Nguyễn Đình Cung (Chủ biên)

Nguyễn Tú Anh (Đồng chủ biên)

GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

QUÁ TRÌNH THỰC HIỆN

ĐỀ ÁN TÁI CƠ CẤU TỔNG THỂ NỀN KINH TẾ

LỜI CẢM ƠN

Cuốn sách này do Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương chủ trì biên soạn để thực hiện nhiệm vụ của Chính phủ giao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong việc thực hiện đánh giá, giám sát quá trình tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế. Đồng thời cũng là căn cứ để thực hiện những cải cách mạnh mẽ hơn về thể chế kinh tế trong giai đoạn 2016-2020. Việc biên soạn Báo cáo và xuất bản cuốn sách này nhận được sự hỗ trợ tài chính và kỹ thuật trong khuôn khổ Dự án Hỗ trợ tái cơ cấu kinh tế nâng cao năng lực cạnh tranh của Việt Nam (RCV).

Trong quá trình soạn thảo cuốn sách này, nhóm soạn thảo đã nhận được ý kiến đóng góp quý báu của Lãnh đạo Bộ và lãnh đạo các Cục, Vụ, Viện, Trung tâm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các thành viên Hội đồng Khoa học Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương cũng như nhiều chuyên gia của các Bộ, ngành tham gia Hội thảo lấy ý kiến đóng góp vào Dự thảo Báo cáo Giám sát và đánh giá quá trình thực hiện Đề án tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế được tổ chức vào ngày 21 tháng 5 năm 2015 tại Hà Nội. Dự thảo Báo cáo cũng đã được trình bày tại các hội thảo tổ chức tại Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

Nhân dịp này, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương trân trọng cảm ơn Dự án RCV đã tài trợ cho việc soạn thảo Báo cáo này.

Báo cáo do Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương và nhóm chuyên gia tư vấn của Dự án RCV thực hiện dưới sự chỉ đạo và hỗ trợ của TS. Nguyễn Đình Cung, Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương. Nhóm soạn thảo do TS. Nguyễn Tú Anh chủ trì, với sự tham gia của TS. Lê Hương Linh, ThS. Nguyễn Hải Thanh và sự hỗ trợ của các nghiên cứu viên Ban Chính sách kinh tế vĩ mô thuộc Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

Tất cả mọi thiếu sót cũng như các quan điểm, ý kiến trình bày trong Báo cáo này là của nhóm soạn thảo, không phải của cơ quan tài trợ hay của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

TS. NGUYỄN ĐÌNH CUNG
Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
Giám đốc Quốc gia Dự án RCV

MỤC LỤC

1 TỔNG QUAN VỀ TÁI CƠ CẤU KINH TẾ 1
1.1 Khái niệm và nội hàm của tái cơ cấu kinh tế 1
1.2 Đặc điểm của mô hình tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam trước năm 2011 ... 4
1.3 Hệ quả 5
1.4 Mô hình mới 6
1.5 Mục tiêu tổng quát, định hướng và điều kiện tiền đề của tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng 6
1.5.1 Mục tiêu 6
1.5.2 Điều kiện tiến hành tái cơ cấu 7
1.6 Các nguyên tắc chỉ đạo tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng 8
1.7 Định hướng và giải pháp 10
2 NHỮNG THAY ĐỔI CHÍNH SÁCH VÀ KẾT QUẢ 13
2.1 Ổn định kinh tế vĩ mô 13
2.1.1 Chính sách và sự nhất quán 13
2.1.2 Một số kết quả ổn định kinh tế vĩ mô 14
2.2 Đầu tư công 28
2.2.1 Mục tiêu, định hướng tái cơ cấu đầu tư công 28
2.2.2 Những giải pháp đã thực hiện 28
2.2.3 Một số kết quả bước đầu 37
2.3 Tái cơ cấu hệ thống ngân hàng 46
2.3.1 Chính sách 46
2.3.2 Một số kết quả đạt được 52
2.4 Chính sách tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước 62
2.4.1 Chính sách 62
2.4.2 Một số kết quả đạt được 70
2.5 Một số chương trình tái cơ cấu khác 79
2.5.1 Tái cơ cấu địa phương và vùng 79

2.5.2 Tái cơ cấu ngành 81
2.5.3 Một số thay đổi thể chế khác 85
3 ĐÁNH GIÁ TỔNG QUAN KINH TẾ VĨ MÔ 87
3.1 Tăng trưởng kinh tế 87
3.2 Ngân sách 90
3.2.1 Mức độ huy động vào ngân sách 90
3.2.2 Mức độ chi tiêu của Chính phủ 91
3.2.3 Bội chi ngân sách và nợ công 94
3.3 Năng suất 96
3.3.1 Năng suất lao động 96
3.3.2 Năng suất nhân tố tổng hợp 100
3.4 Thị trường chứng khoán 101
3.4.1 Số lượng công ty niêm yết 101
3.4.2 Sự sôi động trở lại của thị trường chứng khoán 102
3.4.3 Biến động thị trường theo ngành 105
3.5 Các chỉ số về thể chế 106
3.5.1 Những đổi mới thể chế đã được thực hiện trong thời kỳ 2011-2014 106
3.5.2 Đánh giá về môi trường thể chế của doanh nghiệp: chỉ số PCI 106
3.5.3 Đánh giá về môi trường quản trị và hành chính công cấp tỉnh 109
3.5.4 Đánh giá từ bộ số liệu môi trường kinh doanh 111
3.5.5 Chỉ số hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các bộ năm 2014 115
3.5.6 Chỉ số năng lực cạnh tranh 116
4 KẾT LUẬN 119
4.1 Những kết quả đáng ghi nhận 119
4.2 Những hạn chế 119
4.2.1 Tái cơ cấu ngân hàng thương mại 119
4.2.2 Tái cơ cấu đầu tư công 120
4.2.3 Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước 123
4.2.4 Tái cơ cấu vùng 126

4.2.5 Đổi mới thể chế kinh tế.....126
4.3 Tái cơ cấu kinh tế giai đoạn 2016-2020.....129
4.3.1 Ổn định kinh tế vĩ mô.....129
4.3.2 Tiếp tục tái cơ cấu đầu tư công, các tổ chức tín dụng và DNNN.....130
4.3.3 Đổi mới thể chế theo hướng thể chế kinh tế thị trường hiện đại 132
4.3.4 Thực hiện đột phá hai nút thắt quan trọng.....134

DANH MỤC CÁC HÌNH

Hình 1: Khung khổ tái cơ cấu kinh tế 2
Hình 2: Diễn biến lạm phát so cùng kỳ năm trước 15
Hình 3: Diễn biến lãi suất bình quân liên ngân hàng (kỳ hạn 3 tháng), %/năm. 16
Hình 4: Diễn biến lãi suất huy động và cho vay trung bình của các ngân hàng thương mại, kỳ hạn 1 tháng 17
Hình 5: Diễn biến tỷ giá bình quân liên ngân hàng theo quý, 2008-2015 19
Hình 6: Kim ngạch xuất nhập khẩu và cán cân thương mại, triệu USD 20
Hình 7: Tốc độ tăng trưởng nhập khẩu bình quân các nhóm hàng trong hai giai đoạn 2005-2010 và 2011-2014 21
Hình 8: Tốc độ tăng trưởng nhập khẩu bình quân các nhóm hàng trong hai giai đoạn 2005-2010 (không tính 2009) và 2011-2014 22
Hình 9: Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu bình quân các nhóm hàng trong hai giai đoạn 2005-2010 và 2011-2014 23
Hình 10: Quy mô dự trữ ngoại hối của Việt Nam theo quý giai đoạn 2008-2014, Tỷ USD 25
Hình 11: Chỉ số hoán đổi nợ xấu CDS và xác suất vỡ nợ tích lũy CPD 27
Hình 12: Quy trình đầu tư công 29
Hình 13: Tỷ lệ đầu tư trên GDP và hệ số ICOR cả nước theo quý, 2008- 2015 37
Hình 14: Diễn biến cơ cấu đầu tư theo thành phần kinh tế, 1995-2014, % 41
Hình 15: Tỷ trọng các nguồn vốn trong tổng vốn đầu tư thực hiện của KVNN, % 42
Hình 16: Tốc độ tăng trưởng đầu tư của KVNN theo nguồn vốn đầu tư,% 43
Hình 17: Tỷ lệ nợ xấu trên toàn hệ thống các Ngân hàng thương mại 53
Hình 18: Các chỉ số an toàn hệ thống 54
Hình 19: ROE của các loại hình ngân hàng và toàn hệ thống 55
Hình 20: So sánh ROE của các ngành hàng 56
Hình 21: Tốc độ tăng tài sản có các loại hình ngân hàng và toàn hệ thống 57
Hình 22: Tốc độ tăng dư nợ tín dụng các tháng, 2010-2014 (so với cùng kỳ) .. 59
Hình 23: Độ co giãn của GDP đối với tín dụng 60
Hình 24: Vòng quay tiền tệ qua các quý đã điều chỉnh theo yếu tố mùa vụ 62
Hình 25: Số doanh nghiệp cổ phần hóa qua các năm 71
Hình 26: Số lĩnh vực nhà nước nắm giữ quyền chi phối 74
Hình 27: Tốc độ tăng GDP theo quý, 2008-2015 87
Hình 28: Tốc độ tăng trưởng đã điều chỉnh mùa vụ và xu hướng tăng trưởng dài hạn 88

Hình 29: Tốc độ tăng trưởng theo quý trong từng khu vực kinh tế.....89
Hình 30: Quy mô huy động vào Ngân sách của Việt Nam, 1998-2014.....90
Hình 31: Tỷ trọng thu từ thuế và phí trong tổng thu ngân sách 91
Hình 32: Tỷ trọng chi tiêu chính phủ với GDP của Việt Nam và một số nước trong khu vực 1998-2013.....92
Hình 33: Cơ cấu chi thường xuyên và đầu tư phát triển (%).....93
Hình 34: Tỷ lệ bội chi ngân sách theo IMF của các nước trong khu vực 94
Hình 35: Tỷ lệ nợ công trên GDP tại một số nước trong khu vực 95
Hình 36: Tốc độ tăng năng suất lao động theo các ngành.....96
Hình 37: Số lượng công ty niêm yết.....102
Hình 38: Khối lượng cổ phiếu Niêm yết và Giao dịch (triệu cổ phiếu).....103
Hình 39: Tỷ lệ Khối lượng cổ phiếu giao dịch/Niêm yết (%).....103
Hình 40: Giá trị giao dịch và vốn hóa thị trường (nghìn tỷ VNĐ).....104
Hình 41: Số lượng công ty niêm yết.....105
Hình 42: Chỉ số PCI bình quân của cả nước trên thang điểm 0-10.....107
Hình 43: Gia nhập thị trường và sự năng động của lãnh đạo.....108
Hình 44: Chỉ số PAPI trung bình cả nước.....109
Hình 45: Chỉ số PAPI theo vùng từ năm 2011-2014.....110
Hình 46: So sánh kết quả MEI 2014 và MEI 2012 115
Hình 47: Điểm số cạnh tranh quốc gia (thang điểm 7) và các yếu tố cơ bản...116
Hình 48: Các yếu tố cải thiện hiệu quả.....117

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 1: Hệ số ICOR cả nước và khu vực kinh tế nhà nước qua các năm.....38
Bảng 2: Tốc độ tăng NSLĐ và đóng góp của chuyển dịch cơ cấu.....98
Bảng 3: NSLĐ bình quân 2010-2014 (triệu VNĐ/người) và dịch chuyển tỷ trọng lao động trong các ngành.....99
Bảng 4: Đóng góp của các nhân tố vào tốc độ tăng trưởng kinh tế (%).....101
Bảng 5: Chỉ số DTF của 10 chỉ số thành phân môi trường kinh doanh.....112
Bảng 6: Chi phí xây dựng một km đường nhựa phủ dày 40-59 mm tại một số quốc gia.....122
Bảng 7: Tỷ lệ kiểm tra giám sát tại các đơn vị dự toán Ngân sách của Bộ Tài chính.....127

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển châu Á
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
BHXH	Bảo hiểm xã hội
CDS	Chỉ số hoán đổi nợ xấu
CIC	Trung tâm thông tin tín dụng
CIEM	Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
CNY	Nhân dân tệ Trung Quốc
CPD	Xác suất vỡ nợ tích lũy
CPH	Cổ phần hóa
DNNN	Doanh nghiệp Nhà nước
DTF	Khoảng cách tới điểm tốt nhất
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm trong nước
HNX	Sở giao dịch chứng khoán Hà Nội
HSX	Sở giao dịch chứng khoán thành phố Hồ Chí Minh
ICOR	Hệ số hiệu quả vốn đầu tư phát triển toàn xã hội
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
KVNN	Khu vực nhà nước
NHCP	Ngân hàng cổ phần
NHNN	Ngân hàng Nhà nước
NHTM	Ngân hàng thương mại
NSLĐ	Năng suất lao động
NSNN	Ngân sách nhà nước
MEI	Chỉ số hiệu quả hoạt động pháp luật của các Bộ
M2	Cung tiền M2

ODA	Tài trợ phát triển chính thức
PCI	Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh
PAPI	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh
SCIC	Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước
TCTD	Tổ chức tín dụng
TCTK	Tổng cục Thống kê
TCTNN	Tổng công ty Nhà nước
TĐKT	Tập đoàn kinh tế
TFP	Năng suất nhân tố tổng hợp
TNC	Tập đoàn xuyên quốc gia
TNHH MTV	Trách nhiệm hữu hạn một thành viên
UBND	Ủy ban Nhân dân
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
UPCoM	Sàn giao dịch cổ phiếu của các công ty đại chúng chưa niêm yết
USD	Đôla Mỹ
VAMC	Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
VNĐ	Việt Nam đồng
WDI	Hệ thống dữ liệu Công cụ chỉ báo phát triển thế giới
WEF	Diễn dàn kinh tế thế giới
WTO	Tổ chức thương mại thế giới
XDCB	Xây dựng cơ bản

PHẦN MỞ ĐẦU

1. BỐI CẢNH VÀ TÍNH CẦN THIẾT

Việt Nam chủ trương thực hiện tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng bền vững xuất phát từ những đòi hỏi cấp thiết của nền kinh tế và phù hợp với xu hướng tái cấu trúc kinh tế thế giới. Chủ trương này được cụ thể hóa bởi Đề án tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng và các Đề án chuyên biệt tái cơ cấu một số lĩnh vực chủ chốt của nền kinh tế. Đề án đã xác định năm nội dung hay định hướng chủ yếu của tái cơ cấu kinh tế, bao gồm: tái cơ cấu thị trường tài chính, trọng tâm là các ngân hàng thương mại; tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công; tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước; tái cơ cấu ngành kinh tế kỹ thuật và dịch vụ; và tái cơ cấu kinh tế vùng. Các nội dung của tái cơ cấu kinh tế phải gắn liền với nhau, tác động qua lại lẫn nhau thành một hệ thống.

Trong thời gian qua, quá trình thực hiện Đề án tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế đã đem lại những kết quả tích cực và có tác động sâu sắc đến nền kinh tế Việt Nam. Kinh tế vĩ mô liên tục được giữ vững. Các hoạt động đầu tư công, hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước, của hệ thống ngân hàng đã trở nên minh bạch hơn, có sự giám sát lớn hơn.

Tuy nhiên, nhiều khía cạnh tái cơ cấu kinh tế chưa được như mong đợi. Tái cơ cấu đầu tư công mới chỉ dừng lại ở siết chặt kỷ luật đầu tư công chứ chưa tập trung vào các giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư. Tốc độ cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước chậm chạp, những ưu đãi cho doanh nghiệp nhà nước vẫn đang là yếu tố làm méo mó thị trường. Quá trình xử lý nợ xấu kéo dài, tín dụng không tăng như mong đợi. Nguy cơ bất ổn kinh tế vĩ mô vẫn còn đặc biệt từ sự gia tăng nhanh chóng của nợ công. Ngoài ra, tái cơ cấu vùng, ngành chưa đi vào thực chất.

Trong bối cảnh đó, cuốn sách này được thực hiện nhằm đánh giá hiện trạng tái cơ cấu kinh tế, gồm những kết quả chủ yếu trong các nội dung tái cơ cấu, những cải thiện và vấn đề của các yếu tố thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, từ đó đưa ra các đề xuất điều chỉnh chính sách một cách phù hợp nhằm tiếp tục đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả tái cơ cấu kinh tế, góp phần chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao năng suất lao động, hiệu quả sử dụng nguồn lực quốc gia và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế.

2. MỤC TIÊU

Báo cáo Giám sát và đánh giá quá trình thực hiện Đề án tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế được thực hiện nhằm: (i) tổng quan quá trình tái cơ cấu kinh tế của Việt Nam; (ii) đánh giá những thay đổi chính sách tái cơ cấu nền kinh tế và các kết quả; (iii) đánh giá diễn biến kinh tế vĩ mô và điều hành chính sách kinh tế vĩ mô trong giai đoạn thực hiện Đề án tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế; (iv) đưa ra các giải pháp kiến nghị đối với điều hành chính sách tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng của Việt Nam.

3. PHƯƠNG PHÁP LUẬN

3.1. Phương pháp

Báo cáo bắt đầu bằng việc nhấn mạnh tính cần thiết và tất yếu của tái cơ cấu kinh tế tại thời điểm hiện nay nhằm chuyển đổi sang cách thức tăng trưởng mới, cách thức tăng trưởng dựa trên nâng cao năng suất lao động, hiệu quả sử dụng nguồn lực quốc gia và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế (bao gồm khái niệm và nội hàm của tái cơ cấu kinh tế; đặc điểm của mô hình tăng trưởng cũ với những hệ lụy; xác định mô hình tăng trưởng mới gắn với các mục tiêu, định hướng, điều kiện tiền đề, nguyên tắc chỉ đạo).

Tiếp đó, nhóm tác giả đánh giá hiện trạng tái cơ cấu kinh tế, gồm những kết quả chủ yếu trong các nội dung tái cơ cấu, những cải thiện và vấn đề của các yếu tố thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Mặt khác, nhóm tác giả đánh giá các chuyển biến kinh tế vĩ mô dưới tác động của việc thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế, làm rõ những thành tựu đã đạt được, các vấn đề tồn đọng và nguyên nhân.

Trên cơ sở đó, nhóm tác giả đưa ra các kiến nghị chính sách để đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả tái cơ cấu kinh tế, góp phần chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao năng suất lao động, hiệu quả sử dụng nguồn lực quốc gia và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế.

Trong quá trình đánh giá, nhóm tác giả tính toán và sử dụng nhiều chỉ số kinh tế khác nhau, những chỉ số chính là:

+ *Các chỉ số cân đối vĩ mô* như tốc độ tăng trưởng, lạm phát, cung tiền, tín dụng, đầu tư, tiết kiệm, cán cân thương mại, v.v.

+ *Tỷ lệ lợi nhuận thô của các ngân hàng thương mại:* đánh giá mức chênh lệch giữa lãi suất huy động và lãi suất cho vay của các ngân hàng thương mại.

+ *Chỉ số hoán đổi nợ xấu CDS và xác suất vỡ nợ tích lũy CPD*: đánh giá mức độ rủi ro quốc gia của Việt Nam.

+ *Hệ số hiệu quả vốn đầu tư phát triển toàn xã hội ICOR* (Incremental Capital Output Ratio): đánh giá hiệu quả đầu tư của nền kinh tế.

+ *Năng suất:* Năng suất nhân tố tổng hợp, năng suất lao động, hiệu quả kỹ thuật và hiệu quả phân bổ.

+ *Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh PCI* (Provincial Competitiveness Index): đánh giá môi trường kinh doanh, chất lượng điều hành kinh tế và nỗ lực cải cách hành chính của chính quyền các tỉnh, thành phố của Việt Nam, qua đó thúc đẩy sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân trong nước.

+ *Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh PAPI* (Provincial Public Governance and Public Administration Performance Index): đánh giá của người dân về năng lực quản trị và cung ứng dịch vụ công của chính quyền cấp tỉnh.

+ *Chỉ số xếp hạng Môi trường kinh doanh DTF* (Distance to Frontier): đánh giá năng lực kiến tạo môi trường kinh doanh của Việt Nam.

+ *Chỉ số cạnh tranh quốc gia của Việt Nam:* đánh giá năng lực cạnh tranh cấp quốc gia dựa trên 12 trụ cột chia thành 3 nhóm: (1) Nhóm các yếu tố cơ bản: Thể chế, Hạ tầng, Y tế và giáo dục tiểu học, Môi trường kinh tế vĩ mô; (2) Nhóm các yếu tố cải thiện hiệu quả: Giáo dục từ trung học trở lên, Hiệu quả thị trường hàng hóa, Hiệu quả thị trường lao động, Phát triển thị trường tài chính, Sự sẵn có của công nghệ, Dung lượng của thị trường; (3) Nhóm các chỉ số về sáng tạo và mức độ tinh vi của các hoạt động của doanh nghiệp.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Cuốn sách này đánh giá những kết quả chủ yếu trong các nội dung tái cơ cấu gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng, bao gồm: (1) Ổn định kinh tế vĩ mô; (2) Đầu tư công; (3) Tái cơ cấu hệ thống ngân hàng; (4) Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước; và, (5) Một số chương trình tái cơ cấu khác (địa phương và vùng, cơ cấu ngành nông nghiệp, công thương).

Khi đánh giá những chuyển biến về mặt kinh tế vĩ mô của Việt Nam trong quá trình thực hiện Đề án tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế, cuốn sách tập trung vào các lĩnh vực, bao gồm: (1) Tăng trưởng kinh tế; (2) Ngân sách; (3) Năng suất; (4) Thị trường chứng khoán; (5) Các chỉ số về thể chế.

4. NỘI DUNG

Ngoài Phần mở đầu, cuốn sách này gồm 4 phần:

Phần thứ nhất: Tổng quan về tái cơ cấu kinh tế

Phần thứ hai: Những thay đổi chính sách và kết quả

Phần thứ ba: Đánh giá tổng quan kinh tế vĩ mô

Phần thứ tư: Kết luận

1 TỔNG QUAN VỀ TÁI CƠ CẤU KINH TẾ

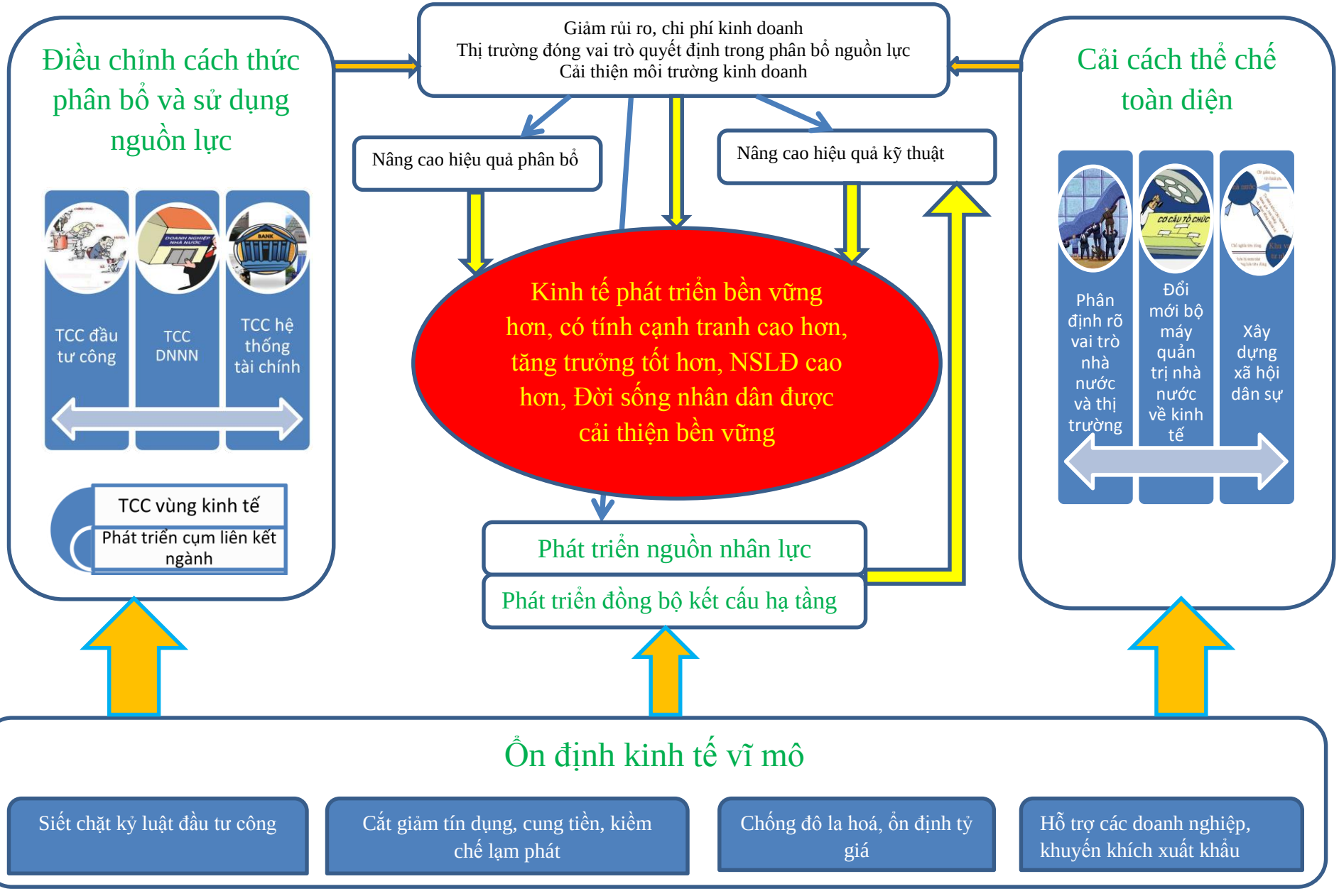
1.1 Khái niệm và nội hàm của tái cơ cấu kinh tế

Các nền kinh tế khác nhau có cơ cấu kinh tế không giống nhau và một quốc gia tại các thời điểm phát triển khác nhau cũng có cơ cấu kinh tế không giống nhau. Như vậy, cơ cấu kinh tế xét trên tổng thể không phải là sự phân chia, ngăn cách "kém phát triển và phát triển", "lạc hậu và tiên tiến", "nông nghiệp và công nghiệp", mà là một "chuỗi" hay "một dải" với nhiều "điểm" cơ cấu nối liền thể hiện một quá trình dịch chuyển liên tục từ thấp đến cao. Chuyển dịch, thay đổi cơ cấu kinh tế là một quá trình lâu dài, trong đó, cơ cấu kinh tế từng bước thay đổi và chuyển dịch từ các ngành khai thác tài nguyên, thâm dụng ít vốn, sử dụng nhiều lao động, trình độ công nghệ thấp, giá trị gia tăng thấp sang các ngành thâm dụng nhiều vốn, có trình độ công nghệ và giá trị gia tăng cao hơn; từ đó, nền kinh tế được chuyển dần từ giai đoạn 1 sang giai đoạn 2 và tiếp tục sang giai đoạn 3 của quá trình phát triển[1]. Quá trình vận động đó xảy ra do tác động của phát triển của khoa học công nghệ, biến đổi nhu cầu của thị trường và thay đổi chi phí sản xuất trong từng doanh nghiệp, từng ngành và cả nền kinh tế.

Cơ cấu kinh tế hợp lý là cơ cấu được hình thành trên cơ sở tận dụng, khai thác có hiệu quả các nguồn lực và lợi thế cạnh tranh của quốc gia, làm cho nền kinh tế đó có năng suất, năng lực cạnh tranh cao (so với các nền kinh tế cùng giai đoạn phát triển), tạo nền tảng cho phát triển bền vững. Và ngược lại, là một cơ cấu kinh tế bất hợp lý. Việc chuyển đổi cơ cấu kinh tế bất hợp lý thành cơ cấu kinh tế hợp lý hơn, hiệu quả hơn được coi là tái cơ cấu kinh tế. Vấn đề của nền kinh tế nước ta hiện nay không chỉ là tái cơ cấu kinh tế, mà còn là đẩy nhanh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, nâng cao trình độ công nghệ, cải thiện tính hiệu quả và năng lực cạnh tranh. Thông thường, khủng hoảng kinh tế thường là yếu tố thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế để hình thành một cơ cấu kinh tế hợp lý hơn, hiệu quả hơn và có năng lực cạnh tranh cao hơn.

[1] Giai đoạn 3 là giai đoạn phát triển cao nhất. Hiện nay, tất cả các nước công nghiệp phát triển đều đang ở giai đoạn 3 của quá trình phát triển.

Hình 1: Khung khổ tái cơ cấu kinh tế



Trong quá trình tái cơ cấu kinh tế, khi hệ thống phân bổ nguồn lực mới chưa hình thành trong khi hệ thống cũ dần bị thay thế sẽ tạo ra một giai đoạn suy giảm phát triển kinh tế trong ngắn hạn. Để đảm bảo những biến động kinh tế này trong vòng kiểm soát thì quá trình tái cơ cấu kinh tế phải dựa trên nền tảng kinh tế vĩ mô ổn định. Thêm vào đó, trong nền kinh tế mà thị trường đóng vai trò quyết định trong phân bổ nguồn lực thì điều kiện quan trọng để thị trường vận hành hiệu quả là nhà nước phải duy trì môi trường kinh tế vĩ mô ổn định. Do đó ổn định kinh tế vĩ mô là điều kiện cần cho quá trình tái cơ cấu, đồng thời là mục tiêu quan trọng cần thiết phải duy trì trong toàn bộ quá trình phát triển kinh tế.

Nguồn lực quan trọng của quá trình phát triển đó là vốn, con người, đất đai, kết cấu hạ tầng. Các nhân tố sản xuất này cần phải được phân bổ và dịch chuyển từ ngành, từ hoạt động kinh doanh có năng suất thấp sang các ngành, các hoạt động kinh doanh có năng suất lao động (NSLĐ) cao hơn. Vốn sẽ được phân bổ và chuyển sang các ngành, hoạt động kinh doanh có lợi nhuận cao hơn; lao động sẽ được phân bổ và chuyển dịch đến các ngành, các vùng và các doanh nghiệp có tiền lương cao hơn; và đất đai, tài nguyên cũng phải được phân bổ cho những nhà đầu tư, những dự án sử dụng có hiệu quả cao hơn. Trong đó hệ thống phân bổ vốn có tác động đến hệ thống động lực của nền kinh tế và có ảnh hưởng quyết định đến hệ thống phân bổ về vốn con người, đất đai và xây dựng kết cấu hạ tầng. Do đó khi nền kinh tế có dấu hiệu bất ổn cần tái cơ cấu thì hệ thống phân bổ vốn bao gồm thị trường tài chính (các tổ chức tín dụng (TCTD), thị trường chứng khoán), đầu tư công, hệ thống các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là những trọng tâm đầu tiên quá trình tái cơ cấu.

Cùng với tái cơ cấu khu vực tài chính thì khu vực sản xuất thực cũng cần có những thay đổi trong bối cảnh cạnh tranh toàn cầu. Cạnh tranh của doanh nghiệp ngày nay phải cạnh tranh trong cả chuỗi giá trị sản xuất, các doanh nghiệp đứng riêng lẻ gần như không thể tồn tại trong cạnh tranh ngày nay. Do đó khu vực sản xuất thực cần được tổ chức lại theo hướng tăng cường liên kết giữa các doanh nghiệp và người cung cấp. Đây chính là định hướng tái cơ cấu các vùng kinh tế và phát triển các cụm liên kết ngành.

Hệ thống phân bổ nguồn lực hiện hành là kết quả của hệ thống thể chế đang điều chỉnh các hoạt động kinh tế hiện nay. Hệ thống thể chế tương tự hệ điều hành trong máy tính, những công cụ chính sách chỉ là những phần mềm vận hành trên hệ điều hành này. Nói cách khác nền kinh tế vận hành tương tự như một cỗ máy tính, thông qua hai hệ thống thể chế: (*i*) hệ điều hành là hệ thống thể chế quy định chức năng nhiệm vụ và môi trường tương tác của bộ máy nhà nước, và (*ii*) hệ thống các phần mềm chạy trên hệ điều hành đó là các văn bản pháp quy, quy chế

v.v. Nếu chúng ta vẫn duy trì một hệ điều hành cũ và chỉ đổi mới các phần mềm chạy trên hệ điều hành đó thì hiệu quả mang lại sẽ rất hạn chế, và hơn nữa có những phần mềm mới, hiện đại (là những thực tiễn tốt nhất của thế giới, những quy định mới của các hiệp định kinh tế, thương mại, đầu tư, v.v.) sẽ không thể chạy trên hệ điều hành cũ đó. Đột phá về thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đòi hỏi không chỉ đổi mới các chính sách, hệ thống văn bản pháp luật điều hành kinh tế mà còn phải đổi mới chính bộ máy vận hành hệ thống chính sách đó. Quá trình tái cơ cấu kinh tế nếu chỉ tập trung vào các giải pháp đổi mới cách thức phân bổ nguồn lực trên nền hệ thống thể chế không thay đổi thì tương tự chỉ nâng cấp phần mềm chạy trên một hệ điều hành lạc hậu. Do đó những rào cản căn bản trong hệ thống phân bổ nguồn lực cũ vẫn không thay đổi, những đổi mới trong hệ thống phân bổ nguồn lực chỉ mang tính bề mặt mà không mang tính thực chất. Do đó quá trình tái cơ cấu nền kinh tế phải đi kèm với tái cơ cấu hệ thống thể chế, phải nâng cấp hệ điều hành của nền kinh tế.

