trường tín dụng ngưng trệ; thị trường BĐS đóng băng; TTCK suy giảm và đi xuống; đời sống của dân cư giảm sút; sức khỏe của doanh nghiệp đang giảm sút; nguồn “năng lượng” tích trữ nhiều năm trước 2008 của không ít doanh nghiệp đang cạn dần, số doanh nghiệp giải thể, phá sản và tạm ngừng hoạt động đạt mức cao kỷ lục, niềm tin của nhà đầu tư giảm sút xuống mức thấp nhất kể từ năm 2005.

Bên cạnh nguyên nhân từ bên ngoài, thì theo đánh giá của TS. Nguyễn Đình Cung, thực trạng hiện nay của nền kinh tế nước ta do ba lớp nguyên nhân nội tại. Lớp nguyên nhân trực tiếp chính là chuyển trọng tâm chính sách, thực hiện kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô (thắt chặt tài khóa, thắt chặt tiền tệ và tín dụng, lãi suất cao, hạn chế, khống chế vốn tín dụng cho các ngành nhạy cảm, “phi sản xuất”... Lớp thứ hai chính là các yếu tố buộc chúng ta phải thay đổi trọng tâm chính sách bằng nghị quyết 11/NQ-CP ngày 24 tháng 2 năm 2011 và Kết luận số 02/KL-TW ngày 16 tháng 3 năm 2011... Cụ thể là từ năm 2006 dưới áp lực của đẩy mạnh tăng trưởng, chúng ta đã chú trọng gia tăng đầu tư. Chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ buộc phải mở rộng để hỗ trợ đầu tư và tăng trưởng. Điều đó kết hợp với dòng vốn vào quá mức từ bên ngoài đã làm cho cung tiền tệ trở nên quá mức, và nền kinh tế trở nên tăng trưởng nóng, lạm phát cao và bất ổn lớn về kinh tế vĩ mô.

Lớp nguyên nhân thứ ba, nguyên nhân cơ bản là yếu kém của cơ cấu và lạc hậu của mô hình tăng trưởng với hệ thống thể chế không còn phù hợp, hệ thống khuyến khích thiên về thúc đẩy hành vi “trục lợi địa tô” thay vì đầu tư tạo ra lợi nhuận, nâng cao giá trị gia tăng. Trong bối cảnh đó, đáng lẽ, ngay từ năm 2006-2007, chúng ta phải đổi mới mạnh hơn theo cơ chế thị trường, thay đổi cơ cấu, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Thay vì đổi mới mô hình tăng trưởng, chúng ta đã ưu tiên kích thích tăng trưởng theo mô hình đã không còn phù hợp. Chính điều đó đã làm cho phân bổ nguồn lực vốn đã sai lệch, kém hiệu quả trở nên sai lệch và kém hiệu quả hơn.

Cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới đã ảnh hưởng mạnh đến tăng trưởng ở nước ta. Năm 2007, tăng trưởng GDP của nước ta đạt 8,48%, đến năm 2008 giảm xuống 6,18%, dự kiến cả năm 2013 tăng khoảng 5,2 – 5,5%. Tuy nhiên, tăng trưởng kinh tế ở nước ta chủ yếu theo số lượng. Việc tăng trưởng do yếu tố đầu tư vốn chiếm khoảng 57,5%, do yếu tố tăng lao động khoảng 20%. Cả hai yếu tố chiếm khoảng 77,5%, còn yếu tố năng suất và hiệu quả chiếm 22,5%, trong lúc đó các nước trong khu vực, yếu tố năng suất và hiệu quả chiếm 36%-40%. TFP hiện nay còn không đáng kể, chỉ dưới 5%.

². Tỷ lệ vốn đầu tư/GDP năm 2000: 34,2%; 2001: 35,4%; 2002: 37,4%; 2003: 39,0%; 2004: 40,7%; 2005: 40,9%; 2006: 41,5%; 2007: 46,5%; 2008: 41,5%; 2009: 42,7%; 2010: 41,9%; 2011: 36,4%.

Tóm lại, khó khăn của nền kinh tế Việt Nam đã kéo dài nhiều năm; và nền kinh tế mới “cất cánh” không lâu, đã dần mất động lực để “bay” tiếp. Nguyên nhân cơ bản là những yếu kém và lạc hậu của cơ cấu kinh tế; và thể chế hiện hành về phân bổ nguồn lực đang làm trầm trọng thêm những yếu kém đó của nền kinh tế. Vì vậy, không ít người lo ngại về khả năng kinh tế nước ta sẽ bước vào thời kỳ suy giảm. Với cách nhìn đó, thì giải pháp cho nền kinh tế nước ta không phải là những tính toán ngắn hạn hàng năm (như cung tiền, tín dụng, đầu tư năm nay là bao nhiêu), cũng không phải là những “gói” cứu một hay thậm chí một số ngành cụ thể, v.v... mà phải là đổi mới căn bản hệ thống động lực khuyến khích huy động và phân bổ nguồn lực để nguồn lực được phân bổ và sử dụng có hiệu quả hơn, tạo ra lợi nhuận và giá trị gia tăng ngày càng cao. Kinh nghiệm thành công của cải cách trong mấy thập kỷ qua cho thấy điều mong muốn nói trên sẽ đạt được chỉ khi thị trường và cơ chế thị trường được mở rộng hơn và hoạt động tốt hơn, cạnh tranh thực sự và bình đẳng hơn, mở cửa nhiều hơn và thực chất hơn; cơ hội nhiều hơn cho khu vực tư nhân; doanh nghiệp nhà nước và đầu tư nhà nước giảm về quy mô nhường chỗ cho khu vực tư nhân, nhất là doanh nghiệp vừa và nhỏ; môi trường kinh doanh không nhằm bảo vệ cơ hội kinh doanh và lợi ích một nhóm doanh nghiệp hay một ngành cụ thể mà tạo cơ hội cho bất cứ ai có sáng kiến và dám chấp nhận rủi ro, v.v...

Trước bối cảnh trên, quyết định tái cơ cấu kinh tế đã được đưa ra nhằm giúp nền kinh tế nước ta vượt qua được những khó khăn trước mắt; đồng thời, kịp thời điều chỉnh cơ cấu để thích ứng với những điều kiện nội tại và khách quan mới và vượt qua những thách thức có thể dự đoán trước trong tương lai để vươn lên vượt bẫy thu nhập trung bình thấp.

Mục tiêu tổng quát của tái cơ cấu kinh tế đến năm 2020 là nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực xã hội, nâng cao năng suất lao động, năng suất các yếu tố tổng hợp và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế; trên cơ sở đó, hình thành cơ cấu kinh tế hợp lý và năng động hơn, có năng lực cạnh tranh cao hơn và có tiềm năng tăng trưởng lớn hơn; thúc đẩy chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chiều rộng sang chiều sâu, góp phần đạt được các chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội mà Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011- 2020 đã xác định. Đồng thời, chuyển đổi nền kinh tế nước ta sang thời tăng trưởng dựa chủ yếu vào các nhân tố gia tăng năng suất, gia tăng hiệu quả; từ năm 2020 tiếp tục củng cố và phát triển vững chắc các yếu tố tăng năng suất và hiệu quả, tạo tiền đề đưa nền kinh tế nước ta chuyển lên trình độ phát triển cao hơn vào khoảng cuối năm 2030.

Bốn mục tiêu thành phần của tái cơ cấu kinh tế được đặt ra là:

(1) Đảm bảo tăng trưởng kinh tế ở mức hợp lý, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô một cách vững chắc với lạm phát thấp và các nền tảng vĩ mô vững mạnh; và giải quyết tốt các vấn đề an sinh xã hội.

(2) Thiết lập phát triển cân đối, hợp lý giữa các địa phương, vùng miền trên cơ sở phát huy lợi thế của từng địa phương, từng vùng và sự hỗ trợ có hiệu quả từ Trung ương.

(3) Cải thiện, nâng cấp trình độ phát triển các ngành kinh tế nói riêng và nền kinh tế nói chung thông qua việc các ngành sử dụng công nghệ cao, có giá trị gia tăng cao từng bước thay thế các ngành công nghệ thấp, thâm dụng lao động và giá trị gia tăng thấp để trở thành những ngành kinh tế chủ lực của nền kinh tế.

(4) Góp phần xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, chủ động hội nhập quốc tế và củng cố vị thế quốc gia trong quan hệ quốc tế; giữ vững ổn định chính trị, bảo đảm an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội.

Và như đã nêu ở trên, ba khâu chủ yếu của Tái cơ cấu kinh tế đã được chỉ rõ là *Tái cơ cấu đầu tư*, trước hết là đầu tư công, *Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước*, trước hết là các Tổng công ty và Tập đoàn kinh tế, *Tái cơ cấu ngân hàng và các tổ chức tài chính*, trước hết là các ngân hàng thương mại. Từng việc đã được giao cho một Bộ chủ trì xây dựng đề án. Như vậy guồng máy tái cơ cấu đã khởi động và hy vọng của sự tăng tốc.

II. THỰC TRẠNG MỘT NĂM TRIỂN KHAI TÁI CƠ CẤU KINH TẾ TẠI VIỆT NAM

1. Chính sách liên quan đến tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng

Như trên đã nêu, chủ trương tái cơ cấu kinh tế được đưa ra từ tháng 10 năm 2011. Do đó, chuyên đề này tập trung tìm hiểu việc thực hiện tái cơ cấu kinh tế trong vòng một năm (2012 – 2013) kể từ khi bắt đầu triển khai tái cơ cấu kinh tế.

Có thể nói, tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng đã thu hút sự quan tâm không chỉ của Đảng, Quốc hội, Chính phủ, mà còn của hầu như tất cả các nhóm và tầng lớp dân cư trong xã hội.

Xét về văn bản chính sách, một năm qua, Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách cả ngắn và dài hạn nhằm định hướng và hỗ trợ việc thực thi tái cơ cấu kinh tế, gồm:

(i) Nghị quyết số 13/NQ-CP ngày 10 tháng 5 năm 2012 về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường

Nhằm tháo gỡ khó khăn, tạo điều kiện thuận lợi cho sản xuất kinh doanh gắn với hỗ trợ phát triển thị trường nhưng vẫn nhất quán trong việc thực hiện mục tiêu kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội, từng bước thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 13/NQ-CP ngày 10/5/2012 về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường.

Nghị quyết số 13/NQ-CP ngày 10/5/2012 của Chính phủ với nhiều giải pháp cụ thể nhằm tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, như: Gia hạn nộp thuế giá trị gia tăng; Gia hạn nộp thuế thu nhập doanh nghiệp; Giảm tiền thuê đất; Giảm, miễn thuế thu nhập doanh nghiệp; Tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp vay được vốn; Đẩy nhanh thực hiện, giải ngân vốn đầu tư... Đây được coi là chìa khóa tháo gỡ những khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, tạo điều kiện thuận lợi cho sản xuất kinh doanh phát triển.

(ii) Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 7 tháng 1 năm 2013 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, và Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 7 tháng 1 năm 2013 về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu.

Để triển khai Nghị quyết số 01/NQ-CP và Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 7 tháng 1 năm 2013, trong 5 tháng đầu năm 2013, Bộ Tài chính đã xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, ban hành Chỉ thị số 09/CT-TTg ngày 24/5/2013 về việc tăng cường chỉ đạo điều hành thực hiện nhiệm vụ tài chính - NSNN năm 2013, yêu cầu các Bộ, cơ quan Trung ương và địa phương triển khai thực hiện đồng bộ các giải pháp về phát triển kinh tế - xã hội; tăng cường quản lý thu, chống thất thu và xử lý nợ đọng thuế; tăng cường quản lý chi NSNN, bảo đảm chặt chẽ, tiết kiệm và hiệu quả; điều hành ngân sách chủ động, tích cực, bảo đảm cân đối ngân sách các cấp, giữ bội chi NSNN trong phạm vi Quốc hội quyết định. Chỉ thị cũng yêu cầu thực hiện tiết kiệm thêm 10% dự toán chi thường xuyên còn lại của những tháng cuối năm (không bao gồm các khoản chi tiền lương, phụ cấp theo lương, các khoản chi cho con người theo chế độ); tiết kiệm tối thiểu 20% chi phí điện, nước..., và tối thiểu 30% dự toán kinh phí đã phân bổ cho các nhiệm vụ chi tổ chức lễ hội, tiếp khách, đi công tác trong và ngoài nước.

Tiếp tục triển khai tái cơ cấu thị trường chứng khoán và doanh nghiệp bảo hiểm; Tiếp tục hoàn thiện các cơ chế, chính sách hướng dẫn thực hiện Nghị quyết 02/NQ-CP ngày 07/01/2013 của Chính phủ, trong đó: (i) đã trình Chính phủ ban hành Nghị định số 54/2013/NĐ-CP ngày 22/5/2013 về bổ sung Nghị định số 75/2011/NĐ-CP ngày 30/8/2011 của Chính phủ về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước; (ii) các đề xuất về giảm thuế GTGT, thuế TNDN nêu trong Nghị quyết 02/NQ-CP ngày 07/01/2013 của Chính phủ đã được đưa vào dự thảo Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật thuế GTGT và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế TNDN để Quốc hội xem xét quyết định tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XIII.

(iii) Quyết định số 704/QĐ-TTg ngày 11 tháng 6 năm 2012 phê duyệt Đề án hoàn thiện quản trị doanh nghiệp theo thông lệ thị trường

Trong đó, có các nội dung về đổi mới công tác quản lý nhà nước, cải thiện quản trị doanh nghiệp; quy chế công bố thông tin về hoạt động của các công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu, trọng tâm là công ty mẹ của các TĐ kinh tế, TCT nhà nước.

Nhiệm vụ của Đề án là: Hoàn thiện cơ chế, chính sách và quy định pháp luật về quản trị doanh nghiệp; hướng tới áp dụng thông lệ quốc tế về quản trị doanh nghiệp trong điều kiện thực tế ở Việt Nam; cải thiện lòng tin của các nhà đầu tư; tăng cường bảo vệ lợi ích của các chủ sở hữu, nhà đầu tư và bên có liên quan, trong đó có chủ sở hữu nhà nước, nhà đầu tư nhỏ và người lao động trong doanh nghiệp.

Để thực hiện các mục tiêu và nhiệm vụ nêu trên, Đề án đưa ra 04 giải pháp cơ bản cần thực hiện: Thứ nhất, thống nhất nhận thức về quản trị doanh nghiệp; Giải pháp thứ hai là tiếp tục hoàn thiện cơ chế công bố thông tin về quản trị doanh nghiệp; Giải pháp tiếp theo là tiếp tục hoàn thiện khung pháp luật về quản trị doanh nghiệp; Giải pháp cuối cùng là tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế hỗ trợ cải thiện quản trị doanh nghiệp có hiệu quả.

Đồng thời, phân định rõ chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp và chức năng cung cấp dịch vụ công trong các cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương và địa phương. Triển khai việc tách bạch bộ máy, nhân sự thực hiện nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công cho doanh nghiệp để tiến tới hình thành các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

Đặc biệt, nâng cao tính chuyên nghiệp của các nhà đầu tư, các chủ sở hữu, trước hết là chủ sở hữu nhà nước. Tách chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý hành chính nhà nước của các cơ quan nhà nước. Tiếp tục nghiên cứu, đề xuất đổi mới mô hình tổ chức thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước theo thông lệ kinh tế thị trường phù hợp với đặc thù phát triển kinh tế, xã hội ở nước ta trên nguyên tắc xác định rõ cơ quan đầu mối thực hiện các quyền chủ sở hữu nhà nước và không thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước đối với các doanh nghiệp.

Sớm hoàn chỉnh và thực hiện kế hoạch, lộ trình tái cơ cấu khu vực doanh nghiệp nhà nước; chuyển toàn bộ các doanh nghiệp nhà nước hoạt động kinh doanh thuần túy sang hình thức công ty cổ phần.

(iv) Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17 tháng 7 năm 2012 phê duyệt Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2012-2015.

Theo Đề án, DN 100% vốn nhà nước sẽ được phân loại theo 3 nhóm cụ thể:

- Nhóm thứ nhất: DNNN nắm giữ 100% vốn điều lệ trong các lĩnh vực độc quyền nhà nước, quốc phòng, an ninh; xuất bản; thủy nông; bảo đảm an toàn giao thông; xở sở kiến thiết; sản xuất, phân phối điện quy mô lớn đa mục tiêu có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh; quản lý, khai thác hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đô thị; các cảng hàng không; cảng biển loại I; in, đúc tiền.

- Nhóm thứ hai: DN cổ phần hóa mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoạt động trong các ngành, lĩnh vực theo quy định tại Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 4/3/2011 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại DNNN.

- Nhóm thứ ba: Các DNNN thua lỗ kéo dài, không có khả năng khắc phục sẽ thực hiện bán, chuyển nhượng doanh nghiệp; tái cơ cấu lại nợ để chuyển thành công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn nhiều thành viên; giải thể, phá sản.

Bên cạnh đó, Chính phủ cũng xác định việc sắp xếp, cổ phần DN là một nhiệm vụ trọng tâm trong giai đoạn từ năm 2012 đến năm 2015. Một trong các giải pháp mà Đề án đưa ra là khẩn trương hoàn thành phê duyệt phương án sắp xếp, đổi mới DNNN 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 DNNN 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 DN khác. Trong quá trình thực hiện, căn cứ tình hình thực tế, tiếp tục rà soát để đẩy mạnh cổ phần hóa. Đồng thời, hoàn thiện tiêu chí, danh mục phân loại DN theo hướng đẩy mạnh đa dạng hóa sở hữu; xác định rõ những ngành, lĩnh vực khi cổ phần hóa DNNN nắm giữ trên 75%, từ 65% đến 75%, dưới 65% vốn điều lệ hoặc không giữ cổ phần. Đẩy mạnh thực hiện cho được mục tiêu sắp xếp, cổ phần hóa DN theo các phương án đã được phê duyệt; coi đây là nhiệm vụ trọng tâm trong các năm 2012 - 2015.

Ngoài ra, Chính phủ cũng chỉ đạo chấm dứt đầu tư ra ngoài ngành trước năm 2015: 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 phù hợp chiến lược phát triển ngành, nhu cầu của thị trường, khả năng về vốn và năng lực trình độ quản lý; Xây dựng phương án tổ chức lại sản xuất kinh doanh, triển khai tái cơ cấu các doanh nghiệp,... 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; Đẩy mạnh liên kết giữa các DN thành viên trong tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước; Áp dụng các nguyên tắc quản trị DN theo thông lệ quản trị DN quốc tế; hoàn thiện cơ chế kiểm soát, kiểm toán nội bộ; Tích cực triển khai nghiên cứu ứng dụng, đầu tư cho đổi mới công nghệ, đổi mới sản phẩm, dịch vụ, từng bước nâng cao giá trị gia tăng cho sản phẩm, dịch vụ; Thực hiện công khai, minh bạch trong đầu tư, quản lý tài chính, mua sắm, phân phối thu nhập, công tác cán bộ; Mặt khác, phải 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...