Những nội dung của đổi mới thể chế cần tập trung vào 3 trụ cột chính: (*i*) phân định rõ vai trò của thị trường và nhà nước, nhà nước chỉ nên đóng vai trò nhà nước kiến tạo, hỗ trợ thị trường thực hiện chức năng của mình; (*ii*) đổi mới bộ máy quản trị kinh tế của nhà nước theo hướng nhà nước pháp quyền kiến tạo; (*iii*) xây dựng hệ thống thể chế đảm bảo sự phát triển lành mạnh của xã hội dân sự.

1.2 Đặc điểm của mô hình tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam trước năm 2011

- Theo đuổi mục tiêu tăng trưởng cao liên tục dựa trên việc gia tăng không ngừng vốn đầu tư trên cả ba kênh: đầu tư tư nhân, đầu tư nước ngoài và đầu tư của nhà nước. Trong đó đầu tư nhà nước luôn chiếm tỷ trọng lớn nhất.

- Nguồn vốn được phân phối chủ yếu theo ba kênh chính: ngân hàng, thị trường chứng khoán và đầu tư công. Trong đó đầu tư công chủ yếu phân bổ cho các DNNN và thường không dựa trên nguyên tắc cạnh tranh.

- Nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhiều thành phần, đa dạng hóa các hình thức sở hữu, trong đó, kinh tế nhà nước có vai trò chủ đạo. Khu vực kinh tế ngoài nhà nước (tư nhân và nước ngoài) cạnh tranh theo cơ chế thị trường và chủ yếu tiếp cận vốn thông qua hệ thống ngân hàng và thị trường chứng khoán. Khu vực kinh tế nhà nước vừa cạnh tranh theo cơ chế thị trường vừa chịu sự chi phối của nhà nước do đó việc tiếp cận nguồn lực và phân phối sản phẩm của khu vực này có sự tác động của nhiều yếu tố khác ngoài thị trường.

- Nền kinh tế vận hành theo hướng mở cửa và hội nhập quốc tế ngày càng lớn cả về chiều rộng và chiều sâu. Sức mạnh cạnh tranh trên thị trường quốc tế chủ yếu dựa trên lợi thế so sánh tĩnh: lao động và tài nguyên, nhiên liệu giá rẻ.

Chuyển đổi mô hình tăng trưởng là thay đổi động lực của tăng trưởng kinh tế từ chủ yếu dựa vào tăng quy mô các yếu tố đầu vào sang chủ yếu dựa vào tăng hiệu quả, tăng NSLĐ và năng suất các yếu tố tổng hợp, đồng thời, đảm bảo lợi ích của tăng trưởng được phân phối hợp lý và công bằng hơn giữa các vùng và các tầng lớp dân cư. Do đó, mô hình tăng trưởng mà chúng ta hướng đến là mô hình mà trong đó tăng trưởng sẽ dựa chủ yếu vào hiệu quả sử dụng nguồn lực và NSLĐ, người dân có việc làm ổn định, chất lượng hơn với thu nhập ngày càng được cải thiện phù hợp với tốc độ tăng NSLĐ, và tạo ra nguồn lực cần thiết để mang lại khả năng tiếp cận các dịch vụ chăm sóc y tế và giáo dục một cách đại trà và bền vững. Như vậy, tái cơ cấu kinh tế là tiền đề hay điều kiện để chuyển đổi mô hình tăng trưởng; đồng thời, cũng là nội dung cấu thành của quá trình chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

1.3 Hệ quả

Trong thời kỳ đầu phát triển, khi nguồn lực còn khan hiếm, lao động dư thừa mô hình tăng trưởng theo chiều rộng đã tỏ rất hiệu quả, tốc độ tăng trưởng cao liên tục, đời sống người dân nhanh chóng được cải thiện, tỷ lệ nghèo đói giảm nhanh.

Tuy nhiên, do tổng mức vốn trong nền kinh tế ngày càng được tích lũy nhiều hơn, chất lượng nguồn nhân lực chậm được cải thiện, do đó năng suất của vốn ngày càng giảm do tác động của quy luật lợi tức cận biên giảm dần. Để theo đuổi mục tiêu tăng trưởng cao, vốn đầu tư ngày càng phải lớn hơn. Chi phí đầu tư lớn trong bối cảnh dòng vốn liên tục được bơm vào nền kinh tế làm cho hiệu quả đầu tư sản xuất thực giảm, và lợi nhuận trong khu vực tài chính và đầu cơ tăng lên. Kết quả là các nguồn lực khan hiếm như vốn, đất đai, nhân lực có kỹ năng đều bị hút vào khu vực tài chính, các hoạt động đầu cơ, và hoạt động thương mại. Khu vực sản xuất thực ngày càng thu hẹp và phụ thuộc vào các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Nền kinh tế nhanh chóng rơi vào trạng thái bong bóng và bất ổn.

Nhu cầu về vốn lớn tạo điều kiện cho sự phát triển nhanh chóng của thị trường chứng khoán và hệ thống ngân hàng. Trong khi đó hệ thống thể chế, pháp luật, cơ chế quản lý, giám sát lại đang trong quá trình phát triển và đã không theo kịp sự phát triển nhanh chóng về quy mô của hai thị trường vốn này. Hàng loạt các điểm yếu, lỗ hổng và sự bất cập trong hệ thống thể chế, pháp luật, và cơ chế

giám sát đã bị lợi dụng trong thời gian dài mà không bị phát hiện. Chỉ đến khi một số ngân hàng mất thanh khoản, lãi suất tăng vọt, nợ xấu leo thang, v.v. có nguy cơ gây đổ vỡ hàng loạt thì những khuyết tật này mới bộc lộ rõ.

1.4 Mô hình mới

Mô hình tăng trưởng kinh tế mới cũng theo đuổi mục tiêu tăng trưởng nhanh nhưng bền vững dựa trên sự cải thiện không ngừng của năng suất. Động lực tăng trưởng kinh tế chuyển mạnh từ chủ yếu dựa vào tăng quy mô các yếu tố đầu vào sang từng bước gia tăng hiệu quả, NSLĐ và năng suất các yếu tố tổng hợp.

Đại hội toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã xác định là phải "*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 và tính bền vững*".

Mô hình mới phải hoạt động với chi phí ít hơn, tăng trưởng cao hơn, ổn định hơn và bền vững hơn, và nguồn lực khan hiếm phải được phân bổ vào những nơi sử dụng hiệu quả nhất.

Lý thuyết kinh tế chỉ ra rằng mô hình mà chúng ta hướng đến đòi hỏi phải giảm thiểu những can thiệp không cần thiết từ phía nhà nước đang làm méo mó thị trường đồng thời xây dựng các thể chế kiểm soát đủ mạnh để đảm bảo thị trường hoạt động tốt, sửa đổi được các khuyết tật của thị trường.

1.5 Mục tiêu tổng quát, định hướng và điều kiện tiền đề của tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng

1.5.1 Mục tiêu

Đề án tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng cho thời kỳ 10 năm 2011-2020 đặt ra các mục tiêu cụ thể sau đây:

Về tổng quát, mục tiêu của tái cơ cấu kinh tế là thiết lập được một cơ cấu kinh tế hợp lý, có hiệu quả và khả năng cạnh tranh bằng cách từng bước và liên tục nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực xã hội, nâng cao NSLĐ, năng suất các yếu tố tổng hợp và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế để NSLĐ, năng suất các yếu tố tổng hợp và hiệu quả sử dụng nguồn lực sẽ dần trở thành tác động chủ yếu của tăng trưởng kinh tế với tốc độ hợp lý cho thời kỳ 2013-2015 và tốc độ cao hơn cho giai đoạn tiếp theo.

Về cơ cấu ngành kinh tế, là quá trình chuyển dịch cơ cấu theo hướng giảm dần tỷ trọng nông nghiệp, gia tăng tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ. Về định hướng

này của cơ cấu kinh tế, Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2011-2020 đã xác định đến năm 2020 nông nghiệp chiếm tối đa 15% và công nghiệp, dịch vụ chiếm ít nhất 85% GDP. Trong nội bộ từng ngành kinh tế, thì tái cơ cấu thực hiện theo hướng các sản phẩm sử dụng công nghệ cao, có năng suất và giá trị gia tăng cao từng bước thay thế các sản phẩm công nghệ thấp, thâm dụng lao động và giá trị gia tăng thấp, trở thành những sản phẩm chủ lực của nền kinh tế; nhờ đó, từng bước và liên tục cải thiện, nâng cấp trình độ phát triển các ngành kinh tế nói riêng và của nền kinh tế nói chung.

Về cơ cấu vùng kinh tế, 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, sự kết hợp, phối hợp và bổ sung giữa các địa phương trong vùng và sự hỗ trợ có chọn lọc và hiệu quả của Trung ương.

Về cơ cấu thị trường, tiếp tục mở rộng và đa dạng hóa thị trường xuất khẩu, có lựa chọn và ưu tiên chiến lược tham gia các định chế tự do hóa thương mại; đồng thời, phát triển mạnh thị trường nội địa, nhất là thị trường nông thôn.

Cuối cùng, góp phần xây dựng và củng cố vị thế quốc gia trong quan hệ quốc tế, bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ; giữ vững ổn định chính trị, bảo đảm an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội. Tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

1.5.2 Điều kiện tiến hành tái cơ cấu

Để tiến hành tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, cần phải có ít nhất ba điều kiện tiền đề sau đây:

Một là, duy trì ổn định kinh tế vĩ mô một cách vững chắc với lạm phát thấp và các nền tảng vĩ mô vững mạnh.

Hai là, hình thành và phát triển đồng bộ thể chế kinh tế thị trường hiện đại, thiết lập môi trường kinh doanh cạnh tranh bình đẳng, minh bạch với chi phí và mức độ rủi ro thấp.

Ba là, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ.

Ba điều kiện nói trên sẽ tác động kết hợp với nhau đảm bảo huy động tối đa các nguồn lực hiện có để đầu tư phát triển; đồng thời, thúc đẩy và lôi kéo các nguồn lực đó dịch chuyển đến các ngành và các vùng của đất nước theo tín hiệu của thị trường quanh trục lợi nhuận bình quân, bảo đảm sự phát triển hài hòa, cân đối của nền kinh tế. Nhờ đó, các nhà đầu tư và doanh nghiệp tiếp cận và tận dụng tối đa

các cơ hội để mở rộng và phát triển kinh doanh. Điều này đến lượt nó lại thúc đẩy các doanh nghiệp phát triển nguồn nhân lực, ứng dụng, đổi mới và phát triển công nghệ sản xuất, phương thức tổ chức quản lý mới, tạo lập lợi thế cạnh tranh động để duy trì khả năng cạnh tranh và phát triển. Tất cả điều đó hợp lại sẽ thúc đẩy chuyển dịch tương đối liên tục cơ cấu đầu tư, sản xuất, tạo ra một nền kinh tế có khả năng sáng tạo cao với nhiều sản phẩm mới có năng suất, hiệu quả và khả năng cạnh tranh cao hơn.

1.6 Các nguyên tắc chỉ đạo tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng

Tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng là nhiệm vụ lớn, khó khăn và phức tạp, đòi hỏi phải được triển khai đồng bộ ở tất cả các ngành, các cấp, các lĩnh vực trên phạm vi cả nước và ở từng địa phương, đơn vị cơ sở trong thời gian dài nhiều năm. Do đó, trong chỉ đạo và thực hiện tái cơ cấu kinh tế, cần tuân thủ các nguyên tắc sau đây:

Một là, thực hiện tăng trưởng hợp lý, bền vững và ưu tiên chất lượng tăng trưởng.

Không ngừng nâng cao thu nhập và mức sống vật chất, tinh thần của người dân là mục tiêu cao nhất trong các chính sách của Đảng và Nhà nước. Tăng trưởng hợp lý và liên tục là công cụ quan trọng hàng đầu để đạt được mục tiêu nói trên. Vì vậy, quan điểm chỉ đạo đầu tiên là tăng trưởng kinh tế cao hợp lý là quan trọng, nhưng không phấn đấu đạt mục tiêu tăng trưởng bằng mọi giá và ngắn hạn, mà là tăng trưởng kinh tế phải kèm với các tiêu chí sau đây:

- Lạm phát giảm dần xuống còn khoảng 9% năm 2012, tiếp tục giảm trong các năm tiếp theo đến mức khoảng dưới 5 – 7% hàng năm;

- Tăng trưởng trong cân đối, nghĩa là tăng trưởng đi kèm với các cân đối vĩ mô vững chắc;

- Tăng trưởng mang lại lợi ích cho tất cả tầng lớp dân cư, mà cụ thể là tăng trưởng phải đi liền với giảm bất bình đẳng về thu nhập, xóa đói, giảm nghèo bền vững, nhất là giảm nghèo cho đồng bào các dân tộc thiểu số và các nhóm dân cư dễ bị tổn thương khác;

- Tăng trưởng phải chủ yếu nhờ tăng hiệu quả, tăng NSLĐ, tăng giá trị do kiến thức và kỹ năng của người lao động tạo ra;

- Cuối cùng là, tăng trưởng thân thiện với môi trường, sử dụng tiết kiệm và hiệu quả các nguồn năng lượng.

Trong quản lý và điều hành nền kinh tế, luôn nỗ lực để đạt được kết quả toàn diện. Tuy vậy, trong trường hợp phải lựa chọn, thì ưu tiên chất lượng tăng

trưởng, mà trước hết là tăng trưởng với lạm phát thấp, cân đối vĩ mô vững chắc, tăng trưởng đi kèm với tiếp tục xóa đói giảm nghèo, bảo đảm an sinh xã hội và thân thiện với môi trường.

Hai là, thực hiện đồng bộ và thống nhất hệ thống các giải pháp kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, tái cơ cấu kinh tế và bảo đảm an sinh xã hội.

Trong điều kiện hiện nay, chúng ta không chỉ thực hiện tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, mà còn phải kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô và bảo đảm an sinh xã hội. Tất cả các nội dung nói trên phải được thực hiện đồng thời, gắn với nhau và bổ sung cho nhau. Do đó, các giải pháp về chống lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, về tái cơ cấu kinh tế và bảo đảm an sinh xã hội phải lồng ghép và thống nhất với nhau, bổ sung và phối hợp với nhau cả trước mắt cũng như trung và dài hạn.

Ba là, tiếp tục đổi mới, mở cửa, tích cực và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.

Tái cơ cấu kinh tế sẽ thành công, đạt được mục tiêu như dự kiến, nếu thu hút sự hưởng ứng và tham gia tích cực của người dân và các thành phần kinh tế, nhất là tư nhân trong nước và nước ngoài, qua đó, huy động được tối đa và sử dụng ngày càng hiệu quả hơn các nguồn lực xã hội. Vì vậy, cần phải tiếp tục đổi mới tư duy, phân định rõ vai trò của nhà nước và thị trường; tiếp tục đổi mới mở rộng quy mô và hiệu quả hoạt động của các loại thị trường, đảm bảo ngày càng đầy đủ hơn quyền tự do và cơ hội kinh doanh của người dân và doanh nghiệp, các nhân tố sản xuất dịch chuyển và phân bố chủ yếu theo tín hiệu của thị trường. Cùng với việc nâng cao năng lực và hiệu lực quản trị quốc gia, nhà nước chuyển mạnh sang vai trò kiến tạo và hỗ trợ phát triển thông qua cơ chế, chính sách và các đòn bẩy kinh tế, hạn chế dần đầu tư kinh doanh; can thiệp hành chính vào thị trường, nếu có, phải có thời hạn và chỉ trong trường hợp thực sự cần thiết.

Bốn là, tiến hành tuần tự, từng bước vững chắc và có hệ thống dựa trên khai thác các lợi thế cạnh tranh hiện có, vừa có thể tăng tốc nhảy vọt trên một số ngành và lĩnh vực nhất định. Tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng là một quá trình phức tạp, lâu dài với nhiều khó khăn và thách thức; phải tiến hành đồng thời và đồng bộ trên nhiều lĩnh vực của nền kinh tế và ở tất cả các ngành, các cấp trên cả nước, có đột phá, nếu xét thấy cần thiết. Vì vậy, các giải pháp tái cơ cấu kinh tế phải được sắp xếp hệ thống và tuần tự theo thời gian, theo tính chất của từng vấn đề và mối liên kết giữa các vấn đề cần giải quyết. Theo đó, việc triển khai thực hiện phải tuần tự, từng bước, vững chắc có thứ tự ưu tiên và đột phá; vừa triển khai, vừa đánh giá và rút các kinh nghiệm để điều chỉnh, nếu xét thấy cần thiết.

1.7 Định hướng và giải pháp

Mô hình tăng trưởng kinh tế mới cũng theo đuổi mục tiêu tăng trưởng nhanh nhưng bền vững dựa trên sự cải thiện không ngừng của năng suất. Động lực tăng trưởng kinh tế chuyển mạnh từ chủ yếu dựa vào tăng quy mô các yếu tố đầu vào sang từng bước gia tăng hiệu quả, NSLĐ và năng suất các yếu tố tổng hợp.

Điều này đòi hỏi phải tái cơ cấu hệ thống phân bổ tài chính, đất đai và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực tương thích với yêu cầu của thị trường.

Việt Nam xác định điểm đột phá của quá trình tái cơ cấu là hệ thống phân bổ và sử dụng vốn gồm thị trường chứng khoán, hệ thống ngân hàng, đầu tư công, và các DNNN với trọng tâm là cải cách thể chế, thay đổi cách thức tương tác giữa nhà nước với thị trường, giữa khu vực kinh tế nhà nước với khu vực kinh tế tư nhân (gồm cả nước ngoài).

Thị trường tài chính

Trọng tâm là tái cơ cấu hệ thống các ngân hàng thương mại (NHTM), trước hết là để loại bỏ nguy cơ mất an toàn đối với hệ thống tài chính nói riêng và nền kinh tế nói chung, đồng thời, tạo điều kiện để hệ thống tài chính phát triển bền vững và thực hiện ngày càng tốt hơn chức năng trung gian tài chính và chuyển tải tác động của chính sách tiền tệ đến khu vực doanh nghiệp và hộ gia đình; làm tiền đề thúc đẩy tái cơ cấu trên các lĩnh vực khác của nền kinh tế.

Thị trường chứng khoán phải là kênh cung cấp vốn quan trọng cho khu vực sản xuất, do đó cần phải duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, tăng cường giám sát thị trường, chống các hoạt động gian lận, giao dịch nội gián, lũng đoạn thị trường để hạn chế hoạt động đầu cơ trên thị trường chứng khoán.

Đầu tư công

Việt Nam đang là nước có trình độ phát triển thấp, cơ sở hạ tầng nghèo nàn, giáo dục và đào tạo lạc hậu, khả năng tiếp cận dịch vụ y tế của đa số người dân còn thấp. Đầu tư vào các lĩnh vực này là những khoản đầu tư căn bản tạo nền tảng cho sự phát triển lâu dài của nền kinh tế. Trong mô hình tăng trưởng kinh tế mới, đầu tư công vẫn giữ vai trò chính trong các lĩnh vực này. Tuy nhiên, các thành phần kinh tế khác luôn được khuyến khích và ưu đãi khi tham gia vào các lĩnh vực này để chia sẻ gánh nặng cho đầu tư công. Tái cơ cấu đầu tư sẽ tập trung vào đổi mới căn bản cơ chế và cách thức huy động, phân bố, quản lý và sử dụng vốn đầu tư xã hội theo định hướng sau đây. *Một là*, bảo đảm các cân đối lớn của

nền kinh tế, bao gồm: cân đối giữa tiết kiệm và tiêu dùng, cân đối tiết kiệm nội địa và đầu tư, cân đối ngân sách, cân đối cán cân thanh toán, nợ công và nợ nước ngoài. *Hai là*, tăng cường huy động vốn đầu tư của các thành phần kinh tế khác, mở rộng phạm vi và cơ hội cho đầu tư tư nhân. *Ba là*, xác định cụ thể lĩnh vực ưu tiên đầu tư của nhà nước; trước hết, tập trung vào các lĩnh vực, các công trình quan trọng, công ích không có khả năng thu hồi vốn mà tư nhân không đầu tư hoặc không được đầu tư (lĩnh vực an ninh, quốc phòng) và đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội cho vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc đặc biệt khó khăn; cấp vốn đối ứng cho các dự án ODA và đối tác công tư.

Doanh nghiệp nhà nước

Tập trung thực hiện đồng thời trên ba nội dung sau đây:

Một là, xác định rõ vai trò, chức năng của từng loại DNNN (công ích, quốc phòng, an ninh, điều tiết ổn định kinh tế vĩ mô và vì phát triển quốc gia mà các thành phần kinh tế khác không đầu tư) để từ đó sắp xếp, phân loại, cơ cấu lại danh mục đầu tư và ngành nghề kinh doanh, tập trung vào các ngành nghề kinh doanh chính; cổ phần hóa (CPH), đa dạng hóa sở hữu các DNNN không cần nắm giữ 100% sở hữu; thoái vốn ở các DNNN không cần nắm giữ cổ phần chi phối.

Hai là, đổi mới, phát triển và áp dụng khung quản trị hiện đại theo thông lệ quốc tế đối với các tập đoàn kinh tế (TĐKT), tổng công ty nhà nước (TCTNN).

Ba là, áp đặt đầy đủ kỷ cương nhà nước và kỷ luật thị trường buộc các DNNN phải hoạt động đầy đủ theo cơ chế thị trường và cạnh tranh bình đẳng như các doanh nghiệp khác.

Đổi mới thể chế

1. Bảo vệ tối đa lợi ích chính đáng, đặc biệt là quyền kinh doanh của người dân trong hệ thống pháp luật nhà nước thông qua việc xây dựng, sửa đổi, bổ sung các luật và bộ luật sau: Bộ luật Dân sự, Bộ luật Hình sự, Luật Doanh nghiệp, Luật Thương mại, Luật Quản lý ngoại thương, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Việc làm, Luật Phá sản, v.v.

2. Đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, tháo bỏ rào cản, tạo cơ chế khuyến khích đầu tư đủ hấp dẫn và khả thi. Sửa đổi, bổ sung các luật sau theo hướng khuyến khích đầu tư ngoài nhà nước: Luật Đấu thầu, các luật và văn bản pháp luật liên quan đến thuế, phí, tín dụng, tiếp cận đất đối với các doanh nghiệp, v.v.

3. Thay đổi cách thức tương tác giữa nhà nước với thị trường, giữa khu vực kinh tế nhà nước với khu vực kinh tế tư nhân. Mở cửa thị trường các ngành, lĩnh vực kinh doanh độc quyền tự nhiên hoặc do các TĐKT, TCTNN thống lĩnh hoặc giữ thị phần chi phối. Xây dựng thể chế và bộ máy mạnh có năng lực kiểm soát hiệu quả vị thế độc quyền hoặc thống lĩnh thị trường của các doanh nghiệp trong các ngành, lĩnh vực đó. Các luật và văn bản pháp luật sẽ được xây dựng, sửa đổi, bổ sung: Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, các văn bản pháp luật liên quan đến quản lý, sở hữu, giám sát các DNNN, Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước, v.v.

4. Nâng cao chất lượng làm luật, khắc phục tình trạng văn bản pháp luật tự vô hiệu do không phù hợp với điều kiện và cuộc sống thực tế của đa số nhân dân, hoặc chi phí thực thi lớn hơn lợi ích mang lại, hoặc gây tổn hại lợi ích chính đáng của dân.

5. Triển khai cơ chế theo dõi thi hành pháp luật; trong đó đề cao trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

2 NHỮNG THAY ĐỔI CHÍNH SÁCH VÀ KẾT QUẢ

2.1 Ổn định kinh tế vĩ mô

2.1.1 Chính sách và sự nhất quán

Ngay từ năm 2007 đã có những dấu hiệu của bất ổn vĩ mô khi có một luồng vốn lớn từ bên ngoài đổ vào nền kinh tế (hơn 18 tỷ USD trên tài khoản vốn, xấp xỉ 20% GDP). Ngân hàng Nhà nước (NHNN) tiếp tục duy trì tỷ giá do đó đã tăng cung tiền rất lớn trong năm này để mua vào dòng vốn này. Kết quả là cung tiền M2 tăng hơn 46%, tín dụng tăng hơn 54% và lạm phát leo thang vào cuối 2007 và sang cả năm 2008. Suy giảm kinh tế toàn cầu năm 2009 ảnh hưởng trực tiếp đến nền kinh tế Việt Nam và để chống lại đà suy giảm kinh tế Việt Nam đã thực hiện chính sách kích cầu trị giá 9 tỷ USD. Niềm tin vào đồng nội tệ giảm, người dân bắt đầu tích trữ ngoại tệ làm sức ép tỷ giá lên cao, NHNN liên tục phải điều chỉnh tỷ giá qua đêm OER. Thêm vào đó, do giá hàng hóa thế giới giảm đã làm cho nhu cầu nhập khẩu tăng vọt trong khi xuất khẩu gặp khó khăn. Kết quả là trong năm 2009 Việt Nam đã nhập siêu lên tới hơn 12,8 tỷ USD, mức lớn nhất từ trước đến nay. Điều này gia tăng thêm áp lực lớn lên tỷ giá, kỳ vọng về phá giá tăng lên, người dân tiếp tục tích trữ đồng USD. Lạm phát bắt đầu gia tăng cuối năm 2009 và sang đến năm 2010. Để đạt mục tiêu tăng trưởng đặt ra, Việt Nam một lần nữa lại tiếp tục thực hiện chính sách nới lỏng tiền tệ và tài khóa và hậu quả là kinh tế vĩ mô bị bất ổn nghiêm trọng đầu năm 2011. Tỷ giá thị trường tự do tiếp tục gia tăng, lạm phát tăng cao, các NHTM thiếu thanh khoản và liên tục phải tăng lãi suất huy động. Vòng xoáy lạm phát, lãi suất, tỷ giá tăng lên.

Để ngăn chặn vòng xoáy này Chính phủ đã quyết tâm phải đặt mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô lên hàng đầu và xem đó là nền tảng cho quá trình tái cơ cấu kinh tế. Ngày 24/02/2011 Chính phủ ban hành Nghị quyết 11/NQ-CP đưa ra một gói giải pháp nhằm "Ổn định kinh tế vĩ mô, kiềm chế lạm phát, đảm bảo an sinh xã hội", trong đó nhấn mạnh vai trò cắt giảm đầu tư công, thắt chặt tiền tệ; ngày 16/3/2011 Bộ Chính trị thông qua Kết luận 02-KL/TW và ngày 29/3/2011 Quốc hội cũng đã ban hành Nghị quyết 59/2011/QH12 tái khẳng định những quyết tâm và biện pháp mà chính phủ đưa ra trong nghị quyết 11/NQ-CP.

Trên thị trường tiền tệ, ngày 11/02/2011 NHNN tiến hành phá giá đồng VNĐ lên mức 9,3%, đây là mức phá giá lớn nhất từ trước tới nay. Việc phá giá này tiếp cận ngưỡng kỳ vọng của thị trường đã đưa ra một thông điệp khá rõ ràng là ít nhất trong ngắn hạn tỷ giá sẽ không bị phá nữa, bước đầu giảm nhẹ kỳ vọng phá giá, giảm sức ép tạm thời lên tỷ giá. Ngày 07/3/2011 các thị trường giao dịch ngoại tệ tự do bị đóng cửa, làm cho hoạt động đầu cơ ngoại hối trở nên khó khăn

và nhiều rủi ro, điều này tiếp tục giảm áp lực lên tỷ giá. Lãi suất huy động và cho vay được đẩy lên rất cao để hút tiền vào trong hệ thống ngân hàng, chống đô la hóa, từng bước giải quyết khủng hoảng thanh khoản trong một số NHTM. Bên cạnh đó, hạn mức dư nợ tín dụng trong một số lĩnh vực phi sản xuất bị khống chế để giảm nhiệt hoạt động đầu cơ trong các lĩnh vực này.

Trên lĩnh vực tài khóa và đầu tư công, các hoạt động đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước (NSNN) được thắt chặt bằng Chỉ thị 1792/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 15/10/2011. Các hoạt động đầu tư tràn lan không rõ nguồn bị chặn đứng.

Mặc dù quá trình thực hiện tái cơ cấu đã có nhiều bộ phận doanh nghiệp, ngân hàng phải trả giá; áp lực nới lỏng tiền tệ và tài khóa để hỗ trợ các doanh nghiệp này là rất lớn, tuy nhiên, Chính phủ đã rất kiên định và nhất quán để thực hiện bằng được môi trường kinh tế vĩ mô ổn định, tạo niềm tin cho thị trường tái phân bổ lại nguồn lực.

Những diễn biến trong những tháng sau đó cho thấy kinh tế vĩ mô từng bước ổn định: tỷ giá ổn định từ tháng 3/2011; lạm phát tăng cao lên đỉnh vào tháng 4/2011 và giảm dần đến tháng 8/2011; trong năm 2011 lãi suất liên ngân hàng giảm dần mặc dù vẫn còn ở mức cao; người dân bắt đầu bán ngoại tệ cho NHNN để gửi bằng đồng VNĐ hưởng lãi chênh lệch cao (khoảng 14-15%); dự trữ ngoại hối tăng lên thêm khoảng 5 tỷ USD; nhập siêu giảm tốc dần trong 9 tháng đầu năm chỉ vào khoảng 6,9 tỷ USD.

Những kết quả bước đầu trong việc ổn định kinh tế vĩ mô đã được Chính phủ tiếp tục thực hiện song song với quá trình tái cơ cấu và đã tạo ra nền tảng vững chắc cũng như niềm tin cho thị trường về quá trình tái cơ cấu. Ổn định kinh tế vĩ mô, ngăn chặn đà suy thoái của nền kinh tế, không để gây ra đổ vỡ hàng loạt trong hệ thống ngân hàng và các doanh nghiệp là thành tựu nổi bật nhất của quá trình tái cơ cấu kinh tế thời gian qua.

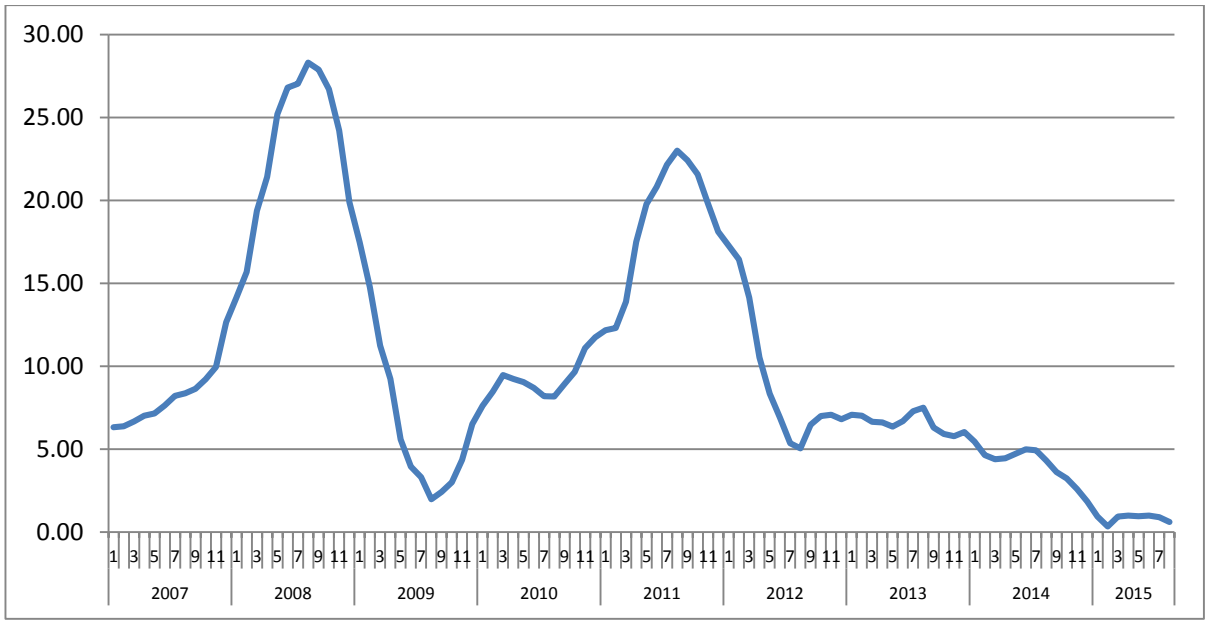
2.1.2 Một số kết quả ổn định kinh tế vĩ mô

2.1.2.1 Diễn biến giá cả, lạm phát

Nhìn lại diễn biến lạm phát của kinh tế Việt Nam cho thấy những dấu hiệu bất ổn vĩ mô của nền kinh tế đã bắt đầu bộc lộ từ những tháng cuối năm 2007. Lạm phát liên tục leo cao trong hơn nửa năm đầu 2008 và đỉnh điểm lên đến 28,32% vào tháng 8/2008. Đây là một mức lạm phát rất cao và là dấu hiệu rõ ràng cho thấy nền kinh tế Việt Nam đang có nhiều vấn đề nghiêm trọng. Rất tiếc vào thời điểm đó chúng ta quá say sưa với các thành tựu tăng trưởng mà xem nhẹ vấn

đề cơ cấu kinh tế. Tại thời điểm đó chúng ta cho rằng lạm phát chủ yếu là do tác động của các yếu tố bên ngoài là chính. Các yếu tố nội tại đã bị xem nhẹ. Chính vì quan điểm này mà sau đó khi nền kinh tế thế giới lâm vào khủng hoảng, giá cả hàng hóa thế giới sụt giảm, chúng ta vội vàng thực hiện gói kích cầu mà không tận dụng cơ hội để tiến hành điều chỉnh lại cơ cấu kinh tế. Việc thực hiện gói kích cầu có tác dụng kìm giữ tốc độ tăng trưởng nhưng lại làm trầm trọng hóa các vấn đề như nợ xấu, đầu tư công tràn lan không hiệu quả, hoạt động đầu cơ tăng mạnh.

Hình 2: Diễn biến lạm phát so cùng kỳ năm trước



Nguồn: TCTK.

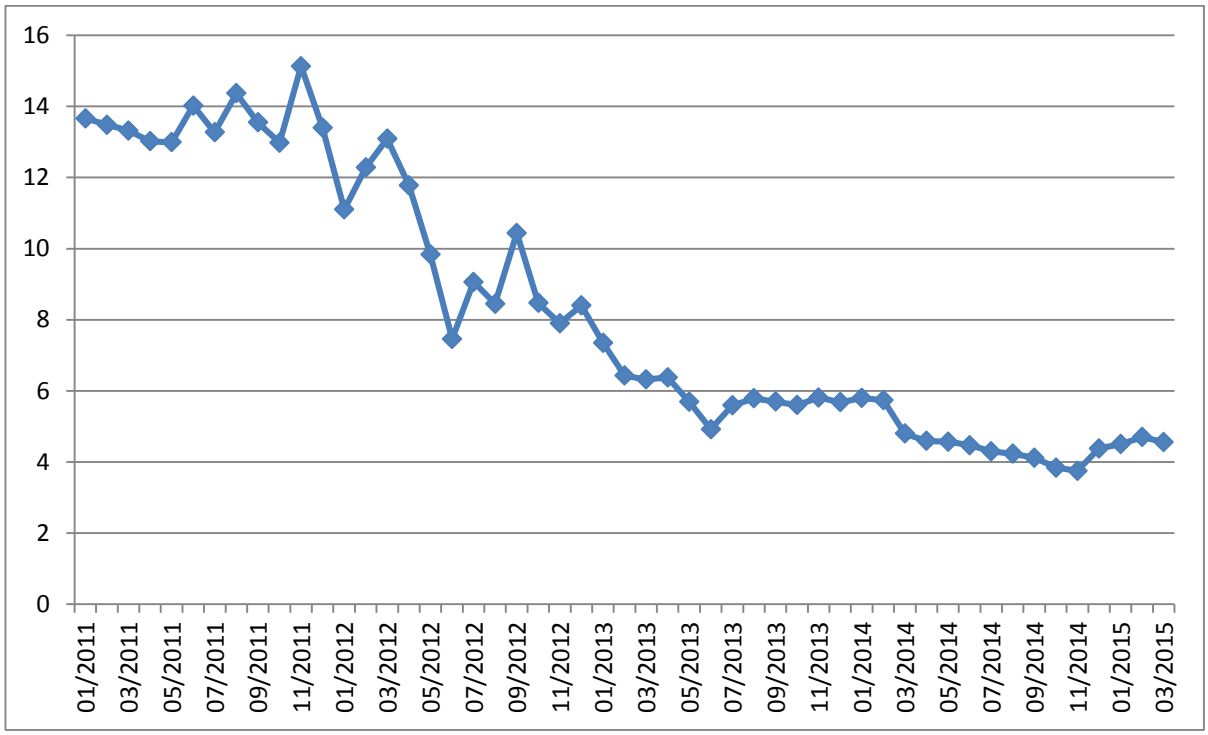
Khi kinh tế thế giới bắt đầu phục hồi vào năm 2011 thì kinh tế Việt Nam rơi vào suy giảm tăng trưởng nghiêm trọng, bất ổn vĩ mô tăng cao, lạm phát tăng dần từ tháng 8/2009 và liên tục leo thang lên đến đỉnh điểm vào tháng 8/2011 đạt hơn 23%. Thành tựu lớn nhất của quá trình tái cơ cấu là đã chặn đứng đà lạm phát, và bất ổn vĩ mô để tạo nền tảng cơ bản cho quá trình phục hồi sau này (Hình 2). Kể từ tháng 7/2012 Việt Nam đã chính thức đưa lạm phát về mức bình thường và ổn định từ đó đến nay.

2.1.2.2 Lãi suất

Bất ổn vĩ mô trước khi thực hiện tái cơ cấu không chỉ thể hiện ở lạm phát phi mã mà lãi suất cũng leo thang chóng mặt (Hình 3). Nền kinh tế rơi vào trạng thái không mong muốn đó là lạm phát trì trệ (stagflation): vừa phải đối phó với lạm phát, vừa phải tìm cách cắt giảm lãi suất. Lãi suất bình quân liên ngân hàng leo thang cho thấy tình hình thanh khoản của các NHTM có vấn đề nghiêm trọng.

Sự thiếu hụt thanh khoản cũng biểu hiện trên thị trường sơ cấp, lãi suất huy động tăng vọt (Hình 4).

Hình 3: Diễn biến lãi suất bình quân liên ngân hàng (kỳ hạn 3 tháng), %/năm

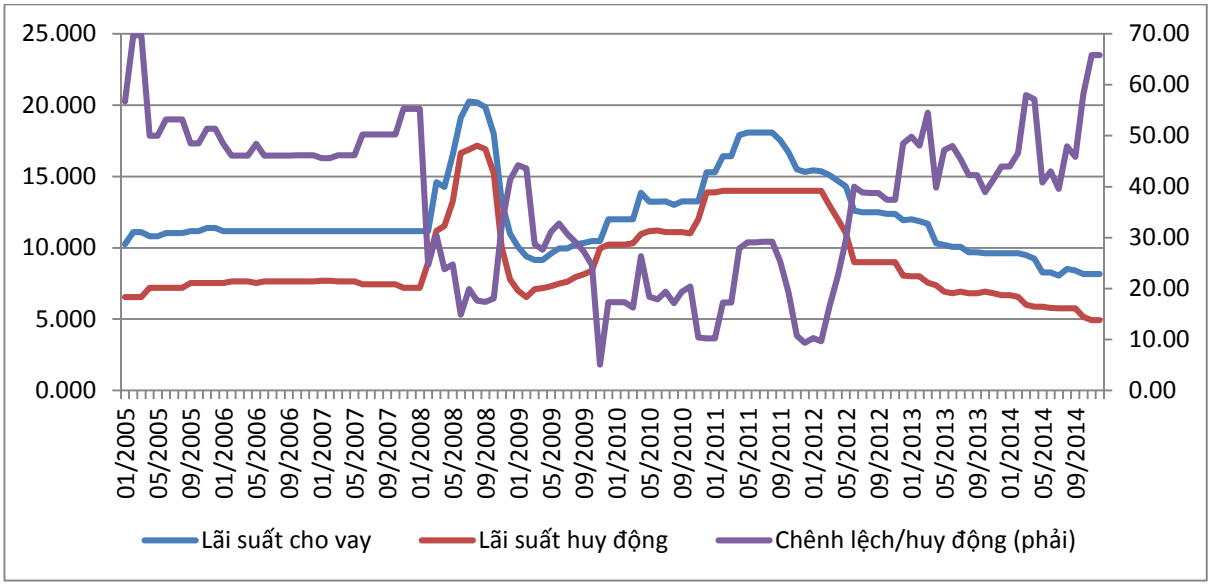


Nguồn: NHNN.

Diễn biến của lãi suất trên thị trường sơ cấp ngay từ năm 2008 đã cho thấy những dấu hiệu bất ổn của hệ thống ngân hàng. Những vấn đề về cơ cấu nợ, tính dễ tổn thương của hệ thống ngân hàng đã có từ trước. Quá trình tái cơ cấu có thể sẽ nhanh hơn, hiệu quả hơn nếu chúng ta phát hiện vấn đề sớm hơn và thực hiện tái cơ cấu ngay trong năm 2009.

Những giải pháp tái cơ cấu hệ thống ngân hàng đã bắt đầu có hiệu lực kể từ đầu năm 2012. Bắt đầu từ tháng 2/2012 lãi suất trên thị trường liên ngân hàng và lãi suất huy động thể hiện xu hướng giảm rõ rệt và cơ bản ổn định vào khoảng tháng 6/2013. Đối với kỳ hạn 3 tháng cho VNĐ, lãi suất bình quân liên ngân hàng năm 2014 phổ biến ở mức 3,8-4,5%/năm, năm 2013 ở mức 5-6%, là những mức thấp và khá ổn định so với những năm trước đó (năm 2011 dao động mạnh ở mức 13-15% và năm 2012 ở mức 8-13%). Trong 6 tháng đầu năm, nền kinh tế bắt đầu khởi sắc trở lại với tốc độ tăng trưởng cao hơn dự kiến, nhu cầu tín dụng bắt đầu tăng, xu hướng giảm lãi suất đã dừng lại và có tăng nhẹ trong 3 tháng đầu năm rồi ổn định ở mức 4,25%.

Hình 4: Diễn biến lãi suất huy động và cho vay trung bình của các ngân hàng thương mại, kỳ hạn 1 tháng



Nguồn: IMF[2].

Xét trên góc độ lãi suất cho vay và lãi suất huy động kỳ hạn 1 tháng của các NHTM cũng cho thấy xu thế tương tự. Lãi suất cho vay và lãi suất huy động của các NHTM tăng dần, rõ rệt từ đầu năm 2009 đến giữa năm 2011 và đạt đỉnh cao hơn 18%[3]. Kể từ đó lãi suất cả cho vay và huy động đều giảm đều đặn, vững chắc. Như vậy hiệu quả của tái cơ cấu hệ thống ngân hàng cũng đã dần dần bình thường hóa lãi suất cho vay và đi vay của hệ thống NHTM.

Sự ổn định của lãi suất, giải cứu được tình hình thiếu thanh khoản nghiêm trọng của hệ thống NHTM được xem là thành công chính của quá trình tái cơ cấu ngân hàng. Điều đáng nói thêm ở đây đó là quá trình tái cơ cấu đã không để xảy ra đổ vỡ hàng loạt trong hệ thống ngân hàng.

Tuy nhiên quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng vẫn chưa giải quyết dứt điểm được nợ xấu và vẫn đang trong quá trình xử lý các ngân hàng yếu kém. Việc thành lập Công ty Quản lý tài sản của các TCTD Việt Nam - VAMC là hình thức cho phép các NHTM khoanh nợ xấu lại và trả dần trong 5 năm. Chi phí để trả dần đó do người gửi tiền và người đi vay gánh chịu. Điều này thể hiện rõ tại Hình 4. Nếu gọi d_r là chênh lệch lãi suất cho vay (R) và lãi suất huy động (r). Thì lợi nhuận thô của ngân hàng khi chưa tính các chi phí hoạt động là:

[2] Số liệu của IMF chưa cập nhật cho 6 tháng đầu năm 2015. Tuy nhiên theo quan sát của chúng tôi thì khoảng cách giữa lãi suất huy động và lãi suất cho vay của hệ thống ngân hàng Việt Nam cho đến nay không thay đổi nhiều.

[3] Cần lưu ý rằng đây là số báo cáo chính thức của NHNN, trên thực tế lãi suất đi vay của khách hàng thời kỳ này cá biệt có lúc lên đến 30%.

$$\pi = \frac{R - r}{r} = \frac{d_r}{r}$$

Hình 4 cho thấy cùng với xu hướng giảm lãi suất huy động và lãi suất cho vay tỷ lệ lợi nhuận thô π của các NHTM đã tăng mạnh và thể hiện xu hướng tăng rõ rệt từ mức dưới 10,3% vào tháng 2/2012 tăng liên tục và đạt 65,85% vào tháng 12/2014. Như vậy rõ ràng là hệ thống NHTM đang duy trì một mức chênh lệch giữa lãi suất huy động và lãi suất cho vay cao để trang trải chi phí xử lý nợ xấu của chính họ. Khoản chênh lệch cao này do người gửi tiền tiết kiệm gánh chịu một phần vì phải chịu lãi suất huy động thấp và người vay tiền gánh chịu một phần do phải chấp nhận lãi suất đi vay cao. Đây là một nguyên nhân quan trọng làm cho tín dụng không thể tăng nhanh như kỳ vọng để đưa nền kinh tế trở lại đà tăng trưởng trước khi suy giảm.

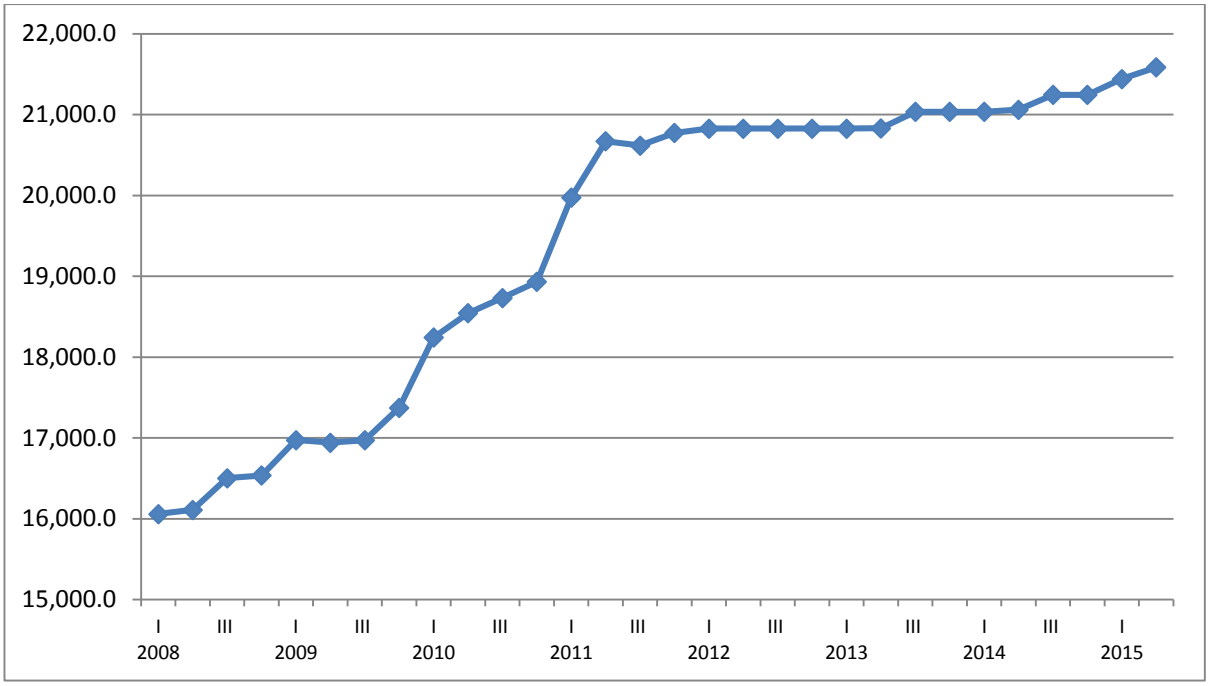
2.1.2.3 Tỷ giá

Tương tự đối với lãi suất và lạm phát, tỷ giá cũng cho thấy hiện tượng bất ổn mạnh từ năm 2008. Tỷ giá bình quân liên ngân hàng liên tục tăng cao từ quý I/2008 đến quý II/2011. Sự gia tăng liên tục và mạnh mẽ của tỷ giá trong thời kỳ này là chỉ số cho thấy lòng tin vào VNĐ suy giảm mạnh. Một lần nữa thị trường đã phát đi tín hiệu về sự bất ổn của nền kinh tế từ rất sớm.

Quá trình tái cơ cấu bắt đầu bằng thực hiện Nghị quyết 11/NQ-CP ngày 24/02/2011 của Chính phủ trong đó thực hiện phá giá tỷ giá biên độ lớn 9,36% vào tháng 2/2011. Việc phá giá tỷ giá vượt quá kỳ vọng đầu cơ của thị trường cùng với các biện pháp siết chặt thị trường ngoại hối, tăng lãi suất tiết kiệm VNĐ giảm lãi suất tiết kiệm ngoại tệ, v.v. đã nhanh chóng ổn định tỷ giá, giảm tình trạng đô la hóa trong nền kinh tế.

Kể từ tháng 4/2011 đến nay thị trường ngoại hối nhìn chung diễn biến ổn định, tỷ giá bình quân liên ngân hàng giai đoạn quý II/2011 đến quý II/2015 tăng trung bình 0,196%, thấp hơn mức 1,96% giai đoạn quý I/2008 đến quý II/2011 (Hình 5). Nói cách khác tốc độ tăng tỷ giá giai đoạn quý II/2011 đến quý IV/2014 chỉ bằng 1/10 tốc độ tăng tỷ giá của thời kỳ quý I/2008 đến quý II/2011. Từ quý III/2014 đồng USD lên giá với hầu hết các đồng tiền khác, chính sách neo tỷ giá VNĐ với USD đang gây bất lợi cho xuất khẩu và khuyến khích nhập khẩu. Chính vì vậy từ quý III/2014 đến nay tỷ giá có điều chỉnh tăng nhẹ.

Hình 5: Diễn biến tỷ giá bình quân liên ngân hàng theo quý, 2008-2015



Nguồn: NHNN.

Tỷ giá ổn định là kết quả của nhiều yếu tố như lạm phát được kiểm soát ở mức thấp đã củng cố lòng tin vào VNĐ, nguồn cung ngoại tệ dồi dào do thặng dư cán cân thương mại và cán cân vốn. Nhiều giải pháp nhằm nâng cao vị thế VNĐ cũng được thực hiện, đặc biệt là các giải pháp về quản lý chặt chẽ tín dụng ngoại tệ, duy trì trần lãi suất huy động ngoại tệ ở mức thấp, điều tiết thanh khoản VNĐ dư thừa trên thị trường mở, duy trì tỷ lệ dự trữ bắt buộc ở mức cao đối với tiền gửi ngoại tệ, quản lý thị trường vàng theo hướng loại bỏ vàng như là một đơn vị thanh toán.

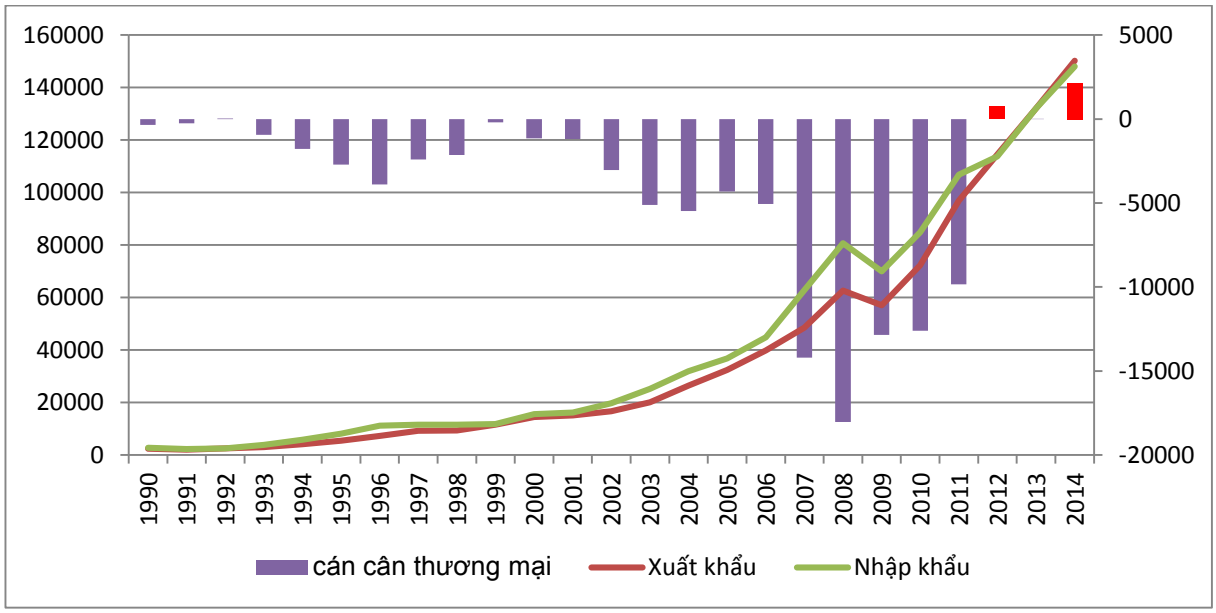
Trong ngắn và trung hạn, tỷ giá VNĐ/USD nhiều khả năng sẽ không tăng đột biến nhờ vào tiềm lực dự trữ ngoại hối khá mạnh của Việt Nam. Ngày 11/8/2015 khi Ngân hàng Trung ương Trung Quốc điều chỉnh cơ chế hình thành tỷ giá làm cho đồng Nhân dân tệ (CNY) mất giá liên tục trong ba ngày lên đến 4,6%. NHNN đã phản ứng linh hoạt bằng cách nới lỏng biên độ tỷ giá lên ±3% và phá giá tham chiếu của VNĐ/USD lên 1%. Những điều chỉnh của NHNN và sự biến động bất ngờ của đồng CNY đã gây sức ép đáng kể lên tỷ giá trong thời đầu. Cho đến nay sau khi thị trường có thời gian điều chỉnh sức ép lên tỷ giá đã giảm, tỷ giá biến động dưới trần cho phép. Từ nay đến cuối năm nguồn cung USD vẫn khá dồi dào nên sức ép điều chỉnh tỷ giá sẽ thấp, nếu có chỉ mang tính tạm thời tại một số thời điểm trong năm.

2.1.2.4 Cán cân thương mại

Có thể nhận thấy dấu hiệu của nền kinh tế lưỡng phân tại nước ta trong quá trình tái cơ cấu hiện nay. Các ngành xuất khẩu hầu như không bị ảnh hưởng bởi các vấn đề nội tại của nền kinh tế; xuất khẩu vẫn tăng mạnh trong thời kỳ kinh tế trong nước suy giảm. Có thể nói nhờ sự tăng trưởng mạnh, ổn định của khu vực xuất khẩu mà tốc độ tăng trưởng của nước ta đã không bị rơi vào suy thoái.

Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu cao, tốc độ tăng nhập khẩu giảm mạnh do nhu cầu trong nước giảm đã đóng góp tích cực vào cải thiện cán cân thương mại Việt Nam. Hình 6 cho thấy trong quá trình phát triển, kinh tế Việt Nam luôn chịu thâm hụt thương mại dai dẳng kể từ năm 1990 đến năm 2011, trong đó thâm hụt đặc biệt tăng cao vào giai đoạn 2000-2011. Điều ngạc nhiên thú vị đó là đang ở trạng thái thâm hụt cán cân thương mại rất cao vào năm 2011, các quyết định siết chặt đầu tư công, tín dụng, chống đô la hóa và tái cơ cấu kinh tế tổng thể nền kinh tế đã đổi chiều hoàn toàn cán cân thương mại của Việt Nam.

Hình 6: Kim ngạch xuất nhập khẩu và cán cân thương mại, triệu USD

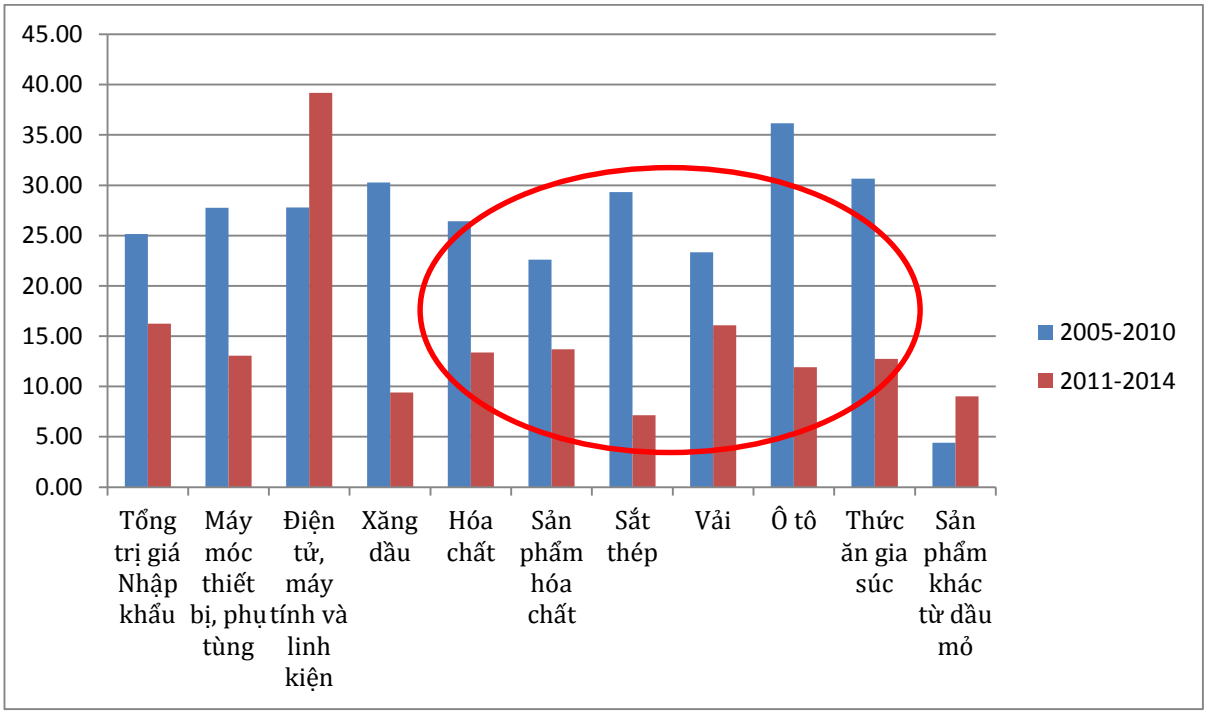


Nguồn: TCTK. Cán cân thương mại xem trục phải.

Thặng dư cán cân thương mại tuy không lớn nhưng lại giúp cải thiện mạnh mẽ tài khoản vãng lai. Cả giai đoạn 2002-2010 Việt Nam phải gánh chịu thâm hụt tài khoản vãng lai liên tục và ở mức cao đặc biệt các năm 2007 và 2008 thâm hụt tài khoản vãng lên đến hơn 10% GDP, năm 2009 vẫn còn thâm hụt gần 4% GDP. Tuy nhiên từ năm 2011 đến 2014 tài khoản vãng lai luôn dương và các năm 2012-2014 tài khoản vãng lai đều thặng dư hơn 5% GDP. Thặng dư tài khoản

vãng lai và thặng dư tài khoản vốn đã đóng góp đáng kể cho việc gia tăng nhanh chóng dự trữ ngoại hối của Việt Nam và qua đó ổn định tỷ giá hối đoái.

Hình 7: Tốc độ tăng trưởng nhập khẩu bình quân các nhóm hàng trong hai giai đoạn 2005-2010 và 2011-2014



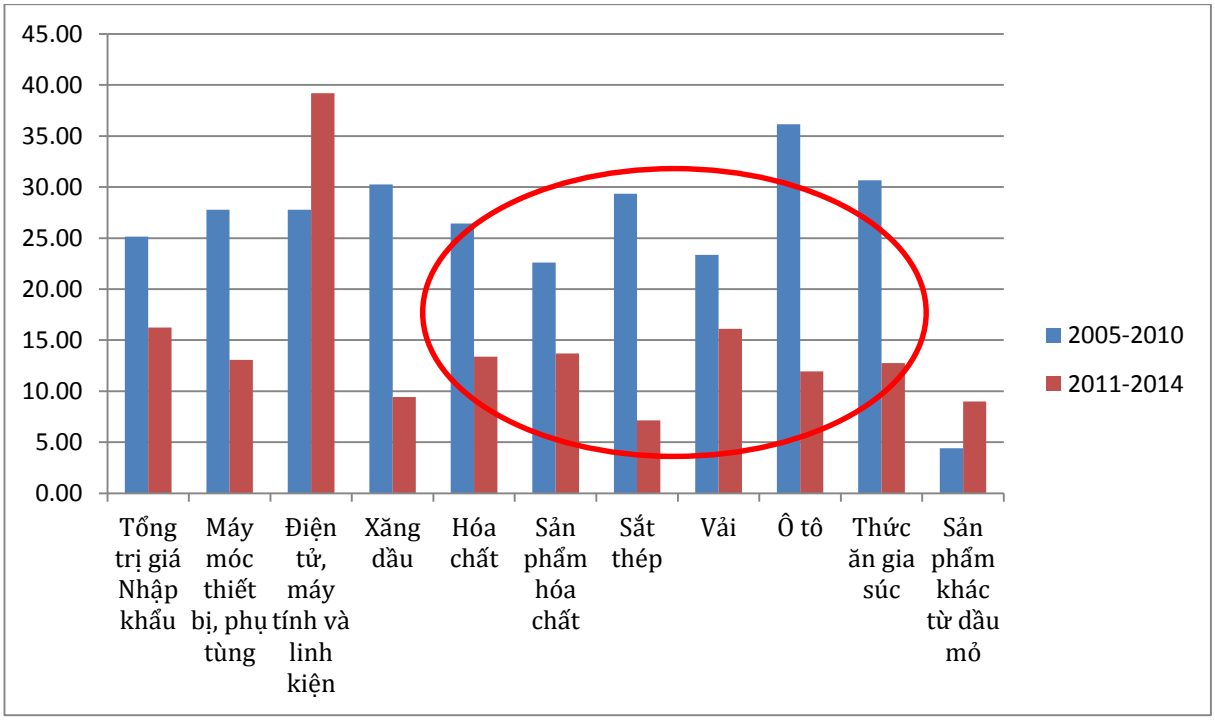
Nguồn: Tính toán từ số liệu của TCTK.

Sự đổi chiều trong cán cân thương mại một phần do tổng cầu giảm xuống làm cầu hàng nhập khẩu giảm xuống. Tuy nhiên khi so sánh tốc độ tăng trưởng bình quân các nhóm hàng nhập khẩu trong hai giai đoạn 2005-2010 và 2011-2014 như Hình 7 trên đây cho thấy sự phụ thuộc vào hàng nhập khẩu đang có xu hướng giảm. Trong 10 nhóm hàng hóa thì có 7 nhóm hàng hóa có tốc độ tăng nhập khẩu giai đoạn 2005-2010 cao hơn tốc độ tăng nhập khẩu trung bình của cả nước nhưng trong giai đoạn 2011-2014 thì tốc độ tăng nhập khẩu của các nhóm hàng này lại thấp hơn tốc độ tăng nhập khẩu trung bình của cả nước. 7 nhóm hàng này gồm: máy móc thiết bị phụ tùng, hóa chất, sản phẩm hóa chất, sắt thép, vải, ô tô, thức ăn gia súc. 3 nhóm hàng còn lại thì xăng dầu mặc dù luôn có tốc độ tăng nhập khẩu thấp hơn tốc độ tăng trung bình của cả nền kinh tế nhưng tốc độ tăng nhập khẩu xăng dầu giai đoạn 2011-2014 giảm mạnh hơn rất nhiều so với tốc độ tăng giai đoạn 2005-2010. Điều này là do một phần Nhà máy lọc hóa dầu Bình Sơn đã đi vào sản xuất từ năm 2009 đã làm giảm nhu cầu nhập khẩu xăng dầu các loại. Các sản phẩm xăng dầu khác chúng ta chỉ bắt đầu nhập khẩu từ năm 2009 và chiếm tỷ trọng không đáng kể trong tổng giá trị nhập khẩu. Chỉ duy nhất nhóm hàng điện tử, máy tính và linh kiện là có tốc độ tăng trung bình giai đoạn sau cao

hơn giai đoạn trước khá nhiều. Điều này là do sự gia tăng đột biến trong xuất nhập khẩu của Samsung và một số các tập đoàn xuyên quốc gia (TNC) khác.

Cũng cần lưu ý rằng số liệu tính trung bình cho giai đoạn 2005-2010 bao gồm cả năm 2009, khi kinh tế toàn thế giới sụt giảm, nhu cầu xuất nhập khẩu hầu hết các nước đều giảm. Nếu tính trung bình giai đoạn này mà bỏ qua năm 2009 thì tốc độ tăng nhập khẩu các nhóm hàng này càng giảm mạnh trong giai đoạn 2010-2014 (Hình 8).