Kiên quyết sắp xếp, cơ cấu lại hoặc giải thể, phá sản những DN hoạt động không hiệu quả, thua lỗ kéo dài, mất khả năng thanh toán nợ đến hạn theo quy định.

Đề án cũng nhấn mạnh, các bộ, ngành, địa phương và từng DN tiếp tục quán triệt sâu sắc các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN theo các Nghị quyết của Trung ương Đảng và Kết luận của Bộ Chính trị, tạo sự nhất trí cao trong toàn hệ thống chính trị để nâng cao hơn nữa nhận thức và có hành động quyết liệt, cụ thể trong thực hiện.

(v) Quyết định 339/QĐ-TTg ngày 19 tháng 2 năm 2013 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.

Đây là chủ trương của Đề án tổng thể 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, được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 339/QĐ-TTg ngày 19/02/2013.

Cụ thể, trong mục tiêu tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư tư công, Đề án chủ trương mỗi năm dành khoảng 20% - 25% tổng chi ngân sách cho đầu tư phát triển; duy trì tỷ trọng đầu tư Nhà nước hợp lý, khoảng 35% - 40% tổng đầu tư xã hội; huy động hợp lý các nguồn lực cho đầu tư phát triển, bảo đảm tổng đầu tư xã hội khoảng 30% - 35% GDP; duy trì ở mức hợp lý các cân đối của nền kinh tế như: tiết kiệm, đầu tư và tiêu dùng, ngân sách Nhà nước... Mở rộng tối đa phạm vi và cơ hội cho đầu tư tư nhân, nhất là tư nhân trong nước, khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi đầu tư vào phát triển hạ tầng...

Bên cạnh đó, nhằm tái cơ cấu hệ thống tài chính - ngân hàng, Đề án đề ra mục tiêu đến cuối năm 2015 hình thành được ít nhất từ 1 - 2 ngân hàng thương mại Nhà nước hoặc ngân hàng thương mại có cổ phần chi phối của Nhà nước đạt trình độ khu vực về quy mô, quản trị, công nghệ và năng lực cạnh tranh. 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...

(vi) Chỉ thị số 11/CT-TTg 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

Tiếp theo những chủ trương, chính sách nêu trên, ngày 19/6, Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã ban hành Chỉ thị số 11/CT-TTg 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.

Cùng với đề án tái cơ cấu, Thủ tướng cũng yêu cầu xây dựng dự thảo đề án thành lập cơ quan chuyên trách thực hiện quyền chủ sở hữu tại doanh nghiệp và đề án tách chức năng đại diện chủ sở hữu và chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước. Đến quý 4/2013, các bộ ngành, địa phương và các tập đoàn, tổng công ty nhà nước phải hoàn thành đề án tái cơ cấu ngành, lĩnh vực thuộc trách nhiệm của mình. Đó là một trong những nội dung của chỉ thị về triển khai đề án tái cơ cấu kinh tế, vừa được Thủ tướng Chính phủ ký ban hành. Theo đó, người đứng đầu Chính phủ phân công các bộ, ngành, địa phương, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước triển khai một số nhiệm vụ 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.

2. Những biện pháp cụ thể nhằm thực hiện mục tiêu tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng

Bên cạnh những chính sách nêu trên, Chính phủ và các cơ quan hữu quan cũng đã có một số biện pháp cụ thể nhằm thực hiện mục tiêu tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Cụ thể trong 3 lĩnh vực sau:

2.1. Tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công

Về tái cơ cấu đầu tư công, cho đến nay vẫn chưa có đề án riêng mà chủ yếu thực hiện theo chỉ thị 1792/Ct-TTg ngày 15 tháng 10 năm 2011 về tăng cường quản lý vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước và trái phiếu chính phủ. Sau một thời gian thực hiện, những nỗ lực tái cơ cấu đầu tư đã đạt được một số kết quả ban đầu như: đầu tư nhà nước đã được cắt giảm cả về số vốn và số dự án; phân bổ vốn đầu tư tập trung hơn; khắc phục một bước tình trạng “đầu tư phân tán, dàn trải...”. Tuy vậy, thể chế và cách làm cũ vẫn chi phối phân bổ và sử dụng vốn đầu tư nhà nước; về cơ bản so với trước đây điểm khác biệt là quy mô nhỏ hơn, số lượng dự án ít hơn, nhất là số mới được quyết định đầu tư. Hiện nay, Bộ kế hoạch và Đầu tư đang soạn thảo khung kế hoạch đầu tư trung hạn; dự thảo Luật Đầu tư công cũng đang được thảo luận để chuẩn bị ban hành.

• Nhìn lại cơ cấu đầu tư công của Việt Nam trong thời gian qua

Đầu tư công (hay đầu tư của Nhà nước) bao gồm tất cả các khoản đầu tư do chính phủ và các doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế nhà nước tiến hành:

- Đầu tư từ ngân sách (phân cho các Bộ ngành Trung ương, và phân cho các địa phương);
- Đầu tư theo các chương trình hỗ trợ có mục tiêu;
- Tín dụng đầu tư (vốn cho vay) có mức độ ưu đãi nhất định;
- Đầu tư của các doanh nghiệp Nhà nước.

Có thể khẳng định, trong giai đoạn 2007- 2011 vấn đề đầu tư công luôn phải đối mặt với không ít khó khăn. Tổng nguồn vốn đầu tư xã hội đã giảm từ trên 46% GDP năm 2007 xuống còn 41,5% GDP năm 2008, 34,6% GDP năm 2011 và còn 33,5% GDP vào năm 2012. Trong đó, tốc độ tăng trưởng vốn đầu tư nhà nước đã giảm mạnh từ năm 2007 đến nay (trừ năm 2009 - năm Nhà nước chủ trương hỗ trợ nền kinh tế nhằm đối phó với các tác động sâu rộng của khủng hoảng tài chính toàn cầu). Tính bình quân 5 năm 2007-2011, vốn đầu tư khu vực nhà nước chỉ tăng 3,96% so với mức tăng chung của tổng đầu tư xã hội là 8,92%, đầu tư khu vực ngoài nhà nước tăng 12,2% và khu vực FDI tăng 22% (ngay cả khi FDI đã liên tục giảm trong 3 năm trở lại đây).

Tuy vậy, có thể nhận xét rằng, mô hình tăng trưởng kinh tế với tốc độ cao nhờ chủ yếu vào vốn đầu tư đã được bắt đầu kể từ đầu những năm 2000 cho đến hiện nay.

So với một số nước trong khu vực Đông và Đông Nam Á, tỷ trọng đầu tư trong GDP của Việt Nam thuộc loại đứng đầu. Năm 2007, tỷ trọng này ở Việt Nam chỉ thấp hơn so với Trung Quốc (44,2%), nhưng cao hơn nhiều so với Hàn Quốc (15,3%). Như vậy, trong khi tỷ trọng đầu tư so với GDP ở hầu hết các nước có chiều hướng giảm đi, thì tỷ lệ này ở Việt Nam lại tăng mạnh. Mặt khác, GDP tính trên đầu người của Việt Nam thấp hơn nhiều lần so với nhiều nước. Điều này có nghĩa là tuy rất nghèo nhưng Việt Nam đang thực hiện một mô hình kinh tế tiết chế tiêu dùng để tích lũy và đầu tư

ở mức độ thuộc loại cao nhất ở Đông và Đông Nam Á. Có thể nói, xét về tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP thì chính phủ Việt Nam là nhà đầu tư lớn nhất so với chính phủ các nước trong khu vực Đông Á và Đông Nam Á.

Xét về quy mô đầu tư công, theo chuyên gia kinh tế, trong suốt giai đoạn 2000-2012, tỷ trọng vốn đầu tư toàn xã hội luôn chiếm rất cao trong GDP, cao nhất là năm 2007, tỷ trọng này chiếm 46,52% trong GDP. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, tỷ trọng này đang có xu hướng giảm mạnh, đến năm 2012, tỷ trọng này chỉ còn 33,5% trong GDP. Phân tích tỷ trọng vốn đầu tư trong GDP theo 3 khu vực sở hữu từ năm 2009-2012, khu vực kinh tế nhà nước sụt giảm khoảng 11%; khu vực kinh tế ngoài nhà nước sụt giảm 3,96%; khu vực kinh tế có vốn FDI sụt giảm 18,54%.

Việc sụt giảm tỷ trọng vốn đầu tư trên GDP của khu vực kinh tế nhà nước là dễ hiểu do chủ trương cắt giảm đầu tư công trong thời gian qua. Như vậy, việc giảm sút về tỷ trọng của vốn đầu tư công trong tổng số vốn đầu tư của xã hội không phải do nhà nước đã hạn chế bớt đầu tư công, mà chỉ là do các khu vực kinh tế khác có tốc độ tăng cao hơn.

Về cơ cấu nguồn vốn đầu tư công, vốn đầu tư công bao gồm 5 nguồn chủ yếu:

(1) *Vốn từ nguồn thu trong nước của Ngân sách Nhà nước* phân cho các Bộ ngành và phân cho các địa phương. (2) *Vốn ngân sách đầu tư theo các chương trình hỗ trợ có mục tiêu* cũng được thông qua trong kế hoạch ngân sách hằng năm, nhưng về chủ trương được quyết định cho thời kỳ dài hơn 1 năm, thường từ 3 đến 5 năm. (3) *Tín dụng đầu tư* (vốn cho vay) của Nhà nước có mức độ ưu đãi nhất định. (4) *Vốn vay trong nước và ngoài nước để dùng cho đầu tư*. Vốn đầu tư vay trong nước là từ trái phiếu chính phủ. Điểm đáng lưu ý là: đây là vốn Nhà nước vay của nhân dân để đầu tư cho phát triển theo một số mục tiêu nhất định (như giáo dục, năng lượng...) và sẽ hoàn trả từ ngân sách sau một thời hạn nhất định. Vốn ngoài nước là khoản tiền mà Chính phủ vay nợ, nhận viện trợ từ bên ngoài thông qua kênh hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) để tập trung đầu tư những dự án đã được cam kết với các nhà tài trợ. Trên thực tế, phần vốn viện trợ không hoàn lại được đưa vào ngân sách để đầu tư, còn phần ODA cho các doanh nghiệp vay lại thì đưa vào nguồn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước. Như vậy, vốn vay ODA hiện nay không được tính trong thu ngân sách, nhưng khi hoàn trả thì lại tính là chi ngân sách; đồng thời khoản chi đầu tư không nằm trong cân đối ngân sách của năm giải ngân và chi tiêu vốn vay, mà chỉ được đưa vào cân đối ngân sách vào năm trả nợ lãi và gốc. Cách tính toán cân đối tài chính công như vậy không theo thông lệ. (5) *Đầu tư của các doanh nghiệp Nhà nước* gồm vốn của doanh nghiệp mà phần quan trọng có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước (vốn của các doanh nghiệp Nhà nước từ khấu hao cơ bản để lại; từ lợi nhuận sau thuế; từ đất đai, nhà xưởng còn chưa sử dụng đến, được huy động đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh) và vốn doanh nghiệp vay với sự bảo lãnh của Chính phủ.

Trong số 5 nguồn vốn đầu tư công vừa nêu ở trên, hai nguồn đầu tiên (vốn từ ngân sách và vốn cho các chương trình mục tiêu và chương trình ngành) gộp vào mục

"vốn ngân sách", và hai nguồn tiếp theo (tín dụng và vốn Nhà nước vay) gộp vào mục "vốn vay".

Phân bổ vốn đầu tư công theo ngành và lĩnh vực

Các khoản đầu tư công thường được định hướng tập trung vào việc nâng cấp cơ sở hạ tầng, cải thiện các điều kiện xã hội, môi trường và dành một phần vốn đầu tư cho các DNNN (chủ yếu làm nhiệm vụ công ích, giảm nhanh việc cấp vốn để kinh doanh), tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế tham gia đầu tư và kinh doanh một cách bình đẳng. Các định hướng sử dụng đầu tư công này nói chung là đúng, thiết thực với một đất nước còn nghèo, đang trong quá trình chuyển đổi và hội nhập, góp phần thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững đất nước. Tuy nhiên, từ định hướng này đến thực hiện trên thực tế còn một khoảng cách khá xa.

Xu hướng đầu tư trong những năm gần đây biểu hiện rõ rệt chính sách tập trung đầu tư cho kinh tế và tiết chế đầu tư cho xã hội; đó là xu thế không hợp quy luật, bởi vì một mặt cùng với sự tăng lên của mức sống, các nhu cầu về phúc lợi cần phải được đảm bảo ở mức cao hơn, mặt khác sự phát triển của khoa học – công nghệ và xu thế phát triển kinh tế tri thức đòi hỏi phải đầu tư ngày càng nhiều hơn cho phát triển nguồn lực con người.

Đầu tư cho quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng, đảng, đoàn thể có xu hướng tăng liên tục, từ 5,2% năm 2000 lên 7,7% năm 2009 (năm cao nhất là 2008 chiếm 8,7%, năm thấp nhất 2002 chiếm 3,0%). Đầu tư cho bộ máy quản lý nhà nước và các đoàn thể xã hội tăng lên không ngừng, trái với chủ trương tiết kiệm chi tiêu hành chính đã được ban hành. Đặc biệt, đầu tư xây dựng trụ sở và mua sắm ô tô, trang thiết bị vượt quá tiêu chuẩn trở thành hiện tượng phổ biến, được nêu trên diễn đàn Quốc hội nhiều lần, nhưng không khắc phục được triệt để. Đây là một kẽ hở cho lãng phí và tham nhũng.

Về cơ cấu, trong 1 thập kỷ từ năm 2000 - 2010, khoảng trên dưới 40% tổng số vốn đầu tư công dành cho các ngành kết cấu hạ tầng: điện, nước, vận tải, thông tin. Công nghiệp khai thác mỏ chiếm ổn định khoảng 7-9%. Công nghiệp chế biến tăng giảm thất thường trong khoảng 8-15%. Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản, mặc dù là lĩnh vực hoạt động của đại đa số dân cư, nhưng không được Nhà nước chú trọng đầu tư; biểu hiện là tỷ trọng của lĩnh vực này trong đầu tư công đã giảm từ 12,2% năm 2000 xuống còn 7-8% những năm 2003-2008 và chỉ còn 6,7% vào năm 2009. Các ngành liên quan trực tiếp tới phát triển con người - khoa học, giáo dục và đào tạo, y tế và cứu trợ xã hội, văn hóa, thể thao, phục vụ cá nhân và cộng đồng - không có sự thay đổi đáng kể tỷ trọng trong đầu tư công: chiếm 17,6% năm 2000, khoảng trên dưới 19% những năm 2003-2006 và từ năm 2007 giảm xuống 16,1%, chỉ còn 15,2% năm 2009; trong đó khoa học, giáo dục và đào tạo giảm tỷ trọng từ 8,5% năm 2000 xuống 4-5% những năm 2002-2003, tăng lên 6-7% vào những năm 2004-2008, rồi lại sụt giảm xuống còn 5,1% năm 2009; còn y tế và cứu trợ xã hội tăng từ 2,4% những năm 2000-2003 lên 3,2-3,9% những năm 2004-2008, và giảm còn 2,8% năm 2009. Như vậy, xét cả về tốc độ tăng và tỷ trọng trong tổng đầu tư nhà nước, thì những ngành lớn

quan trọng, có thể mạnh trong sự phát triển dài hạn của đất nước là nông, lâm nghiệp, thủy sản và khoa học, giáo dục, đào tạo lại là những ngành chiếm vị thế yếu nhất trong chính sách đầu tư của nhà nước. Điều này không đúng với chủ trương phải tạo ra những điểm đột phá mạnh nhằm nâng cao sức cạnh tranh của đất nước về các sản phẩm có thể mạnh trong nông nghiệp, thủy sản và nhanh chóng đào tạo nguồn nhân lực kỹ thuật cao trong tương lai.

Việc sử dụng đầu tư công như là một công cụ thúc đẩy các ngành trọng điểm, then chốt trong nền kinh tế đã được thực hiện ở một phạm vi và mức độ nhất định, song tác động đối với hiện đại hóa và chuyển dịch cơ cấu của toàn nền kinh tế còn hạn chế. Những kết quả của việc nhà nước đầu tư cho các ngành công nghiệp tiên tiến, có công nghệ cao và có tác dụng thúc đẩy, lan tỏa mạnh đối với sự phát triển chưa thấy rõ. Việc Chính phủ đầu tư một cách ưu tiên cho những ngành như đóng tàu thủy, khai thác khoáng sản (than, bô xít), xây dựng đường sắt cao tốc (chỉ để chở khách chứ không vận chuyển hàng hóa) lại gây ra hậu quả không tốt về kinh tế và tâm lý xã hội.

Như vậy, về cơ bản hầu như không có sự chuyển biến đáng kể của cơ cấu đầu tư trong suốt thời gian gần một thập kỷ nay. Như vậy, dường như là Nhà nước đã không sử dụng một cách mạnh mẽ đầu tư công như một công cụ nhằm làm chuyển dịch cơ cấu kinh tế dài hạn và điều tiết sự phát triển xã hội.

• Những chuyển biến sau một năm thực hiện tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công

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 đặt ra ba mục tiêu chính cho tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công.

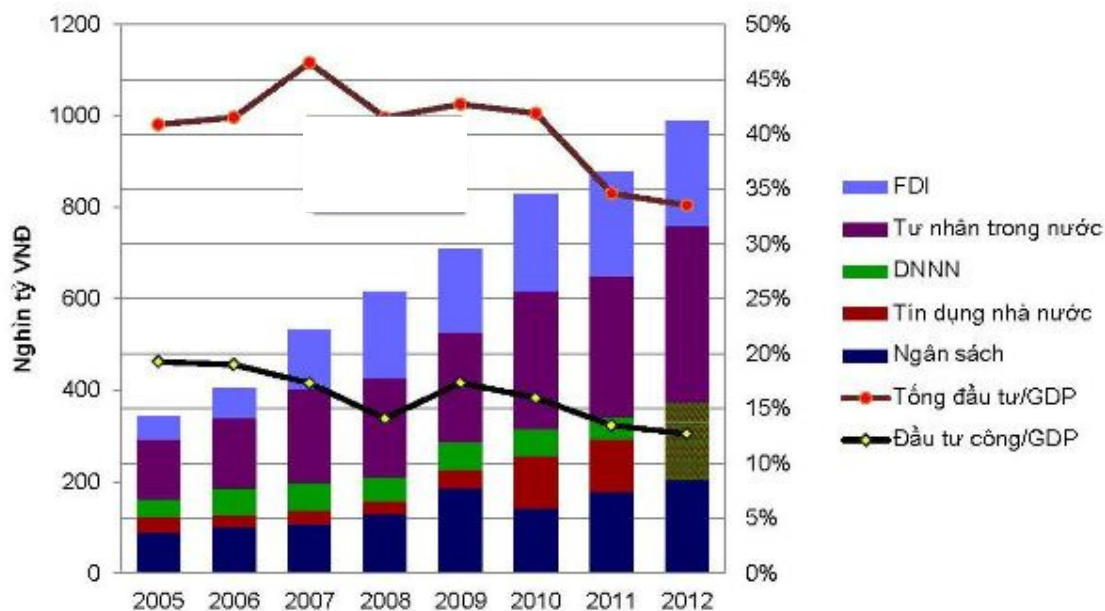
a. Thứ nhất, các cân đối vĩ mô được điều tiết để tổng đầu tư của nền kinh tế được duy trì ở tỷ lệ 30-35% GDP.

b. 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.

c. 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.

Chuyển biến rõ nét nhất về huy động vốn đầu tư trong năm 2011-12 so với những năm trước đó là sự suy giảm tỷ lệ đầu tư so với GDP. Mô hình tăng trưởng dựa quá nhiều vào đầu tư, nhưng hiệu quả thấp là một trong những yếu kém về mặt cơ cấu đã được phân tích, nhận định và đặt ra yêu cầu phải điều chỉnh một cách rất rõ ràng. Và kết quả là tỷ lệ tổng đầu tư trên GDP đã giảm từ mức bình quân 42,5% trong giai đoạn 2005-2010 xuống còn 34,6% năm 2011 và 33,5% năm 2012 (số ước của Tổng cục Thống kê). Như vậy, về mặt chính sách đã có sự chủ động giảm đầu tư công trong nỗ lực tái cơ cấu đầu tư.

Hình 3: Đầu tư phân theo nguồn vốn và tỷ lệ so với GDP, 2005-2012



Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK).

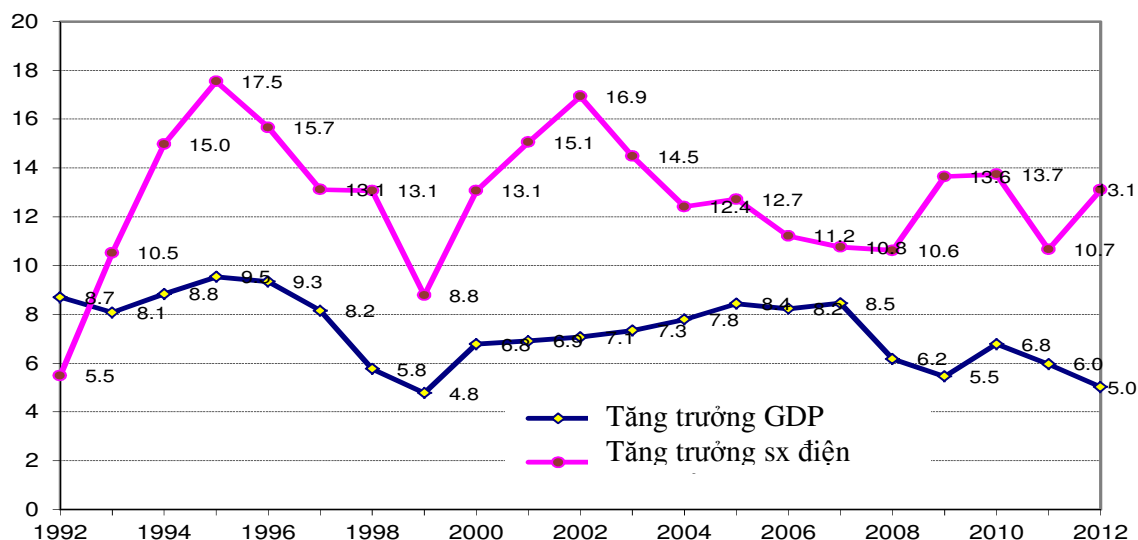
Đúng theo định hướng tái cơ cấu kinh tế của chính phủ, tỷ trọng đầu tư công trong tổng đầu tư đã giảm từ mức rất cao 41-47% trong nửa cuối thập niên 2000 xuống còn 38-39% trong năm 2011-2012, và như vậy nằm trong khoảng 35-40% đã đề ra trong Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế. Quan trọng hơn các con số thống kê về giá trị và tỷ trọng đầu tư từ các nguồn vốn 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 vẫn cần tiếp tục được giải quyết.

Xét về vấn đề đầu tư dàn trải, hai hoạt động đầu tư công vẫn không được cải thiện là đầu tư cơ sở hạ tầng các KCN, KKT và đầu tư cơ sở hạ tầng các khu đô thị mới. Thực tế là 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 CSHT 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. Chính sách dàn trải nguồn vốn khan hiếm hiện nay của nhà nước cho nhiều tỉnh để phát triển các tiện ích giao thông giống nhau và việc lên kế hoạch cho những dự án nhiều triệu đô-la không cần thiết sẽ đẩy chi phí tài trợ lên cao trong khi không cải thiện được tình hình.

Một điểm bất hợp lý nữa là định hướng phát triển ở các khu đô thị mới. Trong một môi trường kinh tế thuận lợi với nguồn vốn dồi dào thì việc phát triển đô thị mới song hành với công nghiệp là đúng đắn. Nhưng sẽ là không hiệu quả nếu đổ vốn vào những khu đô thị mới với các tiêu chí quy hoạch “quá hiện đại”, trong khi nhu cầu thực tế là nhà ở và dịch vụ thương mại, cơ sở hạ tầng xã hội với chi phí thấp cho công

nhân thì không được đáp ứng, ngoại trừ các đô thị lớn hiện nay. Vì vậy, ưu tiên của đầu tư công phải là chỉnh trang, mở rộng và hiện đại hóa đô thị hiện hữu thay vì phát triển đô thị mới.

Hình 4: Tăng trưởng sản xuất điện và GDP, 1992-2012



Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK).

Thứ hai, lãng phí thể hiện rõ trong đầu tư công vào cảng biển, dẫn tới giảm hiệu quả đầu tư đến từ tham nhũng, nhưng có do sự thiếu phối hợp giữa các cơ quan hoạch định và quản lý ở các cấp mà trong nhiều trường hợp đã dẫn tới tình trạng phân mảnh về thể chế để duy trì lợi ích nhóm. Vấn đề công suất dư thừa càng trở nên trầm trọng khi nhà nước không thể hoàn tất cơ sở hạ tầng hỗ trợ cần thiết. Việc cần làm ngay để “cứu” hệ thống cảng cửa quốc gia đã được đầu tư hiện đại và đúng vị trí là đẩy mạnh đầu tư công để xây dựng CSHT kết nối cảng với các KCN, hạn chế hàng container vào cảng hiện hữu ở nội đô và nhanh chóng thực hiện di dời những cảng ở nội đô. Đây là một ví dụ điển hình về nỗ lực tái cơ cấu đầu tư nhằm tránh lãng phí và nâng cao hiệu quả.

Thứ ba, điện cũng là lĩnh vực cần tập trung tái cơ cấu đầu tư. Điều rất ngạc nhiên là trong những năm gần đây, tăng trưởng kinh tế suy giảm, nhưng sản xuất điện vẫn tăng mạnh (hình 4). Về cơ cấu đầu tư, Việt Nam sẽ không thể phát triển công suất phát điện dàn hàng ngang với tất các nguồn cùng tiến: thủy điện, điện khí, điện than, điện nguyên tử. Những trục trặc về an toàn và môi trường của thủy điện nhỏ vẫn chưa được giải quyết. Hiệu quả về chi phí của các nguồn điện phải được tính toán lại để xác định rõ thứ tự ưu tiên trong đầu tư nhiệt điện.

Thứ tư, đầu tư công đã có những hiệu quả đáng kể trong việc mở rộng mạng lưới phục vụ nước sạch và vệ sinh. Cho đến nay, 98% dân số thành thị và 90% dân số nông thôn được báo cáo là đã có nước sạch để dùng và 65% sống trong môi trường vệ sinh

được cải thiện, tăng lên lần lượt từ một phần hai và ba phần mười dân số trong năm 1990.

Ngoài những vấn đề về xếp hạng tự ưu tiên hợp lý trong cơ cấu đầu tư công, hiệu quả của đầu tư công cũng là một nội dung đáng quan ngại. Hiệu quả đầu tư nhà nước luôn thấp hơn tương đối so với các khu vực kinh tế khác. Mặc dù tỷ trọng đầu tư công trong tổng đầu tư đã giảm trong giai đoạn 2011 – 2012, trong đó 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. Biểu 1 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 2010-2011 và ước tính trong năm 2012 là 169 nghìn tỷ đồng.³ 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.

Vấn đề nữa trong trọng tâm tái cơ cấu đầu tư công đó là huy động vốn từ khu vực tư nhân, đặc biệt là đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Một chuyển biến mạnh trong năm 2012 là việc triển khai thực hiện một loạt các dự án nâng cấp và mở rộng quốc lộ theo hình thức BOT. Với các dự án này, thì vốn huy động ngoài ngân sách vào giao thông trong năm 2012 và trong những năm tới sẽ tăng mạnh. Nhiều chủ đầu tư trong các dự án này là doanh nghiệp xây dựng giao thông thuộc sở hữu nhà nước. Hơn thế nữa, hầu hết các dự án BOT có tỷ lệ vay nợ rất cao và nhiều khoản nợ được nhà nước bảo lãnh. BOT/BT là nhằm thu hút vốn tư nhân, nhưng nếu tất cả là vốn vay và được nhà nước bảo lãnh thì thực chất vẫn là đầu tư nhà nước nhưng theo hình thức nếu có lợi thì chủ đầu tư được hưởng, còn nếu thua lỗ thì Nhà nước gánh chịu.

Nói tóm lại, những đánh giá ban đầu về tái cơ cấu đầu tư xét trên ba định hướng lớn của Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt cho thấy mức huy động đầu tư toàn xã hội so với quy mô nền kinh tế đã được điều chỉnh giảm xuống, một phần đáng kể nhờ chính sách chủ động thắt chặt đầu tư công. Tuy nhiên, những nỗ lực cải thiện hiệu quả đầu tư công thông qua đổi mới cơ chế để tránh đầu tư dàn trải và lãng phí không thực sự rõ ràng và chưa có kết quả thể hiện qua đầu tư công trong KCN, KKT, cảng biển, điện năng,... Sau cùng, những năm 2011-2012 đã cho thấy có nỗ lực trong việc huy động vốn đầu tư của khu vực tư nhân trong lĩnh vực CSHT để bổ sung cho nguồn vốn đầu tư công, nhất là trong lĩnh vực giao thông. Tuy nhiên, các dự án theo hình thức BOT và BT, đặc biệt là trong các dự án giao thông, có tỷ lệ vay nợ rất lớn nếu không muốn nói là chủ đầu tư gần như không phải vốn tự có của mình để chịu rủi ro. Điều này có hai hệ lụy: (i) động cơ của chủ đầu tư sẽ nằm nhiều vào hưởng lợi trong quá trình xây dựng dự án, chứ không phải là thu hồi vốn trong quá trình khai thác sau này và (ii)

³ Tổng cục Thống kê.

gánh nặng nợ vay và rủi ro tiềm ẩn trong tương lai là không nhỏ. Cơ chế PPP (sửa đổi cơ chế thí điểm hiện hữu) để có được khung hỗ trợ rõ ràng, thỏa đáng từ nhà nước nhưng được đặt dưới kỷ luật thị trường sẽ là hướng đầu tư CSHT với sự tham gia đúng nghĩa của khu vực tư nhân.

2.2. Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

Theo quan điểm của phó chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế Nguyễn Đức Kiên, tái cơ cấu ba lĩnh vực gồm có hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tín dụng, doanh nghiệp nhà nước và đầu tư công chung quy lại cũng là tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước. Ví dụ, tái cơ cấu ngân hàng thì ngân hàng là một loại hình doanh nghiệp đặc biệt, nói tái cơ cấu khối doanh nghiệp nhà nước trong đó đã bao hàm cả tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại cổ phần nhưng có sự phân biệt khác nhau là: hệ thống ngân hàng thương mại cổ phần liên quan chặt chẽ đến việc ổn định thị trường tài chính tiền tệ; còn tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước nói chung liên quan đến việc sử dụng nguồn lực công trong phát triển kinh tế xã hội. Trên thực tế, nguồn vốn mà Nhà nước giao cho các Tập đoàn, tổng công ty nhà nước quản lý và kinh doanh là thuộc ngân sách nhà nước, là nguồn lực đầu tư công. Cho nên, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước gắn chặt với tái cơ cấu đầu tư công mà tái cơ cấu đầu tư công, về bản chất, là phải thay đổi mô hình tăng trưởng.

Tái cơ cấu DNNN nhằm tạo ra một hệ thống DNNN hoạt động có hiệu quả kinh doanh, đầu tư và xã hội; Nhằm tạo sự phát triển bền vững đối với các DNNN. Qua đó phát huy vai trò chủ đạo của Khu vực kinh tế Nhà nước trong đó DNNN có vị trí quan trọng.

Để đảm bảo hiệu quả hoạt động kinh tế của DNNN, quan điểm chủ đạo đối với tái cơ cấu DNNN là:

- Kinh tế Nhà nước vẫn giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế nhiều thành phần. Trong đó DNNN giữ vị trí quan trọng của kinh tế Nhà nước. Nên tiếp tục củng cố, duy trì DNNN trong những lĩnh vực mà kinh tế tư nhân không thể thực hiện hoặc thực hiện không hiệu quả, những khâu quyết định đến nền tảng phát triển kinh tế của cả xã hội. Xét trên thực tế, kinh tế tư nhân của Việt Nam chưa đủ lớn mạnh từ vốn, quản trị, chiến lược, khả năng cạnh tranh. Ở Việt Nam chưa có đội ngũ doanh nhân đúng nghĩa, chưa có các tập đoàn kinh tế tư nhân phát triển thực sự. Những người giàu lên nhanh chóng chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực bất động sản. Như vậy, nếu ngay bây giờ chúng ta từ bỏ vai trò quan trọng của DNNN, chắc chắn người thay nhà nước làm kinh tế sẽ là các tập đoàn tư bản nước ngoài. Nền kinh tế sẽ bị lệ thuộc quá lớn vào luồng vốn nước ngoài.

- Trong dài hạn (đến năm 2020), Nhà nước chỉ tập trung vào chức năng ổn định vĩ mô, duy trì hạ tầng cho sự phát triển. Vai trò kinh doanh nên để cho các doanh nhân thực thụ thực hiện. Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước không phải ở số lượng lớn các doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ mà ở năng suất, chất lượng và hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp; ở việc nắm giữ các khâu then chốt có khả năng định

hướng, điều tiết và đảm bảo các cân đối lớn của nền kinh tế. Về cơ bản, trong điều kiện hiện tại nhà nước chỉ nên duy trì DNNN trong một số ngành, lĩnh vực quan trọng như: (i) an ninh quốc phòng; (ii) xây dựng thác tài nguyên chiến lược, quan trọng và không có khả năng tái tạo; (iii) xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu của nền kinh tế; (iv) đảm bảo các cân đối lớn của nền kinh tế; (v) lĩnh vực công nghệ cao, lĩnh vực năng lượng, lĩnh vực đòi hỏi vốn lớn, những lĩnh vực khác mà tư nhân không thể hoặc không làm được. Các lĩnh vực, ngành nghề kinh doanh còn lại cần khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi, mở rộng sự tham gia của các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác.

- Không giao cho DNNN quá nhiều nhiệm vụ, chỉ nên tập trung vào những nhiệm vụ được xác định cụ thể. Đặc biệt không giao những nhiệm vụ mang tính chính trị cho DNNN.

- Tái cơ cấu doanh nghiệp được thực hiện đồng bộ từ tái cơ cấu tư duy, tái cơ cấu thể chế, tái cơ cấu mô hình hoạt động, tái cơ cấu đầu tư, tái cơ cấu quản lý nhà nước đối với DNNN. Tức là tái cơ cấu tư trên xuống dưới, từ trong ra ngoài.

- Trọng tâm tái cơ cấu DNNN là tái cơ cấu tập đoàn kinh tế NN và các tổng công ty nhà nước.

Như trên đã nói, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 2 quyết định quan trọng (Quyết định 929/QĐ-TTg ngày 17 tháng 7 năm 2012; và Quyết định 704/QĐ-TTg ngày 11 tháng 6 năm 2012 về hoàn thiện quản trị doanh nghiệp theo thông lệ thị trường).

Theo đó, các nhiệm vụ cụ thể đặt ra là:

- Rà soát, xác định lại nhiệm vụ, ngành nghề kinh doanh chính. Tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước chỉ kinh doanh những ngành chính và những ngành liên quan phục vụ trực tiếp ngành, nghề kinh doanh chính.

- 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, không dàn trải, phân tán nguồn lực, tránh cạnh tranh nội bộ theo hướng sáp nhập, hợp nhất các doanh nghiệp thành viên kinh doanh cùng ngành nghề.

- *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. Thực hiện thoái vốn theo các hướng như bán vốn, chuyển nhượng vốn, chuyển toàn bộ doanh nghiệp theo hình thức chuyển nhượng hoặc chuyển giao nguyên trạng.*

- Đẩy mạnh liên kết giữa các doanh nghiệp thành viên trong tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước thông qua hợp đồng kinh tế, các nội quy, quy chế quản lý, hợp tác giữa công ty mẹ với các công ty con, công ty liên kết; giữa các công ty con, công ty liên kết. Hạn chế công ty mẹ, các công ty con cùng đầu tư vào một doanh nghiệp.

- Áp dụng các nguyên tắc quản trị doanh nghiệp theo thông lệ quản trị doanh nghiệp quốc tế; hoàn thiện cơ chế kiểm soát, kiểm toán nội bộ, tăng cường năng lực, quyền hạn của ban kiểm soát, kiểm soát viên và kiểm toán nội bộ.

- Kiến toàn bộ máy quản lý; áp dụng tổ chức lao động khoa học trong sản xuất, kinh doanh.

- Tích cực triển khai nghiên cứu ứng dụng, đầu tư cho đổi mới công nghệ, đổi mới sản phẩm, dịch vụ, nâng cao giá trị gia tăng, từng bước loại bỏ sản phẩm không thân thiện với môi trường để tăng cường hiệu quả kinh doanh và phát triển bền vững.

- Thực hiện công khai, minh bạch trong đầu tư, quản lý tài chính, mua sắm, phân phối thu nhập, công tác cán bộ.