Hình 8: Tốc độ tăng trưởng nhập khẩu bình quân các nhóm hàng trong hai giai đoạn 2005-2010 (không tính 2009) và 2011-2014



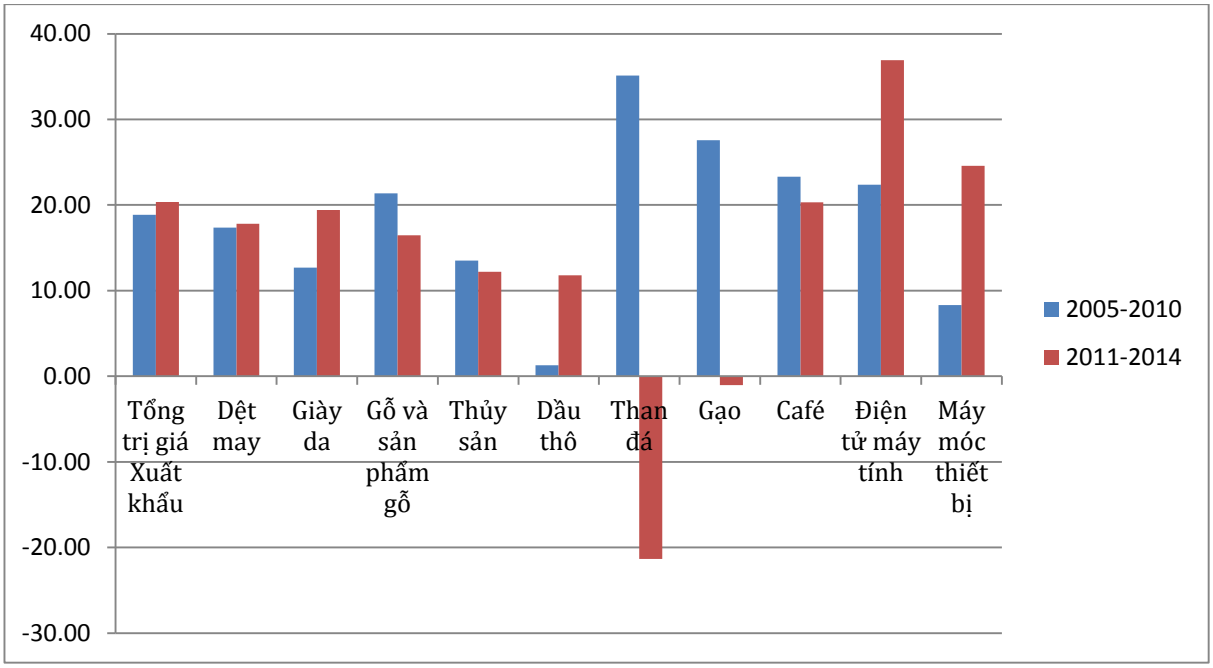
Nguồn: Tính toán từ số liệu của TCTK.

Như vậy có thể thấy qua cơ cấu tốc độ tăng nhập khẩu sự tự chủ của kinh tế trong nước đang có xu hướng cải thiện trong giai đoạn 2011-2014 so với giai đoạn 2005-2010.

Diễn biến của hàng hóa xuất khẩu cho thấy trong giai đoạn 2011-2014 kinh tế Việt Nam vẫn tiếp tục duy trì tốc độ tăng trưởng cao và cao hơn giai đoạn 2005-2010 đối với những mặt hàng Việt Nam có lợi thế và không bị giới hạn nguồn lực như dệt may, giầy da. Các mặt hàng khác Việt Nam có lợi thế so sánh nhưng bị hạn chế về nguồn lực như thủy sản (giới hạn về diện tích nuôi trồng, khả năng đánh bắt), cà phê (giới hạn về đất canh tác), gỗ và các sản phẩm về gỗ, Việt Nam vẫn đang khai thác tốt với tốc độ tăng trưởng xuất khẩu các mặt hàng này trong giai đoạn 2011-2014 vẫn trên 10% nhưng đã thấp hơn tốc độ tăng trưởng trung

bình của giai đoạn 2005-2010 (Hình 9). Đặc biệt là mặt hàng gạo đã tới giới hạn khai thác do đó không thể gia tăng tốc độ tăng trưởng xuất khẩu mặt hàng này nữa. Trước những hàng hóa có lợi thế truyền thống có xu hướng sút giảm tốc độ tăng trưởng, Việt Nam đã xuất hiện những mặt hàng mới có hàm lượng công nghệ cao và không bị giới hạn bởi nguồn lực là hàng điện tử, máy tính và hàng máy móc thiết bị nói chung. Cần phải nhấn mạnh rằng trước năm 2010 Việt Nam không xuất khẩu hàng hóa máy móc thiết bị. Sự chuyển dịch này rất đáng ghi nhận do hai nhóm hàng hóa này có tốc độ tăng trưởng rất cao trong những năm gần đây và tỷ trọng xuất khẩu hai nhóm hàng này năm 2014 đã đạt 12,5% tổng kim ngạch xuất khẩu, gần bằng tỷ trọng của ngành dệt may và cao gần 3 lần tỷ trọng của kim ngạch xuất khẩu dầu thô.

Hình 9: Tốc độ tăng trưởng xuất khẩu bình quân các nhóm hàng trong hai giai đoạn 2005-2010 và 2011-2014



Nguồn: Tính toán từ số liệu của TCTK.

Cũng cần phải nói thêm rằng đóng góp đáng kể vào con số thặng dư thương mại của Việt Nam những năm 2012 và 2013 là có sự đóng góp mạnh mẽ của khối các doanh nghiệp nước ngoài đặc biệt là các tập đoàn đa quốc gia dẫn dắt các chuỗi giá trị toàn cầu như Canon, Sony, Nokia, Samsung. Giá trị xuất khẩu điện thoại các loại và linh kiện tăng 98,9% (năm 2012) và 67,1% (năm 2013).

Tuy nhiên, năm 2014 các mặt hàng điện tử, điện thoại có dấu hiệu chững lại do thị trường máy tính, điện tử đã khá bão hoà và xuất khẩu điện thoại phụ thuộc nhiều vào tình hình đầu tư và kinh doanh của tập đoàn Samsung. Luồng

tiền xuất siêu trong 3 năm gần đây chủ yếu đến từ các doanh nghiệp FDI, trong khi các doanh nghiệp trong nước nhiều năm qua vẫn trong tình trạng nhập siêu. Năm 2014, doanh nghiệp FDI xuất siêu xấp xỉ 9,8 tỷ USD, các doanh nghiệp trong nước, trong khi đó, lại nhập siêu khoảng 7,6 tỷ USD. Do đó để tiếp tục duy trì đà xuất siêu cán cân thương mại, cần phải đẩy mạnh quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp trong nước, nâng cao năng lực sản xuất, giảm dần tỷ lệ nhập siêu của các doanh nghiệp trong nước.

Diễn biến về cán cân thương mại trong 8 tháng đầu năm 2015 bắt đầu cho thấy nhập siêu tái xuất hiện với mức nhập siêu ước tính 3,6 tỷ USD. Tuy nhiên nhìn vào tình hình xuất khẩu nhập khẩu trong 8 tháng đầu năm đều cho thấy nhận định về chuyển dịch chủng loại hàng hoá xuất nhập khẩu là không thay đổi. Nhập siêu xuất hiện lại trong 8 tháng đầu năm 2015 do xuất khẩu tăng chậm chỉ đạt khoảng 9% so với cùng kỳ năm trước. Trong đó các mặt hàng phụ thuộc vào tài nguyên như dầu thô, cà phê, gạo, thuỷ sản giảm mạnh. Trong 8 tháng đầu năm 2015 xuất khẩu thủy sản đạt 4,2 tỷ USD, giảm 16,6%; cao su đạt 921 triệu USD, giảm 10,3%; cà phê giảm 32,8%; gạo giảm 11%; than đá giảm 64,2%; riêng dầu thô lượng giảm do giá dầu thô thế giới giảm mạnh nên kim ngạch giảm tới 48,7%. Trong khi đó các mặt hàng mà Việt Nam bắt đầu khai thác được lợi thế cạnh tranh về quy mô, và không bị giới hạn bởi nguồn lực tự nhiên vẫn duy trì tốc độ tăng xuất khẩu mạnh: điện thoại các loại và linh kiện đạt gần 20 tỷ USD, tăng 31,1%; hàng dệt may đạt 15 tỷ USD, tăng 10,9%; điện tử, máy tính và linh kiện đạt 9,9 tỷ USD, tăng 51,8%; giày dép đạt 8,1 tỷ USD, tăng 20,9%; máy móc thiết bị dụng cụ phụ tùng đạt 5,2 tỷ USD, tăng 10,1%.

Về phía nhập khẩu, khi kinh tế phục hồi trở lại, thì nhu cầu nhập khẩu máy móc thiết bị, nguyên liệu đầu vào tăng mạnh làm cho tốc độ tăng nhập khẩu vượt trội tốc độ tăng xuất khẩu. Trong 8 tháng đầu năm nhập khẩu tăng 16,4% so với cùng kỳ năm trước: Ô tô nhập khẩu đạt 3,8 tỷ USD, tăng 80,2% (ô tô nguyên chiếc tăng 132,1%, trong đó ô tô dưới 9 chỗ tăng 63,3%); máy móc thiết bị, dụng cụ phụ tùng khác đạt 18,9 tỷ USD, tăng 33,4%; điện tử, máy tính và linh kiện đạt 15,1 tỷ USD, tăng 35,3%; điện thoại các loại và linh kiện đạt 7,1 tỷ USD, tăng 36,3%; vải đạt 6,8 tỷ USD, tăng 11%; sắt thép đạt 5,2 tỷ USD, tăng 10,8%; nguyên phụ liệu dệt may, giày dép đạt 3,4 tỷ USD, tăng 10,5%; sản phẩm chất dẻo đạt 2,5 tỷ USD, tăng 23,9%.

Bên cạnh đó, sự sụt giảm mạnh tổng cầu của thị trường Trung Quốc có tác dụng tiêu cực đối với cán cân thương mại của Việt Nam. Nhu cầu nhập khẩu từ Trung Quốc giảm mạnh (gạo, cao su, dầu thô, phương tiện vận tải và phụ tùng),

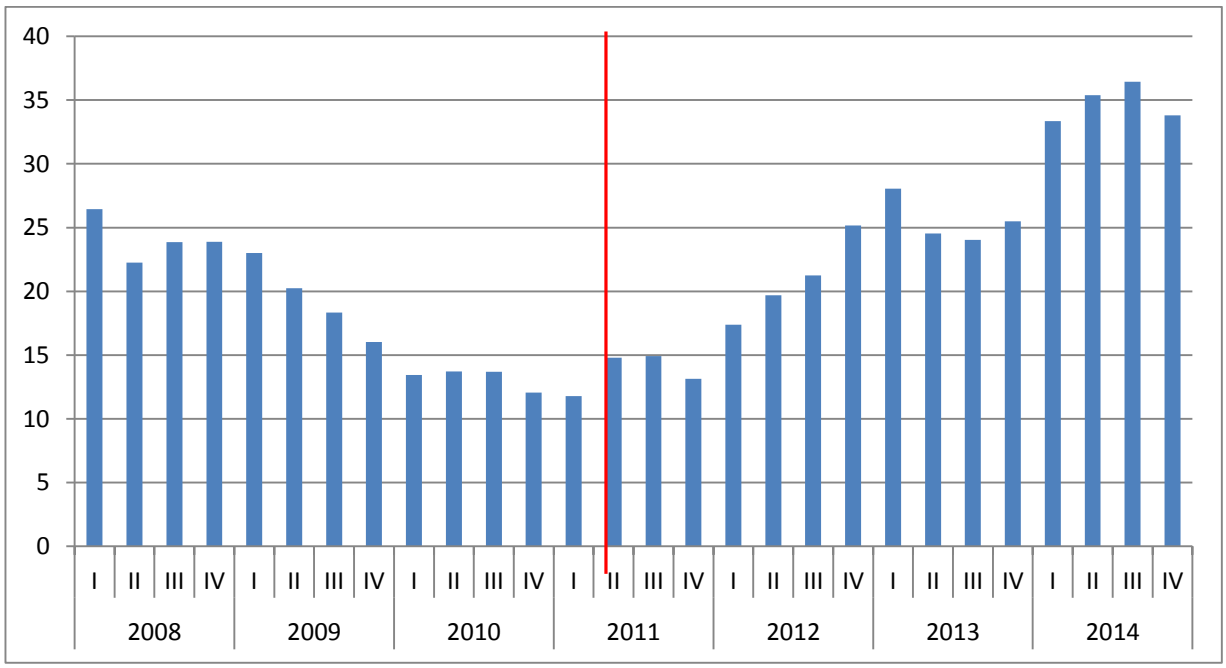
trong khi hàng hoá dư thừa từ Trung Quốc do thiếu cầu đang tìm cách đổ vào Việt Nam với giá rẻ ví dụ như mặt hàng ô tô vận tải.

Cuối cùng do đồng USD lên giá, trong khi đồng VNĐ neo tương đối với USD nên làm cho nhập khẩu rẻ hơn và xuất khẩu cũng kém cạnh tranh hơn và chừng mực nào đó có ảnh hưởng đến cán cân thương mại. Tuy nhiên điều quan trọng đó là chuyển dịch cơ cấu xuất nhập khẩu đang theo hướng tích cực hơn là khá rõ.

2.1.2.5 Dự trữ ngoại hối

Sau khi gia nhập WTO, dự trữ ngoại hối của Việt Nam đã liên tục tăng, đạt 23,9 tỷ USD năm 2008. Tuy nhiên, do tác động tiêu cực của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu làm cho dòng vốn nước ngoài, dòng kiều hối vào Việt Nam giảm mạnh. Đồng thời các bất ổn kinh tế vĩ mô trong nước làm cho tình trạng đô la hóa nền kinh tế trở nên trầm trọng, người dân nắm giữ ngoại tệ mà không bán ngoại tệ cho ngân hàng. Điều này tạo nên nghịch lý là tổng hai cán cân vốn và cán cân vãng lai luôn có thặng dư nhưng dự trữ ngoại hối giảm. Thêm vào đó khi tâm lý bất ổn kinh tế thế giới lan sang Việt Nam, lạm phát tăng cao nhưng NHNN vẫn tiếp tục duy trì tỷ giá ở mức thấp đã kích hoạt hoạt động đầu cơ ngoại tệ. NHNN buộc phải bán dự trữ ngoại hối để duy trì tỷ giá. Điều này một lần nữa làm cho dự trữ ngoại hối của Việt Nam suy giảm mạnh. Năm 2010 có lúc dự trữ ngoại hối Việt Nam chỉ đáp ứng chừng 6 tuần nhập khẩu.

Hình 10: Quy mô dự trữ ngoại hối của Việt Nam theo quý giai đoạn 2008-2014, Tỷ USD



Nguồn: Thống kê tài chính quốc tế, IMF.

Từ năm 2012, dự trữ ngoại hối đã tăng dần trở lại, đạt 25,2 tỷ USD (2012), 25,5 tỷ USD (2013) và 33,8 tỷ USD (2014). Đây là tiền đề thuận lợi để duy trì lòng tin về khả năng đảm bảo thanh toán nghĩa vụ nợ nước ngoài của nền kinh tế, khả năng hỗ trợ giá trị của VNĐ, khả năng đảm bảo tài chính của quốc gia góp phần thu hút đầu tư trực tiếp và đầu tư gián tiếp nước ngoài. Không những thế, nó còn giúp bảo vệ giá trị đồng nội tệ, hạn chế sự biến động quá mức của tỷ giá hối đoái, đáp ứng nhu cầu ngoại tệ của nền kinh tế, chống đỡ khủng hoảng kinh tế và tài chính.

Hình 10 cho thấy dự trữ ngoại hối đã xuống thấp nhất vào cuối năm 2010 và đầu năm 2011. Việc thực hiện Nghị quyết 11/NQ-CP của Chính phủ đầu năm 2011 là yếu tố then chốt cho quá trình phục hồi dự trữ ngoại hối của Việt Nam. Các biện pháp chống đô la hóa (giảm lãi suất tiền gửi ngoại tệ, tăng lãi suất tiền gửi nội tệ, cấm buôn bán ngoại tệ tại thị trường tự do, nâng tỷ lệ dự trữ bắt buộc bằng ngoại tệ lên 4 điểm phần trăm trong năm 2011, v.v.), phá giá mạnh tỷ giá để giảm áp lực đầu cơ, đã đảo chiều luồng ngoại hối từ trong dân chúng vào hệ thống ngân hàng qua đó làm dự trữ ngoại hối tăng lên. Một yếu tố quan trọng khác nữa giúp tăng dự trữ ngoại hối của Việt Nam lên cao đó là cán cân thương mại được cải thiện và chấm dứt 2 thập kỷ thâm hụt. Sự phục hồi vững chắc của dự trữ ngoại hối là yếu tố quan trọng làm giảm rủi ro tài chính quốc gia, tạo môi trường đầu tư và thương mại ổn định hơn.

2.1.2.6 Rủi ro quốc gia

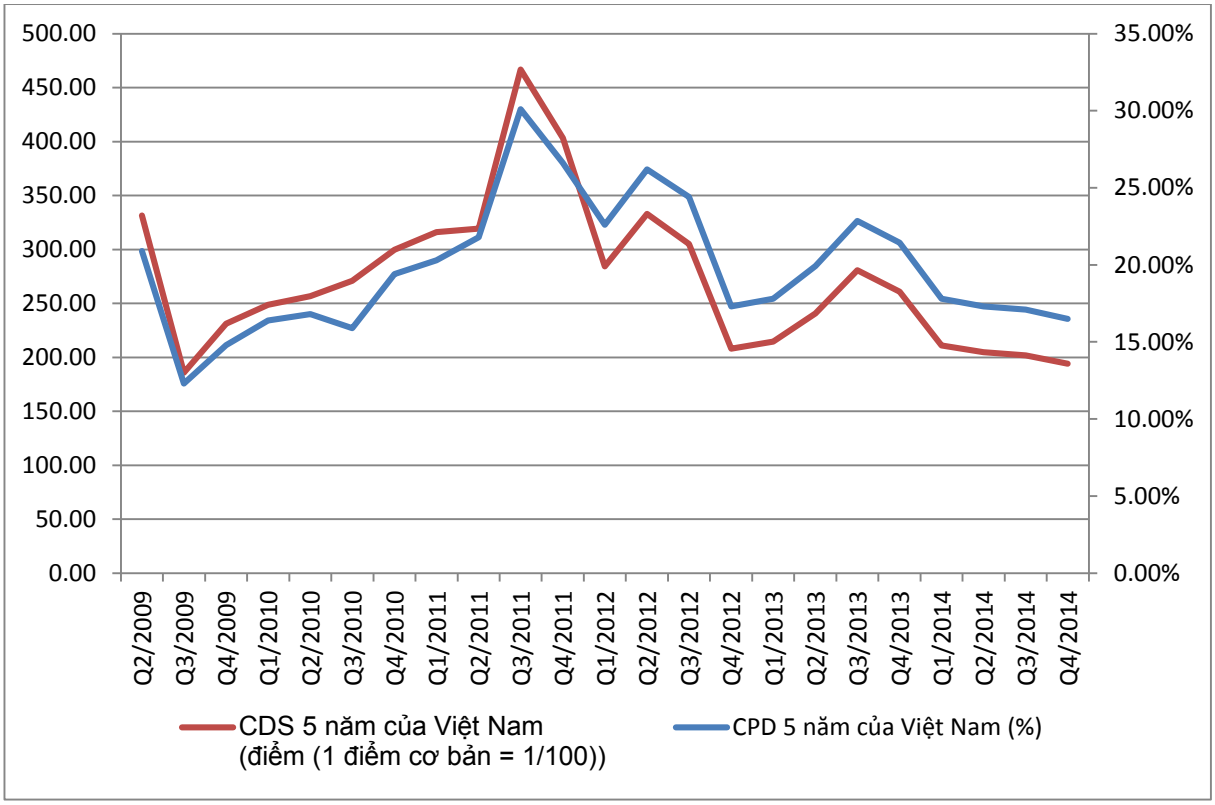
Diễn biến kinh tế Việt Nam cũng đã phản ánh vào chỉ số rủi ro quốc gia của Việt Nam. Sử dụng chỉ số CDS[4] (chỉ số hoán đổi nợ xấu) cho trái phiếu 5 năm của Việt Nam do S&P xếp hạng từ năm 2009 đến nay cho thấy rủi ro quốc gia của Việt Nam tăng đều đặn từ quý III/2009 lên đỉnh điểm vào quý III/2011. Tại thời điểm quý III/2009 chỉ số CDS của Việt Nam đạt khoảng 185,8 điểm cơ bản với mức rủi ro vỡ nợ tích lũy cho trái phiếu 5 năm, CPD là 12,3%. Đến quý III/2011 các chỉ số này lần lượt là 466,8 và 30,10%.

Những giải pháp ổn định kinh tế vĩ mô và tái cơ cấu kinh tế, đặc biệt là tái cơ cấu các TCTD được các nhà tài chính quốc tế ghi nhận là đúng hướng. Chỉ số CDS và CPD giảm mạnh từ quý III/2011 đến quý IV/2012 (Hình 11). Tuy nhiên do không giải quyết được dứt điểm tình hình nợ xấu trong hệ thống các NHTM, các báo cáo nợ xấu vẫn tăng vào năm 2013 làm tăng rủi ro quốc gia. Tình hình

[4] 100 điểm tăng thêm của chỉ số này cho thấy chi phí phải trả thêm cho bảo hiểm rủi ro tín dụng trên thị trường tài chính quốc tế của Việt Nam tăng thêm 1 điểm phần trăm.

kinh tế hồi phục năm 2014 đã góp phần giảm CDS và CDP. Đến hết quý IV/2014, CDS của Việt Nam đã về mức xấp xỉ quý III/2009.

Hình 11: Chỉ số hoán đổi nợ xấu CDS và xác suất vỡ nợ tích lũy CPD



Nguồn: S&P Capitalid, https://www.capitaliq.com.

Cần lưu ý rằng bắt đầu từ quý I/2012, CDS đã giảm thấp hơn CPD và điều này cho thấy giảm CDS một phần là do giảm rủi ro quốc gia và một phần khác là khả năng phục hồi những rủi ro đó được đánh giá cao hơn. Hay nói cách khác tiềm lực của quốc gia sau năm 2011 được đánh giá ngày càng cao, và do đó khả năng khắc phục các rủi ro (vỡ nợ) của quốc gia cũng cao hơn.

Mặc dù các rủi ro quốc gia đã giảm mạnh nhưng vẫn ở mức cao so với các nước trong khu vực. Diễn biến CDS của các nước trong vực châu Á, Việt Nam vẫn thuộc nhóm cao nhất. In-đô-nê-xia biến động quanh mức 150bps, Thái Lan, Ma-lay-sia biến động quanh mức 100bps, Phi-lip-pin biến động mức 90bps trong khi Việt Nam vẫn trên 190bps. Như vậy quá trình tái cơ cấu kinh tế vẫn còn có nhiều rủi ro, môi trường đầu tư Việt Nam vẫn rủi ro hơn nhiều so với các nước trong khu vực.

2.2 Đầu tư công

2.2.1 Mục tiêu, định hướng tái cơ cấu đầu tư công

Mục tiêu của tái cơ cấu đầu tư là đảm bảo huy động hợp lý tổng vốn đầu tư xã hội và vốn đầu tư được phân bố và sử dụng vào các ngành, nghề và dự án đầu tư với hiệu quả kinh tế cao nhất, góp phần tích cực vào nâng cao năng suất và hiệu quả chung của nền kinh tế. Từ đó, tái cơ cấu đầu tư tập trung vào các định hướng sau đây:

Một là, huy động hợp lý tổng mức đầu tư xã hội trong mối quan hệ với các cân đối lớn của nền kinh tế, bao gồm cân đối giữa tiết kiệm và tiêu dùng, cân đối tiết kiệm nội địa và đầu tư, cân đối cán cân thanh toán.

Hai là, đảm bảo tỷ trọng hợp lý của đầu tư công trong tổng đầu tư xã hội và khuôn khổ chi tiêu ngân sách, bảo đảm cân đối hợp lý với thâm hụt ngân sách, nợ công và nợ nước ngoài.

Ba là, củng cố kỷ luật đầu tư công, chống lãng phí, thất thoát trong đầu tư công nâng cao hiệu quả và tính lan tỏa của đầu tư công.

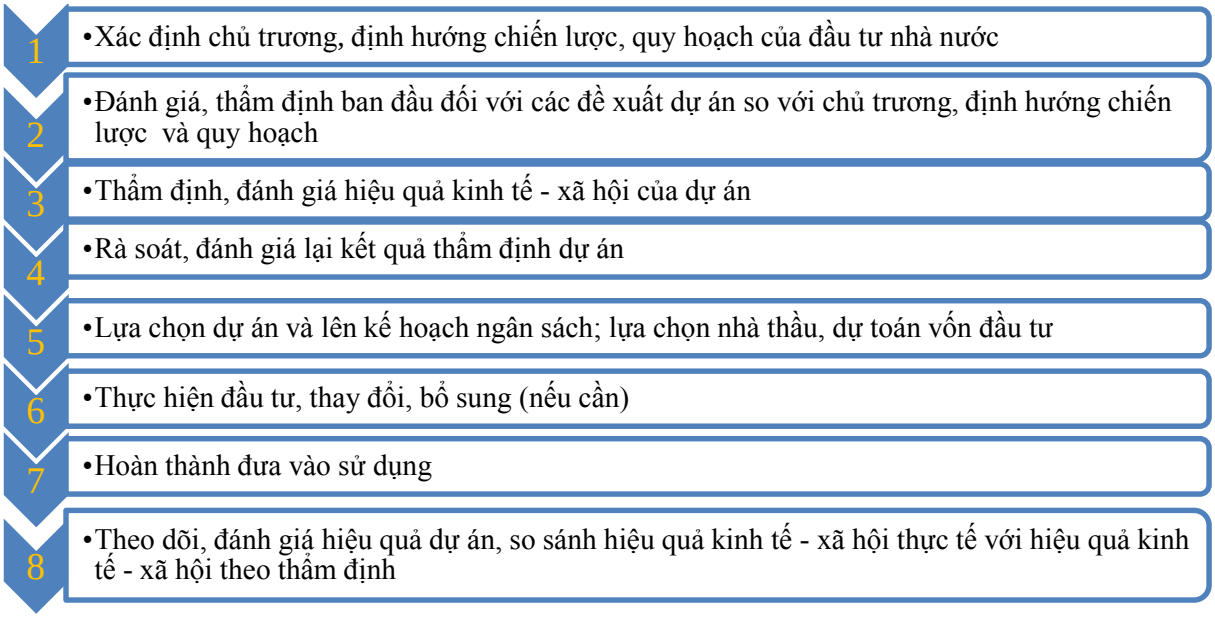
Bốn là, vốn đầu tư được phân bố theo cơ chế thị trường và thực hiện quyền tự do kinh doanh tất cả các ngành nghề mà pháp luật không cấm; vốn đầu tư nhà nước, nhất là vốn đầu tư từ ngân sách, vốn trái phiếu chính phủ và vốn ODA được ưu tiên phân bố vào "Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ với một số công trình hiện đại, tập trung vào hệ thống giao thông và hạ tầng đô thị lớn", và phát triển nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao.

Năm là, tái cơ cấu đầu tư phải được thực hiện đồng thời với chính sách khác có liên quan, nhất là chính sách đất đai, giải phóng mặt bằng, tái cơ cấu DNNN và phát triển doanh nghiệp dân doanh, tái cơ cấu thị trường tài chính.

2.2.2 Những giải pháp đã thực hiện

Một quy trình đầu tư công theo thông lệ tốt của quốc tế thường tiến hành qua 8 bước như Hình 12:

Hình 12: Quy trình đầu tư công



Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp.

Thứ nhất, trong từng giai đoạn, Đảng và Nhà nước đưa ra các chủ trương chính sách lớn, các chiến lược phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Căn cứ vào các chủ trương chính sách và chiến lược phát triển kinh tế xã hội, các Bộ, ban, ngành và địa phương xây dựng quy hoạch phát triển, các kế hoạch 5 năm và hàng năm để làm căn cứ thực hiện các hoạt động đầu tư công.

Thứ hai, khi trình một đề xuất dự án đầu tư công các cơ quan thẩm quyền (Quốc hội, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các đơn vị sử dụng đầu tư công) thẩm định ban đầu các đề xuất này có phù hợp với chủ trương, chiến lược, quy hoạch và các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hay không. Những dự án không phù hợp sẽ bị loại bỏ. Theo thông lệ tốt tại bước này các cơ quan có thẩm quyền sẽ rà soát đánh giá khả năng tham gia của khu vực tư nhân vào các dự án này. Chỉ khi khu vực tư nhân không tham gia thì mới xem xét đến khả năng nhà nước đứng ra thực hiện đầu tư.

Thứ ba, các cơ quan thẩm quyền sẽ tiến hành đánh giá, thẩm định hiệu quả kinh tế xã hội của từng dự án. Đây là điểm yếu nhất của quá trình đầu tư công ở Việt Nam do thời gian thẩm định thường khá ngắn (trừ các dự án quốc gia do Quốc hội phê duyệt) và thiếu các cơ quan chuyên trách, độc lập đủ năng lực.

Thứ tư, nhằm đảm bảo kết quả thẩm định về hiệu quả kinh tế xã hội của dự án, một cơ quan độc lập khác sẽ tiến hành thẩm định lại kết quả đã thẩm định ở bước ba. Ở Việt Nam hầu như chúng ta chưa thực hiện bước này.

Thứ năm, sau khi có kết quả tái thẩm định, đối với các dự án quan trọng quốc gia sẽ phải thông qua Quốc hội xin chủ trương và lựa chọn nhà thầu. Một số dự án quan trọng khác thuộc thẩm quyền của Thủ tướng có thể được Thủ tướng phê duyệt kinh phí, quy mô và nhà thầu của dự án. Còn các dự án còn lại thường được xét duyệt thông qua đấu thầu cạnh tranh công khai dựa trên các tiêu chí hiệu quả kinh tế xã hội, chi phí thực hiện, tính lan toả của dự án.

Thứ sáu, tổ chức thực hiện dự án, giám sát thực hiện để có thể đề xuất thay đổi bổ sung nếu cần.

Thứ bảy, hoàn thành dự án đưa vào khai thác sử dụng, quyết toán dự án.

Thứ tám, theo dõi, đánh giá hiệu quả dự án, so sánh hiệu quả kinh tế - xã hội thực tế với hiệu quả kinh tế - xã hội theo thẩm định. Nếu hiệu quả dự án không được như hiệu quả thẩm định, một hội đồng sẽ xem xét đánh giá lại quy trình thẩm định và thực hiện dự án để tìm ra nguyên nhân của sự sai lệch này.

Nhìn chung quá trình đầu tư công của Việt Nam chưa thực hiện chặt chẽ thông qua quy trình này. Tái cơ cấu đầu tư công đang dần chuyển sang đầu tư công theo khung khổ đầu tư trung hạn là bước ban đầu áp dụng quy trình đầu tư công chuẩn tắc. Hiện nay, Việt Nam chỉ đang tập trung củng cố lại quy trình cũ thông qua những thay đổi dưới đây.

2.2.2.1 Siết chặt kỷ luật đầu tư công

Thực hiện chủ trương, đường lối về tái cơ cấu đầu tư, trong giai đoạn 2011-2013, đã có những thể chế quan trọng được ban hành liên quan tới việc định hướng đầu tư, quyết định chủ trương đầu tư, chuẩn bị đầu tư, phê duyệt đầu tư và thực hiện, giám sát đầu tư.

Thứ nhất, tái cơ cấu đầu tư công được đề cập từ Kết luận của Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ ba Khóa XI. Nội dung cơ bản của Kết luận này là tái cơ cấu đầu tư, đặc biệt là đầu tư công. Tinh thần cơ bản của vấn đề tái cơ cấu đầu tư công là khắc phục ngay hiện tượng đầu tư dàn trải vượt quá khả năng huy động vốn, đưa tổng đầu tư xuống khoảng 1/3 GDP, trong đó đầu tư công khoảng 1/3 tổng đầu tư.

Tiếp theo đó là Chỉ thị 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn NSNN và vốn trái phiếu Chính phủ. Chỉ thị này ra đời trong bối cảnh tình hình nguồn vốn đầu tư công rất khó khăn – cầu vượt rất xa cung; tình trạng nợ đọng xây dựng cơ bản (XDCB) rất lớn. Tinh thần chung của Chỉ thị này hướng tới ba vấn đề. *Thứ nhất*, cấp hành chính nào quyết định danh mục đầu tư công cấp đó và chỉ quyết định các dự án đầu tư

công trên cơ sở cân đối được nguồn vốn. *Thứ hai*, nếu địa phương yêu cầu trung ương cân đối vốn đầu tư công thì phải được sự đồng thuận của trung ương (thỏa thuận của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính). *Thứ ba*, người quyết định đầu tư công phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Chỉ thị này lần đầu tiên đã siết chặt lại kỷ cương trong đầu tư công. Hạn chế mạnh mẽ hiện tượng đầu tư dàn trải, đầu tư vượt quá khả năng cân đối vốn dẫn đến đẩy nợ công tăng cao. Khi không bị hạn chế bởi giới hạn ngân sách cứng các cơ quan sử dụng vốn đầu tư công đã không cân nhắc lựa chọn những dự án thực sự hữu ích có tác động lớn đến nền kinh tế do đó làm cho hiệu quả đầu tư thấp. Có thể nói Chỉ thị 1792/CT-TTg đã tạo nên một thay đổi căn bản trong cách xây dựng đề án, phê duyệt chủ trương, và thực hiện các dự án đầu tư công ở nước ta.