• Hiệu quả hoạt động của DNNN sau một năm thực hiện tái cơ cấu

Việc xây dựng Đề án tái cơ cấu và triển khai thực hiện Đề án tái cơ cấu là cơ hội để các doanh nghiệp chấn chỉnh lại các hoạt động của mình, nhất là sau một thời gian phát triển nóng, đầu tư vào nhiều ngành, nghề. Do vậy, tái cơ cấu có thể nói là nhu cầu nội tại của bản thân doanh nghiệp. Trên cơ sở đó, các Bộ, địa phương, doanh nghiệp đã xây dựng, trình và phê duyệt Đề án với tinh thần tích cực, nghiêm túc.

Các tập đoàn, tổng công ty đều xác định lại mục tiêu hoạt động, từ đó làm rõ vai trò, vị trí của từng doanh nghiệp trong nền kinh tế, hướng tới mục tiêu nâng cao hiệu quả, sức cạnh tranh, giảm chi phí, hạ giá thành, có tập đoàn xác định mục tiêu vươn ra thị trường khu vực và quốc tế (Dầu khí, Cao su).

Trên cơ sở mục tiêu đặt ra, các Tập đoàn, tổng công ty đã xây dựng lại cơ cấu ngành nghề kinh doanh, giảm các ngành, nghề ít hoặc không liên quan để tập trung trong những ngành, nghề kinh doanh cần duy trì. Sau khi rà soát lại ngành, nghề kinh doanh, từ nay hoạt động của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đã được chấn chỉnh một bước để tập trung hoạt động, sản xuất kinh doanh theo đúng nhiệm vụ được Nhà nước giao, không kinh doanh dàn trải, đa ngành, đa lĩnh vực.

Tái cơ cấu danh mục đầu tư, ngành nghề kinh doanh, tập trung vào các ngành kinh doanh chính. Trên nội dung này, mục tiêu được xác định là rất rõ ràng; quyết tâm chính trị cũng rất cao, đã được khẳng định bằng Nghị quyết của Đảng, của Quốc hội và Chính phủ. Đây là một nội dung rất quan trọng của Đề án tái cơ cấu. Nhìn chung, các Tập đoàn, tổng công ty đều xây dựng kế hoạch tái cơ cấu tài chính và đầu tư nghiêm túc, có trách nhiệm nhằm bảo đảm việc thoái vốn theo chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có hiệu quả, hạn chế thất thoát và bảo toàn giá trị vốn đầu tư cao nhất của doanh nghiệp. Bên cạnh việc thoái vốn, tái cơ cấu tài chính còn bao gồm việc lập kế hoạch tài chính, cơ cấu lại nợ, đánh giá hiệu quả đầu tư, cân đối dòng tiền để quyết định việc đầu tư hay dừng dự án không hiệu quả.

Liên quan đến kế hoạch sắp xếp các đơn vị thành viên của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty 91, sau khi xác định lại mục tiêu, nhiệm vụ, ngành nghề, kế hoạch tái cơ cấu tài chính, đầu tư, kế hoạch sắp xếp các đơn vị thành viên của các tập đoàn, tổng công ty

cũng được điều chỉnh phù hợp với định hướng của Đề án tái cơ cấu. Theo Cục Phát triển Doanh nghiệp, Bộ Kế hoạch Đầu tư, đối với các Đề án tái cơ cấu thuộc thẩm quyền phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ, tính đến tháng 4/2013, đã phê duyệt Đề án tái cơ cấu của 6/9 tập đoàn kinh tế và 10/12 tổng công ty 91 nhằm tạo ra cơ cấu hợp lý, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh, hạn chế cạnh tranh nội bộ, tập trung vào ngành nghề kinh doanh chính. Đối với các Đề án tái cơ cấu thuộc thẩm quyền phê duyệt của Bộ, UBND cấp tỉnh, các tổng công ty, doanh nghiệp nhà nước đang xây dựng Đề án và trình cấp có thẩm quyền phê duyệt theo Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước.

Về cơ bản, đề án tái cơ cấu của các tập đoàn, tổng công ty đã tập trung vào các nội dung chủ yếu được quy định tại Quyết định số 929/QĐ-TTg, bao gồm: xác định lại ngành, lĩnh vực kinh doanh chính; đánh giá lại cấu trúc tổ chức trong mô hình công ty mẹ-công ty con, giảm thiểu tính bất hợp lý và cạnh tranh nội bộ; rà soát danh mục dự án đầu tư để đảm bảo tập trung vào ngành kinh doanh chính; lập kế hoạch thoái vốn tại những dự án đầu tư ngoài ngành, đặc biệt là các dự án trong lĩnh vực chứng khoán, ngân hàng, bất động sản; đổi mới quản trị doanh nghiệp... Tuy nhiên, việc xác định hình thức sắp xếp, chuyển đổi sở hữu DNNN tại các đề án tái cơ cấu phần lớn vẫn giữ nguyên như Phương án sắp xếp, đổi mới DNNN đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Căn cứ vào các Phương án tổng thể về sắp xếp, đổi mới DNNN và định hướng sắp xếp đơn vị thành viên tại Đề án tái cơ cấu, các Bộ, địa phương, tập đoàn và tổng công ty nhà nước đang tập trung chỉ đạo việc thực hiện phân loại, sắp xếp đối với DNNN do mình quản lý.

Tuy vậy, việc triển khai chưa thực sự khẩn trương, chủ yếu chuyển giao nội bộ tập đoàn, tổng công ty hoặc giữa các doanh nghiệp nhà nước, mà chưa bán ra bên ngoài theo cơ chế thị trường, giá thị trường. Nhìn chung, chưa có động lực và áp lực buộc các DNNN, người quản lý DNNN phải tính toán, cân nhắc các chi phí cơ hội; nên tâm lý sợ rủi ro, chờ đợi hoặc trì hoãn, hơn là nỗ lực và sáng tạo nhanh chóng thoái vốn đầu tư ngoài ngành để tập trung vào ngành nghề kinh doanh chính. Cổ phần hoá vẫn chậm; nếu mục tiêu cổ phần hoá là huy động vốn, thì theo đánh giá của các nhà nghiên cứu, là không hy vọng nhiều trong các năm tiếp theo.

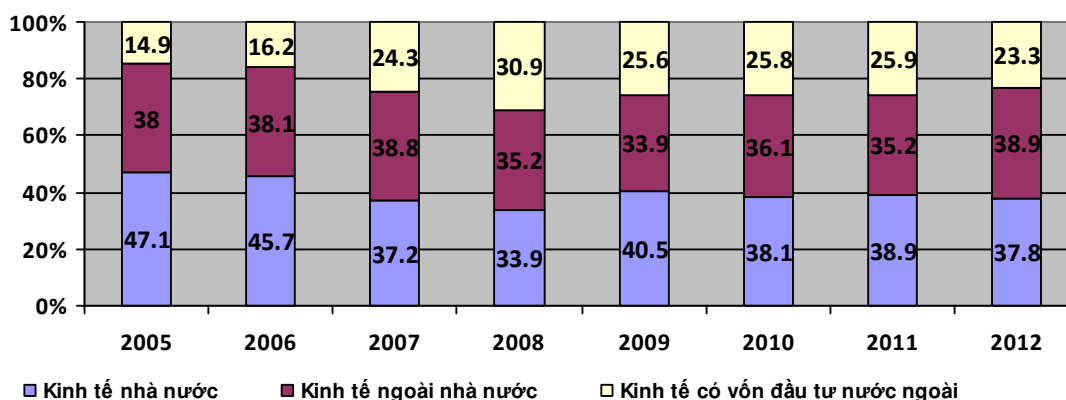
Hiện các thể chế tạo thêm sức ép và đòn bẩy để DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường (sửa đổi hiến pháp, nghị định công bố thông tin đối với tập đoàn, tổng công ty nhà nước; nghị định về giám sát và đánh giá kết quả hoạt động của DNNN, quy chế quản trị DNNN, kể cả lập cơ quan chuyên trách thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp) đang được nghiên cứu, soạn thảo.

Bên cạnh các giải pháp chính sách trong nội dung tái cơ cấu kinh tế, Chính phủ cũng có chủ trương *hỗ trợ, “cứu” doanh nghiệp, giải quyết hàng tồn kho, kể cả tồn kho bất động sản*. Đây là việc có liên quan đến thực thi các chính sách tái cơ cấu kinh tế. Các giải pháp tập trung vào tạm thời giảm chi phí tài chính cho một số nhóm doanh nghiệp (giảm hay hoãn nộp thuế Thu nhập doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng,

giảm tiền thuê đất, giảm lãi suất .v.v...), tăng thêm cầu, mở rộng thêm tín dụng cho DNN&V, cho kinh doanh bất động sản, cho người thu nhập thấp mua nhà ở xã hội; tăng và đẩy nhanh giải ngân đầu tư bằng vốn ngân sách và trái phiếu chính phủ; cơ cấu lại nguồn cung và tăng cầu mua nhà thu nhập thấp, v.v... Về bản chất, các giải pháp nhóm này nhằm vào giải quyết khó khăn phát sinh từ thực hiện Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24 tháng 2 năm 2011 về các giải pháp kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô; và các giải pháp nói trên không khác nhiều về bản chất so với nhiều giải pháp đã thực hiện trước năm 2011, góp phần làm bất ổn vĩ mô và đẩy lạm phát lên cao.

Về vốn đầu tư phát triển, các doanh nghiệp Nhà nước, trong đó có các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đã tích cực đầu tư vốn cho phát triển các hoạt động sản xuất kinh doanh của mình, góp phần làm gia tăng tổng đầu tư xã hội, thúc đẩy GDP tăng trưởng trong thời gian qua. Nhà nước thực hiện đầu tư công qua ngân sách nhà nước, tuy nhiên, Nhà nước còn thông qua các doanh nghiệp nhà nước như các tập đoàn, tổng công ty nhà nước để thực hiện chính sách đầu tư của Nhà nước, thông qua đó kích thích kinh tế tăng trưởng. Số liệu của Tổng cục Thống kê cho thấy, nguồn vốn đầu tư từ phía doanh nghiệp nhà nước chiếm tỷ trọng khá lớn, tuy tỷ trọng đầu tư của khu vực này có giảm trong những năm gần đây do tỷ trọng vốn đầu tư của các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác có gia tăng so với trước. Nếu tỷ trọng vốn đầu tư năm 2000 của khu vực kinh tế nhà nước chiếm đến 59,1% trong tổng đầu tư xã hội, thì đến năm 2011 tỷ trọng vốn đầu tư của khu vực kinh tế này đã giảm xuống còn 38,9% tổng đầu tư xã hội. Vốn đầu tư của khu vực kinh tế ngoài nhà nước tăng từ chỗ chỉ chiếm 22,9% vào năm 2000 đã lên 35,2% vào năm 2011. Cũng giống như khu vực kinh tế ngoài nhà nước, khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài có vốn đầu tư chỉ chiếm 18% vào năm 2000 thì đến năm 2011 đã tăng lên 25,9%. [xem hình 5]

Hình 5: Cơ cấu vốn đầu tư theo giá thực tế phân theo thành phần kinh tế giai đoạn 2005 – 2012



Nguồn: Niên giám thống kê 2011, Tổng Cục Thống kê.

Nếu xét chỉ trong cơ cấu vốn đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước thì vốn đầu tư của các doanh nghiệp Nhà nước như các tập đoàn, tổng công ty Nhà nước chiếm tỷ

trọng tương đối cao khoảng 14,5% - 31,4% tùy theo năm. Trong thời gian từ 2000 – 2011, năm 2006 là năm tỷ trọng của vốn đầu tư từ doanh nghiệp nhà nước tăng cao lên đến 31,4% trong tổng vốn đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước, còn năm 2011 là năm vốn đầu tư của doanh nghiệp Nhà nước thấp nhất với tỷ trọng là 14,5% trên tổng vốn đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước. [xem bảng 1]

Bảng 1: Cơ cấu vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước theo giá thực tế phân theo nguồn vốn giai đoạn 2000-2011

	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
Ngân sách	54.4	54.1	254.1	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	45.2
DNNN	23.3	31.4	30.4	24.7	21.6	18.6	14.5	

Nguồn: Niên giám thống kê 2011, Tổng Cục Thống kê

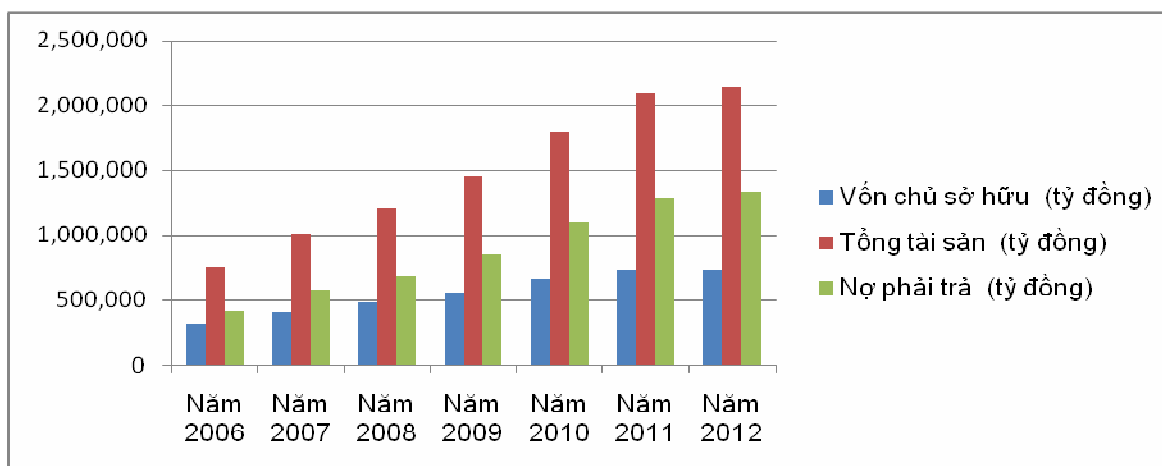
Từ những ưu đãi của Nhà nước, các doanh nghiệp Nhà nước, chủ yếu là các tập đoàn kinh tế nhà nước, đã trở thành các doanh nghiệp độc quyền, chi phối hoàn toàn thị trường nhưng các doanh nghiệp này nhiều khi không thực hiện đúng vai trò dẫn dắt, hỗ trợ, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác hoạt động và phát triển mà ngược lại còn dựa vào các ưu đãi của Nhà nước mà chèn lấn sự hoạt động và phát triển của doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Sau một năm thực hiện tái cơ cấu DNNN, thực trạng này chưa có chuyển biến đáng kể. Một số điểm tồn tại vẫn chưa thể khắc phục như:

Thứ nhất, mặc dù được Nhà nước dành nhiều ưu đãi liên quan đến cung cấp vốn đầu tư (vốn của các tập đoàn, tổng công ty Nhà nước hiện nay đều có nguồn gốc từ sự đầu tư của Nhà nước), cấp quyền sử dụng đất và chiếm những vị trí thuận lợi, tiếp cận nguồn vốn vay giá rẻ (kể cả các nguồn vốn vay lại từ các tổ chức tài chính quốc tế như WB, IMF thông qua Ngân hàng Phát triển Việt Nam – VDB) và được Nhà nước bảo lãnh vay vốn nước ngoài, như trường hợp của Vinashin, nhưng tỷ lệ đóng góp của các tập đoàn, tổng công ty Nhà nước vào tăng trưởng GDP ngày càng giảm thấp, chưa tương xứng với vốn đầu tư của Nhà nước vào khu vực này.

Thứ hai, trong các vấn đề về hoạt động của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đáng chú ý là vấn đề nợ và nợ xấu của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đang ngày càng gia tăng đáng báo động, nó trở thành gánh nặng cho nền kinh tế, mà nhiều

chuyên gia gọi là “cục máu đông” của nền kinh tế. Tình hình nợ của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước trong giai đoạn 2006–2012 được thể hiện ở Hình 6. Qua các số liệu trên cho thấy tổng nợ phải trả của các tập đoàn, tổng công ty gia tăng qua các năm, nếu năm 2006 chỉ chiếm 132% trên vốn sở hữu thì đến năm 2011 đã tăng lên đến 177% và năm 2012 là 182%. Tỷ lệ nợ so với tổng tài sản cũng không ngừng gia tăng qua từng năm trong giai đoạn 2006 – 2012, trong khi năm 2006 chỉ chiếm 55,7% thì đến năm 2012 đã lên trên 62,4%.

Hình 6: Tình hình tài chính của tập đoàn, tổng công ty nhà nước 2006 - 2012



Nguồn: Văn phòng Chính Phủ.

Theo các chuyên gia kinh tế, nợ xấu của các doanh nghiệp nhà nước chiếm đến 70% tổng nợ xấu của toàn hệ thống tín dụng, trong đó, các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước chiếm 53% số nợ xấu. Trong Đề án tái cơ cấu khu vực doanh nghiệp nhà nước của Bộ Tài chính (2012) thì có đến 30/35 tập đoàn, tổng công ty tỷ lệ nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu trên 3 lần, đặc biệt có đến 7 tập đoàn, tổng công ty⁴ có tỷ lệ trên 10 lần.

Thứ ba, xét về hiệu quả tạo thêm việc làm thì khu vực kinh tế Nhà nước ngày càng bị thu hẹp so với các khu vực kinh tế khác. Có thể thấy điều này qua Tập đoàn Dầu khí Quốc gia, năm 2012 số lượng lao động tại tập đoàn là 53.546 người, so với số lao động năm 2011 là 60.027, giảm 6.481 người, tỷ lệ giảm -12,1% so với năm 2011⁵. Như vậy, vấn đề giải quyết việc làm trong tương lai sẽ đặt nặng cho khu vực kinh tế dân doanh.

Đáng chú ý, theo số liệu mới nhất của Tổng cục Thống kê năm 2011, hàng năm có khoảng 12% DNNN bị lỗ trong sản xuất kinh doanh, trong khi của khu vực doanh nghiệp nói chung là 25%. Tuy nhiên, mức lỗ bình quân của một DNNN bị lỗ cao gấp 12 lần so với doanh nghiệp ngoài nhà nước.

⁴Tổng công ty xây dựng công nghiệp, Tổng công ty xây dựng công trình giao thông 1, 5, 8, Tổng công ty xăng dầu quân đội, Tổng công ty Thành An, Tổng công ty phát triển đường cao tốc

⁵ Số liệu của PVN năm 2012

Từ những thực tế và số liệu nêu trên, có thể đưa ra nhận xét chung về hiện trạng DNNN là:

- Tiến độ sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhìn chung chậm, đặc biệt là cổ phần hoá. Từ năm 2012 đến tháng 3/2013, cả nước sắp xếp được 27 DN, trong đó cổ phần hóa 16 DN, sáp nhập 05 DN, bán 03 DN, và chuyển thành công ty TNHH một thành viên 03 DN. Trong 3 tháng đầu năm 2013, kết quả sắp xếp đều được triển khai bởi các Bộ; trong khi đó, các tập đoàn kinh tế, tổng công ty và địa phương hầu như chưa thực hiện sắp xếp, đổi mới các doanh nghiệp trực thuộc.

Nguyên nhân chậm trễ chủ yếu là do trong giai đoạn vừa qua, các tập đoàn và tổng công ty lớn tập trung nghiên cứu, xây dựng trình Thủ tướng Chính phủ Đề án tái cơ cấu; một số địa phương trình Phương án tổng thể về sắp xếp chậm nên chưa thể triển khai thực hiện ngay. Đồng thời, các doanh nghiệp thuộc diện sắp xếp trong giai đoạn này đều có quy mô lớn hoặc được giao quản lý nhiều đất đai nên việc xử lý tài chính khi sắp xếp, chuyển đổi mất nhiều thời gian. Bên cạnh đó, tình hình kinh tế và thị trường chứng khoán gặp nhiều khó khăn cũng tác động rất lớn đến tốc độ sắp xếp, đổi mới DNNN

- Cơ chế, chính sách đang được hoàn thiện nhưng tiến độ chưa đạt so với yêu cầu, kế hoạch đề ra. Trong thời gian qua, các văn bản về cổ phần hóa đã được ban hành đầy đủ (Nghị định số 59/2011/NĐ-CP và các Thông tư hướng dẫn thực hiện) nhưng chưa kịp thời xử lý hết các vướng mắc, đặc biệt là về xử lý đất đai và tài chính làm quá trình cổ phần hóa chậm.

- Việc thoái vốn đã đầu tư ra ngoài lĩnh vực kinh doanh chính và giảm vốn nhà nước tại các doanh nghiệp đã cổ phần hoá nhưng Nhà nước cần nắm giữ chi phối hoặc không cần nắm giữ đạt kết quả chưa đáng kể. Khủng hoảng kinh tế và khó khăn của thị trường chứng khoán cũng là nguyên nhân khiến tiến độ cổ phần hóa (đặc biệt là các doanh nghiệp có quy mô lớn) và niêm yết trên thị trường chứng khoán gặp nhiều khó khăn. Đặc biệt, trong điều kiện hiện nay, việc thực hiện thoái vốn theo tinh thần Quyết định số 929/QĐ-TTg còn gặp rất nhiều khó khăn (thoái vốn theo nguyên tắc thị trường nhưng phải đảm bảo nguyên tắc không gây thất thoát vốn nhà nước).

- Việc phê duyệt Đề án tái cơ cấu ở một số tập đoàn, tổng công ty vẫn còn chậm. Hiện vẫn còn một số tập đoàn, tổng công ty 91 chưa được phê duyệt đề án tái cơ cấu.

2.3. Cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại

Trước bối cảnh kinh tế quốc tế và trong nước có nhiều biến động, một trong những yêu cầu bức bách đối với nước ta là phải tái cấu trúc hệ thống tài chính đáp ứng yêu cầu thực hiện thắng lợi các mục tiêu phát triển KT-XH và bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ trong thời kỳ chiến lược tới.

Trong hai năm gần đây, đặc biệt là sau Nghị quyết Trung ương 3, Khóa XI, việc tái cấu trúc hệ thống tài chính, đặc biệt là tái cấu trúc hệ thống ngân hàng được đặt ra

và có lộ trình cụ thể. Ngày 30/11/2012, Bộ Tài chính đã công bố Đề án tái cơ cấu thị trường tài chính. Theo đó năm 2015, Bộ sẽ hoàn thành căn bản cơ cấu lại các tổ chức kinh doanh chứng khoán và doanh nghiệp bảo hiểm. Đến năm 2020, thị trường này sẽ trở thành kênh dẫn vốn trung và dài hạn chủ đạo của nền kinh tế, hỗ trợ tích cực cho thị trường tiền tệ trong quá trình tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng.

Chính phủ và Nhà nước Việt Nam đã xác định 4 mục tiêu cơ bản của tái cơ cấu hệ thống ngân hàng là: (i) Lành mạnh hóa hệ thống ngân hàng; (ii) Xây dựng hệ thống ngân hàng có đủ sức cạnh tranh trong và ngoài nước, trong môi trường thế giới ngày càng có nhiều biến động. (iii) Cấu trúc lại cơ cấu và hoạt động của hệ thống ngân hàng để đảm bảo cấp tín dụng và cung ứng tín dụng cho nền kinh tế một cách hợp lý. (iv) Hệ thống ngân hàng phải đáp ứng được yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng của Việt Nam.

Ngoài ra, Bộ Tài chính yêu cầu các tập đoàn, tổng công ty nhà nước, ngân hàng thương mại có vốn Nhà nước chi phối tiếp tục thoái vốn tại các doanh nghiệp bảo hiểm. Mục tiêu của Bộ là đến năm 2015, vốn của các tổ chức này không vượt quá 20% vốn điều lệ góp tại các doanh nghiệp bảo hiểm.

- Về Tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng, các giải pháp đã và đang tập trung xử lý một số nội dung chính sau đây:

- Tái cơ cấu các ngân hàng thương mại yếu kém; đang triển khai tái cơ cấu 9 ngân hàng yếu kém theo phương án đã được Ngân hàng nhà nước phê duyệt. Tuy vậy, kết quả tái cơ cấu cụ thể đối với từng ngân hàng chưa được thông báo, và vẫn là một câu hỏi lớn.

- Phương án xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng đã được thông qua; phương án thành lập, tổ chức quản lý và hoạt động của công ty quản lý tài sản (VAMC) đang được hoàn thiện. Các giải pháp khác để xử lý nợ xấu đang được triển khai. Nợ xấu được thông báo đã giảm từ khoảng gần 9% tổng dư nợ xuống còn 6% vào đầu tháng 3/2013.

Như vậy có thể thấy cơ cấu lại hệ thống tài chính tiền tệ xuất phát từ đòi hỏi thực tiễn phát triển của nền kinh tế trong giai đoạn mới và yêu cầu khắc phục những khó khăn, yếu kém của các định chế tài chính.

Bên cạnh những ưu điểm nhất định, còn nổi lên những vấn đề cần xử lý của hệ thống tài chính hiện nay:

- a. Khả năng điều tiết và làm chủ thị trường tiền tệ của cơ quan quản lý tiền tệ còn nhiều bất cập. Cụ thể là những biến động không bình thường về lãi suất, tỷ giá, giá vàng, giá chứng khoán, cùng với các giao dịch vốn trên thị trường tài chính kém thông suốt trong thời gian qua phản ánh rõ nét thực trạng này.

- b. Năng lực thanh tra giám sát của cơ quan quản lý vẫn còn nhiều điểm hạn chế, tác động không nhỏ tới tính lành mạnh của hệ thống tài chính.

c. Sự phát triển của hệ thống tài chính kể đã có sự phát triển sai lệch về mặt cấu trúc. Cơ cấu về quy mô chưa thực sự hợp lý, hình thành quá nhiều các công ty chứng khoán, các quỹ đầu tư so với qui mô thị trường chứng khoán, các định chế tài chính là ngân hàng thiếu những định chế tài chính có quy mô lớn, hoạt động xuyên quốc gia, đồng thời cũng thiếu các định chế tài chính có quy mô phù hợp để phát triển kinh tế nông nghiệp, nông thôn. Xét về cấu trúc thị trường tài chính, thì thị trường chứng khoán, thị trường trái phiếu phát triển chưa tương thích với thị trường tiền tệ, qua đó gây sức ép tăng trưởng nguồn vốn để đầu tư tín dụng của các định chế tài chính là ngân hàng; thị trường tài chính nông thôn phát triển chậm so với yêu cầu; thị trường thứ cấp còn rất manh nha.

d. Những yếu kém nội tại của các định chế tài chính (i)- Trình độ quản trị doanh nghiệp của các định chế tài chính còn nhiều bất cập xuất phát từ vấn đề cơ cấu sở hữu; (ii)- Năng lực tài chính, hiệu quả kinh doanh, cạnh tranh của các định chế tài chính còn thấp, tính minh bạch trong hoạt động ngân hàng chưa cao; cơ chế công bố thông tin và hệ thống kế toán còn nhiều bất cập so với thực tế và các thông lệ, chuẩn mực về quốc tế; (iii)- Cạnh tranh giữa các định chế tài chính chưa lành mạnh, thiếu sự hợp tác dẫn đến kỷ cương, kỷ luật, chính sách, pháp luật trong hoạt động ngân hàng không được tôn trọng nghiêm.

e. Mức độ an toàn của hệ thống tài chính chưa cao, trong đó một bộ phận các định chế tài chính hoạt động kém hiệu quả, mức độ an toàn thấp; Cơ cấu nguồn vốn không ổn định; Mất cân đối nghiêm trọng về kỳ hạn giữa nguồn vốn và sử dụng vốn do lấy vốn ngắn hạn cho vay trung, dài hạn, đặc biệt là một số TCTD đã đầu tư lớn vào bất động sản dẫn đến mất khả năng thanh khoản, buộc phải tăng huy động vốn bằng mọi giá.

f. Cơ sở hạ tầng tài chính chưa hỗ trợ hiệu quả cho sự an toàn và lành mạnh của các định chế tài chính: môi trường pháp lý cho hoạt động của các định chế tài chính còn quá nhiều bất cập, thiếu đồng bộ; mức độ áp dụng công nghệ thông tin của hệ thống tài chính còn thấp và có khoảng cách khá nhiều so với nhiều nước trong khu vực và trên thế giới và chưa theo kịp với những đòi hỏi của thực tế ứng dụng và phát triển công nghệ thông tin; thị trường tiền tệ liên ngân hàng chưa phát triển, hệ thống thông tin tín dụng và bảo hiểm tiền gửi còn nhiều bất cập.

Xuất phát từ thực trạng của hệ thống ngân hàng hiện nay và mục tiêu phát triển hệ thống ngân hàng như đề cập trên, thì quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng có 3 vấn đề lớn cần phải được tập trung xử lý đồng thời, đó là:

a. Nâng cao vai trò điều tiết thị trường tiền tệ của NHNN, chuyển từ thể bị động sang thể chủ động, để NHNN thực sự trở thành người điều phối thị trường, trên cơ sở hình thành luật chơi bình đẳng và phù hợp với xu thế phát triển.

b. Củng cố và nâng cao hiệu lực và hiệu quả của thanh tra giám sát của cơ quan quản lý.

c. Lành mạnh hóa Ngân hàng thương mại và các định chế tài chính khác. Đây có thể coi là trọng tâm của quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng, bởi các định chế tài chính có vai trò quan trọng đối với sự ổn định của hệ thống tài chính tiền tệ và đối với nền kinh tế. Những yếu kém hiện tại của các NHTM và định chế tài chính khác đòi hỏi phải tiến hành tái cơ cấu toàn diện các mặt hoạt động của các định chế tài chính.

Ba vấn đề trên được giải quyết đồng thời sẽ có tác động hỗ trợ lẫn nhau để đạt được mục tiêu chung của quá trình tái cơ cấu hệ thống tài chính tiền tệ.

• **Đánh giá chung tiến trình tái cơ cấu ngân hàng sau 1 năm thực hiện:**

Kết quả đạt được: Tái cơ cấu ngân hàng đạt được kết quả bước đầu sau 1 năm thực hiện. Trong đó, đáng chú ý là an toàn hệ thống các TCTD được cải thiện rõ rệt; nguy cơ đổ vỡ hệ thống từng bước được đẩy lùi; tài sản của Nhà nước và nhân dân được bảo đảm an toàn; tiền gửi của nhân dân được chi trả bình thường, kể cả ở ngân hàng yếu kém. Các TCTD yếu kém có nguy cơ đổ vỡ đã được NHNN kiểm soát chặt chẽ và từng bước được xử lý bằng các giải pháp thích hợp nhờ đó thị trường tiền tệ dần đi vào ổn định. Các TCTD từng bước cơ cấu lại hoạt động theo hướng lành mạnh; Hệ thống quản trị, kiểm soát và kiểm toán nội bộ được các TCTD chú trọng củng cố. Các TCTD tích cực lành mạnh hoá tài chính thông qua tăng vốn điều lệ để cải thiện các chỉ tiêu lành mạnh tài chính và an toàn hoạt động.

Những khó khăn, thách thức: Tiến trình tái cơ cấu ngân hàng còn chậm so với kế hoạch đặt ra; tuy tốc độ tăng nợ xấu có giảm nhưng quy mô nợ xấu rất lớn và suốt cả năm 2012 chưa có biện pháp xử lý cơ bản nợ xấu; công tác quản trị, điều hành của một số TCTD còn thấp; năng lực thanh tra, giám sát của NHNN còn yếu,...Do vậy, rủi ro hệ thống vẫn còn tồn tại và một cuộc khủng hoảng thanh khoản vẫn có thể xảy ra bất cứ lúc nào do ảnh hưởng của vấn đề nợ xấu. Đồng thời, một vấn đề quan trọng là chi phí tái cơ cấu, nhất là chi phí là bao nhiêu và lấy từ những nguồn lực nào thì chưa được chỉ rõ trong Đề án cơ cấu lại các TCTD. Các chi phí liên quan tới tái cơ cấu hệ thống ngân hàng sẽ là lớn, vì hệ thống ngân hàng của Việt Nam là một trong những hệ thống lớn nhất trong số các nước có cùng hạng điểm tín nhiệm như Việt Nam. Nguồn tài chính thực hiện tái cơ cấu bao gồm: Nguồn tái cấp vốn cho các NH gặp yếu kém về thanh khoản, nguồn xóa nợ và xử lý nợ xấu, chi phí xử lý và giải quyết các TCTD đổ vỡ, chi phí có liên quan cho việc thực hiện các giải pháp tái cơ cấu chính các TCTD. Trong Đề án đã chỉ ra NHNN sẽ chịu trách nhiệm tái cấp vốn cho các TCTD yếu kém, sử dụng nguồn trích lập dự phòng rủi ro của các TCTD để xóa nợ và bán nợ qua DATC (Công ty Mua bán nợ và tài sản tồn đọng của doanh nghiệp thuộc Bộ Tài chính) và các công ty mua bán nợ của các TCTD; đối với các khoản nợ do chủ trương cho vay hỗ trợ chính sách của Chính phủ, dùng nguồn NSNN để xóa nợ. Đối với nguồn vốn xử lý nợ xấu, Thống đốc Nguyễn Văn Bình cho biết trong khi trả lời chất vấn các đại biểu Quốc hội hồi tháng 11/2012 rằng “Dự kiến,

Chính phủ không dùng tiền ngân sách để xóa nợ cho các ngân hàng”⁶. Còn các chi phí khác liên quan đến việc thực hiện các giải pháp tái cơ cấu của chính các TCTD như: Chi phí đánh giá chất lượng tài sản, chi phí sắp xếp lại, giải thể các TCTD thua lỗ, phá sản, chi phí bồi thường cho người gửi tiền, chi phí nâng cao năng lực quản trị, hoạt động của các TCTD, chi phí thoái vốn, rút khỏi lĩnh vực đầu tư phi tài chính... chưa được đề cập đến. Ngoài ra, mặc dù quan điểm của Đề án Tái cơ cấu là khuyến khích các NH tự nguyện sáp nhập, sáp nhập các NH lớn với NH nhỏ để hỗ trợ NH yếu, NHNN sẽ hỗ trợ thanh khoản trong trường hợp các NH quá yếu kém, không có khả năng chi trả. Tuy nhiên, nguồn tiền ở đâu để NHNN cấp thanh khoản hay hỗ trợ các NH yếu kém là vấn đề chưa rõ khi mà chính cơ quan quản lý tài chính của Chính phủ là Bộ Tài chính cũng không xác định được Quỹ dành cho tái cơ cấu là bao nhiêu.

Xem xét các giải pháp xử lý nợ xấu cho đến nay (kể cả đang trong soạn thảo), có thể thấy nợ xấu được xử lý theo các biện pháp nghiệp vụ, hành chính nhiều hơn là chuyển khối tài sản thế chấp thành vốn và chuyển vào các mục đích sản xuất, kinh doanh; chưa chú trọng giải thoát cho các bên khỏi “mối quan hệ tín dụng hiện có”. Mới chú ý nhiều đến làm sạch báo cáo tài chính của ngân hàng, chưa chú ý giải phóng gánh nặng nợ cho doanh nghiệp. Vì vậy, các tổ chức tín dụng có thể tuyên bố hay báo cáo đã hoàn thành xử lý nợ xấu, thì gánh nặng nợ đối với doanh nghiệp có thể vẫn còn nguyên; do đó, doanh nghiệp vẫn chưa tiếp cận được tín dụng một cách bình thường, và chưa thể khôi phục lại hoạt động bình thường như mong muốn. Như vậy, mục đích xử lý nợ xấu có thể chưa đạt được.

Sau hơn một năm tái cơ cấu, kết quả hay được thông báo là “hệ thống vượt qua giai đoạn khó khăn nhất”, “ thanh khoản được cải thiện”, “ nợ xấu không tăng, hay tốc độ tăng giảm...”. Tuy vậy, các chuyên gia đánh giá chưa có cải thiện nhiều trong vai trò của hệ thống các tổ chức tín dụng đối với hoạt động bình thường của nền kinh tế.

Tóm lại, những kết quả đạt được ban đầu sau 1 năm tái cơ cấu ngân hàng còn ít hiệu quả vì chưa có được những biện pháp cải tổ toàn diện như kỳ vọng. Nguyên nhân là do:

- *Thứ nhất*, khuôn khổ pháp lý cho việc cơ cấu lại các TCTD nói chung chưa hoàn thiện.
- *Thứ hai*, 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 để thanh tra, kiểm toán để đánh giá thực trạng tài chính của

⁶ Trong nỗ lực giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước, và thực hiện chủ trương, không dùng vốn Chính phủ để xóa nợ cho các ngân hàng, ngày 21/3/2013, NHNN đã ban hành Thông tư số 02/2013/TT-NHNN (có hiệu lực từ ngày 1/6/2013) quy định tài sản có, mức trích, phương pháp trích lập dự phòng để xử lý rủi ro trong hoạt động của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài; bổ sung cho Quyết định 493, Thông tư 18, Thông tư 15 đang áp dụng. Tinh thần chung của thông tư là tăng thêm yêu cầu đối với các tổ chức tín dụng trong phòng ngừa rủi ro kinh doanh vốn, tạo thêm nguồn để xử lý nợ xấu; theo đó, chi phí hoạt động sẽ đội lên và lợi nhuận bớt đi nhất định hoặc sẽ “chuyển” sang lãi suất.

từng ngân hàng với nhiều thủ tục, quy định. Trong khi đó, việc xử lý các TCTD yếu kém đòi hỏi phải nhanh để hạn chế tổn thất và ảnh hưởng đến an toàn hệ thống.