Song song với việc siết chặt kỷ cương đầu tư công, Chính phủ cũng đã thực hiện các giải pháp khắc phục những hậu quả của quá trình đầu tư công tràn lan trước đó tạo ra. Do việc phê duyệt đầu tư công vượt quá khả năng cân đối của ngân sách nên nợ đọng XDCB của cơ quan nhà nước đối với nhà thầu tăng vọt. Theo báo cáo của Kiểm toán nhà nước thì tính đến hết năm 2011 nợ đọng XDCB đã đạt hơn 91273 tỷ VNĐ[5]. Đặc biệt có 15/63 địa phương nợ vốn đầu tư XDCB ở mức trên 100% kế hoạch vốn đầu tư XDCB, như Hà Tĩnh 9.696 tỷ đồng, Đồng Tháp 3.335 tỷ đồng, Nghệ An 6.316 tỷ đồng, Bắc Ninh 2.856 tỷ đồng. Tình trạng này đã đẩy nhiều doanh nghiệp vào nguy cơ phá sản, hàng ngàn công nhân mất việc và bị chậm lương. Chỉ trong vòng 9 tháng từ tháng 10/2012 đến tháng 6/2013 Chính phủ đã ban hành 3 chỉ thị liên quan đến việc xử lý nợ đọng vốn XDCB cho doanh nghiệp. Ngày 10/10/2012 Chính phủ ban hành Chỉ thị số 27/CT-TTg về những giải pháp chủ yếu khắc phục tình trạng nợ đọng XDCB ở các địa phương, yêu cầu việc xử lý nợ đọng thực hiện đúng theo Chỉ thị số 1792/CT-TTg. Đồng thời, quy định trách nhiệm của từng cấp, từng cơ quan (gắn với trách nhiệm cá nhân) trong việc để phát sinh nợ đọng XDCB. Các địa phương phải tự cân đối các nguồn vốn để xử lý dứt điểm tình trạng nợ đọng XDCB, xác định nguyên nhân và có kế hoạch, lộ trình đến năm 2015 hoàn thành xử lý tình trạng nợ đọng XDCB. Các địa phương có trách nhiệm định kỳ 6 tháng hàng năm báo cáo tình hình và kết quả xử lý nợ đọng về Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư để tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Cụ thể đối với dự án khởi công mới, chỉ bố trí vốn khởi công mới các dự án thực sự cấp bách đáp ứng đủ các điệu kiện: (1) nằm trong quy hoạch đã được phê duyệt; (2) đã xác định rõ nguồn vốn và khả năng cân đối vốn ở các cấp ngân

[5] Con số này bao gồm những khoản nợ mà các chủ đầu tư bố trí ngoài nguồn ngân sách và trái phiếu Chính phủ được duyệt và chưa tính nợ đọng xây dựng cơ bản tại các Bộ, ngành. Nếu chỉ tính số nợ trong các dự án được nhà nước bố trí vốn thì theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư con số này vào khoảng 42.000 tỷ đồng.

sách; (3) có đủ thủ tục đầu tư quy định trước ngành 31/10 của năm lập ngân sách; (4) đã bố trí đủ vốn để xử lý nợ đọng XDCB theo quy định của Chỉ thị 27/CT-TTg nói trên; (5) không bố trí vốn đầu tư từ NSNN cho các dự án không thuộc nhiệm vụ chi đầu tư theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước.

Việc triển khai thực hiện các giải pháp tại các chỉ thị nêu trên đã đạt được những kết quả quan trọng, nợ đọng XDCB hầu như không gia tăng trong năm 2012, tuy nhiên kết quả đạt được chưa triệt để. Vì vậy ngày 24/5/2013, Thủ tướng Chính phủ lại có Chỉ thị số 09/CT-TTg về việc tăng cường chỉ đạo điều hành thực hiện nhiệm vụ Tài chính – NSNN năm 2013 yêu cầu "tiếp tục đẩy mạnh việc xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản" và ngày 28/6/2013 ban hành tiếp Chỉ thị số 14/CT-TTg về tăng cường quản lý đầu tư và xử lý nợ đọng XDCB từ nguồn NSNN, trái phiếu chính phủ. Tuy nhiên cho đến đầu năm 2015 các con số về nợ đọng XDCB vẫn chưa cụ thể, nợ đọng tiếp tục phát sinh. Thủ tướng đã phải ban hành Chỉ thị hỏa tốc số 07/CT-TTg về tăng cường các biện pháp xử lý nợ đọng XDCB. Các Bộ, ngành, địa phương trước 30/6/2015, báo cáo chính xác danh mục và số nợ đọng XDCB tính đến hết 31/12/2014 theo từng nguồn vốn.

Những chỉ thị liên tiếp của Thủ tướng Chính phủ đối với vấn đề xử lý nợ đọng XDCB cho thấy kỷ cương trong đầu tư công vẫn còn rất lỏng lẻo, mức độ tuân thủ của các địa phương, các cơ quan có nợ đọng XDCB đối với các chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ là thấp. Điều này cho thấy hiệu quả chỉ đạo trong bộ máy quản trị nhà nước yếu và đặt ra vấn đề về đổi mới bộ máy quản trị bộ máy này.

Có thể nói quá trình tái cơ cấu đầu tư công vừa qua đã có những bước tiến mạnh mẽ về việc siết chặt kỷ cương trong quản lý đầu tư công. Tuy nhiên kết quả đạt được còn chưa được như mong đợi. Các sai phạm chưa được xử lý cương quyết.

2.2.2.2 Luật hóa hoạt động đầu tư và đầu tư công

Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13 đã được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 18/6/2014, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2015. Luật quy định việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; quản lý nhà nước về đầu tư công; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân liên quan đến hoạt động đầu tư công. Do đó, đây được coi là một trong những văn bản quan trọng nhất của việc thể chế hóa đầu tư công, tạo điều kiện cho việc thực hiện quá trình tổng thể tái cơ cấu đầu tư công và tái cơ cấu nền kinh tế. Một trong những nội dung đổi mới quan trọng của Luật Đầu tư công là đổi mới công tác lập kế hoạch đầu tư công từ kế hoạch hằng năm sang kế hoạch trung hạn 5 năm, phù hợp với kế hoạch

phát triển kinh tế - xã hội 5 năm. Luật Đầu tư công quy định cụ thể và bao quát toàn bộ quy trình từ lập kế hoạch đến thẩm định, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư trung hạn và hằng năm.

Để triển khai Luật Đầu tư công đạt hiệu quả cao, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã chủ trì nghiên cứu xây dựng Nghị định về Kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm. Dự thảo Nghị định với kết cấu 6 chương với 45 điều điều chỉnh các nguyên tắc, nội dung và quy trình lập, tổ chức thực hiện và theo dõi, đánh giá thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm của quốc gia, các ngành, lĩnh vực và của địa phương. Việc ban hành Nghị định hướng tới mục tiêu hoàn thiện cơ sở pháp lý, hướng dẫn các Bộ, ngành và địa phương triển khai việc lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm được thực hiện đúng thời gian và những quy định mới trong Luật Đầu tư công; góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư, bảo đảm các chương trình dự án khi được phê duyệt sẽ được bố trí đủ vốn để hoàn thành, khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, manh mún, bảo đảm cân đối kinh tế vĩ mô lớn trong phạm vi cả nước và tạo sự công khai minh bạch trong phân bổ nguồn lực của Nhà nước.

Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp đã được thông qua ngày 26/11/2014 và có hiệu lực từ 01/7/2015 đã tạo cơ sở pháp lý cao cho hoạt động đầu tư và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, phân định chức năng, quyền hạn và trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu của doanh nghiệp trong hoạt động đầu tư và quản lý vốn nhà nước đã đầu tư tại doanh nghiệp. Đồng thời nhằm khắc phục việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và việc doanh nghiệp sử dụng vốn, tài sản để đầu tư vào sản xuất kinh doanh không đúng mục tiêu, chiến lược, đầu tư dàn trải. Luật được coi là một bước tiến trong việc quản lý vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh thông qua nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, tránh lãng phí, thất thoát và phục vụ cho quá trình thực hiện tái cơ cấu các DNNN nói riêng, tái cơ cấu nền kinh tế nói chung cũng như đóng góp tích cực vào công tác phòng, chống tham nhũng trong quản lý kinh tế.

Luật Đầu tư năm 2014 được Quốc hội thông qua ngày 26/11/2014 thay thế Luật Đầu tư năm 2005 có hiệu lực từ 01/7/2015. So với Luật Đầu tư 2005, thì Luật Đầu tư 2014 có tinh thần mở hơn, phạm vi điều chỉnh rõ ràng hơn. Luật Đầu tư 2014 đã giảm thiểu đáng kể những thủ tục, giấy tờ cho nhà đầu tư, minh bạch hóa các lĩnh vực kinh doanh có điều kiện. Cụ thể là nội dung đăng ký kinh doanh của doanh nghiệp đã được đưa ra khỏi giấy chứng nhận đăng ký đầu tư (hiện nay là giấy chứng nhận đầu tư). Giấy chứng nhận đầu tư chỉ áp dụng đối với các doanh

nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trên 51% và chỉ điều chỉnh các dự án đầu tư, còn việc thành lập doanh nghiệp sẽ do Luật Doanh nghiệp điều chỉnh. Các ngành nghề bị cấm, đầu tư kinh doanh có điều kiện đã được quy định cụ thể tên và danh mục các ngành nghề này theo phương pháp loại trừ (chọn bỏ) đã góp phần đổi mới căn bản nguyên tắc áp dụng pháp luật từ việc nhà đầu tư chỉ được quyền thực hiện đầu tư kinh doanh trong các ngành nghề mà pháp luật cho phép sang nguyên tắc được tự do đầu tư kinh doanh tất cả các ngành nghề mà pháp luật không cấm hoặc quy định phải có điều kiện. Nhà đầu tư hiện nay có thể biết ngay được ngành nghề nào không được làm, ngành nghề nào phải xin giấy phép chứ không cần phải đi hỏi cơ quan công quyền. Nhờ đó thực thi được quyền mà Hiến pháp đã quy định "Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm". Thêm vào đó, Luật Đầu tư cũng đã cởi trói cho doanh nghiệp trong nước khi các nhà đầu tư muốn đầu tư không cần phải xin giấy phép đầu tư nữa mà chỉ cần theo giấy đăng ký kinh doanh là đủ. Đối với các dự án FDI có vốn của người nước ngoài nắm dưới 51% thì không cần xin giấy phép đầu tư mà chỉ cần có giấy đăng ký kinh doanh là đủ.

Luật Xây dựng (sửa đổi), với nhiều quy định đổi mới quan trọng về lập, thẩm định, phê duyệt dự án đầu tư và quản lý chi phí, chất lượng xây dựng công trình, đã được nghiên cứu soạn thảo và Quốc hội thông qua ngày 18/6/2014.

2.2.2.3 Mở rộng hợp tác công tư

Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ tư Khóa XI đề cập đến xem xét đánh giá tổng thể đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng. Trọng tâm của Nghị quyết là các giải pháp để giải quyết sự mất cân đối giữa nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng trong giai đoạn 2011-2020 với khả năng huy động vốn. Một số giải pháp được đặt ra như mở rộng các lĩnh vực, khả năng Hợp tác công tư - PPP, xây dựng cơ chế cho khu vực ngoài nhà nước bao gồm cả nước ngoài đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Cụ thể hóa chủ trương này ngày 09/11/2010 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 71/2010/QĐ-TTg về việc ban hành Quy chế thí điểm đầu tư theo hình thức PPP đối với phát triển một số công trình. Quyết định này mặc dù không mang lại nhiều hiệu quả trong việc phát triển hình thức PPP, chia sẻ gánh nặng đầu tư từ nhà nước sang tư nhân, nhưng cũng đã cho thấy mong muốn của nhà nước là mở rộng cơ hội đầu tư cho khu vực tư nhân bao gồm cả nước ngoài.

Ngày 14/2/2015 Chính phủ đã ban hành Nghị định 15/2015/NĐ-CP của Chính phủ về đối tác công tư thay thế cho Quyết định số 71/2010/QĐ-TTg và Nghị định số 30/2015/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn đầu tư. Cả hai Nghị định này có hiệu lực từ 10/4/2015. Nghị định 15/2015/NĐ-CP đã mở rộng cánh cửa thu hút vốn đầu tư của khu vực ngoài

nhà nước và nước ngoài đầu tư vào các lĩnh vực nút thắt của nền kinh tế nước nhà như: kết cấu hạ tầng, cung ứng dịch vụ công, khoa học công nghệ, khí tượng thủy văn, khu công nghiệp, khu công nghệ cao, v.v. Những điểm nhấn mới của Nghị định này là:

(i) Mở rộng hình thức hợp tác công tư không chỉ giới hạn 3 hình thức truyền thống BT, BOT và BTO mà còn thêm 4 hình thức mới là BOO, O&M, BTL và BLT. Ngoài ra nhà nước cho phép nhà đầu tư và các cơ quan có thẩm quyền của nhà nước đề xuất các hình thức khác;

(ii) Mở rộng danh mục hợp tác công tư, không bị giới hạn như Quyết định 70. Đồng thời các dự án cũng được phân loại theo nhóm A, B, C. Các dự án nhỏ thì thủ tục sẽ đơn giản hơn, ví dụ dự án nhóm C sẽ không cần thực hiện cấp phép giấy chứng nhận đăng ký đầu tư;

(iii) Việc sử dụng vốn đầu tư của nhà nước tham gia thực hiện dự án sẽ được dùng chủ yếu để hỗ trợ xây dựng công trình phụ trợ, tổ chức bồi thường, giải phóng mặt bằng và tái định cư. Như vậy vốn nhà nước sẽ chỉ thực hiện vai trò hỗ trợ là chính, không tham gia quá sâu vào các dự án;

(vi) Nghị định cho phép thành lập doanh nghiệp dự án và được chuyển nhượng quyền và nghĩa vụ theo hợp đồng dự án, hoặc chuyển nhượng một phần hoặc toàn bộ dự án. Đây chính là điều kiện cần để thực hiện chứng khoán hóa (securitization) dự án, giúp nhà đầu tư một kênh thanh khoản hiệu quả vốn đầu tư của mình, đồng thời huy động tối đa nguồn lực của cộng đồng vào các dự án này;

(v) Cho phép các bên ký kết có thể thỏa thuận việc áp dụng pháp luật nước ngoài để điều chỉnh các hợp đồng dự án mà một bên là nhà đầu tư nước ngoài hoặc các hợp đồng được Chính phủ bảo lãnh nghĩa vụ thực hiện. Đây là thay đổi lớn và cho phép các nhà tư vấn tài chính quốc tế được tham gia sâu rộng vào dự án.

Nghị định 15/2015/NĐ-CP ra đời được kỳ vọng sẽ hỗ trợ mạnh mẽ quá trình tái cơ cấu đầu tư công thông qua việc giảm áp lực nguồn vốn nhà nước trong các dự án đầu tư công đồng thời giúp giải quyết các dự án đầu tư công dang dở từ trước, buộc phải đình hoãn trong thời gian vừa qua. Các hình thức BTL, BLT là hành lang pháp lý quan trọng để chuyển đổi hình thức tổ chức các doanh nghiệp công ích nhà nước sang hình thức nhà nước mua dịch vụ công ích từ các doanh nghiệp thực hiện theo hình thức BTL hoặc BLT. Qua đó nhà nước sẽ tận dụng được cơ chế thị trường trong cung cấp dịch vụ công ích thông qua đấu thầu cung cấp dịch vụ theo hình thức Hợp tác công tư (BTL hoặc BLT).

Tuy nhiên cho đến nay vẫn chưa có thông tư hướng dẫn áp dụng Nghị định này do đó vẫn chưa thể triển khai các hoạt động hợp tác công tư theo các hình thức mới theo quy định của Nghị định. Quy định hình thức BT chỉ được thanh toán bằng quỹ đất là hạn chế không cần thiết và hạn chế khả năng lựa chọn của các tỉnh khác như thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội. Tại hai địa phương này có nguồn thu ngân sách lớn nhưng quỹ đất rất hạn chế, do đó nếu quy định chỉ được dùng quỹ đất để thanh toán cho các dự án BT sẽ hạn chế các địa phương này thực hiện các dự án BT cần thiết.

2.2.2.4 Các giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư

Ngày 07/12/2012 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị 32/CT-TTg về xóa bỏ rào cản nâng cao hiệu quả đầu tư. Chỉ thị yêu cầu các Bộ, ngành, địa phương hàng năng phải tiến hành rà soát các rào cản về hành chính, thể chế để từ đó kiến nghị xóa bỏ, sửa đổi các rào cản này. Đồng thời trong bối cảnh nguồn vốn đầu tư hạn chế, Chỉ thị cũng đã yêu cầu rà soát danh mục các dự án cơ sở hạ tầng quốc gia; trên cơ sở đó xây dựng danh mục và thứ tự ưu tiên đối với các dự án cơ sở hạ tầng quốc gia trọng điểm, cần hoàn thành sớm, bao gồm các tuyến đường bộ kết nối các vùng kinh tế trọng điểm, các tuyến đường trục, sân bay, bến cảng, đường sắt có ý nghĩa quan trọng đối với hội nhập kinh tế quốc tế. Ưu tiên bố trí vốn ngân sách trung ương tập trung để đầu tư các dự án có ý nghĩa chiến lược quốc gia và vùng kinh tế, chậm thu hồi vốn, không có lợi nhuận hoặc lợi nhuận thấp.

Chuyển dần kiểm soát đầu tư công theo dạng tuân thủ sang kiểm soát theo đầu ra, do đó Chỉ thị yêu cầu các Bộ, ngành, địa phương tiến hành xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư nhà nước làm cơ sở tiến hành đánh giá hàng năm về kết quả triển khai và hiệu quả đầu tư nhà nước trên mỗi địa phương, vùng lãnh thổ, trình Chính phủ trong quý II/2013. Cũng phải nói rằng công việc này đến nay vẫn chưa hoàn thành.

Đồng thời thủ tướng cũng yêu cầu minh bạch hóa các hoạt động đầu tư của nhà nước bằng việc xây dựng hệ thống thông tin quốc gia với cơ sở dữ liệu điện tử và nối mạng thông tin toàn quốc về các dự án đầu tư nhà nước.

Hiệu quả hoạt động kinh tế xuất phát từ cạnh tranh do đó đầu tư công cũng phải dựa trên nguyên tắc cạnh tranh. Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13 đã được Quốc hội thông qua ngày 26/11/2013 đã thống nhất các quy định của nhà nước về đấu thầu; tăng cường tính công khai, minh bạch, đơn giản hóa thủ tục và tăng cường năng lực cạnh tranh giữa các nhà thầu trong nước, tăng cường chế tài xử lý khi vi phạm.

Những văn bản pháp luật được ban hành đã tạo ra khung khổ pháp lý thay đổi khá toàn diện hoạt động quản lý đầu tư và thực hiện đầu tư.

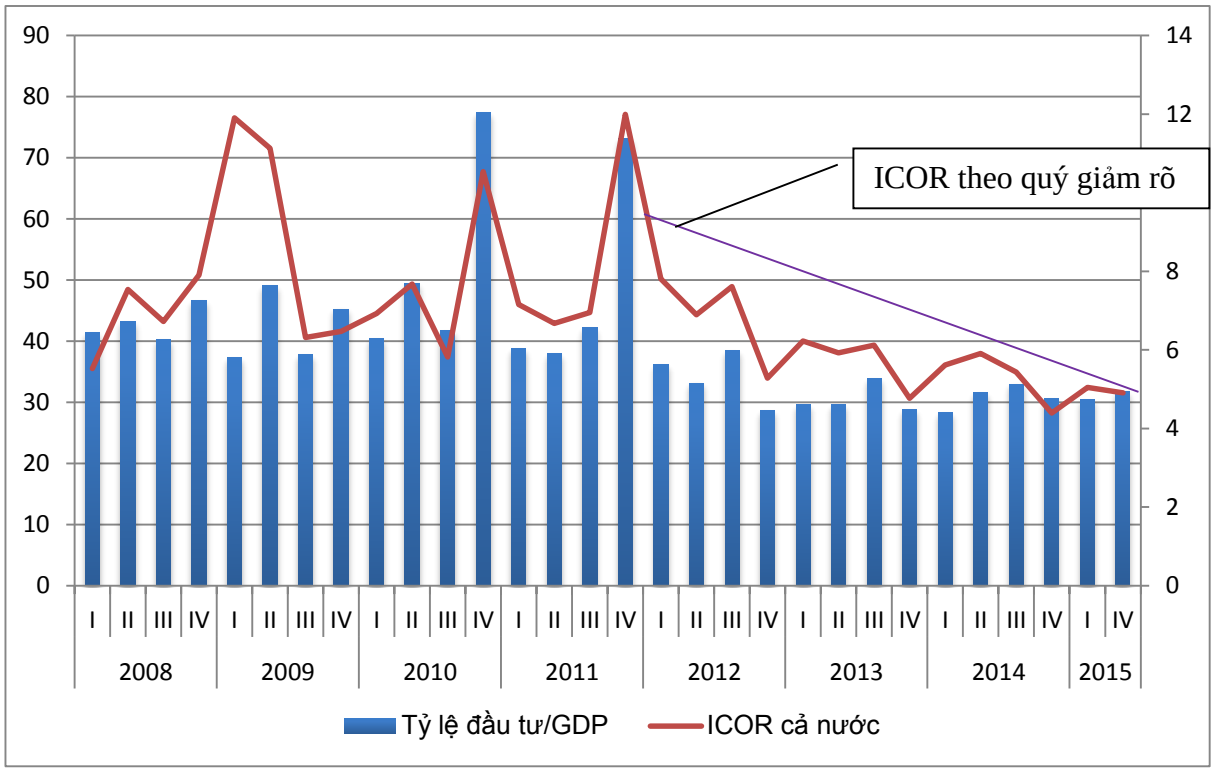
2.2.3 Một số kết quả bước đầu

2.2.3.1 Hiệu quả đầu tư toàn nền kinh tế

Hiệu quả đầu tư của nền kinh tế, được thể hiện qua hệ số hiệu quả vốn đầu tư phát triển toàn xã hội ICOR (Incremental Capital output Ratio) – là tỷ lệ % vốn đầu tư so với GDP bỏ ra để tạo ra một đơn vị % gia tăng GDP trong một thời kỳ nhất định. Việc tính ICOR thường giả định là mọi nhân tố khác không thay đổi và chỉ có gia tăng vốn dẫn tới gia tăng sản lượng, nên ICOR chỉ được sử dụng trong kế hoạch hóa kinh tế ngắn hạn (quý, nửa năm hoặc một năm).

ICOR càng cao thì hiệu quả đầu tư càng thấp và ngược lại. Ở các nước phát triển chỉ số này thường trong khoảng 3,5 ≈ 4, tức là để kinh tế kỳ này tăng 1% so với kỳ trước thì cần tăng vốn đầu tư trong kỳ này lên 3,5 ≈ 4% so với kỳ trước. Theo Ngân hàng Thế giới, đối với một nước đang phát triển, ICOR ở mức 3 là đầu tư có hiệu quả và nền kinh tế phát triển theo hướng bền vững.

Hình 13: Tỷ lệ đầu tư trên GDP và hệ số ICOR cả nước theo quý, 2008-2015



Nguồn: Tính toán từ số liệu của TCTK.

Nếu căn cứ vào hệ số ICOR, việc sử dụng nguồn lực của Việt Nam đang hiệu quả hơn (Hình 13). Từ năm 2012 trở lại đây, hệ số ICOR cả nước hàng quý đã giảm dần. Quý IV/2014 chỉ khoảng 4,5 so với mức cao nhất của quý IV/2011 là xấp xỉ 12. Hệ số ICOR không chỉ thấp hơn mà còn duy trì ở mức ổn định trong suốt các quý.

Từ năm 2007, khi hệ số ICOR của Việt Nam dừng ở mức 5,1, đã có những cảnh báo về sự lãng phí trong đầu tư và hiệu quả thấp trong sử dụng nguồn lực của Việt Nam. Tuy nhiên, năm 2008 và năm 2009, chỉ số ICOR luôn lập những mốc mới, lần lượt là 6,7 và 7,3, thuộc loại cao so với các nước trên thế giới. ICOR cao và tăng, hiệu quả đầu tư thấp và giảm là một trong những yếu tố tiềm ẩn, sâu xa của lạm phát cao, lặp đi lặp lại, là nguyên nhân quan trọng gây bội chi ngân sách, làm tăng nợ công, tăng nhập siêu v.v.

Bảng 1: Hệ số ICOR cả nước và khu vực kinh tế nhà nước qua các năm

Năm	Tỷ trọng vốn ĐT/GDP (%)		Tốc độ tăng GDP (%)		ICOR	
	Cả nước	KVNN	Cả nước	KVNN	Cả nước	KVNN[6]
2008	38,16	36,88	5,66	4,36	6,7	8,46
2009	39,18	45,78	5,40	3,99	7,3	11,47
2010	38,48	43,81	6,42	4,64	6,0	9,44
2011	33,26	37,60	6,24	4,46	5,3	8,43
2012	31,12	38,46	5,25	5,68	5,9	6,77
2013	30,44	38,17	5,42	4,84	5,6	7,91
2014	31,00	38,79	5,98	4,86	5,18	7,98

Nguồn: Tính toán từ số liệu của TCTK.

Trước tình hình này, nhiều biện pháp tái cơ cấu, mà trọng tâm là đầu tư công đã được triển khai thực hiện. Hiệu quả đầu tư thể hiện qua chỉ số ICOR đã có nhiều cải thiện. Năm 2012 chỉ số ICOR là 5,9, năm 2013 là 5,6 và năm 2014 là khoảng 5,18 (Bảng 1). Chỉ số ICOR giảm cho thấy hiệu quả đầu tư của cả nền

[6] ICOR khu vực nhà nước được tính chủ yếu để xem xu hướng và không dùng chỉ số này để so sánh chỉ số ICOR của cả nước vì có sự khác nhau về cơ cấu đầu tư trong khu vực kinh tế nhà nước.

kinh tế đã có dấu hiệu được cải thiện. Mặc dù tốc độ tăng trưởng kinh tế chưa hồi phục lại tốc độ tăng trước khi nền kinh tế rơi vào khó khăn, nhưng để đạt được 1% tăng trưởng chúng ta đã phải sử dụng mức vốn đầu tư ít hơn. Chỉ số ICOR cho khu vực kinh tế nhà nước có cải thiện cho đến năm 2012 và hai năm gần đây chỉ số này lại có xu hướng tăng lên. Sự sụt giảm ICOR trong giai đoạn 2009-2012 một mặt phản ánh các khoản đầu tư dàn trải trong khu vực nhà nước (KVNN) đã bắt đầu siết chặt từ 2009, làm cho hiệu quả đầu tư khu vực này tăng lên. Giai đoạn 2013-2014 khi kinh tế vĩ mô ổn định đầu tư KVNN tăng lên (tập trung vào kết cấu hạ tầng) để thúc đẩy đầu tư từ các khu vực khác do đó ICOR khu vực này có xu hướng tăng lên.

2.2.3.2 Hiệu quả đầu tư công

Đầu tư công ở Việt Nam được hiểu là đầu tư từ các nguồn vốn của nhà nước, bao gồm đầu tư phát triển từ NSNN, trái phiếu chính phủ, tín dụng nhà nước, vốn ODA, đầu tư phát triển của các DNNN và các nguồn vốn khác của nhà nước.

Trong nhiều thập kỷ qua, đầu tư công ở Việt Nam được xem là động lực quan trọng nhất cho sự phát triển của nền kinh tế, là một thành phần quan trọng của tổng cầu xã hội, cũng như góp phần gia tăng tổng cung và năng lực kinh tế. Thực tế, Nhà nước đã và đang là nhà đầu tư áp đảo, dẫn dắt thị trường, tác động mạnh đến diễn biến thị trường. Trong giai đoạn nền kinh tế rơi vào khủng hoảng đầu tư KVNN lại được đẩy mạnh hơn để tăng tổng cầu, tránh suy thoái kinh tế.

Mặc dù đầu tư KVNN chiếm tỷ trọng lớn nhưng mức độ đóng góp vào GDP lại không cao. Năm 2009, tỷ trọng đầu tư công chiếm 40,5% tổng đầu tư toàn xã hội, tuy nhiên, mức độ đóng góp của KVNN vào GDP lại chỉ có 35,13%. Trong khi đó, khu vực kinh tế ngoài nhà nước, dù tỷ trọng vốn đầu tư chỉ chiếm 33,9% nhưng lại đóng góp tới 46,53% vào tổng giá trị GDP.

Bên cạnh đó, hiệu quả đầu tư công ở Việt Nam còn được đánh giá thông qua hệ số ICOR của KVNN. Nếu nhìn vào hệ số này, ở khu vực đầu tư công, hệ số ICOR lại cao vọt so với ICOR chung của nền kinh tế, dù có những cải thiện nhẹ kể từ năm 2012 (Bảng 1). Hệ số ICOR của KVNN là 11,5 năm 2009 so với 7,3 của cả nước và 9,4 năm 2010 so với 6,0 của cả nước. Điều này càng khẳng định hiệu quả đầu tư của KVNN trước năm 2012 là yếu kém.

Lý giải cho tình trạng hiệu quả đầu tư kém này phải kể đến thực trạng đầu tư dàn trải nên các dự án thường thiếu vốn và kéo dài tiến độ; tình trạng đầu tư tràn lan vào những lĩnh vực không chuyên sâu dẫn đến thua lỗ, trong khi vốn đầu tư lại chủ yếu từ vốn ngân sách, vốn vay v.v. Đầu tư KVNN đang phân tán trong

hầu hết các ngành kinh tế, kể cả những ngành mà khu vực kinh tế tư nhân có khả năng đầu tư phát triển như khách sạn, nhà hàng, dịch vụ kinh doanh tài sản, thương mại và một số dịch vụ tiêu dùng khác. Đầu tư KVNN chưa thực sự thực hiện chức năng chính của mình là xây dựng các nền tảng phát triển và tăng trưởng, tập trung vào các lĩnh vực mà khu vực tư nhân không thể hoạt động hoặc hoạt động không hiệu quả.

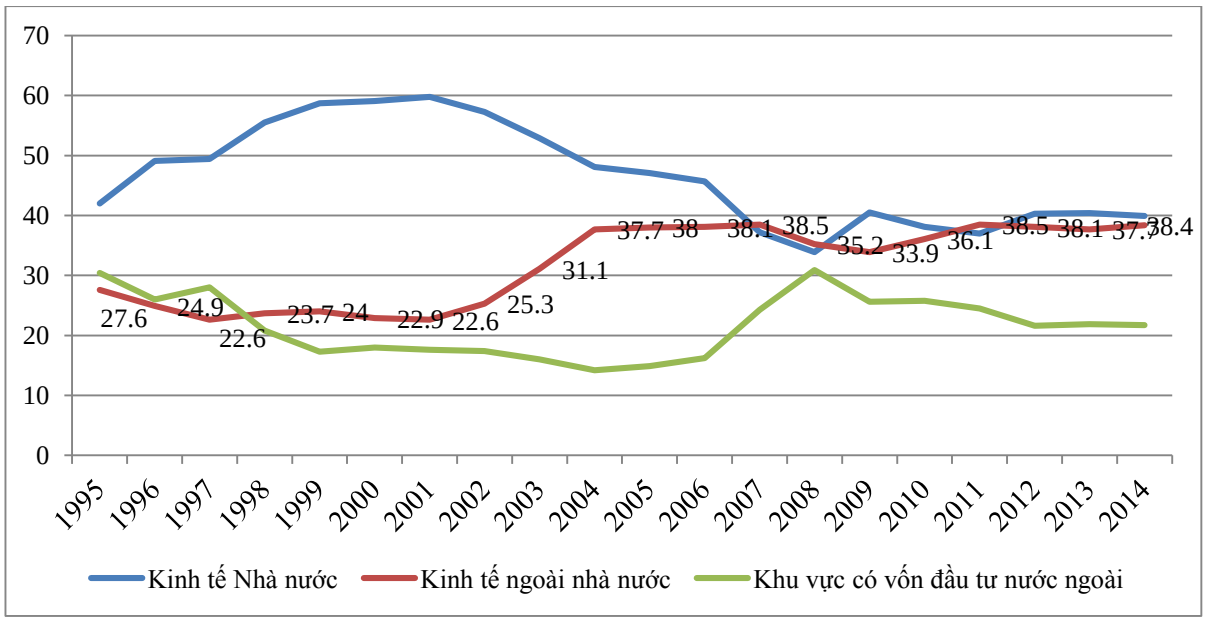
Đầu tư công kém hiệu quả vừa dẫn đến các bất ổn vĩ mô, vừa làm giảm năng suất, hiệu quả, năng lực cạnh tranh chung của nền kinh tế trong ngắn và dài hạn. Vì vậy, nhu cầu tái cơ cấu và nâng cao hiệu quả đầu tư KVNN cần phải được ưu tiên hàng đầu trong quá trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, năng suất, hiệu quả và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế[7].

Nghị quyết 11/NQ-CP của Chính phủ ngày 24/02/2011 đưa ra các biện pháp cắt giảm đầu tư công nhằm giảm thâm hụt ngân sách. Trong đó, Nghị quyết cũng nhấn mạnh các giải pháp kiểm tra đầu tư của các DNNN, không đầu tư tràn lan sang các lĩnh vực chéo ngành mà tập trung đầu tư vào sản xuất kinh doanh nhằm tăng hiệu quả đầu tư của đồng vốn.