– *Thứ ba*, sự thiếu hợp tác hoặc chống đối từ phía cổ đông lớn của các NHTM cổ phần yếu kém đối với các chính sách, biện pháp cơ cấu lại của NHNN, gây khó khăn cho quá trình cơ cấu lại đối với các ngân hàng này.

– *Thứ tư*, 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, làm chậm tiến trình cơ cấu lại TCTD.

III. ĐÁNH GIÁ CHUNG SAU MỘT NĂM THỰC HIỆN TÁI CƠ CẤU KINH TẾ VÀ MỘT SỐ BÀI HỌC RÚT RA

1. Một số đánh giá chung

Nhìn lại một năm qua, tái cơ cấu nền kinh tế đã có những kết quả nhất định. Trong năm 2013, Thủ tướng Chính phủ đã yêu cầu các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh thành phố trực thuộc trung ương, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước tập trung thực hiện ngay các nhiệm vụ sau đây:

1.1. Thành lập Ban Chỉ đạo tái cơ cấu do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương làm Trưởng ban để tham mưu cho cấp uỷ Đảng, chính quyền chỉ đạo, tổng hợp, điều phối và kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện tái cơ cấu của từng Bộ, cơ quan, địa phương theo chức năng, nhiệm vụ được giao.

1.2. Xây dựng và triển khai thực hiện ngay trong nửa đầu năm 2013 Chương trình hành động tái cơ cấu trên lĩnh vực, ngành hoặc vùng lãnh thổ thuộc thẩm quyền quản lý. Đề án, chương trình tái cơ cấu trên các ngành, lĩnh vực hoặc vùng lãnh thổ phải quán triệt và thể hiện đầy đủ mục tiêu, quan điểm, nội dung và giải pháp tái cơ cấu của Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế; và phải có các nội dung: Mục tiêu, nội dung và nhiệm vụ, các giải pháp cụ thể, lộ trình thời hạn thực hiện, cơ quan, đơn vị chịu trách nhiệm thực hiện và các vấn đề khác có liên quan.

1.3. Đẩy nhanh việc hoàn thiện thể chế, có đột phá về tạo lập hệ thống đòn bẩy, cơ chế khuyến khích và ưu đãi đầu tư đồng bộ (từ sản xuất đến tiêu thụ sản phẩm và xuất khẩu), ổn định và dài hạn để tăng cường huy động vốn đầu tư tư nhân trong nước và nước ngoài, phân bổ lại nguồn lực xã hội thực hiện tái cơ cấu kinh tế.

- Trước hết phải tập trung soạn thảo và trình Quốc hội các luật: Luật Đầu tư công, Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư (sửa đổi), Luật Doanh nghiệp (sửa đổi), Luật Đấu thầu sửa (sửa đổi), Luật Ngân sách nhà nước (sửa đổi), Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp (sửa đổi, bổ sung một số điều), Luật Thuế giá trị gia tăng (sửa đổi, bổ sung một số điều);

- Hoàn thiện khung khổ và nâng cao hiệu lực quản trị các tập đoàn và tổng công ty nhà nước, trong đó tập trung soạn thảo và ban hành các Nghị định về quy chế quản trị và công bố thông tin đối với công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên 100% sở

hữu nhà nước (theo chuẩn mực tương tự như các công ty niêm yết); Nghị định (bổ sung, sửa đổi) quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên 100% sở hữu nhà nước; Nghị định (sửa đổi, bổ sung) về giao, bán doanh nghiệp nhà nước; Đề án thành lập cơ quan chuyên trách thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp và Dự thảo nghị định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan đó; Nghị định về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức và hoạt động của Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước; Nghị định về giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả tài chính đối với doanh nghiệp 100% sở hữu nhà nước và hiệu quả vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp; Nghị định (bổ sung, sửa đổi) về chuyên doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần

- Xây dựng quy trình liên thông thực hiện các thủ tục hành chính về đầu tư – xây dựng, từ chấp thuận chủ trương đầu tư, chấp thuận hoặc cấp giấy phép cho dự án đầu tư, đánh giá tác động môi trường đến thỏa thuận giao đất, cho thuê đất, cấp phép xây dựng, .v.v.; đồng thời, tổ chức dịch vụ một cửa liên thông cho các thủ tục hành chính nói trên.

- Xây dựng các chương trình đồng bộ hỗ trợ phát triển cụm sản xuất liên ngành và nâng cấp chuỗi giá trị sản xuất, tăng giá trị gia tăng nội địa đối với các sản phẩm: Điện tử và công nghệ thông tin, Dệt may, giày da, chế biến lương thực, thực phẩm, công nghiệp xanh và năng lượng tái tạo, cơ khí chế tạo, đóng mới và sửa chữa tàu biển, ô tô và phụ tùng ô tô, máy nông nghiệp, lúa gạo, cà phê, cao su, hạt tiêu, hạt điều, cá da trơn, tôm và các loại hải sản khác, các loại rau, quả nhiệt đới.v.v..

- Rà soát, đánh giá, kiến nghị bổ sung sửa đổi (hoặc bổ sung, sửa đổi theo thẩm quyền) quy hoạch phát triển hạ tầng giao thông phù hợp với Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2011-2020, Nghị quyết số 13-NQ/TW Hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá XI về xây dựng hệ thống hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020; phát triển hạ tầng giao thông phải gắn với thúc đẩy và khuyến khích đầu tư, thuận lợi hoá thương mại, lưu chuyển người và hàng hoá.

Kết quả cụ thể trong 3 lĩnh vực then chốt theo chỉ đạo của Chính phủ:

- **Tái cơ cấu đầu tư công:**

Cùng với việc chuyển hướng phát triển kinh tế theo chiều sâu, tái cơ cấu đầu tư công đã được đặt ra với trọng tâm là nâng cao hiệu quả đầu tư nói chung, đặc biệt là đầu tư nhà nước. Điều chỉnh giảm mạnh dự toán chi đầu tư ngân sách gắn với mở cửa, cắt giảm thuế để hỗ trợ doanh nghiệp; thu hẹp phạm vi đầu tư nhà nước. Tổng vốn đầu tư xã hội đã giảm từ trên 41,5% GDP năm 2008 xuống 33,5% năm 2012. . Tốc độ tăng dự toán thu, chi cân đối NSNN năm 2012 so với ước thực hiện 2011 là 9,8% và 2,5%; thấp xa so với các năm trước.

Bảng 2: Tăng trưởng thu, chi NSNN hàng năm (%)

	2008	2009	2010	2011	2012
Thu NSNN	31,3%	5,6%	23,0%	20,1%	5,5%
Chi NSNN	18.9%	24.0%	17.8%	33.2%	2.5%

Nguồn: Tính toán từ số liệu online BTC (Bộ Tài chính)

Do những khó khăn của nền kinh tế, vài chục ngàn doanh nghiệp trong nước đã phá sản, giải thể, ngừng hoạt động, Chính phủ, Quốc hội, các bộ ngành đã có nhiều chính sách, giải pháp hỗ trợ doanh nghiệp. Bộ tài chính đã ban hành Thông tư 83/2012/TT-BTC hướng dẫn thực hiện miễn giảm, gia hạn một số khoản thu NSNN theo Nghị quyết 13/2012/NQ-CP “về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường”. Đồng thời, Bộ Tài chính đã rà soát, cắt giảm, sắp xếp lại để điều chuyển vốn đầu tư từ NSNN, trái phiếu chính phủ trong phạm vi quản lý, tập trung vốn nhằm đẩy nhanh tiến độ các công trình quan trọng, cấp thiết có khả năng hoàn thành trong năm 2012, 2013. Tăng cường giải ngân nguồn vốn đầu tư trong cân đối ngân sách, tăng đầu tư công bằng nguồn huy động⁷, trong khi thể chế đầu tư công còn nhiều bất cập (đầu tư công và qui hoạch đang để lại hậu quả lớn cho nền kinh tế), nên hiệu quả đầu tư nhà nước luôn thấp hơn các khu vực kinh tế khác⁸ trong khi khu vực này đang sử dụng một lượng vốn lớn hơn nhiều các khu vực kinh tế khác để tạo ra một đơn vị đầu ra. Tăng trưởng kinh tế của khu vực nhà nước chỉ bằng 2/3 tăng trưởng kinh tế của khu vực ngoài nhà nước. Vì vậy NSNN đã phải tăng vay nợ trên thị trường sơ cấp trái phiếu, tín phiếu KBNN để bù đắp nguồn thu. Nguồn vốn từ các NHTM đáng lẽ chảy vào các doanh nghiệp, đặc biệt DNNVV, thì lại chạy vào khu vực nhà nước. Điều này dường như đi ngược mục tiêu tái cơ cấu, sẽ là tạo các áp lực lớn về hiệu quả đối với nền kinh tế. Giải pháp cơ bản nhất cho ngân sách quốc gia cũng như từng địa phương là phải tạo mọi thuận lợi cho doanh nghiệp, người dân sản xuất kinh doanh để nuôi nguồn thu, các chính sách phải hướng vào số đông này. Nhưng trên thực tế cũng vì nhiều lý do, DNNVV phá sản, thô lỗ, hàng tồn kho tăng cao, người lao động kiếm việc làm khó khăn, thu nhập của người dân cũng xa sút hàng loạt. Như vậy, hiệu quả của tái cơ cấu đầu tư công còn rất hạn chế.

• Tái cơ cấu DNNN:

Tái cơ cấu DNNN là một trong ba trụ cột ưu tiên trong quá trình tái cấu trúc nền kinh tế đến năm 2015. Tháng 7 năm 2012, Thủ tướng chính phủ đã phê duyệt đề án "Tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước". Ngay sau khi đề án được phê duyệt, các tập đoàn kinh tế (TĐ), tổng công ty (TCT), các địa phương đã xây dựng đề án. Tính đến cuối năm 2012 có 52 TĐ, TCT nhà nước đã trình bộ chuyên ngành, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, trong đó có 16 đề án đã trình Thủ

⁷ Nghị quyết 13/NQ-CP về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn, hỗ trợ thị trường.

⁸ Chỉ số ICOR khu vực KTNN đã giảm từ 12,4% năm 2009 xuống 9,15% năm 2011 và 8,6% năm 2012.

tướng Chính phủ; có 23/52 TĐ, TCT đã được phê duyệt đề án tái cơ cấu. Đối với các DN địa phương, có 21/23 đề án của các TCT, công ty đã được UBND các tỉnh, thành phố phê duyệt⁹. Bên cạnh đó, một số cơ chế chính sách đã xây dựng và được cấp có thẩm quyền phê duyệt như Nghị định số 99/2012/NĐ-CP về “Phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN”; dự thảo Nghị định về chức năng, nhiệm vụ và cơ chế hoạt động của TCT đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC); dự thảo Nghị định về giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DN có vốn nhà nước... Tuy nhiên, một năm qua, việc tái cơ cấu DNNN mới dừng ở một số việc: trình duyệt đề án tái cấu trúc, yêu cầu thoái vốn đầu tư ngoài ngành, trong khi những yếu kém của DNNN không chỉ liên quan đến đầu tư ngoài ngành, mà còn ở những vấn đề cốt lõi liên quan đến đại diện chủ sở hữu, vấn đề quản trị nội bộ, kiểm tra kiểm soát; vấn đề công khai minh bạch thông tin, vấn đề tham nhũng lãng phí ... vẫn không được làm rõ ràng. Những vụ việc gây thất thoát, lãng phí lớn vốn và tài sản nhà nước đã dồn tập trung vào DNNN. Những vấn đề này đã tác động không nhỏ đến nền kinh tế, đến sự phát triển của khu vực kinh tế ngoài nhà nước. Vì thế, tăng trưởng kinh tế năm 2012 tiếp tục sụt giảm, đạt 5,03%, rất xa so với kế hoạch đặt ra và thấp nhất trong 12 năm qua.

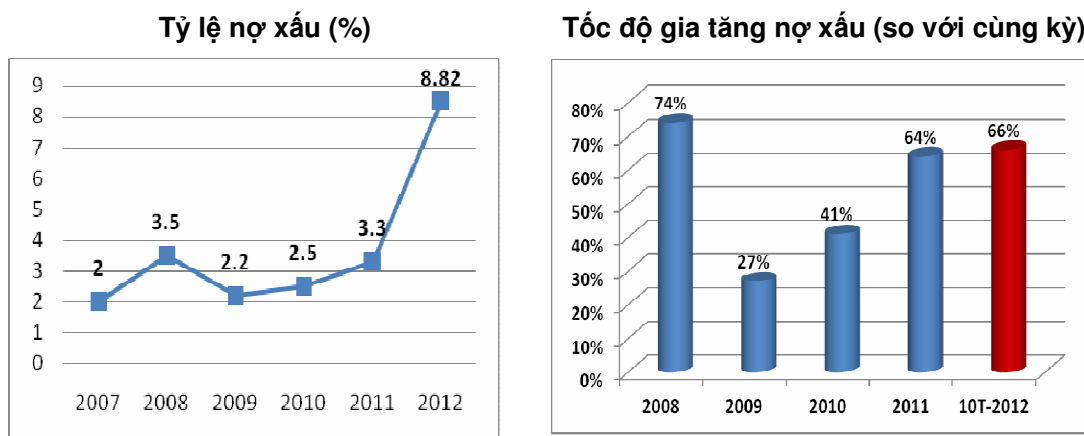
• Tái cơ cấu các ngân hàng thương mại

Mục tiêu quan trọng nhất của tái cơ cấu các NHTM được Ngân hàng Nhà nước (NHNN) xác định là: (i) Lành mạnh hóa hệ thống ngân hàng; (ii) Xây dựng hệ thống ngân hàng có đủ sức cạnh tranh trong và ngoài nước, trong môi trường thế giới ngày càng có nhiều biến động. (iii) Cấu trúc lại cơ cấu hoạt động của hệ thống ngân hàng để đảm bảo giữa cấp tín dụng và cung ứng dịch vụ cho nền kinh tế một cách hợp lý. (iv) Hệ thống ngân hàng phải đáp ứng được yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng của Việt Nam. Để thực hiện đề án này, NHNN đã thực hiện nhiều biện pháp: Phân loại các NHTM yếu kém thuộc sự kiểm soát của NHNN; Áp giới hạn tăng trưởng tín dụng đối với 4 nhóm TCTD là 17%, 15%, 8% và 0%¹⁰ cho năm 2012; Cho vay hỗ trợ thanh khoản đối với các NHTM thiếu thanh khoản; Cho phép cơ cấu lại nợ; xử lý sở hữu chéo trong ngân hàng; Thực hiện cơ chế mua bán nợ; Sáp nhập, hợp nhất và xử lý nợ xấu. Kết quả bước đầu đạt được là sáp nhập được một số ngân hàng; một số ngân hàng đã thực hiện thoái vốn tại các TCTD khác, lãi suất huy động 05 lần được kéo xuống để có điều kiện hạ lãi suất cho vay. Những biện pháp này đã giúp từng bước ổn định hệ thống ngân hàng.

Tuy nhiên, năm 2012, tăng trưởng tín dụng cũng ở mức thấp (khoảng 8%), trong khi nợ xấu tăng nhanh, không dễ xử lý, điều này đã đe dọa sự tồn tại của nhiều ngân hàng. Trong khi minh bạch, lành mạnh hóa các NHTM chưa thực sự diễn ra, sáp nhập theo hình thức cộng các pháp nhân với nhau, chưa thể nói rằng sau sáp nhập, các ngân hàng này có điều kiện phát triển bền vững.

⁹ Nguồn: Cục Tài chính doanh nghiệp, Bộ Tài chính.

¹⁰ Chỉ thị số 01/2012/CT-NHNN ngày 13/02/2012 về tổ chức thực hiện chính sách tiền tệ và đảm bảo hoạt động ngân hàng an toàn, hiệu quả năm 2012

Hình 7: Tỷ lệ nợ xấu và tốc độ gia tăng nợ xấu tại hệ thống ngân hàng

Nguồn: NHNN

Nguồn: NHNN

2. Một số bài học rút ra và khuyến nghị

• Bài học rút ra:

Vấn đề tái cơ cấu kinh tế đang được nhắc đến như một nhiệm vụ cấp bách của sự phát triển và đi lên của kinh tế đất nước. Năm 2012, thực hiện đề án tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng đã được Chính phủ phê duyệt và đây được coi như là một cột mốc trong quá trình chuyển đổi và tái cơ cấu nền kinh tế nói chung. Sau một năm thực hiện với ba trọng tâm như đã phân tích ở trên, có thể thấy, các công việc đã làm để tái cơ cấu kinh tế mới chỉ là giai đoạn đầu; chưa tập trung vào giải quyết vấn đề căn bản là tạo lập một hệ thống động lực khuyến khích mới để phân bổ lại nguồn lực trong toàn xã hội, làm cho nguồn lực được sử dụng có hiệu quả hơn, hợp lý và bền vững hơn; chưa khuyến khích, tạo thuận lợi và tạo áp lực để các doanh nghiệp, nhà đầu tư dám chấp nhận rủi ro, có tư duy mới, cách làm mới để cơ cấu lại và sử dụng tốt hơn các nguồn lực và tài sản xã hội; mà trái lại có phần dung dưỡng, che chắn cho một số doanh nghiệp mà chính họ là những tác nhân của khó khăn kinh tế hiện nay. Từ đó, hình như vẫn còn chần chừ, do dự ở các bộ, cơ quan nhà nước và doanh nghiệp, muốn níu kéo lại những gì đã có. Chưa có những cải cách đáng kể, thực sự theo cơ chế thị trường và hội nhập. Do đó, tuy đã có những khởi đầu quan trọng, nhưng nền kinh tế chưa có động lực mới.

Chủ trương tái cơ cấu nền kinh tế đã được thông qua từ Đại hội Đảng lần thứ XI, nhưng đến tháng 2 năm 2013 Đề án tái cơ cấu nền kinh tế mới được phê duyệt, như vậy là quá chậm. Việc tái cơ cấu tiến hành chậm chạp và chưa mang lại hiệu quả rõ rệt nào. Trong khi, đây là yêu cầu bức thiết đối với nền kinh tế.