Nhờ có nhiều bước chuyển về chính sách nhằm đảm bảo đầu tư công hiệu quả, đầu tư KVNN đã có nhiều chuyển biến tích cực. Những chuyển biến này được thể hiện trước hết ở việc giảm tỷ trọng vốn đầu tư của Nhà nước trong tổng đầu tư toàn xã hội, tăng cường huy động vốn đầu tư của khu vực ngoài nhà nước và khu vực có vốn FDI (Hình 14). Khi đầu tư công thường có hiệu quả thấp hơn đầu tư tư nhân, giảm tỷ trọng vốn đầu tư công sẽ hạn chế được những tác động tiêu cực của hiệu ứng "lấn át đầu tư"[8]. Tuy nhiên Hình 14 cũng cho thấy từ năm 2011 đến nay tỷ lệ đầu tư từ KVNN đã không giảm. Điều này là do sự sụt giảm đầu tư ngoài nhà nước và của các doanh nghiệp nước ngoài, đồng thời áp lực phải tăng đầu tư nhà nước để bù đắp sự sút giảm này tăng lên. Hiện nay đầu tư nước ngoài và tư nhân đang phục hồi, Chính phủ cần phải kiên định trong việc kiềm chế đầu tư công để duy trì nợ công trong ngưỡng an toàn.

[7] TS. Nguyễn Đình Cung, Nâng cao hiệu quả đầu tư và chuyển dịch cơ cấu kinh tế.
[8] TS. Tô Trung Thành, Đầu tư công "lấn át" đầu tư tư nhân? Góc nhìn từ mô hình thực nghiệm VECM.

Hình 14: Diễn biến cơ cấu đầu tư theo thành phần kinh tế, 1995-2014, %

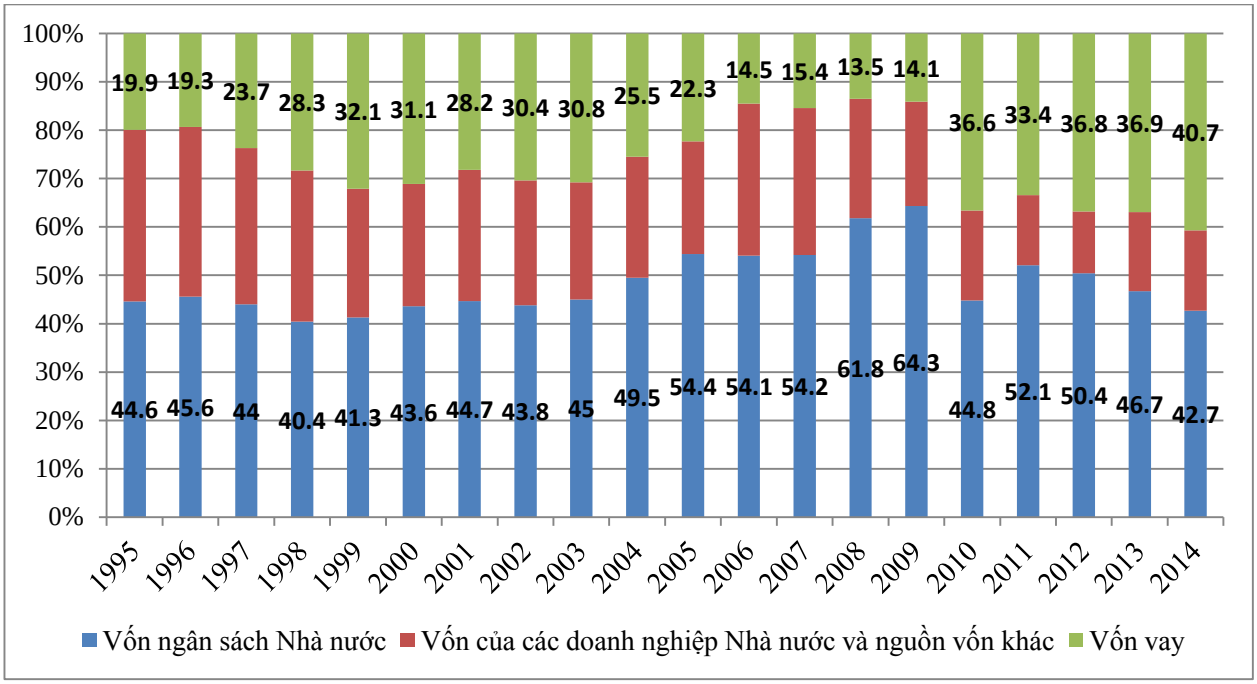


Nguồn: TCTK.

Hiệu quả đầu tư công được cải thiện còn được thể hiện ở sự vận động theo chiều hướng tích cực của các nguồn vốn trong KVNN: giảm dần tỷ trọng vốn NSNN, đồng thời tăng dần tỷ trọng nguồn vốn vay. Mặc dù là nguồn vốn quan trọng cho đầu tư phát triển, vốn đầu tư từ NSNN đã bộc lộ rất nhiều hạn chế. Hiệu quả đầu tư từ nguồn vốn NSNN còn thấp, chưa đáp ứng được yêu cầu chuyển đổi kinh tế và hội nhập quốc tế trong thời kỳ mới, đặc biệt là giai đoạn đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Nguyên nhân chủ yếu là do cơ chế xin cho, cấp phát nên dễ xảy ra tình trạng chia đều bình quân, dàn trải, manh mún, thiếu quy hoạch hoặc điều chỉnh quy hoạch chủ quan; dễ xảy ra tiêu cực, tham nhũng, thất thoát v.v. Vốn cấp NSNN thường không được phân bổ theo cơ chế thị trường, do đó giảm tỷ trong đầu tư từ vốn NSNN mà chuyển sang quan hệ vay - cho vay việc phân bổ đầu tư trong nội tại khu vực KTNN có tính thị trường cao hơn và hiệu quả sẽ cao hơn.

Trong vốn đầu tư thực hiện của KVNN, vốn từ NSNN đã góp phần quan trọng đối với sự phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, bảo đảm an sinh xã hội và phúc lợi xã hội. Giai đoạn cuối những năm 90 đến năm 2009, vốn NSNN luôn có xu hướng tăng dần tỷ trọng và có vai trò áp đảo so với các nguồn vốn khác. Năm 2009, vốn NSNN, vốn của các DNNN và vốn vay lần lượt chiếm tỷ trọng là 64,3%, 21,6% và 14,1% trong tổng vốn đầu tư thực hiện của KVNN (Hình 15).

Hình 15: Tỷ trọng các nguồn vốn trong tổng vốn đầu tư thực hiện của KVNN, %



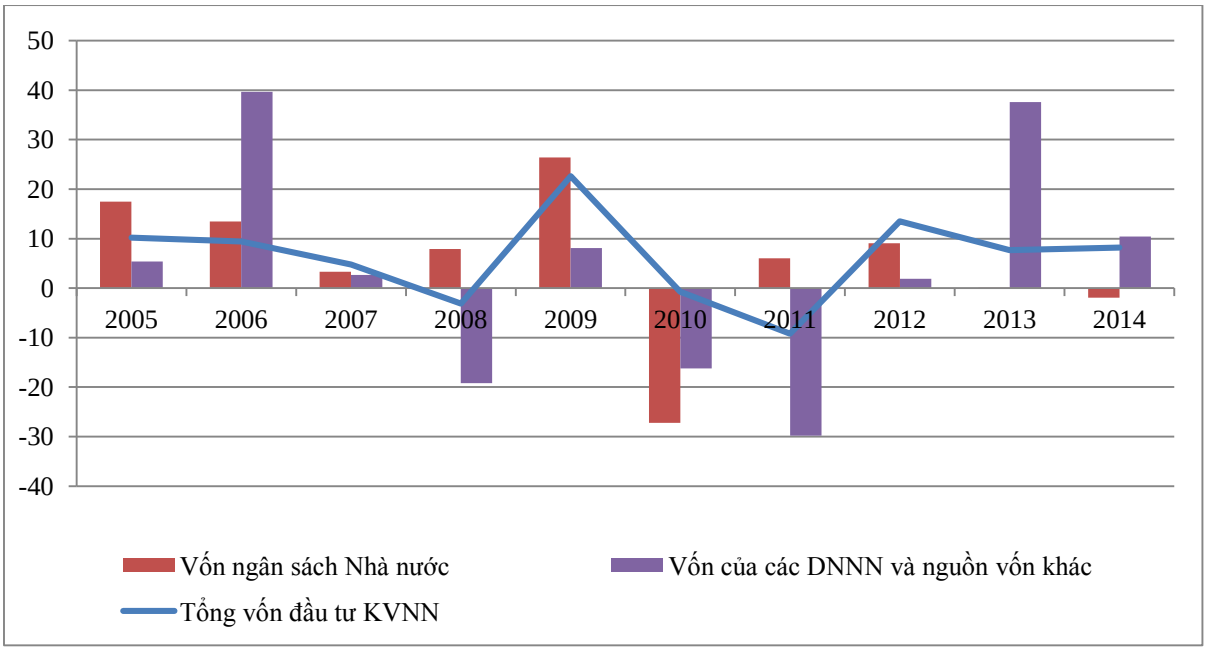
Nguồn: TCTK và tính toán của nhóm tác giả.

Năm 2010, trong khi các nguồn vốn từ NSNN và DNNN giảm tốc 27,2% và 16,2% thì nguồn vốn vay tăng đột biến, đạt tốc độ tăng trưởng 115,3% so với năm 2009 (Hình 15). Điều này khiến cho tỷ trọng nguồn vốn từ NSNN trong tổng vốn đầu tư thực hiện của KVNN (theo giá hiện hành) giảm mạnh, từ 64,3% năm 2009 xuống còn 44,8% năm 2010, là mức giảm đầu tiên và lớn nhất kể từ năm 1998.

Giai đoạn 2011-nay, mặc dù nguồn vốn đầu tư từ NSNN vẫn nắm giữ vai trò chủ đạo trong cơ cấu đầu tư của Nhà nước, nhưng tỷ trọng nguồn vốn này đã giảm đáng kể, từ 52,11% năm 2011 xuống còn 50,43% năm 2012 và 46,69% năm 2013 và 42,7% năm 2014. Khi hiệu quả sử dụng vốn đầu tư từ NSNN còn nhiều hạn chế thì việc giảm dần tỷ trọng nguồn vốn này sẽ giúp tăng hiệu quả chung của vốn đầu tư KVNN. Tỷ trọng nguồn vốn vay trong tổng vốn đầu tư thực hiện của KVNN lại có xu hướng vận động trái chiều với nguồn vốn từ NSNN, tức là giảm dần từ cuối những năm 1990 đến năm 2009, tăng đột biến vào năm 2010 (tăng gấp 2,15 lần so với năm 2009) và tăng dần từ năm 2011 đến nay. Tỷ trọng nguồn vốn vay giai đoạn 1995-2009 chỉ đạt mức trung bình là 23,2% thì năm 2010 tăng lên mức 36,6% và trung bình 37% giai đoạn 2011-2014.

Vốn vay thông qua phát hành công trái, tín phiếu kho bạc, vay nước ngoài, vay các tổ chức quốc tế cho đầu tư phát triển gắn liền với nghĩa vụ trả nợ thường có xu hướng được quản lý tốt hơn. Tuy nhiên việc tăng đột biến tỷ trọng vốn vay trong tổng vốn đầu tư KVNN vào năm 2010 không phải là điều chỉnh chủ động của phía Nhà nước mà là sự dịch chuyển thụ động. Khi bắt đầu năm 2010 nguồn thu ngân sách khó khăn, trong khi nhu cầu chi tăng cao do đó Chính phủ buộc phải chuyển sang nguồn vay để đảm bảo đầu tư phát triển. Quá trình dịch chuyển thụ động này có nguy cơ tạo ra áp lực nợ công ngày càng tăng nếu không thay đổi cơ chế Chính phủ đi vay rồi cho vay lại. Việc cho vay lại cần phải dựa trên nguyên tắc cạnh tranh của thị trường để hạn chế rủi ro. Các doanh nghiệp phải cạnh tranh với nhau và chỉ những dự án nào có khả năng sinh lời cao, hệ số an toàn tốt nhất mới được tiếp cận. Bên cạnh đó cơ chế giám sát các khoản cho vay này còn khá lỏng lẻo cần áp dụng cơ chế giám sát tương tự cơ chế của NHTM áp dụng đối với người đi vay. Đáng tiếc là cơ chế cho vay lại và giám sát các khoản vay này vẫn chưa có những thay đổi đáng kể. Do đó việc tăng tỷ trọng vốn vay đang là nguy cơ tiềm ẩn đối với sự ổn định ngân sách và an toàn tài khoá.

Hình 16: Tốc độ tăng trưởng đầu tư của KVNN theo nguồn vốn đầu tư,%



Nguồn: TCTK.

Tốc độ tăng của vốn đầu tư của DNNN và nguồn vốn khác năm 2010 và 2011 đã giảm so với các năm trước, mức giảm tương ứng là 16,2% và 29,8% (Hình 16). Nguyên nhân là do biện pháp mạnh mẽ của Chính phủ về quản lý đối với doanh nghiệp sau sự kiện VINASHIN và chủ trương ưu tiên kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô. Tương ứng, tỷ trọng vốn đầu tư của DNNN và nguồn

vốn khác trong KVNN có xu hướng giảm, từ 21,6% năm 2009 xuống còn 18,6% năm 2010 và 14,5% năm 2011. Năm 2012, cùng với tiến trình CPH các DNNN, tỷ trọng đầu tư của DNNN và nguồn vốn khác tiếp tục giảm xuống còn 12,8%. Hai năm trở lại đây, mặc dù nguồn vốn đầu tư từ DNNN và nguồn khác đã tăng tỷ trọng trở lại nhưng vai trò của nó đã suy giảm hơn nhiều so với các nguồn vốn khác trong gần hai chục năm trở lại đây (năm 1995 chiếm 35,5% và năm 2009 chiếm 21,6%).

2.2.3.3 Kỷ luật đầu tư công

Kết quả xử lý nợ đọng XDCB là không rõ. Theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư đến hết năm 2013 nợ đọng XDCB giảm xuống còn 28.000 tỷ so với mức 85.000 tỷ năm 2011[9]. Tuy nhiên kết quả này vẫn còn thấp hơn kế hoạch xử lý nợ mà Chính phủ đã đặt ra theo tinh thần Chỉ thị 27/CT-TTg và Chỉ thị 14/CT-TTg. Trước thực trạng các địa phương, Bộ, ngành vẫn chưa quyết liệt thực hiện các chỉ thị của Thủ tướng, vừa qua Thanh tra Chính phủ đã tiến hành thanh tra trên diện rộng về tăng cường quản lý đầu tư và xử lý nợ đọng từ nguồn vốn NSNN, trái phiếu Chính phủ. Tổng số 15 bộ, ngành và 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã lập 740 đoàn Thanh tra để tiến hành thanh tra 12.990 dự án, kiểm tra 194 dự án với tổng mức đầu tư 502.202,900 tỷ đồng. Những động thái này thể hiện sự kiên quyết của Chính phủ trong vấn đề lập lại kỷ cương trong đầu tư công nói chung và XDCB nói riêng. Kết quả thanh tra cho thấy các sai phạm trong công tác đầu tư công vẫn còn xảy khá phổ biến.

Cụ thể, sai phạm phổ biến trong công tác quản lý vốn tại các địa phương chính là việc vi phạm các quy định về lập, thẩm định, phê duyệt, điều chỉnh dự án. Tổng cộng có tới 789 dự án bị các đoàn thanh tra ghi nhận sai phạm về trình tự thủ tục với tổng số tiền là 280 tỷ đồng; sai phạm về lập, thẩm định, phê duyệt điều chỉnh tổng mức đầu tư tại 272 dự án với số tiền vi phạm là 248 tỷ đồng; sai phạm về nợ đọng XDCB tại 1.527 dự án, với tổng số tiền 1.869 tỷ đồng.

Có tới 2.324 dự án vi phạm các lỗi: thanh toán vượt khối lượng thực tế thi công, thanh toán sai so với dự toán thực tế được duyệt, ứng vốn nhưng không thực hiện hợp đồng với số tiền là 791,6 tỷ đồng.

Tại các địa phương, các đoàn thanh tra đã kiến nghị xử lý về kinh tế tổng số tiền là 3.189,5 tỷ đồng, trong đó thu hồi về NSNN 123,6 tỷ đồng, giảm trừ giá trị thanh quyết toán 128,6 tỷ đồng và xử lý khác 2.937 tỷ đồng. Với những sai

[9] Đây là số liệu do Bộ trưởng Bộ KHDT trả lời phỏng vấn Thời báo Kinh tế Sài Gòn: http://www.thesaigontimes.vn/108184/No-dong-xay-dung-co-ban-trung-uong-giam-dia-phuong-rat-phuc-tap.html

phạm này, đã có 240 tập thể, 197 cá nhân bị kiến nghị có hình thức xử lý kỷ luật; 1 vụ việc bị kiến nghị chuyển sang cơ quan điều tra.

Đối với vấn đề nợ đọng XDCB Báo cáo của Thanh tra Chính phủ cho biết, còn tồn tại tình trạng dự án chưa bố trí vốn, nhưng vẫn tổ chức lựa chọn nhà thầu và để nhà thầu ứng vốn thi công, gây phát sinh thêm nợ đọng. Tại tỉnh Bến Tre, có 14 dự án xuất hiện nợ đọng với số tiền 127 tỷ đồng; Kiên Giang có 31 dự án với số tiền là 31 tỷ đồng; Lào Cai có 58 dự án với số tiền là 193,6 tỷ đồng.

Một số tỉnh, thành phố chưa bố trí đủ vốn cho các dự án, công trình đã hoàn thành, bàn giao và dự án đang thi công dang dở, nhưng vẫn khởi công các công trình mới, dẫn đến nợ đọng XDCB. Ví dụ tại Ninh Bình tính đến cuối năm 2011 còn 599 công trình, dự án đã hoàn thành hoặc thi công dang dở, với số vốn còn thiếu là 9.147 tỷ đồng, nhưng trong 2 năm tiếp theo vẫn quyết định phê duyệt 347 dự án mới với tổng mức đầu tư 6.943 tỷ đồng là nguyên nhân phát sinh nợ đọng.

Tại Bạc Liêu đa số các công trình do UBND các huyện, thành phố quyết định đầu tư từ năm 2012 chưa hề được ghi vốn trong kế hoạch nhưng các chủ đầu tư vẫn tiến hành triển khai.

Trước thực trạng trên đây vừa qua Thủ tướng Chính phủ lại một lần nữa ban hành Chỉ thị hỏa tốc số 07/CT-TTg về tăng cường các biện pháp xử lý nợ đọng XDCB. Theo đó Thủ tướng yêu cầu, các Bộ, ngành, địa phương trước 30/6/2015, báo cáo chính xác danh mục và số nợ đọng XDCB tính đến hết 31/12/2014 theo từng nguồn vốn, "Trong đó, làm rõ số nợ đọng XDCB đã có biên bản nghiệm thu khối lượng thực hiện tính đến hết 31/12/2014 và các khoản nợ khối lượng thực hiện đến thời hạn trên nhưng chưa có biên bản nghiệm thu". Đồng thời các chủ đầu tư trước 31/5/2015 hoàn thành các thủ tục nghiệm thu khối lượng đã thực hiện các dự án tính đến hết 31/12/2014 và báo cáo rõ các giải pháp xử lý. Các của bộ, ngành và địa phương phải chịu trách nhiệm về tính chính xác các thông tin, số liệu về số nợ đọng XDCB và phương án, lộ trình thanh toán các khoản nợ đọng.

Có thể thấy kỷ luật đầu tư công xét về mặt văn bản pháp luật là khá chặt chẽ tuy nhiên trong thực hiện lại rất lỏng lẻo. Trong vòng 3 năm Thủ tướng Chính phủ phải ban hành 5 chỉ thị về một vấn đề là xử lý nợ đọng XDCB nhưng tình trạng để xảy ra nợ đọng mới vẫn tiếp diễn, nợ cũ vẫn chưa giải quyết được dứt điểm. Điều này đang trói buộc rất nhiều doanh nghiệp không thể thu hồi được công nợ dẫn đến không trả được vốn vay ngân hàng và dẫn đến tính trạng nợ xấu trong hệ thống ngân hàng tiếp tục ở mức cao.

2.2.3.4 Phân bổ nguồn lực theo cơ chế thị trường

Đã có những chuyển biến nhất định trong đầu tư công theo hướng điều chỉnh theo cơ chế thị trường như thúc đẩy hợp tác công tư, khởi động các dự án nhượng quyền khai thác tại các sân bay, bến, v.v. Tuy nhiên nhìn chung thì việc phân bổ vốn đầu tư công vẫn đang thực hiện theo các quyết định chính trị hơn là dựa vào hiệu quả của dự án mang lại. Cho đến nay quá trình tái cơ cấu đầu tư công chỉ mới tập trung vào đảm bảo việc tuân thủ các quy định của Nhà nước[10] về đảm bảo không gây nợ đọng, không đầu tư khi chưa có nguồn vốn mà chưa đưa ra được những cơ chế phân bổ nguồn lực dựa vào cạnh tranh. Đầu tư công hiện nay đang thiếu cơ chế để đảm bảo số tiền đầu tư công hạn hẹp được sử dụng vào những dự án cần kíp nhất, với chi phí ít nhất và mang lại hiệu quả cao nhất. Luật Đấu thầu sửa đổi năm 2014 là một nỗ lực lớn của Nhà nước nhằm buộc các doanh nghiệp tham gia các dự án đầu tư công phải thông qua đấu thầu cạnh tranh. Tuy nhiên, chúng ta chưa có cơ chế cạnh tranh trong việc phân bổ vốn đầu tư về cho các cơ quan làm chủ đầu tư.

Kẽ hở lớn nhất trong đầu tư công đó chính là chúng ta vẫn tiếp tục duy trì cơ quan chủ quản. Các cơ quan chủ quản (Bộ, ban, UBND cấp tỉnh) vừa là cơ quan phê duyệt các dự án đầu tư công, vừa là cơ quan chủ sở hữu các doanh nghiệp thực hiện các dự án đó, đồng thời là cơ quan giám sát, thẩm tra các dự án đó. Nếu tiếp tục cơ chế này thì nguy cơ trục lợi từ các dự án đầu tư công là rất lớn. Chi phí thực hiện dự án sẽ bị đẩy lên rất cao, hiệu quả của đầu tư công vì thế sẽ rất thấp.

Các dịch vụ công ích vẫn do Nhà nước đảm nhiệm vai trò nhà sản xuất đồng thời là nhà cung cấp mà chưa chuyển giao vai trò nhà sản xuất cho khu vực tư nhân cạnh tranh, còn Nhà nước chỉ đóng vai trò mua lại dịch vụ và bán lại cho người dân.

2.3 Tái cơ cấu hệ thống ngân hàng

2.3.1 Chính sách

Hoạt động tái cơ cấu hệ thống ngân hàng được thực hiện cụ thể ngay từ khi thực hiện Nghị quyết 11/NQ-CP của Chính phủ vào tháng 2/2011. Theo đó các chính sách thắt chặt tiền tệ, chống đô la hóa, chống đầu cơ, phân loại ngân hàng, ấn định hạn mức tín dụng, v.v. đã được thực hiện kiên quyết và nhất quán. Các

[10] Các chỉ thị 1792/CT-TTg, Luật Đầu tư công mới, khung khổ đầu tư trung hạn chủ yếu nhằm đảm bảo hoạt động đầu tư công được thực hiện trong phạm vi nguồn lực sẵn có, ngăn ngừa đầu tư dàn trải, làm bùng phát nợ công. Tuy nhiên cho đến nay vẫn chưa xây dựng được cơ chế để lựa chọn được các dự án tốt nhất trong giới hạn nguồn lực đó.

biện pháp thực hiện theo tinh thần Nghị quyết 11/NQ-CP vẫn được tiếp tục thực hiện hai năm sau đó cùng với các biện pháp kỹ thuật khác như tái cấp vốn, can thiệp trên thị trường liên ngân hàng, v.v. đã giúp cho hệ thống các TCTD vượt qua được nguy cơ đổ vỡ từ khủng hoảng thanh khoản và là nền móng cho việc quá trình tái cơ cấu hệ thống các TCTD mà trọng tâm là các NHTM.

Ngày 01/3/2012 Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án cơ cấu lại hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015 tại Quyết định số 254/QĐ-TTg. Mục tiêu của quá trình tái cấu trúc hệ thống các TCTD là: Cơ cấu lại căn bản, triệt để và toàn diện hệ thống các TCTD để đến năm 2020 phát triển được hệ thống các TCTD đa năng theo hướng hiện đại, hoạt động an toàn, hiệu quả vững chắc với cấu trúc đa dạng về sở hữu, quy mô, loại hình có khả năng cạnh tranh lớn hơn và dựa trên nền tảng công nghệ, quản trị ngân hàng tiên tiến phù hợp với thông lệ, chuẩn mực quốc tế về hoạt động ngân hàng nhằm đáp ứng tốt hơn nhu cầu về dịch vụ tài chính, ngân hàng của nền kinh tế.

Trong giai đoạn 2011-2015, tập trung lành mạnh hóa tình trạng tài chính và củng cố năng lực hoạt động của các TCTD; Cải thiện mức độ an toàn và hiệu quả hoạt động của các TCTD; Nâng cao trật tự, kỷ cương và nguyên tắc thị trường trong hoạt động ngân hàng. Đến cuối năm 2015 hình thành được ít nhất một đến hai NHTM có quy mô và trình độ tương đương với các ngân hàng trong khu vực.

Về lộ trình triển khai Đề án cơ cấu lại hệ thống các TCTD, Chính phủ và NHNN xác định:

Năm 2011-2012: Tập trung đánh giá, xác định thực trạng hoạt động, chất lượng tài sản và nợ xấu của các TCTD; đánh giá và phân loại TCTD; xây dựng và triển khai phương án cơ cấu lại các TCTD, trong đó ưu tiên xử lý các TCTD yếu kém; tập trung hỗ trợ thanh khoản để bảo đảm khả năng chi trả của các TCTD; triển khai sáp nhập, hợp nhất, mua lại TCTD; tăng vốn điều lệ và xử lý nợ xấu của các TCTD; cơ cấu lại hoạt động và hệ thống quản trị.

Năm 2013: Hoàn thành căn bản việc sửa đổi, bổ sung các quy định an toàn hoạt động ngân hàng; tiếp tục triển khai lành mạnh hóa tài chính (bao gồm xử lý nợ xấu và tăng vốn điều lệ), cơ cấu lại hoạt động và quản trị của các TCTD; hoàn thành căn bản cơ cấu lại sở hữu, pháp nhân của các NHTM cổ phần yếu kém.

Năm 2014-2015: Hoàn thành căn bản cơ cấu lại tài chính của TCTD; các TCTD đáp ứng đầy đủ mức vốn điều lệ thực và các chuẩn mực, giới hạn an toàn hoạt động ngân hàng theo quy định pháp luật; tiếp tục triển khai cơ cấu lại hoạt động và quản trị; tiếp tục sáp nhập, hợp nhất, mua lại theo nguyên tắc tự nguyện.

2.3.1.1 Xử lý nợ xấu

Thực hiện tái cơ cấu các TCTD, NHNN đã tổ chức thanh tra tất cả các TCTD, nhận diện các ngân hàng yếu kém, mức độ nợ xấu, khả năng thanh khoản của các ngân hàng, tình trạng chấp hành các quy định của NHNN. Hai vấn đề nổi lên trong hệ thống các NHTM đó là nợ xấu rất cao và tình trạng sở hữu chéo trong hệ thống làm suy yếu các biện pháp bảo đảm an toàn cho hệ thống.

Để xử lý vấn đề nợ xấu, bước đầu tiên cần ngăn chặn nợ xấu gia tăng và lây lan trong toàn hệ thống. NHNN đã đặt ra các hạn mức tín dụng cho từng nhóm ngân hàng tùy theo mức độ lành mạnh của các ngân hàng này. Một số ngân hàng nhỏ và yếu kém được yêu cầu tìm kiếm đối tác để mua lại nợ xấu, hoặc để sáp nhập vào các ngân hàng lớn, mạnh hơn để có đủ nguồn lực xử lý nợ xấu. Biện pháp tiếp theo là thực hiện cô lập hóa nợ xấu, để giảm thiểu những ảnh hưởng tiêu cực của nợ xấu lên khả năng phục hồi của các ngân hàng. Do Chính phủ không có đủ nguồn lực để mua lại khối lượng nợ xấu rất lớn này, ngày 18/5/2013 Chính phủ đã có Nghị định số 53/NĐ-CP về thành lập, tổ chức và hoạt động của Công ty Quản lý tài sản của các TCTD Việt Nam (VAMC). VAMC đóng vai trò là một công cụ giải quyết nợ xấu trong quá trình tái cơ cấu hệ thống TCTD. Theo Nghị định, VAMC hoạt động dựa trên nguyên tắc lấy thu bù chi và không mục tiêu lợi nhuận; công khai, minh bạch trong hoạt động mua, xử lý nợ xấu; hạn chế rủi ro và chi phí trong xử lý nợ xấu. Sau đó Chính phủ yêu cầu NHNN nghiên cứu trình Chính phủ sửa đổi Nghị định số 53/2013/NĐ-CP ngày 18/5/2013 về thành lập, tổ chức và hoạt động của VAMC nhằm tăng cường năng lực của tổ chức này trong xử lý nợ xấu. Về bản chất VAMC như là kho lưu ký nợ xấu để đưa nợ xấu ra khỏi bảng cân đối tài sản của các NHTM, cho phép các NHTM tiếp cận các nguồn lực khác để phục hồi qua đó từng bước khắc phục nợ xấu. Kho nợ xấu trong VAMC được xử lý theo hai hướng: (i) đó là tìm kiếm đối tác mua lại các khoản nợ xấu này và (ii) bù đắp bằng khoản dự phòng hàng năm của các ngân hàng. Cho đến nay hướng thứ nhất rất ít, chủ yếu dựa vào hướng thứ hai. Điều này buộc các NHTM phải nâng cao tỷ lệ dự phòng, do đó đẩy chênh lệch lãi suất cho vay so với lãi suất huy động lên cao. Nói cách khác khoản dự phòng hàng năm dùng để giảm nợ xấu chính là một phần trong chênh lệch lãi suất cho vay và huy động của hệ thống ngân hàng, và tất nhiên khoản này ngân hàng không trả mà do người gửi tiền trả (lãi suất gửi tiền thấp hơn mức cạnh tranh bình thường) và do người đi vay trả vì họ phải trả lãi suất đi vay cao hơn bình thường.

Tiếp theo Nghị định 53, ngày 31/5/2013, Quyết định số 843/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án "Xử lý nợ xấu của hệ thống các tổ chức tín dụng" và Đề án "Thành lập Công ty Quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng

Việt Nam". Ngay sau khi Chính phủ ban hành Nghị định số 53/2013/NĐ-CP và Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 843/QĐ-TTg, nhằm hiện thực hóa và tạo cơ sở pháp lý để VAMC đi ngay vào hoạt động, xử lý vấn đề nợ xấu đang gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến tình hình sản xuất, kinh doanh của nền kinh tế, Thống đốc NHNN đã ban hành:

(i) Quyết định số 1459/QĐ-NHNN ngày 27/6/2013 về việc thành lập VAMC;

(ii) Quyết định số 1590/QĐ-NHNN ngày 22/7/2013 về việc phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động của VAMC;

(iii) Quyết định số 1738/QĐ-NHNN ngày 09/8/2013 về việc cấp vốn điều lệ cho VAMC và hoàn tất thủ tục, hướng dẫn hạch toán việc cấp vốn điều lệ cho VAMC;

(iv) Quyết định số 169/QĐ-NHNN ngày 11/02/2014 ban hành Quy chế hoạt động của Ban kiểm soát VAMC;

(v) Thông tư số 04/2014/TT-NHNN ngày 26/02/2014 quy định Báo cáo thống kê và công khai, minh bạch thông tin về hoạt động của VAMC.

Đồng thời, để tạo cơ sở pháp lý để VAMC thực hiện mua, bán nợ xấu của các TCTD, cũng như khuyến khích TCTD bán nợ xấu cho VAMC, Thống đốc NHNN đã ký ban hành các văn bản hướng dẫn hoạt động mua bán, xử lý nợ xấu của VAMC:

(i) Thông tư số 19/2013/TT-NHNN ngày 06/9/2013 quy định về việc mua, bán và xử lý nợ xấu của VAMC;

(ii) Thông tư số 20/2013/TT-NHNN ngày 09/9/2013 quy định về cho vay tái cấp vốn trên cơ sở trái phiếu đặc biệt của VAMC.

Ngoài ra, NHNN cũng trình Thủ tướng Chính phủ ký ban hành Quyết định số 2358/QĐ-TTg ngày 04/12/2013 về lãi suất tái cấp vốn của NHNN đối với các TCTD trên cơ sở trái phiếu đặc biệt của VAMC và phối hợp với Bộ Tài chính để ban hành Thông tư số 209/2013/TT-BTC ngày 27/12/2013 hướng dẫn chế độ tài chính đối với VAMC.

Bên cạnh đó Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành Quyết định 363/QĐ-TTg ngày 11/3/2014 về việc thành lập Ban Chỉ đạo liên ngành triển khai Đề án "Cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011 – 2015" và Đề án "Xử lý nợ xấu của hệ thống các tổ chức tín dụng". Ban Chỉ đạo có nhiệm vụ tham mưu giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo triển khai các giải pháp cơ cấu lại và xử lý nợ xấu của hệ thống các TCTD theo các mục tiêu, định hướng nêu tại các Đề án;

nghiên cứu, đề xuất với Thủ tướng Chính phủ phương hướng, giải pháp xử lý những vấn đề quan trọng trong quá trình triển khai thực hiện các Đề án; tham mưu, giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo các Bộ, ngành và địa phương xử lý các vấn đề thuộc chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, ngành và địa phương trong phạm vi các Đề án. Đồng thời, Ban Chỉ đạo cũng tham mưu, giúp Thủ tướng Chính phủ điều hòa, phối hợp giữa các Bộ, ngành và địa phương, đồng thời tăng cường trách nhiệm, sự tham gia, phối hợp của các Bộ, ngành và địa phương trong quá trình triển khai thực hiện các Đề án; thực hiện các nhiệm vụ khác theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về cơ cấu lại và xử lý nợ xấu của hệ thống các TCTD.

2.3.1.2 Củng cố hệ thống ngân hàng

Tái cơ cấu hệ thống các TCTD không chỉ cơ cấu lại các TCTD yếu kém mà còn cơ cấu lại ngay cả các TCTD lành mạnh đi đôi với nâng cao năng lực thể chế (hệ thống cơ chế, chính sách, thanh tra, giám sát ngân hàng) để nâng cao hiệu quả, sức mạnh của cả hệ thống ngân hàng. Cùng với các giải pháp xử lý nợ xấu NHNN cũng thực hiện các biện pháp thúc đẩy việc cơ cấu lại và nâng cao năng lực quản trị của TCTD nhằm khắc phục những yếu kém về quản trị, điều hành hiện nay của TCTD và đổi mới hệ thống quản trị ngân hàng theo hướng áp dụng các thông lệ, chuẩn mực quốc tế phù hợp với điều kiện Việt Nam.

Một số giải pháp đã được triển khai

- *Thứ nhất*, tăng tính minh bạch trong hoạt động ngân hàng thông qua việc áp dụng cơ chế mới về công bố thông tin của các TCTD; đẩy mạnh niêm yết cổ phiếu các NHTM cổ phần trên thị trường chứng khoán; tăng tính đại chúng của NHTM cổ phần.
- *Thứ hai*, các TĐKT, TCTNN là cổ đông hoặc có vốn góp tại các TCTD phải có kế hoạch hợp lý thoái vốn đầu tư và chấm dứt kinh doanh trong lĩnh vực ngân hàng.
- *Thứ ba*, hạn chế sự chi phối, thao túng của cổ đông lớn đối với NHTM cổ phần; Kiên quyết xử lý đối với các cổ đông lớn, người có liên quan vi phạm quy định về giới hạn sở hữu cổ phần tại NHTM cổ phần và các TCTD sở hữu vốn chéo lẫn nhau.
- *Thứ tư*, nâng cao các điều kiện, tiêu chuẩn về năng lực quản trị, kinh nghiệm công tác và trình độ chuyên môn đối với các chức danh lãnh đạo, quản lý chủ chốt của các TCTD.
- *Thứ năm*, triển khai xuống tới các TCTD các quy trình, chính sách kinh doanh nội bộ lành mạnh và áp dụng có hiệu quả các phương thức quản trị, điều hành tiên tiến phù hợp với thông lệ, chuẩn mực quốc tế và quy định

của pháp luật. Khuyến khích các TCTD phát triển các hệ thống quản trị rủi ro phù hợp với các nguyên tắc, chuẩn mực của Ủy ban Basel, trong đó tập trung vào các hệ thống quản trị rủi ro thanh khoản, rủi ro tín dụng, rủi ro thị trường (giá cả, lãi suất, tỷ giá) và rủi ro tác nghiệp. Mục tiêu là đến năm 2015 chuẩn mực Basel II sẽ được áp dụng trong hệ thống ngân hàng Việt Nam.

- *Thứ sáu,* phát triển các hệ thống xếp hạng tín dụng nội bộ từ đó thực hiện phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro phù hợp với thông lệ quốc tế và mức độ rủi ro tín dụng. Nâng cao năng lực đánh giá, thẩm định tín dụng và quản lý, giám sát rủi ro tín dụng của TCTD; Cơ cấu, sắp xếp lại các bộ phận chức năng kinh doanh, quản trị, điều hành; Sắp xếp, bố trí hợp lý cán bộ và phát triển đội ngũ cán bộ quản lý và kinh doanh ngân hàng có trình độ cao, ý thức trách nhiệm và đạo đức nghề nghiệp tốt.

Ngày 21/01/2013 NHNN đã ban hành Thông tư 02/2013/TT-NHNN quy định về phân loại tài sản có, mức trích, phương pháp trích lập dự phòng rủi ro và việc sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro trong hoạt động của TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Theo Thông tư, NHNN yêu cầu phân loại đối với những tài sản có vi phạm vào nhóm nợ có rủi ro cao. Thêm vào đó, NHNN cũng yêu cầu các TCTD này phải cung cấp kết quả tự phân loại nợ cho Trung tâm thông tin tín dụng (CIC) để Trung tâm này tổng hợp và cung cấp lại cho TCTD danh sách khách hàng có nhóm nợ ở mức độ rủi ro cao nhất để điều chỉnh kết quả phân loại nợ, trích lập và sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro. Những yêu cầu trong Thông tư 02/2013/TT-NHNN là phù hợp với thông lệ quốc tế nhằm đánh giá đúng thực trạng chất lượng tín dụng và nợ xấu của từng TCTD, tuy nhiên, được đánh giá quá khắt khe trong bối cảnh kinh tế Việt Nam hiện nay. Chẳng hạn, theo Thông tư, căn cứ vào thống kê của CIC, nếu khách A có nợ xấu thuộc nhóm 5 ở một ngân hàng thì tất cả khoản vay ở các ngân hàng khác cũng phải chuyển nhóm lên nhóm 5. Nếu tính theo cách này, nợ xấu của các ngân hàng sẽ đội lên ít nhất gấp 2 lần, và tỷ lệ nợ xấu toàn hệ thống sẽ không dưới 15% theo một số chuyên gia tài chính nhận định.

NHNN đã trì hoãn thi hành Thông tư này đến năm 2015, thay thế vào đó là Thông tư 09/2014/TT-NHNN ngày 18/3/2014 và được yêu cầu thực hiện ngay vào 20/3/2014. Theo thông tư 09, các khoản nợ dù vi phạm nhưng bản chất đang tốt thì các TCTD phải khắc phục, không chuyển lên nhóm có rủi ro cao hơn. Bên cạnh đó, các khoản nợ xấu trước đây phải chuyển nhóm theo khuyến cáo của CIC sẽ tạm thời dừng lại do trên thực tế ở Việt Nam có nhiều khoản nợ dù không làm sai quy định cho vay nhưng thanh tra thấy thiếu hồ sơ, mục đích cho vay chưa rõ

ràng, quy trình thủ tục không chuẩn hoàn toàn cũng đưa vào khuyến cáo. Thông tư 09 sửa đổi một số điều trong Thông tư 02 sẽ giúp hỗ trợ và tạo điều kiện cho các doanh nghiệp tiếp tục được tiếp cận, vay vốn tín dụng thuận lợi, khắc phục khó khăn trong sản xuất, kinh doanh, đồng thời duy trì tỷ lệ nợ xấu tại các TCTD ở mức thấp.

2.3.2 Một số kết quả đạt được

Thành công của tái cơ cấu hệ thống các NHTM là đáng ghi nhận. Như đã trình bày tại mục 2.1.2, những thành tựu về ổn định kinh tế vĩ mô có phần đóng góp không nhỏ của ngành ngân hàng. Kiềm chế lạm phát, ổn định tiền tệ, hạ thấp lãi suất, tăng dự trữ ngoại hối v.v. là những chỉ số mạnh cho thấy những bước đi thận trọng tái cơ cấu hệ thống các NHTM đã mang lại những kết quả đáng khích lệ.

2.3.2.1 Hệ thống ngân hàng dần trở nên ổn định

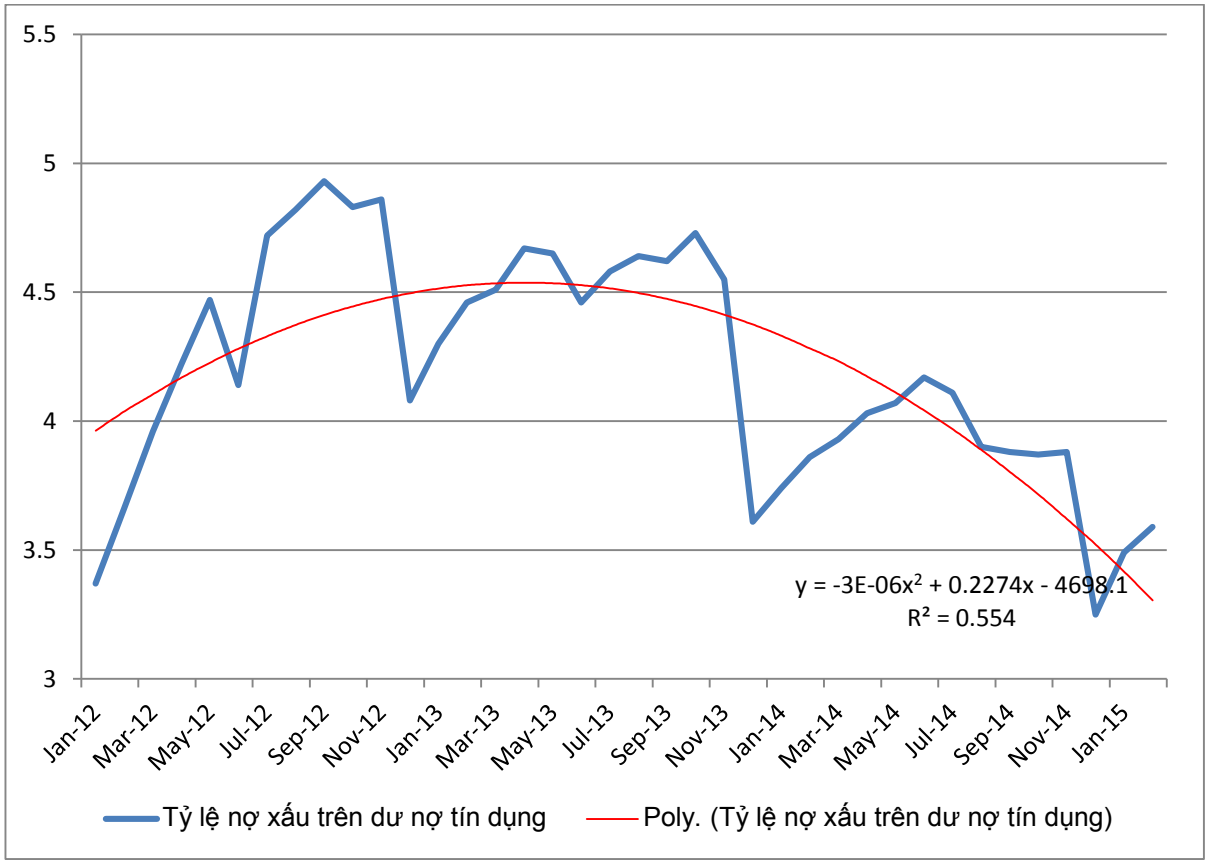
Nguy cơ lớn nhất của hệ thống ngân hàng khi tiến hành tái cơ cấu đó là khủng hoảng thanh khoản và nợ xấu gia tăng. Trong 4 năm qua, hệ thống ngân hàng dần đi vào ổn định. Nợ xấu cơ bản đã được kiềm chế, các ngân hàng yếu kém đã được sáp nhập vào các ngân hàng khác mạnh hơn, một số ngân hàng yếu kém khác buộc NHNN phải tiến hành giành quyền kiểm soát thông qua mua lại với giá trị 0 đồng đối với 03 ngân hàng là Ngân hàng Dầu khí toàn cầu GP Bank, Ngân hàng Đại dương và Ngân hàng Xây dựng. Các ngân hàng đã bị sáp nhập là Ngân hàng Tín Nghĩa, Ngân hàng Đệ Nhất, Ngân hàng Phương Tây, Ngân hàng Phát triển Mekong, Ngân hàng PG Bank, Ngân hàng Phát triển nhà Đồng Bằng sông Cửu Long, Ngân hàng Phương Nam, Ngân hàng Habubank, v.v. Việc sáp nhập các ngân hàng yếu với các ngân hàng mạnh không chỉ để tạo ra những ngân hàng có quy mô lớn hơn, giải quyết được nguy cơ đổ vỡ các ngân hàng nhỏ yếu đồng thời giải quyết được quan hệ sở hữu chéo giữa các ngân hàng này. Việc thực hiện các giải pháp quyết liệt của NHNN cũng là một thông điệp thị trường quan trọng: Những ngân hàng quản lý yếu kém sẽ phải chấp nhận quy luật khắc nghiệt của kinh tế thị trường đó là bị đào thải. Điều này buộc các ngân hàng trong tương lai phải cẩn trọng hơn trong hoạt động kinh doanh.

Cho đến nay hệ thống các NHTM đã thu hẹp lại chỉ còn 35 ngân hàng. Sau khi đã xử lý 9 ngân hàng yếu kém năm 2014, năm nay NHNN dự kiến sẽ tiếp tục xử lý 6 ngân hàng khác qua đó tăng khả năng cạnh tranh của các ngân hàng còn lại dựa trên quy mô lớn hơn, khả năng đầu tư chiều sâu cao hơn. Thành công lớn nhất của việc tái cơ cấu hệ thống ngân hàng đó là đã xử lý được số lượng không

nhỏ các ngân hàng yếu kém nhưng đã không để xảy ra đổ vỡ, gây hoảng loạn hệ thống.

Theo số liệu của NHNN thì tỷ lệ nợ xấu trong hệ thống ngân hàng đã ổn định và thể hiện xu hướng đi xuống khá rõ nét kể từ tháng 10/2013 (Hình 17). Tỷ lệ nợ xấu theo cách xếp loại của NHNN đạt mức cao nhất là 4,93% vào tháng 9/2012 và từ đó nợ xấu ổn định ở mức khá cao trên 4,5% cho đến tháng 10/2013 thì xu hướng giảm trở nên rõ rệt hơn và đến cuối năm 2014 thì mức nợ xấu còn dưới 3,5%.

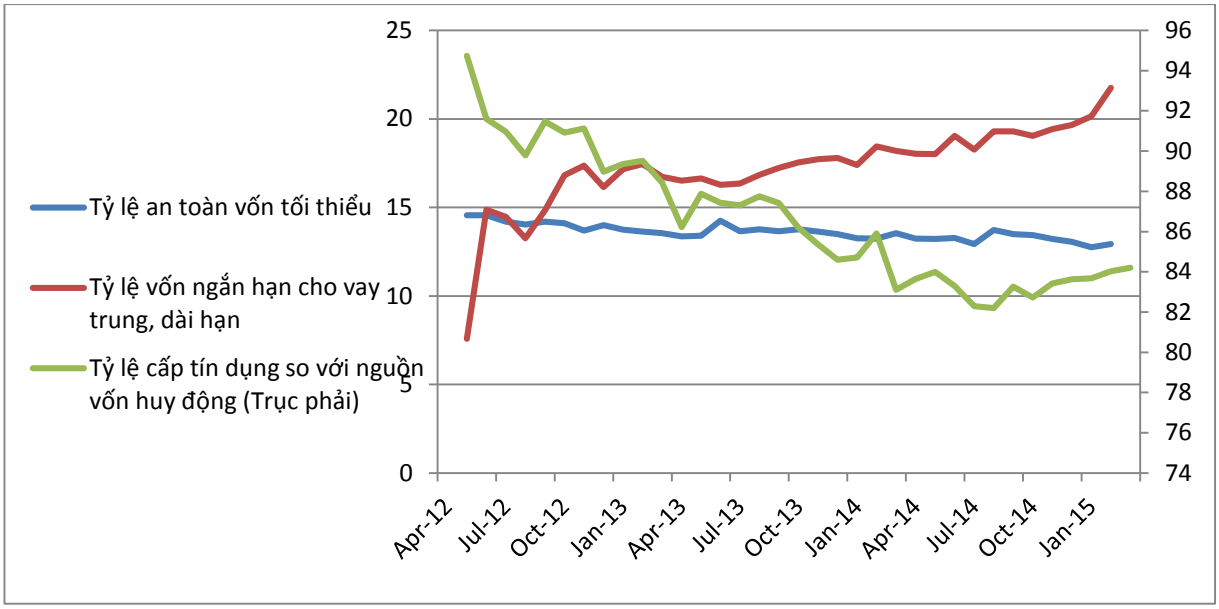
Hình 17: Tỷ lệ nợ xấu trên toàn hệ thống các Ngân hàng thương mại



Nguồn: NHNN.

Cần lưu ý rằng tỷ lệ nợ xấu này là tỷ lệ nội bảng, không tính những khoản nợ xấu đưa ra ngoại bảng (chuyển sang VAMC), và không tính những khoản nợ xấu trước kia được kéo dài thời gian trả nợ, và tỷ lệ nợ xấu này chưa được thanh tra NHNN xác minh lại mà chỉ do các NHTM báo cáo lên.

Hình 18: Các chỉ số an toàn hệ thống

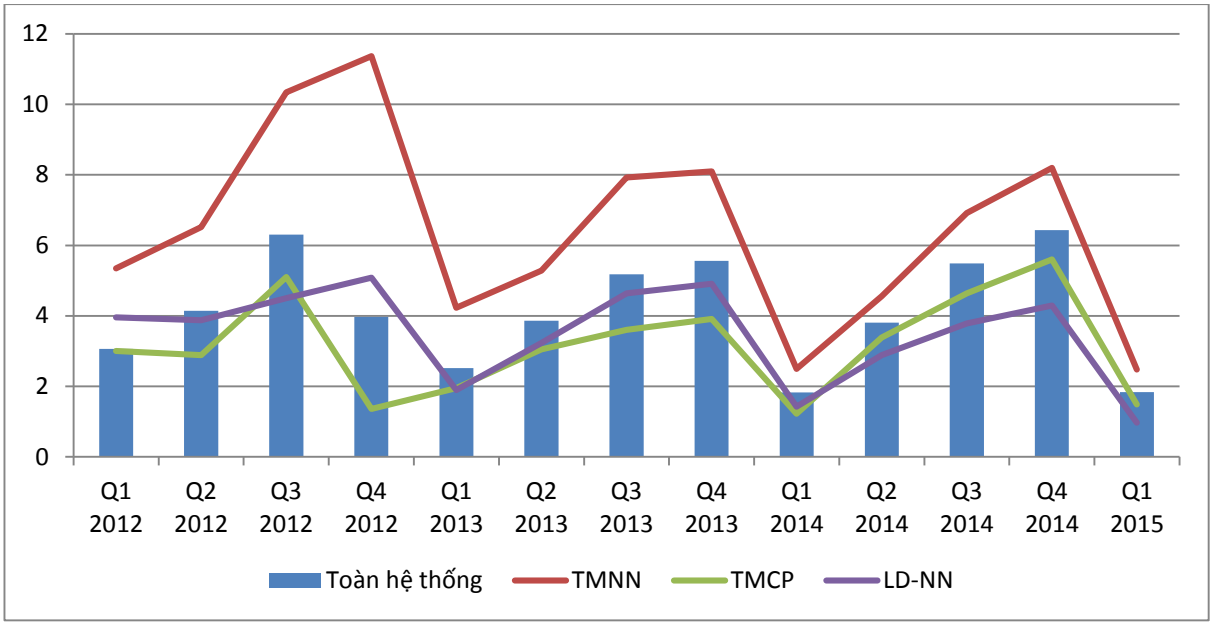


Nguồn: tổng hợp từ số liệu của NHNN.

Như vậy bức tranh về nợ xấu của NHTM là còn khá nhiều điểm chưa rõ ràng. Nếu chỉ nhìn con số chính thức của NHNN thì tỷ lệ nợ xấu có cải thiện mạnh mẽ. Tuy nhiên nếu xác định đầy đủ các loại nợ xấu thì tỷ lệ nợ xấu dường như rất ít được cải thiện. Khi NHNN không minh bạch được thông tin về nợ xấu thì sẽ rất khó hình thành nên thị trường mua bán nợ. Người mua sẽ rất khó định giá rủi ro các khoản nợ do đó có xu hướng định giá thấp hơn rất nhiều mức mà chủ nợ muốn bán. Khi đó cung và cầu không thể gặp nhau và thị trường không thể vận hành. Không có thị trường mua bán nợ xấu thì sẽ rất khó giải quyết dứt điểm vấn đề nợ xấu trong hệ thống NHTM.

Các chỉ số an toàn của hệ thống được đẩy cao vào năm 2012 sau đó dần đi vào ổn định. Tỷ lệ an toàn vốn CAR theo quy định phải đạt trên 9 điểm thì toàn hệ thống từ đầu năm 2012 đến nay đều đạt trên 13 điểm và thời kỳ năm 2012 đạt gần 15 điểm (Hình 18). Khi hệ thống dần đi vào ổn định, tỷ lệ vốn ngắn hạn cho vay trung dài hạn cũng dần được tăng lên, điều này cũng thể hiện nhu cầu vay trung dài hạn vẫn mạnh. Kinh tế vĩ mô ổn định, hệ thống ngân hàng được củng cố, nguồn tiền huy động ngày càng tăng mặc dù lãi suất huy động liên tục giảm, đã làm cho tỷ lệ cấp tín dụng so với nguồn vốn huy động giảm dần từ mức khoảng 94% đầu năm 2012 còn khoảng 82% đầu năm 2015. Điều này thể hiện sự dư thừa thanh khoản của hệ thống, tăng tính an toàn của hệ thống nhưng mặt khác nó cũng cho thấy tín dụng vẫn còn tăng thấp chưa tạo động lực cho nền kinh tế tăng trưởng trở lại.

Hình 19: ROE của các loại hình ngân hàng và toàn hệ thống



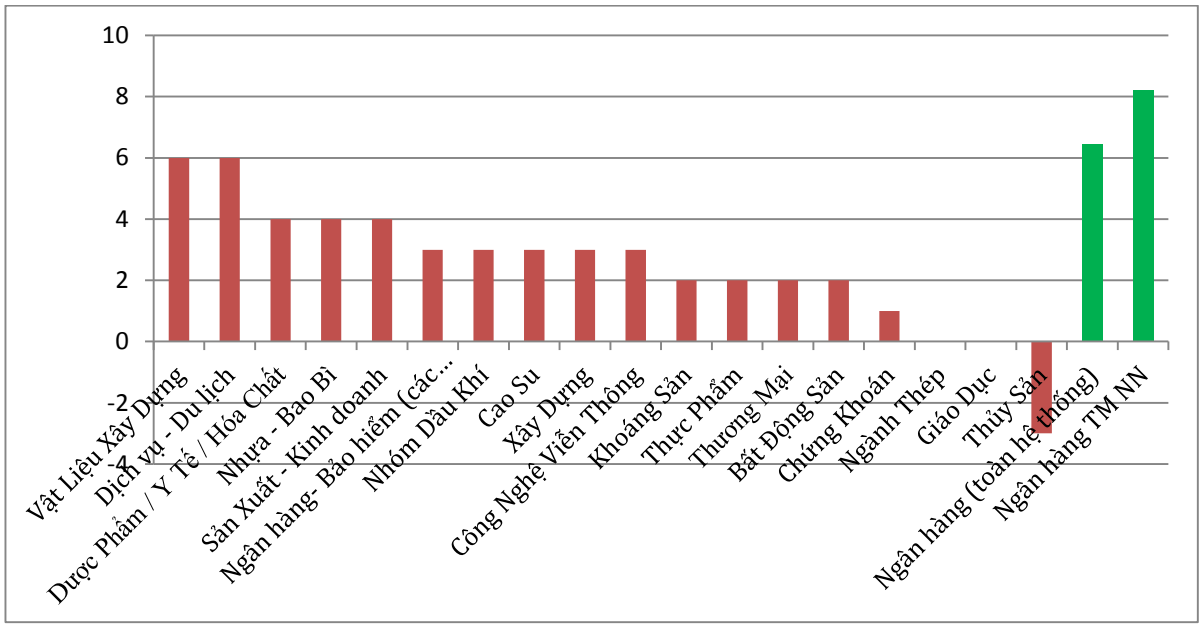
Nguồn: NHNN. Số liệu ROE được tính cộng dồn hàng quý, số liệu của quý IV là số liệu ROE của cả năm.

Lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu ROE của toàn hệ thống biến động liên tục (Hình 19). Hệ thống ngân hàng bị ảnh hưởng mạnh nhất vào năm 2012 khi hệ số ROE toàn hệ thống chỉ đạt 2,52%. Đặc biệt là số liệu ROE trong 9 tháng đầu năm 2012 lại cao hơn số liệu ROE của cả năm 2012 và xu hướng này nhận ở nhóm NHTM cổ phần và trên toàn hệ thống. Điều này cho thấy 3 tháng cuối năm 2012 các NHTM cổ phần đã phải chịu thua lỗ lớn kéo theo sự sút giảm lợi nhuận của toàn hệ thống. Thêm vào đó, trong khi các NHTM cổ phần chịu thua lỗ lớn thì các NHTM nhà nước lại ghi nhận sự tăng vọt của chỉ số ROE. Điều này phản ánh thực tế đó là khi các NHTM cổ phần gặp khó khăn về thanh khoản, buộc phải vay với giá cao từ các NHTM nhà nước, là những ngân hàng có thể tiếp cận nguồn tái cấp vốn từ NHNN. Do đó thua lỗ của NHTM cổ phần góp phần tăng lợi nhuận cho NHTM nhà nước. Tuy nhiên xét trên tổng thể thì cả ngành ngân hàng đều thua lỗ. Hai năm gần đây, hệ số ROE của hệ thống ngân hàng liên tục tăng đạt 5,56 năm 2013 và 6,43 năm 2014 (Hình 20).

Lợi nhuận hơn hẳn của các NHTM nhà nước cho thấy các NHTM nhà nước vẫn nắm ưu thế vượt trội so với các loại hình ngân hàng khác. Đối với các NHTM cổ phần mặc dù bị ảnh hưởng lớn nhất của quá trình tái cơ cấu nhưng cũng đã dần lấy lại được năng lực cạnh tranh và có tỷ lệ ROE vượt qua các ngân nước ngoài trong năm 2014. Điều này một lần nữa cho thấy cho dù các ngân hàng trong nước đang có nợ xấu cao nhưng lợi nhuận gần như không bị ảnh hưởng. Chi phí

xử lý nợ xấu dường như do người gửi tiền và người vay tiền gánh chịu. Điều này phù hợp với phân tích về chênh lệch lãi suất huy động và cho vay tại mục 2.1.2.2.

Hình 20: So sánh ROE của các ngành hàng

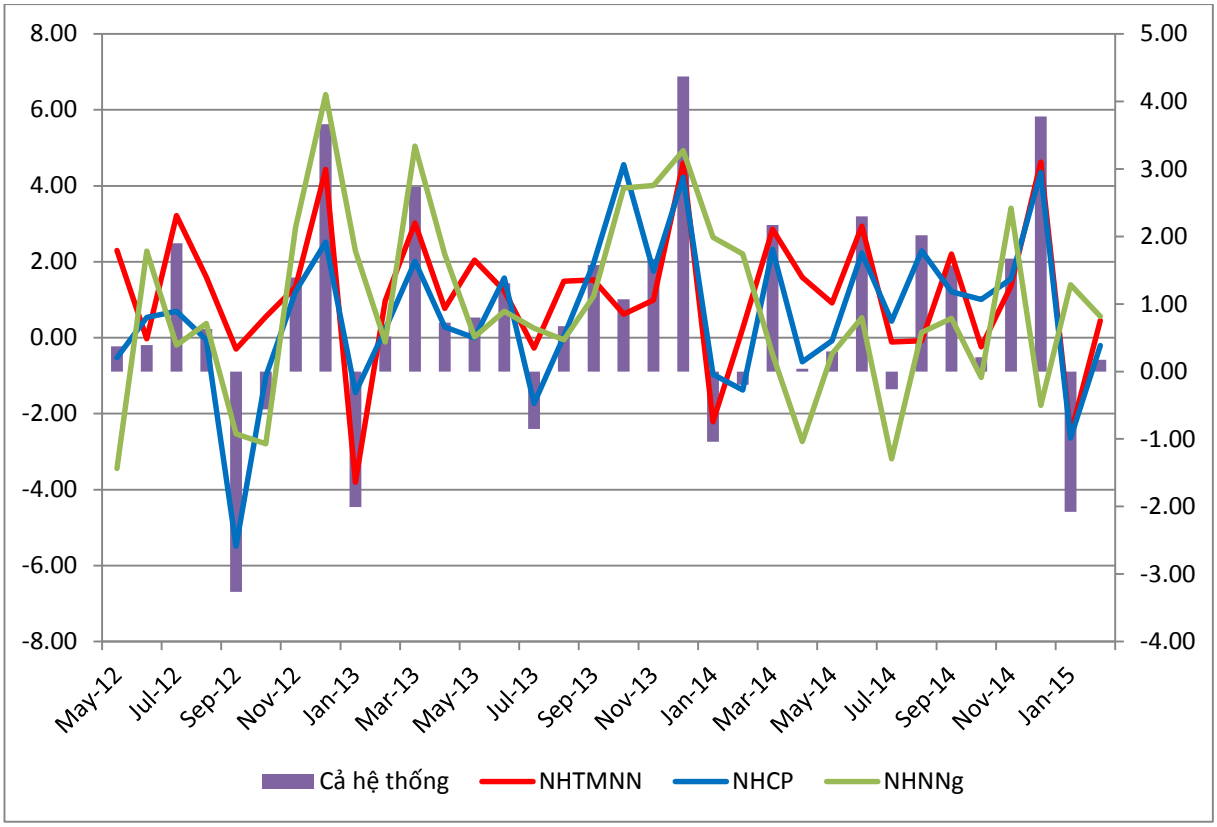


Nguồn: Số liệu của ngành ngân hàng lấy từ NHNN, số liệu các ngành hàng khác tổng hợp từ www.cophieu68.vn.

Nếu so sánh với chỉ số ROE của các doanh nghiệp niêm yết trên thị trường chứng khoán trong năm 2014 thì ngành ngân hàng có chỉ số ROE cao vượt trội (Hình 20). Điều này một lần nữa ủng hộ lập luận cho rằng ngành ngân hàng đang đẩy khó khăn về phía doanh nghiệp thuộc các ngành hàng khác. Chi phí xử lý nợ xấu hầu như không ảnh hưởng đến lợi nhuận của ngành ngân hàng.

Hình 21 cho thấy tốc độ tăng tài sản có của hệ thống ngân hàng và các loại hình ngân hàng. Nhìn chung trong 34 tháng từ tháng 5/2012 đến 2/2015 thì chỉ có 8 tháng tốc độ tăng tài sản trên toàn hệ thống âm, trong các tháng còn lại tài sản có toàn hệ thống luôn tăng. Trung bình mỗi tháng toàn hệ thống tăng 0,82%. Tổng tài sản có của toàn hệ thống vào tháng 2/2015 đã cao hơn 1,3 lần vào thời điểm tháng 4/2012. Trong các nhóm ngân hàng thì các NHTM nhà nước có tốc độ tăng tài sản có cao nhất với tốc độ bình quân đạt 1,13%/tháng; trong khi đó các NHTM cổ phần có tốc độ tăng tài sản có thấp nhất chỉ đạt 0,61%/tháng và các ngân hàng có vốn đầu tư nước ngoài tăng với tốc độ 0,85%/tháng.

Hình 21: Tốc độ tăng tài sản có các loại hình ngân hàng và toàn hệ thống



Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của NHNN.

Xu hướng về tăng vốn tự có cũng diễn biến tương tự với xu hướng tăng tài sản có. Các NHTM nhà nước có tốc độ tăng tài sản có cao nhất với tốc độ bình quân đạt 1,00%/tháng; trong khi đó các NHTM cổ phần có tốc độ tăng tài sản có thấp nhất chỉ đạt 0,48%/tháng và các ngân hàng có vốn đầu tư nước ngoài tăng với tốc độ 0,73%/tháng. Như vậy quá trình tái cơ cấu, mặc dù nhiều ngân hàng đã bị sáp nhập, giải thể, số lượng ngân hàng giảm nhưng quy mô của tài sản có, của vốn tự có các loại hình ngân hàng và toàn hệ thống vẫn tiếp tục gia tăng.

Sự sụt giảm tốc độ tăng tài sản vốn của NHTM cổ phần cho thấy đây là nhóm ngân hàng chịu ảnh hưởng lớn nhất của quá trình tái cơ cấu. Tuy nhiên tốc độ tăng tài sản có của các ngân hàng nước ngoài còn khá khiêm tốn trong khi họ không bị ảnh hưởng nhiều đối với quá trình bất ổn vĩ mô trước đó và quá trình khắc phục hậu quả sau này. Đặc biệt trong giai đoạn từ tháng 3/2014 đến tháng 2/2015 các ngân hàng có vốn của nước ngoài có xu hướng giảm tài sản có trong khi các ngân hàng cổ phần và NHTM nhà nước lại gia tăng tài sản có liên tục. Dường như trong lĩnh vực ngân hàng, các ngân hàng nước ngoài đang yếu thế hơn các ngân hàng trong nước tại thị trường Việt Nam. Xét trên cả quy mô tài sản và tỷ lệ ROE thì các ngân hàng trong nước và đặc biệt là các NHTM nhà nước tỏ ra có sức cạnh tranh mạnh hơn các ngân hàng có vốn đầu tư nước ngoài. Đây là

những dấu hiệu cho thấy thời kỳ khó khăn nhất của các ngân hàng cổ phần đã qua và chuyển sang giai đoạn mở rộng quy mô mới.