Nghị quyết Quốc hội đã ban hành 2 năm nay nhưng chưa được đánh giá thực hiện như thế nào. Nhiều ý kiến cho rằng Đề án còn chung chung, chưa cụ thể trong từng lĩnh vực. Ngay trong năm nay, nền kinh tế vẫn còn rất nhiều bất cập. Việc tiết kiệm chi tiêu, cắt giảm các hạng mục, giảm bớt đầu tư công vẫn còn cắt giảm chưa đúng chỗ, công trình sắp hoàn thành rồi lại dừng, gây lãng phí. Tiền ngân hàng không

thể cho doanh nghiệp vay vì không đảm bảo thu hồi được vốn. Trong khi đó, dòng tiền lại được lưu chuyển theo cách mua trái phiếu Chính phủ, ngân hàng này cho ngân hàng kia vay để lấy lãi, chứ không được đầu tư và các hoạt động sản xuất để tạo giá trị gia tăng.

Về tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, việc triển khai thực hiện chưa có tiêu chí phân loại theo ngành nghề, lĩnh vực hoặc theo các nhóm để có giải pháp tái cấu trúc đối với từng nhóm mà thực hiện ở từng doanh nghiệp, chủ yếu tập trung vào ngành nghề sản xuất, kinh doanh chính, chuyển giao nội bộ tập đoàn, tổng công ty hoặc giữa các doanh nghiệp nhà nước. Nói cách khác thì chúng ta mới phân loại theo cách sơ đẳng. Trong khi đó, các doanh nghiệp nhà nước nắm giữ những nguồn lực rất lớn. Vì vậy, chúng ta chưa tạo ra được động lực và áp lực để buộc các doanh nghiệp nhà nước đẩy nhanh quá trình đổi mới công nghệ, ứng dụng khoa học - kỹ thuật, nâng cao trình độ quản trị, tính cạnh tranh, tính hiệu quả và phát triển bền vững. Đồng thời chưa ban hành hệ thống chính sách hỗ trợ các doanh nghiệp thực hiện tái cơ cấu, nhất là vấn đề xử lý các khoản lỗ, dôi dư cán bộ, người lao động. Có thể nói, chúng ta chưa tái cấu trúc được gì nhiều trong khối doanh nghiệp Nhà nước. Đây là một lực lượng rất quan trọng, một nguồn tài sản rất lớn nhưng chưa huy động được. Cần phải có giải pháp đặc thù trong 3 năm để phục hồi kinh tế. Vấn đề nợ chồng chất của một số DNNN chưa được giải quyết một cách minh bạch.

Liên quan đến vấn đề tái cơ cấu các tổ chức tín dụng, nợ xấu vẫn còn, không những thế còn tăng lên. Việc sáp nhập ngân hàng cũng chưa có báo cáo, đánh giá cụ thể và trào lưu này dường như vẫn đang tiếp tục. Trong khi đó, chưa ai chứng minh được rằng việc sáp nhập tốt hơn trước. Bên cạnh đó là chuyện hạ lãi suất, mục tiêu cuối cùng và quan trọng nhất là giúp doanh nghiệp tiếp cận được vốn, nhưng thực tế là các doanh nghiệp vẫn rất khó tiếp cận vốn trong thời điểm này.

Nhìn chung, cần phải tiếp tục cụ thể hóa và tập trung thực hiện những chủ trương, những mục tiêu đã được xác định trong Đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế, hướng tới tạo lập một hệ thống động lực khuyến khích mới để phân bổ lại nguồn lực hiệu quả, hợp lý và bền vững hơn. Cần sớm ban hành Đề án tái cơ cấu đầu tư công gắn với cải cách thể chế, đổi mới phân cấp quản lý kinh tế, quản lý ngân sách nhằm thay đổi rõ rệt phương thức phân bổ nguồn lực công, nâng cao hiệu quả đầu tư công.

Tóm lại, các chuyên gia kinh tế nhận định những giải pháp đưa ra và đã thực hiện về cơ bản, chỉ xử lý vấn đề “ngọn”, không phải vấn đề gốc; cách làm vẫn là “Nhà nước dẫn dắt”, “quan chức nhà nước dẫn dắt”, vì lợi ích của một nhóm doanh nghiệp chứ không phải toàn nền kinh tế; Thiên về hành chính, hơn là thị trường, không thấy động lực mới, không thấy “hy sinh, đánh đổi”, không thấy cạnh tranh, không thấy trách nhiệm giải trình buộc những doanh nghiệp, nhà đầu tư có sai lầm phải trả giá cho những sai lầm đó của họ, v.v... Động lực đằng sau đó là để phục hồi và duy trì hiện trạng phân bổ nguồn lực trước đây; dần dần chờ kinh tế phục hồi, giá lên, “đâu sẽ vào đó, như cũ”; và lúc đó vấn đề sẽ được giải quyết.

Rõ ràng, các giải pháp này sẽ không thành công như mong đợi cả về ngắn hạn và dài hạn; mà ngược lại, có thể chỉ kéo dài thêm tình trạng trì trệ của doanh nghiệp, của nền kinh tế; không tạo cơ hội sáng tạo, chuyển tài sản chết thành “vốn sống và lưu chuyển, làm “bùng nổ” cơ hội đầu tư và kinh doanh; làm chậm lại quá trình tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

• ***Khuyến nghị chính sách:***

Từ những việc đã làm và chưa làm được như nêu trên, để đẩy nhanh và phát huy hiệu quả thực chất của chủ trương tái cơ cấu nền kinh tế, các nhà hoạch định chính sách và giới nghiên cứu đã đưa ra nhiều khuyến nghị cho từng lĩnh vực.

Giải pháp tái cơ cấu đầu tư công

cần từng bước áp dụng khung tài chính trung hạn, ngân sách trung hạn, nhằm thiết lập kỷ luật kỷ cương hơn nữa trong lĩnh vực chi tiêu công, tăng cường tính khả thi của các chương trình đầu tư công.

Để đảm bảo phát triển bền vững, trong thời gian những năm sắp tới, một số phương hướng tái cơ cấu như sau đối với chính sách tăng trưởng, tài chính công và đầu tư công¹¹:

(1) Từ bỏ mô hình tăng trưởng “nóng”, dựa chủ yếu vào tăng vốn đầu tư, chuyển sang mô hình phát triển theo chiều sâu, lấy nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh làm tiêu chí chủ yếu.

(2) Thay đổi cơ cấu chi tiêu ngân sách theo hướng giảm bớt chức năng “nhà nước kinh doanh” và đồng thời tăng cường chức năng “nhà nước phúc lợi”.

(3) Tập trung đầu tư công cho kinh tế vào một số ít trọng điểm, có tính đột phá và lan tỏa nhằm nhanh chóng đưa vào sử dụng.

(4) Thay đổi thể chế đầu tư công theo hướng đảm bảo tính thống nhất của chiến lược phát triển quốc gia.

(5) Nâng cao hiệu quả kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường của đầu tư công. Xóa bỏ cơ chế bao cấp qua đầu tư từ ngân sách cho các hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước. Sớm ban hành Luật đầu tư công, trong đó bao hàm các tiêu chuẩn pháp quy nhằm đảm bảo hiệu quả tổng hợp của đầu tư công. Đổi mới quản lý đầu tư công (hoàn thiện công tác thẩm định, đấu thầu, theo dõi, giám sát, báo cáo).

Về giải pháp thực hiện tái cơ cấu DNNN

- Xem xét, nghiên cứu, đánh giá lại mô hình tập đoàn kinh tế NN đa ngành, đa lĩnh vực. Các Tập đoàn kinh tế Nhà nước chỉ tập trung vào những ngành nghề chính được giao. Hệ thống các công ty con được thành lập chỉ là những doanh nghiệp đóng vai trò ngành nghề phụ trợ.

¹¹ Vũ Tuấn Anh, 2011

- Xóa bỏ các Ngân hàng, công ty tài chính, quỹ đầu tư mạo hiểm trong các Tập đoàn kinh tế NN; Thoái vốn NN do các DNNN đầu tư ở các định chế tái chính. Vấn đề này cần được sớm giải quyết để khắc phục, ngăn chặn luồng tín dụng “bừa bãi” gây tình trạng nợ xấu cho các Tập đoàn KT.

- Chính phủ trao quyền đại diện sở hữu cho một cơ quan duy nhất. Thiết lập hệ thống giám sát chặt chẽ. Tách quyền sở hữu với quyền điều hành sản xuất kinh doanh; Trao quyền quản lý, giám sát DNNN mạnh hơn nữa cho các Bộ, Ngành.

- Tăng quy mô, năng lực điều hành, nguồn vốn cho các DNNN cần thiết phải duy trì phát triển.

- Thiết lập mô hình quản trị DNNN tuân thủ các quy tắc quản trị công ty. Quản trị doanh nghiệp quyết định sự sống còn và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp trong nền kinh tế, giúp các doanh nghiệp vững vàng hơn, tự tin và chủ động hơn trong việc nâng cao chất lượng sản phẩm, tồn tại và phát triển bền vững trong thời gian tới.

- Khẩn trương thiết lập hệ thống giám sát tài chính đủ mạnh, hiệu quả việc quản lý sử dụng vốn để cung cấp thông tin thường xuyên cho cơ quan quản lý giám sát.

- Hoàn thiện cơ chế và ban hành quy chế người đại diện và kiểm soát viên trong DNNN trên cơ sở quy định rõ ràng, chặt chẽ về quyền hạn, nghĩa vụ, và lợi ích để tăng cường hiệu quả giám sát. Trao những chế tài đủ mạnh cho các cơ quan quản lý, cơ quan giám sát, cơ quan đại diện chủ sở hữu.

- Tiếp tục đẩy mạnh công tác sắp xếp, CPH DNNN

- Cần đánh giá một cách khoa học sự tồn tại của SCIC. Trên thế giới, mô hình SCIC đã có những cái tên: IRI (Italia), OIAG (Áo), Temasek (Singapor), Khazanah (Malaysia), SASAC và SDIC (Trung Quốc)... Ở châu Âu đã “hoàn tất sứ mệnh” của mình, Temasek, Khazanah, SASAC và SDIC vẫn đang hoạt động tốt. Nhưng đã bắt đầu có những dấu hiệu bất ổn. Mặt khác, điều kiện kinh tế, xã hội, thể chế chính trị, dân số, diện tích ở các quốc gia hoàn toàn không giống chúng ta. Nên mô hình này đã “cũ” ở các nước.

Tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước thực chất trọng tâm là tái cơ cấu Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty Nhà nước. Mô hình Tập đoàn kinh tế hiện nay có rất nhiều vấn đề cần phải xem xét lại. Nhưng biểu hiện thực tế cho thấy nó đã trở nên lỗi thời với sự thay đổi của các điều kiện kinh tế chính trị, xã hội.

Tái cơ cấu để tạo hệ thống mới, tốt hơn chứ không phải là sự khai tử đối với khu vực DNNN. Việc tái cơ cấu sẽ ảnh hưởng tích cực và tiêu cực đến tư tưởng, nhận thức, lợi ích của rất nhiều chủ thể trong đó có cả nhóm lợi ích. Nhưng nó sẽ là một cuộc cách mạng, tạo ra sự đột phá thúc đẩy sự phát triển kinh tế đất nước nếu Đảng, Chính phủ, các Bộ Ngành và doanh nghiệp quyết tâm thực hiện triệt để. Trong đó sự quyết tâm của Chính phủ là then chốt.

Đặc biệt, đối với các DNNN, không sử dụng DNNN là một công cụ điều tiết kinh tế vĩ mô, bình ổn nền kinh tế. Thay vào đó, DNNN cần đi trước, "mở đường" ở

những ngành, lĩnh vực mà các doanh nghiệp thuộc thành phần khác không đủ năng lực, những ngành đòi hỏi về vốn và công nghệ, tạo nền tảng cơ bản cho những ngành sản xuất công nghệ hiện đại có giá trị gia tăng cao.

Về giải pháp cơ cấu lại thị trường tài chính

Việc xác định chính xác các mục tiêu định lượng là hết sức phức tạp và cần có nghiên cứu thực sự đầy đủ. Tuy nhiên, các mục tiêu định tính cũng có ý nghĩa rất quan trọng.

Mục tiêu bao trùm cần hướng tới là: Hệ thống tài chính và TTTC cần phát triển ổn định, lành mạnh, hiệu quả; tạo điều kiện tăng trưởng kinh tế bền vững, đảm bảo các cân đối tích cực trong nền kinh tế, ổn định và cải thiện an sinh xã hội, thúc đẩy quá trình hội nhập quốc tế.

Thứ nhất, Cần xây dựng được hệ thống NHTM vững mạnh, ổn định, hoạt động lành mạnh, đạt trình độ phát triển tiên tiến và mức độ rủi ro thấp.

Thứ hai, Mặt bằng lãi suất tiền gửi và lãi suất cho vay được kiểm soát và điều chỉnh hợp lý và ổn định; Cần phục hồi lại đường cong lãi suất theo đúng quy luật kinh tế.

Thứ ba, Tỷ giá ngoại hối, đặc biệt là tỷ giá giữa VND và USD được kiểm soát trong biên độ giới hạn hợp lý, tôn trọng quy luật thị trường nhưng có sự can thiệp kịp thời khi cần thiết.

Thứ tư, Thị trường vốn, đặc biệt là TTCK cần phát triển cân đối, ổn định, minh bạch và vững chắc, góp phần tạo nguồn lực tài chính để phát triển kinh tế.

Thứ năm, Thị trường vàng cần được tổ chức tốt và được kiểm soát hợp lý, tạo sự liên thông với thị trường vàng quốc tế. Cần hình thành tư duy mới, tư duy thị trường trong việc tổ chức lại và kiểm soát thị trường vàng, giảm dần các biện pháp can thiệp thuần túy hành chính vào thị trường này.

Để thực hiện mục tiêu nêu trên, cần có giải pháp cụ thể là:

1. Cần chú trọng các giải pháp tâm lý, thông tin và truyền thông nhằm hạn chế tác động thái quá của “lạm phát kỳ vọng”. Ở nước ta, do đặc điểm xã hội và tập quán nên các tác động “tâm lý” hay “bầy đàn” thể hiện rõ nét. Chính phủ cần thực hiện chương trình cụ thể về truyền thông, định hướng tâm lý, chống lạm phát thông qua báo chí, đài phát thanh và truyền hình. Truyền thông tốt còn góp phần củng cố lòng tin trên thị trường và trong xã hội, tạo ra sự đồng thuận trong việc thực hiện các giải pháp của Chính phủ.

2. Cần có chính sách và biện pháp đồng bộ để tạo dựng niềm tin đối với TTCK. TTCK cần được sớm bổ sung nhiều quy định pháp luật và chế độ kiểm soát thực sự tin cậy. Ủy ban Chứng khoán Nhà nước và Bộ Tài chính cần có những công cụ có hiệu lực hơn và hành động kịp thời hơn để theo kịp những diễn biến rất mau lẹ trên TTCK.

Cần tiếp tục hoàn thiện các quy định chi tiết hơn, tạo thuận lợi về nghiệp vụ cho các thương vụ M&A đối với các CTCK để cuối cùng chỉ còn lại khoảng 30-40 CTCK có thể hoạt động bền vững trên thị trường. Điều đó sẽ góp phần hình thành một TTCK lành mạnh, ổn định với các công ty thành viên có hiệu quả hoạt động cao, có đủ năng lực tài chính, năng lực quản trị và năng lực cạnh tranh trên thị trường.

3. Cần sớm thực hiện giải pháp tổng thể đối với thị trường vàng. Các biện pháp hành chính cực đoan (như cấm mua bán) cần sớm được thay thế bằng những biện pháp mang tính thị trường, tôn trọng các quy luật kinh tế. Cần sớm hình thành sàn giao dịch vàng chính thống, được quản lý chuyên nghiệp, hoạt động lành mạnh góp phần vào sự cân bằng giá vàng trong nước với giá vàng quốc tế. Để thị trường vàng và sàn giao dịch vàng hoạt động lành mạnh, ổn định, an toàn thì cần xây dựng Nghị định và Quy chế về giao dịch vàng; nên khuyến khích NHTM và người dân giải phóng lượng vàng tích trữ, đưa vào lưu thông tạo nguồn vốn thúc đẩy sản xuất kinh doanh phát triển. Bên cạnh đó, NHNN cũng cần tính toán chủ động lượng vàng dự trữ cần thiết phù hợp, cùng với dự trữ ngoại hối để đảm bảo an toàn tài chính quốc gia.

4. Đối với hệ thống NHTM, cần có chính sách khuyến khích các hoạt động M&A để hình thành những ngân hàng lớn mạnh hơn, thanh lọc bớt các ngân hàng quá nhỏ bé và yếu về năng lực cạnh tranh. Hầu hết các NHTM đều cần tiếp tục lộ trình tăng vốn điều lệ để có thể đạt quy mô trung bình trong khu vực. Mục tiêu trước mắt có thể thực hiện đối với các NHTMCP là đạt mức vốn điều lệ tối thiểu từ 4000 đến 5000 tỷ đồng vào cuối năm 2012. Tuy nhiên, không nên quá nóng vội để đẩy mạnh tăng vốn điều lệ bằng mọi giá, vì điều đó có thể gây ra nhiều hiệu ứng tiêu cực đối với TTCK và gây ra sức ép quá sức chịu đựng của mỗi ngân hàng.

5. Cần tăng cường quản trị rủi ro trong các NHTM và trong các CTCK, công ty tài chính, coi đây là một trong những nhân tố quan trọng bậc nhất đối với các định chế tài chính. Quản trị rủi ro trong các NHTM cần hướng trọng tâm trước mắt vào các khoản nợ xấu, nợ có nguy cơ cao. Phải theo dõi sát diễn biến các món nợ có dấu hiệu xấu để có các biện pháp phù hợp và ngăn ngừa sự lan rộng của nợ xấu trong từng ngân hàng.

6. Đa dạng hóa dự trữ ngoại hối, giảm bớt mức độ phụ thuộc quá lớn vào USD. Trong giao dịch và thanh toán quốc tế nên khuyến khích các ngân hàng và DN hướng sang việc đa dạng hóa ngoại hối và chủ động hạn chế rủi ro tỷ giá. Với khả năng tài chính hiện nay của Việt Nam thì việc này không phải dễ, tuy nhiên, NHNN cần có chiến lược và lộ trình để tái cơ cấu danh mục dự trữ ngoại hối quốc gia, bao gồm cả dự trữ vàng.

Tái cấu trúc ngân hàng và DNNN phải gắn chặt với nhau. Theo đó, "việc phối hợp chặt chẽ và hiệu quả chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa cũng như các chính sách khác như thương mại, đầu tư là giải pháp hết sức quan trọng, là nguyên tắc trong điều hành kinh tế vĩ mô để đạt được ổn định kinh tế vĩ mô và các cân đối lớn của nền kinh tế". Việc tái cơ cấu các ngân hàng thương mại Nhà nước cần gắn với tái cơ cấu DNNN, tăng cường năng lực giám sát thị trường tài chính; nâng cao vai trò, trị giá của

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam với tư cách là Ngân hàng Trung ương. Từng bước xây dựng Ngân hàng Trung ương theo hướng độc lập thực thi chính sách tiền tệ nhằm ổn định giá trị đồng tiền, bảo đảm an toàn hoạt động ngân hàng và hệ thống các tổ chức tín dụng, bảo đảm sự an toàn, hiệu quả của hệ thống thanh toán quốc gia.

SUMMARY

ECONOMIC RESTRUCTURING: ONE YEAR OVERVIEW

I.CONCEPT OF ECONOMIC RESTRUCTURING AND CONTEXT OF ECONOMIC RESTRUCTURING IN VIETNAM

1. Concept of economic restructuring

The two concepts of "economic restructuring" and "growth model transformation" have been widely used in the media, economic research and policy making for a long time.

According to Dr. Nguyen Dinh Cung¹², the transformation of the growth model will require changing the dynamics of economic growth so that improved labour productivity and resource-use efficiency replace the amounts of investment, labor and natural resources to become the driving forces of economic growth. More specifically, economic restructuring is the process of reallocation of resources (primarily capital) across the country to improve and enhance the efficiency of resource allocation, as well as the economy in general (including technical efficiency and allocative efficiency). *As such, institutional changes and changes to create an appropriate incentive system are the beginning of economic restructuring.*

2. Context of economic restructuring in Vietnam

From 2008 up to now, Vietnam's economy has undergone many difficulties, and the level of difficulty seems to increase year after year. Apart from external causes, the current situation of the economy is exposed to three layers of internal causes. The first internal cause is the increasing focus on curbing inflation and stabilizing the macro-economy. The second internal cause is an excessive increase in investment to promote growth since 2006. Fiscal policy and monetary policy were expanded to support investment and growth. That policy adjustment combined with excessive capital inflows increased the money supply, resulting in the overheating of the economy with high inflation and greater macroeconomic volatility. The third internal factor – the underlying cause - is related to structural weaknesses and backwardness of the growth model. Here, institutional systems are no longer appropriate, leading to “rent-seeking” behaviors instead of the encouragement of profitable investment and the development of value added products. These shortcomings create even more distortions in resource allocation. Finally, the global economic crisis has also had a strong impact on Vietnam’s economic growth.

In light of these factors, the government decided to restructure the economy. The overall goal of economic restructuring to 2020 is to improve the efficiency of resource allocation, improve labor productivity, total factor productivity and competitiveness of the economy and, on that basis, to form an appropriate and dynamic economic

¹²Deputy President of the Central Institute for Economic Management (CIEM)

structure with higher competitiveness and greater growth potential. Additional aims will be to comprehensively promote model growth transformation which contributes to achieving targeted socio-economic development indicators set forth in the Socio-economic Development Strategy for the period of 2001-2010. The transformation of growth model is to be based primarily on factors of improved productivity and efficiency, relying on continued strengthening and sustainable development of these factors up to 2020, paving the way for the economy to move to a higher development level by late 2030.

Economic restructuring centers around three pillars: (i) restructuring of investment with a focus on public investment; (ii) restructuring of state-owned enterprises (SOEs), primarily corporations and economic groups; and (iii) restructuring of banks and financial institutions, primarily commercial banks. Each component of restructuring was assigned to a relevant Ministry to take charge of developing a respective restructuring scheme. So, the apparatus of economic restructuring has started working bringing with it the hope of economic renovation and expansion.

II. STATUS OF ONE YEAR OF ECONOMIC RESTRUCTURING IMPLEMENTATION IN VIETNAM

1. Policies related to economic restructuring and growth model transformation

Policy documentation relating to economic restructuring and growth model transformation over the past year include the following: Resolution No.13/NQ-CP dated May 10, 2012 on a number of solutions to solve difficulties for production, business and market support; Resolution No. 01/NQ-CP dated January 7, 2013 on key measures of implementing the socio-economic development plan and state budgeting of 2013; Resolution No. 02/NQ-CP dated January 7, 2013 on a number of solutions to solve difficulties for production, business and market support, and to handle bad debts; Decision 704/QĐ-TTg dated June 11, 2012 approving the scheme for innovating corporate governance in accordance with market economy practices; Decision No. 929/QĐ-TTg dated July 17, 2012 approving the scheme for restructuring of SOEs, with a focus on state-owned corporations and economic groups for the period 2012 - 2015; Decision No. 339/QĐ-TTg dated February 19, 2013 approving the Master Plan on economic restructuring in association with transformation of the growth model towards improving quality, efficiency and competitiveness for the period 2013-2020; and Directive No. 11/CT-TTg on a number of tasks to be carried out in the three years from 2013 to 2015 for implementation of the Master Plan on economic restructuring in association with transformation of the growth model towards improving quality, efficiency and competitiveness for the period 2013-2020.

2. Measures for implementation of objectives of economic restructuring and growth model transformation

a. Investment restructuring with focus on public investment

The model of investment-based economic growth started in the early 2000s and is still continuing despite Vietnam's comparative lower economic development status, it is implementing an economic model of consumption abstinence for capital accumulation and investment that surpasses other East and Southeast Asian countries. Recent years has seen an apparent focus on public investment on economic activities and limited social investment. Public investment has also been used as an instrument to promote key industries in the economy. However, its impacts on modernization and structural transformation of the whole economy remain limited. In this regard, it seems that the State has failed to use public investment as a powerful tool for shifting economic structure on a long-term basis and for regulating social development.

In terms of the restructuring of public investment, so far there is no separate scheme but it mostly follows Directive No. 1792/Ct-TTg dated October 15, 2011 on strengthening investment management from state budget capital and government bond capital. After an implementation period, public investment restructuring efforts have achieved some initial results such as: reducing state investment both in terms of capital quantity and number of projects; greater concentration of investment allocation; and overcoming gradually the situation of "dispersed investment". However, existing institutions and approaches still dominate the allocation and use of state capital. Compared to earlier periods, the basic difference refers to the smaller scale of investment and the fewer number of projects, particularly with regard to new projects eligible for investment approval. Currently, MPI has been in the process of drafting a medium-term investment plan; and the draft Law on public investment has also been discussed as preparation for promulgation.

Initial assessments of investment restructuring in view of three major orientations of the approved master plan (on economic restructuring in association with transformation of the growth model) show that the mobilization level of gross investment compared to the scale of the economy has reduced, which is considerable owing to tightening public investment in a proactive manner. However, efforts for improved efficiency of public investment through renovated mechanisms to prevent dispersed investment and waste are not really clear and efficient. Private sector investment in infrastructure was mobilised in 2011 and 2012 to complement public investment, especially in the transport sector. However, BOT and BT projects, especially transport projects, featured a huge debt ratio, implying that investors contributed a minimal level of equity to take risks.

b. SOE restructuring

Benefiting from state support, state-owned economic (SOE) groups, have become monopolists with complete control of the market in some sectors. SOEs, in many instances, have not performed well in their leading roles and have failed to support and enable enterprises in other economic sectors to operate and develop. In effect, SOEs have crowded out the operation and development of other enterprises.

To ensure the economic performance of SOEs, the key issues relevant to the restructuring of SOEs are defined as follows: (i) the state economic sector still plays a key role in the multi-sector economy; (ii) in the long-term (to 2020), the State would just focus on macroeconomic stabilization and maintain infrastructure for development. The role of doing business should be left to real business entities; (iii) SOEs would not be given too many tasks but focus on some specified duties; SOEs would not be assigned a political mission; (iv) corporate restructuring is comprehensively done from thinking restructuring, institutional restructuring, operational pattern restructuring, investment restructuring, state management restructuring for SOEs and (v) SOE restructuring puts the focus on restructuring of state-owned economic groups and state-owned corporations.

After one year of implementation of SOE restructuring, the aforementioned shortcomings did not change significantly: notwithstanding the benefit of state's preferences, the contribution of state-owned economic groups and corporations to the economy as a share of GDP continued to fall, incommensurate with the State's investment in this area. Liabilities and bad debts of state-owned economic groups and corporations are an increasing concern and have become a major economic burden – what many experts call a "blood clot" to the economy. This additionally affects job creation as the state economic sector is increasingly shrinking in comparison with other economic sectors.

In view of the above-mentioned facts, overall comments on the existing situation of SOEs are summarized as follows: (i) the progress of reform of SOEs is generally slow, especially equitization; (ii) the mechanisms and policies have improved somewhat but progress is slow; (iii) there have not been significant progress in the withdrawal of state capital invested in areas outside the main or inherent business of SOEs (e.g. investing in real estate) and in the reduction of state capital in equitized enterprises in which the State not need hold either dominant or any shares; and (iv) the approval of restructuring plans in some economic groups and corporations remains slow.

c. Financial market restructuring with focus on commercial banks

The Government of Vietnam has identified four underlying goals of restructuring the banking system as follows: (i) cleaning it up to develop a healthy banking system, (ii) building a banking system which is competitive both at home and abroad and adaptive to an increasingly volatile environment; (iii) restructuring the structure and operation of the banking system to ensure the supply of credit to the economy; and (iv) the banking system must meet requirements of Vietnam's increasing international integration into the world economy.

Given the current situation of the banking system and goals for its development, the restructuring of the banking system is facing three major challenges that need to be handled simultaneously, namely: (i) improving the monetary market regulatory role of SBV, moving from a passive to an active position, to make SBV become a real

coordinator of the market based on the rules of fairness and in accordance with development trends, (ii) consolidate and improve the efficiency and effectiveness of the supervision of competent authorities, (iii) clean up to develop healthy commercial banks and other financial institutions.

Bank system restructuring has achieved initial results after 1 year of implementation. The safety of the credit system has significantly improved; the risk of collapse in the banking system have been alleviated; the properties of the State and the people have been guaranteed, and people's deposits have been paid normally, even in ailing banks. The weak and fragile credit institutions have been tightly supervised by SBV and gradually addressed through necessary measures. As such, the monetary market has gradually been stabilized. Credit institutions have gradually been restructured. Credit institutions have also paid attention to strengthened management, supervision and internal audit systems. Another good sign is that credit institutions have proactively cleaned up their financial situation through increased equity to improve financial soundness and operational safety indicators.

However, experts have indicated that there has not been much improvement in the role of the system of credit institutions for normal functioning of the economy. Initial results achieved after one year of bank restructuring are less than satisfactory owing to the absence of the expected comprehensive reforms. Reasons for these shortcomings include: First, the legal framework for restructuring of financial institutions is generally incomplete; Second, the restructuring of the system of credit institutions and the handling of ailing credit institutions are very complicated and highly sensitive, especially as they relate to the rights, obligations and interests of many parties. Furthermore, they take much time for inspection and auditing to assess the financial situation of each bank with a lot of procedures and regulations; Third, the lack of cooperation or opposition from major shareholders of the ailing joint stock commercial banks makes it difficult to restructure these ailing commercial banks, Four, there are a lack of public financial resources to support settlement of bad debts, clean up and improvements of the financial capacity of the system of credit institutions, slowing down the process of restructuring of credit institutions.

III. GENERAL ASSESSMENT AFTER ONE YEAR OF IMPLEMENTATION OF ECONOMIC RESTRUCTURING AND LESSONS LEARNED

In general, it is necessary to continue concretization and focus on implementation of policies and goals set forth in the master plan of economic restructuring in order to create a new system of incentives to reallocate resources for more efficiently and sustainably. Economic experts say that the proposed solutions just address the "tip" not the "root" of the problems and still follow the old state-led approach, which ultimately only benefits corporate groups rather than the entire economy. Furthermore, solutions implemented to date are in their nature favourable to administrative rather than market rules and show no sign of the "sacrifice and

trade-offs" necessary to achieve meaningful restructuring of the economy. In addition, there is no competition improvement and no accountability to require businesses and investors to pay the price for their mistakes. Obviously, these solutions will not succeed as expected both in the short term and long term. On the contrary, these solutions will only prolong the stagnation of businesses and the economy, fail to create innovative opportunities and "open up" investment and business opportunities, inevitably slowing down the economic restructuring and growth model transformation.

• ***Policy recommendations:***

Public investment restructuring

With regard to public investment restructuring, it is essential to gradually apply the medium-term fiscal framework and medium-term budget to tighten discipline in public spending and enhance the viability of public investment programs.

To ensure sustainable development in the coming years, a number of restructuring orientations with regard to policies of growth, public finance and public investment are recommended as follows:

(i) Abandon the "hot" growth model which is based mainly on increased investment, and transform to the in-depth growth model which is based on further improvement of productivity, quality, efficiency and competitiveness;

(ii) Change budget expenditure structure towards reducing state interference in the business sector and at the same time strengthen state involvement in taking care of welfare activities;

(iii) Concentrate public investment for investing in key areas that can create breakthroughs and extensive spillover effects;

(iv) Change public investment institutions towards ensuring the consistency of national development strategies; and

(v) Enhance efficiency of public investment on social, economic and environmental aspects. Eliminate subsidy mechanisms through investment from the state budget for operations of SOEs. Promptly promulgate the Law on Investment with the inclusion of regulatory standards that could ensure overall efficiency of public investment. In addition, it is necessary to renovate public investment management through further improvement of appraisal, bidding, reporting and supervision).

SOE restructuring solutions

For SOEs, do not use SOEs as a tool for macroeconomic stability. Instead, SOEs should "pave the way" for development in sectors and areas that businesses in other economic sectors are unable to achieve, for instance in capital intensive or technological intensive industries so as to create a basic foundation for development

of modern technology industries with high added value. To achieve this goal, it is necessary to carry out a variety of concrete measures as follows:

(1) Review, research and re-evaluate the state-owned multi-disciplinary and multi-sector economic group model. State-owned economic groups should focus on assigned main lines of business. The subsidiary companies which are established should only play the role as supporting industries;

(2) Remove banks, finance companies, venture capital funds out of state-owned economic groups;

(3) Withdraw state capital which was invested by SOEs in financial institutions. This matter should be promptly resolved to remedy and prevent the flow of "unjustified credits" that could cause bad debts for economic groups;

(4) The Government should designate as the owner representative for restructuring SOEs to a single authorized agency or entity;

(5) Establish a system of close supervision and separate regulatory functions from ownership functions of state agencies at SOEs;

(6) Improve scale, management capability and capital resources of SOEs that need to be maintained and developed; Establish a SOE governance model that complies with corporate governance rules;

(7) Promptly establish a financial supervision system which is strong and effective with regard to capital use management to ensure provision of adequate information on a regular basis to management and supervision agencies;

(8) Continue improvement of mechanisms and issuance of regulations on representatives and supervisors of SOEs. These regulations should establish clear rules, strict powers, obligations, and benefits to strengthen supervision efficiency. Empower management and supervision agencies with sanctions strong enough for improved supervision efficiency; and

(9) Continue acceleration of arrangements and equitization of SOEs and conduct comprehensive and diagnostic assessments of the effectiveness and overall health of the State Capital Investment Corporation (SCIC).

Financial market restructuring solutions

With regard to financial market restructuring, the recommended actions are as follows:

(i) Pay due attention to solutions on psychology, information and communication in order to mitigate excessive impacts of "inflation expectations";

(ii) It is essential to develop comprehensive policies and measures to build confidence in the stock market. The stock market should be strengthened through additional legislation and reliable supervision regimes. The State Securities Commission and the Ministry of Finance should have tools which are effective and

should act in a more timely manner to keep up with rapid developments in the stock market; Continue improvement of the more detailed regulations to facilitate M&A transactions in the stock market to reduce the number of securities companies to a maximum of 30-40 companies which would be able to operate efficiently and sustainably in the market;

(iii) Overall solutions for the gold market need to be put in place promptly. Moreover, extreme administrative measures (such as prohibition of buying and selling) should be replaced by market-oriented measures, including in relation to economic laws;

(iv) For the commercial banking system, it is necessary to develop policies to encourage M&A activities to establish bigger and stronger banks and eliminate ailing banks. Strengthening risk management in commercial banks, securities companies and finance companies must be considered as one of the most important factors for financial institutions. Risk management in commercial banks needs is required with a particular focus on handling bad debts and high-risk debts. Furthermore, there is a need to diversify foreign exchange reserves and reduce its heavy dependence on the U.S. dollar; and

(v) Bank restructuring and SOE restructuring need to take place simultaneously and in a coordinated manner. Consistent with this recommendation, "close and effective cooperation in running monetary policy and fiscal policy, as well as in implementation of other policies such as trade and investment policy, is a fundamental principle in macroeconomic management and essential to achieving macroeconomic stability and to balance the economy".

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Alan Phạm (2013), Chìa khóa của nền kinh tế, Thời báo Diễn đàn doanh nghiệp, số 33/2013.
2. Vũ Thành Tự Anh (2012), Đầu tư công dần trải, kém hiệu quả: Đừng đổ hết lỗi cho địa phương!, Thời báo Kinh tế Sài Gòn, số 45/ 2012.
3. Nguyễn Đình Cung (2012), Một năm tái cơ cấu kinh tế: “Chiếc xe ở ngã ba đường”, Tạp chí Đầu Tư nước ngoài, tháng 4/2012.
4. Nguyễn Đình Cung (2013), Động lực mới cho sự thay đổi của nền kinh tế, Thời báo Kinh tế Việt Nam, 14/2/2013
5. Cục phát triển doanh nghiệp – Bộ KHĐT (2013), Tình hình phê duyệt Phương án sắp xếp, đổi mới, tái cơ cấu DNNN, Báo cáo Hội thảo ngày 21/5/2013.
6. Hồng Hà (2012), Kinh tế Việt Nam 2013 – Chuẩn bị tâm thế đối phó với khó khăn tiềm ẩn, Tạp chí Đầu tư nước ngoài, tháng 4/2012
7. Phạm Chi Lan (2013), 7 thách thức và 5 cơ hội, dddn.com.vn
8. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam (2013), Kỷ yếu diễn đàn kinh tế mùa xuân, tháng 4/ 2013
9. Thùy Vinh (2013), Gia tăng nợ có khả năng mất vốn, Báo Đầu tư, số 66/ 2013
10. Ngô Doãn Vính, Bàn về cải tiến cơ cấu của nền kinh tế Việt Nam, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số tháng 01/2010
11. Nguyễn Quang Thái (2012), Tái cấu trúc kinh tế: Bắt đầu từ đâu và theo lộ trình nào, Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, số 5/ 2012
12. Võ Trí Thành (2012), Lời giải cho nhiệm vụ ổn định vĩ mô và tái cấu trúc nền kinh tế, Tạp chí Tia sáng, số 02/ 2012.
13. Tô Văn Trường (2013), Làm gì để tái cơ cấu nền kinh tế. Tamnhin.net
14. Số liệu thống kê của Bộ KH - ĐT, Tổng cục Thống kê;
15. Một số website, tạp chí và nguồn khác trên Internet.