2.3.2.2 Tăng trưởng tín dụng và tốc độ tăng cung tiền M2

Tốc độ tăng tín dụng và cung tiền M2 là rất cao trong giai đoạn 2007-2009. Ngay khi vào năm 2010 khi áp lực lạm phát tăng cao, NHNH đã phải cắt giảm cung tiền và tín dụng một cách mạnh mẽ. Tốc độ tăng tín dụng và cung tiền giảm mạnh trong giai đoạn tháng 10/2009 đến tháng 2/2012. Đặc biệt giảm mạnh trong năm 2011 (Hình 22).

Sự biến động của tín dụng và cung tiền cũng cho thấy trước tháng 2/2012 tốc độ tăng tín dụng và cung tiền thường đi song song với nhau, trong đó tốc độ tăng cung tiền thấp hơn tốc độ tăng của tín dụng. Tuy nhiên từ tháng 3/2012 tốc độ tăng cung tiền tăng vọt nhưng tốc độ tăng dư nợ tín dụng vẫn thấp.

Gọi *MB* là tiền cơ sở, *C* là tiền mặt trong lưu thông, *R* là tiền dự trữ trong hệ thống ngân hàng, *D* là tổng số tiền gửi không kỳ hạn, *T* là tiền gửi có kỳ hạn và có kỳ hạn, r_r là tỷ lệ dự trữ bắt buộc trên số tiền gửi không kỳ hạn và r_e là tỷ lệ dự trữ vượt quá mà các NHTM cất giữ để đảm bảo an toàn. Do tại Việt Nam các hợp đồng mua lại và các thị trường phái sinh chưa phát triển nên:

$$MB = C + R$$
$$R = D*(r_r + r_e)$$
$$M_2 = C + D + T$$

Gọi $c = \frac{C}{D}$ và $t = \frac{T}{D}$ ta sẽ có tổng mức cung tiền là:

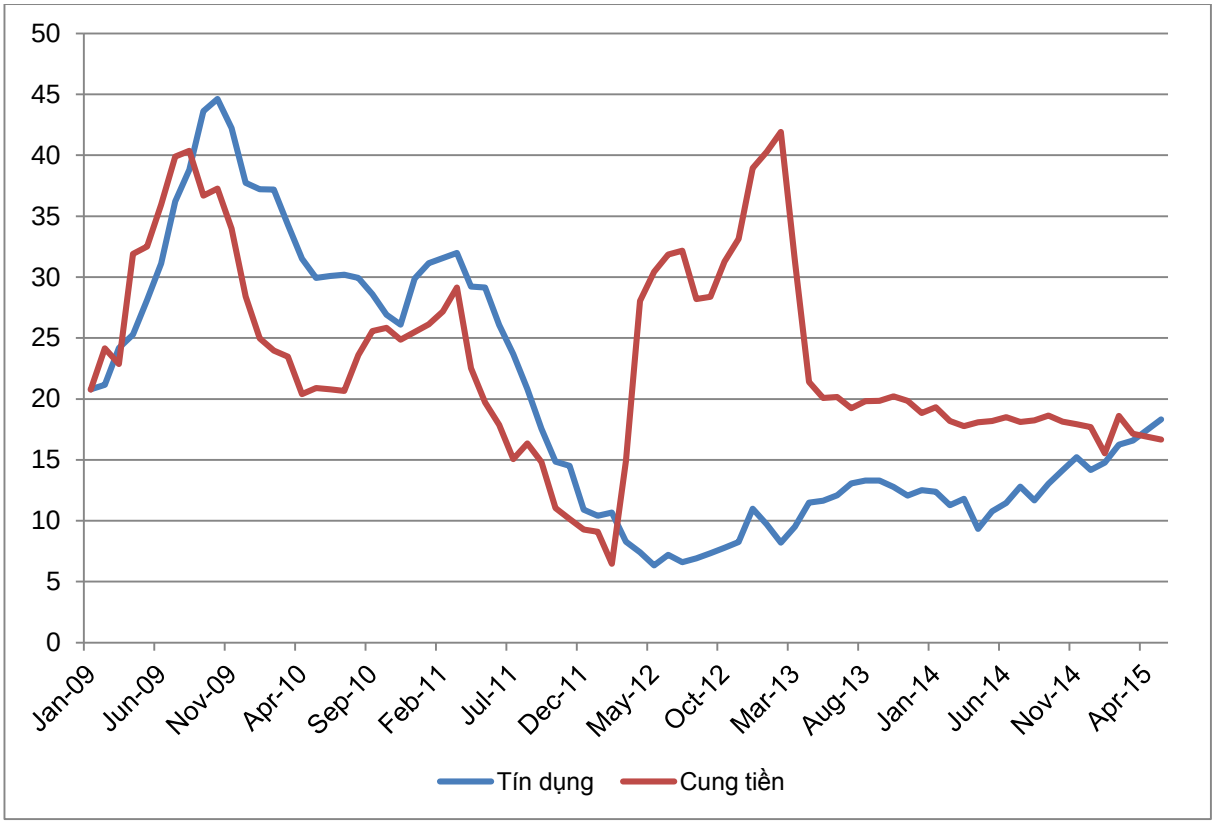
$$M_2 = \frac{1+c+t}{c+r_r+r_e} MB = mm * MB \qquad mm = \frac{1+c+t}{c+r_r+r_e} \quad (1)$$

mm là số nhân tiền tệ.

Vào cuối năm 2009 khi lạm phát bắt đầu tăng cao, niềm tin vào đồng VNĐ giảm người dân giảm các khoản tiền gửi có kỳ hạn *T* do đó số nhân tiền tệ *mm* giảm và tốc độ tăng cung tiền giảm. Sự sụt giảm tiền gửi làm cho các ngân hàng phải gia tăng lãi suất huy động và lãi suất cho vay. Điều này lại làm cho tốc độ tăng tín dụng giảm. Thêm vào đó đầu năm 2011 thực hiện Nghị quyết 11/NQ-CP các NHTM buộc phải cắt giảm dư nợ tín dụng vào những phi sản xuất như chứng khoán, bất động sản, v.v. cũng làm cho tốc độ tăng dự nợ tín dụng giảm mạnh. Đồng thời, trước nguy cơ đổ vỡ NHNN cũng thực hiện các biện pháp siết chặt các tiêu chuẩn an toàn. Tỷ lệ an toàn vốn CAR tăng từ 8% lên 9% kể từ

01/10/2010 đối với các NHTM; tỷ lệ dự trữ bắt buộc đối với dư nợ ngoại tệ được điều chỉnh liên tục trong các tháng 5, 6 và 9/2011. Đối với tiền gửi có kỳ hạn dưới 12 tháng tăng từ mức 4% lên 8%. Những động thái này của NHNN đã làm tăng tỷ lệ dự trữ $r_T + r_e$ và kết quả là làm cho số nhân tiền tệ tiếp tục giảm. Sự biến động khá đồng điệu theo hướng đi xuống của tốc độ tăng dư nợ tín dụng và cung tiền M2 trong giai đoạn 10/2010 đến 1/2012 cho thấy trong giai đoạn này NHNN có vẻ như chưa tác động vào tiền cơ sở *MB* mà chỉ tác động vào số nhân tiền tệ *mm*.

Hình 22: Tốc độ tăng dư nợ tín dụng các tháng, 2010-2014 (so với cùng kỳ)



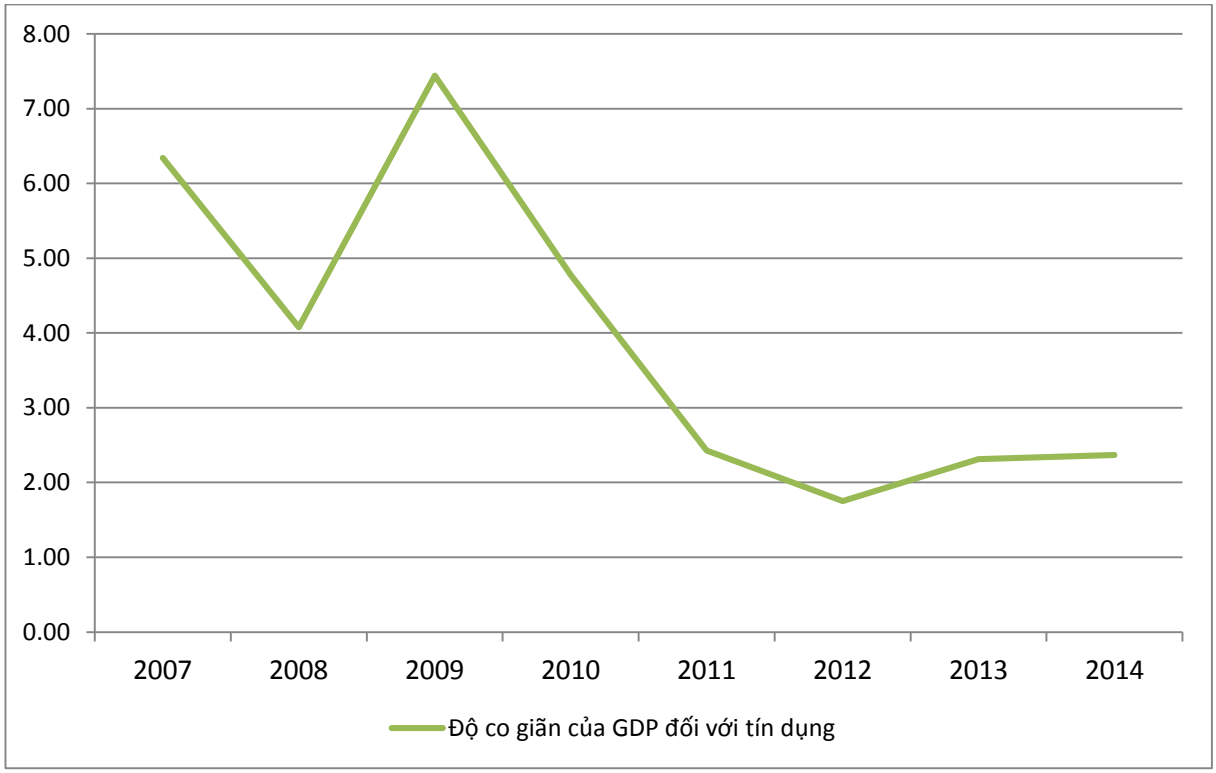
Nguồn: NHNN.

Sau tháng 1/2012 tốc độ tăng cung tiền tăng vọt nhưng tốc độ tăng dư nợ tín dụng vẫn ì ạch. Sự gia tăng mạnh mẽ của M2 có nhiều nguyên nhân: tình trạng đô la hóa giảm, người dân chuyển từ ngoại tệ sang giữ nội tệ trên tài khoản tiết kiệm làm cho tiền gửi *T* tăng và NHNN phải tăng cung tiền để mua vào lượng ngoại tệ này; NHNN thực hiện liên tục các biện pháp cắt giảm dự trữ bắt buộc tại các NHTM[11]; NHNN thực hiện tái cấp vốn cho các NHTM gặp khó khăn thanh

[11] Ngày 02/02/2012, NHNN đã có các văn bản số 29, 30, 31, 32, và 33 thông báo việc áp dụng tỷ lệ dữ trữ bắt buộc theo Thông tư số 20/2010/TT-NHNN ngày 29/9/2010. Theo đó các TCTD có dư nợ cho vay phát triển nông nghiệp nông thôn trên tổng dư nợ bình quân cuối các quý trong năm tài chính liền lề từ 40 - 70% thì tỷ lệ dự trữ bắt buộc bằng VNĐ chỉ bằng 1/5 tỷ lệ dự trữ bắt buộc thông thường tương ứng với từng kỳ hạn tiền gửi.

khoản[12], v.v. Tuy nhiên điều đáng lưu ý là mặc dù tốc độ tăng cung tiền rất mạnh nhưng tốc độ tăng dư nợ tín dụng lại rất thấp. Điều này cho thấy, sự tăng lên của cung tiền phần lớn được các NHTM sử dụng để xử lý nợ xấu, cho vay lẫn nhau trong hệ thống ngân hàng, và chỉ phần nhỏ được đẩy ra làm tăng dư nợ tín dụng. Tốc độ tăng của M2 vượt trội tốc độ tăng của dư nợ tín dụng cho thấy tín dụng tăng lên chủ yếu do lực kéo của sự dư thừa cung tiền, tác động của cầu tín dụng là âm. Nói cách khác nếu tốc độ tăng cung tiền không tăng thì dư nợ tín dụng sẽ giảm chứ không thể tăng. Từ tháng 4/2015 tốc độ tăng dư nợ tín dụng đã vượt qua tốc độ tăng cung tiền, cầu tín dụng bắt đầu phát huy lực kéo và là dấu hiệu cho thấy đà tăng trưởng mới đang được hình thành.

Hình 23: Độ co giãn của GDP đối với tín dụng



Nguồn: TCTK và NHNN.

Một điểm đáng lưu ý đó là mặc dù tốc độ tăng trưởng tín dụng thấp hơn rất nhiều so với thời kỳ 2007-2009 nhưng tốc độ tăng GDP lại giảm chậm hơn nhiều. Chúng tôi đo độ co giãn của GDP theo tín dụng như Hình 23 trên đây. Độ co giãn này cho thấy để có được một điểm phần trăm tăng lên trong GDP thì cần tăng bao nhiêu phần trăm dư nợ tín dụng. Hình 23 cho thấy hệ số co giãn này đã giảm mạnh từ năm 2009 (7,44) xuống còn 1,75 vào năm 2012 và trong 2 năm qua hệ

[12] Thông tư 15/2012/TT-NHNN ngày 04/5/2012 quy định về tái cấp vốn hỗ trợ thanh khoản. Năm 2013 NHNN cũng đã cắt giảm 2 điểm phần trăm lãi suất tái cấp vốn, 3 điểm phần trăm lãi suất tái chiết khấu v.v.

số này biến động xung quanh giá trị 2. Như vậy có thể thấy trong một chừng mực nào đó hiệu quả của đồng vốn tín dụng trong thúc đẩy tăng trưởng đã có những chuyển biến tích cực khi hướng vào những khu vực sản xuất thực của nền kinh tế, làm động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, góp phần hạn chế rủi ro lạm phát tăng cao như những năm trước đây.

Thêm vào đó thời kỳ tăng trưởng cao cũng là thời kỳ thâm hụt cán cân thương mại lớn. Năm 2007 cán cân thương mại thâm hụt 14.203,3 triệu USD đã làm GDP giảm 18,35% (theo giá trị USD hiện hành) trong khi đó thời 2012, 2013 cán cân thương mại hầu như không gây hiệu ứng âm cho GDP và trong năm 2014 cán cân thương mại đã đóng góp tăng trưởng tới 1,14 điểm phần trăm tăng trưởng. Như vậy tăng trưởng tín dụng thấp nhưng nếu có thể làm tăng xuất khẩu thì vẫn có thể có tăng trưởng GDP cao.

Hơn nữa, tốc độ tăng dư nợ tín dụng đo bằng đồng tiền danh nghĩa trong khi tốc độ tăng GDP đo bằng đồng tiền có giá trị cố định. Do đó tốc độ mất giá của đồng tiền (lạm phát) cao những năm tăng trưởng tín dụng cao có thể làm cho GDP danh nghĩa tăng cao nhưng GDP thực tế tăng ở mức độ vừa phải. Những năm gần đây tốc độ lạm phát giảm, làm cho tốc độ tăng GDP thực tế gần sát với tốc độ tăng GDP danh nghĩa do đó tín dụng tăng thấp có thể làm GDP danh nghĩa tăng thấp nhưng không ảnh hưởng nhiều đối với GDP thực tế.

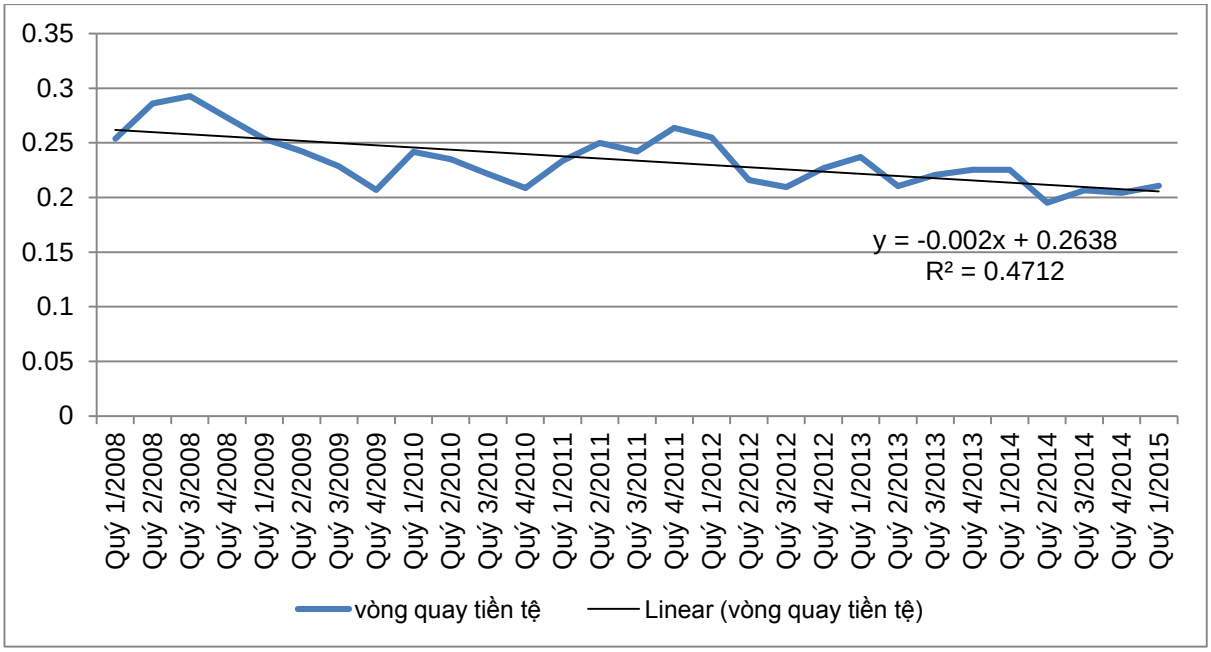
Cơ cấu tín dụng theo loại tiền có hướng cân đối hơn: tỷ trọng tín dụng bằng VNĐ tăng 81% năm 2012 lên 85% năm 2013; trong khi đó, tỷ trọng tín dụng bằng ngoại tệ giảm từ 19% năm 2012 xuống 15% năm 2013. Tỷ trọng vốn ngắn hạn đã giảm từ khoảng 70% trong những năm 2006-2009 nay hạ xuống còn khoảng 58%-59%; tín dụng trung dài hạn tăng lên đến 41-42%. Tỷ trọng vốn ngắn hạn cho vay trung, dài hạn đến 30/4/2014 còn hơn 18%. Như vậy, các rủi ro phát sinh từ vấn đề sai lệch kép đã giảm dần.

2.3.2.3 Vòng quay tiền tệ

Nền kinh tế có vòng quay tiền tệ càng cao thì càng năng động, và nhờ đó tác động của tăng cung tiền lên tăng trưởng càng lớn. Ngược lại khi vòng quay tiền tệ giảm, các hoạt động kinh tế sút giảm và tác động của cung tiền lên tăng trưởng giảm.

Sử dụng số liệu của NHNN về cung tiền và số liệu GDP danh nghĩa theo quý của TCTK chúng tôi xác định vòng quay tiền tệ theo quý (*V*), sau đó khử tính mùa vụ của chỉ số này.

Hình 24: Vòng quay tiền tệ qua các quý đã điều chỉnh theo yếu tố mùa vụ



Nguồn: tính toán từ số liệu của NHNN (M2) và TCTK (GDP danh nghĩa theo quý).

Hình 24 cho thấy từ năm 2008 đến nay vòng quay tiền tệ có xu hướng giảm nhẹ khá đều đặn. Điều này cho thấy mặc dù GDP đã có dấu hiệu phục hồi, kinh tế vĩ mô trở nên ổn định hơn nhưng do tốc độ tăng tín dụng trong nền kinh tế còn thấp do đó mức độ lưu chuyển hàng hóa trong nội bộ nền kinh tế vẫn tiếp tục giảm làm cho vòng quay tiền giảm. Nếu vòng quay tiền tệ có thể phục hồi lại tại mức trung bình của năm 2008 thì với mức độ tăng cung tiền hiện nay có thể làm cho GDP danh nghĩa tăng thêm 25%. Để phục hồi lại giá trị của vòng quay tiền tệ, thì chỉ số quan trọng nhất đó chính là tốc độ tăng dư nợ tín dụng. Giải quyết nợ xấu, giảm lãi suất cho vay, tái cơ cấu mạnh mẽ các doanh nghiệp là những giải pháp để thúc đẩy tín dụng qua đó làm tăng vòng quay tiền và cuối cùng là tăng trưởng.

2.4 Chính sách tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

2.4.1 Chính sách

Chủ trương tái cơ cấu DNNN được xác định trong Nghị quyết Hội nghị Trung ương ba (Khóa XI). Tiếp đó, tháng 10/2012, tại Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI, Trung ương đã có Kết luận số 50-KL/TW về Đề án Tiếp tục đổi mới, sắp xếp, nâng cao hiệu quả DNNN, trong đó đề ra nhiều định hướng tiếp tục đổi mới, sắp xếp, nâng cao hiệu quả DNNN trong thời gian tới. Theo đó "Doanh nghiệp Nhà nước của Việt Nam chỉ tập trung vào những khâu, công đoạn then chốt của các lĩnh vực: An ninh, quốc phòng; độc quyền tự

nhiên; cung cấp hàng hoá dịch vụ công thiết yếu; và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sức lan toả lớn; Sớm chấm dứt tình trạng đầu tư dàn trải ngoài ngành và hoàn thành việc thoái vốn nhà nước tại các doanh nghiệp có dưới 50% vốn nhà nước".

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 TĐKT, TCTNN giai đoạn 2011-2015. Mục tiêu của Đề án ban hành kèm Quyết định là nhằm cơ cấu lại hệ thống DNNN hợp lý hơn, tập trung vào ngành, lĩnh vực then chốt, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội và quốc phòng, an ninh, làm nòng cốt để kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô. Ngoài ra, việc tái cơ cấu nhằm nâng cao sức cạnh tranh, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu đối với doanh nghiệp kinh doanh; hoàn thành nhiệm vụ sản xuất, cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội, quốc phòng, an ninh đối với doanh nghiệp hoạt động công ích.

2.4.1.1 Thoái vốn đầu tư ngoài ngành

Nghị định 128/2014/NĐ-CP được ban hành ngày 31/12/2014 thay thế cho Nghị định 109/2008/NĐ-CP. Nghị định 128/2014/NĐ-CP đưa ra những thay đổi về nguyên tắc chuyển giao doanh nghiệp, chính sách đối với người lao động, tổ chức thực hiện chuyển giao doanh nghiệp, và nguyên tắc xử lý tài sản, tài chính, công nợ khi chuyển giao doanh nghiệp.

Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg ngày 18/6/2014 của Thủ tướng Chính phủ ban hành tiêu chí, danh mục phân loại DNNN. Quyết định nêu rõ những ngành nghề của các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, của những doanh nghiệp thực hiện sắp xếp, CPH mà Nhà nước nắm giữ từ 75% tổng số cổ phần trở lên, của những doanh nghiệp thực hiện sắp xếp, CPH mà Nhà nước nắm giữ từ 65% đến dưới 75% tổng số cổ phần và cuối cùng là của những doanh nghiệp thực hiện sắp xếp, CPH mà Nhà nước chiếm giữ từ 50% đến 65% tổng số cổ phần. Như vậy, Quyết định giúp cung cấp cơ sở để phân loại và đẩy mạnh sắp xếp, đổi mới DNNN hiện có. Quyết định này thay thế Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 04/3/2011 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 06/8/2014.

Nghị định số 71/2013/NĐ-CP ngày 11/7/2013 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Nghị định cũng nêu các quy định đối với việc đầu tư vốn ra ngoài doanh nghiệp của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước: doanh nghiệp không được góp vốn hoặc đầu tư vào lĩnh vực bất động sản (trừ các doanh

nghiệp có ngành nghề kinh doanh chính là bất động sản); không được góp vốn, mua cổ phần tại ngân hàng, công ty bảo hiểm, công ty chứng khoán, Quỹ đầu tư mạo hiểm, quỹ đầu tư chứng khoán hoặc công ty đầu tư chứng khoán, trừ các trường hợp đặc biệt theo quy định của Thủ tướng Chính phủ; và các hình thức quy định góp vốn và nhận góp vốn khác nhằm hạn chế tình trạng đầu tư chéo của doanh nghiệp.

2.4.1.2 Đẩy mạnh cổ phần hóa

Ngày 06/3/2014, Chính phủ đã ban hành Nghị Quyết số 15/NQ-CP về một số giải pháp đẩy mạnh CPH, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Nghị quyết ngoài việc quy trách nhiệm cho người đứng đầu các bộ hoặc các tỉnh về tiến độ CPH và thoái vốn đầu tư ngoài ngành đã đưa ra những định hướng cụ thể để thực hiện mục tiêu này. Điểm mấu chốt nhất của Nghị quyết là cho phép DNNN được thoái vốn các khoản đầu tư ngoài ngành dưới mệnh giá hoặc dưới giá trị sổ sách kế toán của doanh nghiệp sau khi đã trừ đi khoản dự phòng tổn thất các khoản đầu tư tài chính. Đây được xem là giải pháp quan trọng giúp cởi nút thắt cản trở việc thoái vốn diễn ra trong mấy năm vừa qua trong bối cảnh thị trường chứng khoán chưa thực sự khởi sắc. Bên cạnh điểm quan trọng trên, Nghị quyết đã cho phép các DNNN được chủ động trong việc xây dựng phương án thoái vốn. Thứ nhất là cho doanh nghiệp được quyền chủ động thoái vốn như đấu giá cổ phần công khai tại các doanh nghiệp chưa niêm yết hoặc chào bán ra công chúng số cổ phần mà DNNN đã đầu tư tại các công ty đại chúng. Thứ hai, đối với việc thoái vốn tại các công ty đầu tư tài chính, các NHTM của các TĐKT, TCTNN, có thể giao các NHTM nhà nước mua lại hoặc chuyển NHNN làm đại diện chủ sở hữu. Và thứ ba, giao Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) xem xét, mua lại các khoản đầu tư ngoài ngành, lĩnh vực sản xuất kinh doanh chính của các TĐKT, TCTNN, công ty 100% vốn nhà nước vào lĩnh vực bảo hiểm, ngân hàng nếu sau khi đã thực hiện các biện pháp nêu trên mà vẫn thoái vốn không thành công. Với nội dung như vậy, sau năm 2015, các DNNN dự kiến sẽ thoái được toàn bộ vốn khỏi các lĩnh vực kinh doanh không thuộc chức năng và nhiệm vụ của mình.

Chỉ thị số 06/CT-TTg ngày 12/3/2014 của Thủ tướng Chính phủ yêu cầu các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các TĐKT, TCTNN tập trung thực hiện đẩy mạnh tái cơ cấu DNNN. Trong đó, Thủ tướng Chính phủ yêu cầu Bộ Tài chính trong tháng 4/2014, trình Thủ tướng Chính phủ dự thảo Quyết định pháp quy hóa Nghị quyết số 15/NQ-CP ngày 6/3/2014 của Chính phủ về một số giải pháp đẩy mạnh CPH,

thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp và hướng dẫn các Bộ, ngành, địa phương, TĐKT, TCTNN thực hiện.

Nghị định số 189/2013/NĐ-CP ngày 20/11/2013 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 59/2011/NĐ-CP ngày 18/7/2011 về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần. Một trong những sửa đổi bổ sung là xác định lại giá trị quyền sử dụng đất khi chuyển đổi DNNN. Nghị định là một trong những văn bản quy phạm pháp luật quan trọng tạo điều kiện đẩy nhanh quá trình thực hiện tái cơ cấu của các DNNN, đặc biệt là quá trình CPH, và thực hiện công khai, minh bạch theo nguyên tắc thị trường; khắc phục tình trạng CPH khép kín trong nội bộ doanh nghiệp; gắn với phát triển thị trường vốn, thị trường chứng khoán.

2.4.1.3 Minh bạch hóa các hoạt động quản lý doanh nghiệp nhà nước

Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 36/2014/QĐ-TTg ngày 18/6/2014 và có hiệu lực kể từ ngày 05/8/2015, ban hành Quy chế công bố thông tin hoạt động của công ty công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (TNHH MTV) do Nhà nước làm chủ sở hữu. Các thông tin cần công bố bao gồm: (1) Báo cáo tình hình hoạt động của doanh nghiệp (trong vòng 05 ngày làm việc sau khi Báo cáo được cơ quan thực hiện quyền chủ sở hữu chấp thuận và Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty phê duyệt); (2) Báo cáo tài chính 6 tháng và báo cáo tài chính năm được kiểm duyệt của doanh nghiệp (trong vòng 05 ngày sau khi được phê duyệt), Tiền lương, tiền thưởng của doanh nghiệp; (3) Chiến lược và kế hoạch phát triển dài hạn của doanh nghiệp (trong vòng 05 ngày sau khi được phê duyệt); (4) Kế hoạch sản xuất kinh doanh và đầu tư hàng năm của doanh nghiệp kèm theo các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh, đầu tư trong năm liền trước năm kế hoạch của doanh nghiệp trong vòng 05 ngày làm việc sau khi kế hoạch sản xuất kinh doanh, kế hoạch đầu tư được cấp có thẩm quyền phê duyệt; (5) Kế hoạch sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp và kết quả thực hiện trước ngày 31 tháng 01 của năm liền sau năm thực hiện. Tuy nhiên, yêu cầu công bố thông tin theo quy chế này không áp dụng cho các công ty TNHH MTV của Bộ Quốc phòng và Bộ Công an cũng như các DNNN hoạt động trong lĩnh vực ngân hàng mà do quy định của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Bộ trưởng Bộ Công an và quy định của pháp luật chuyên ngành. Quyết định giúp bảo đảm tăng cường công khai, minh bạch về hoạt động của doanh nghiệp, phù hợp với yêu cầu và quy định chung.

Ngày 25/6/2013, Chính phủ ban hành kèm theo Nghị định số 61/2013/NĐ-CP Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn

nhà nước. Quy chế này đưa ra 5 chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, từ đó, doanh nghiệp được phân làm 3 loại: A, B và C. Một trong những nội dung đáng lưu ý trong quy chế này là các trường hợp giám sát tài chính đặc biệt khi doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ, có hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu vượt quá mức an toàn theo quy định; có số lỗ phát sinh từ 30% vốn chủ sở hữu trở lên hoặc số lỗ lũy kế lớn hơn 50% vốn chủ sở hữu v.v. Nếu doanh nghiệp thuộc diện giám sát đặc biệt 2 năm liên tục vẫn thua lỗ thì phải thực hiện chuyển đổi sở hữu hoặc giải thể, phá sản theo quy định. Quy chế bạn hành kèm Nghị định còn đưa ra các quy định về công khai thông tin tài chính đối với các đối tượng được áp dụng. Với những quy định đó, Quy chế giúp đánh giá đúng thực trạng, hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, kịp thời giúp doanh nghiệp khắc phục tồn tại, hoàn thành mục tiêu, kế hoạch kinh doanh. Đồng thời, Quy chế cũng giúp Nhà nước, chủ sở hữu vốn đầu tư vào doanh nghiệp khác, cơ quan quản lý nhà nước về tài chính doanh nghiệp kịp thời phát hiện các yếu kém trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp để có cảnh báo và đề ra biện pháp chấn chỉnh kịp thời; thực hiện việc công khai minh bạch hóa tình hình tài chính của doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước.

2.4.1.4 Chuẩn hóa các loại hình doanh nghiệp nhà nước

Về tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước

Nghị định số 69/2014/NĐ-CP đã được ban hành ngày 15/7/2014 thay thế cho Nghị định 101/2009/NĐ-CP, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/9/2014 quy định rõ các TĐKT dự kiến được thành lập phải đáp ứng các điều kiện, gồm: Ngành, lĩnh vực kinh doanh chính thuộc ngành, lĩnh vực sản suất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ đặc biệt quan trọng trong đảm bảo an ninh quốc gia về kinh tế; Tạo nền tảng về hạ tầng kinh tế quốc gia, tạo động lực nâng cao khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp và toàn bộ nền kinh tế. Nếu không đáp ứng các yêu cầu trên, TĐKT, TCTNN sẽ phải chấm dứt hoạt động dưới hình thức TĐKT, TCTNN. Thêm vào đó, TĐKT, TCTNN thành lập theo các hình thức sau: Sáp nhập hoặc hợp nhất doanh nghiệp; Mua lại cổ phần hoặc phần vốn góp; Đầu tư, góp vốn bằng tài sản hữu hình hoặc vô hình; Các hình thức liên kết khác do các doanh nghiệp tự thỏa thuận, không trái các quy định pháp luật. Chính phủ chỉ xem xét lựa chọn TCTNN làm nòng cốt hình thành TĐKT và thành lập mới các TĐKT, TCTNN khi đáp ứng đầy đủ các điều kiện quy định. Cụ thể, TCTNN được lựa chọn làm nòng cốt hình thành TĐKT phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện: Kinh doanh có lãi trong ba 3 năm liên tiếp; Tình hình tài chính được chủ sở hữu đánh giá ở mức độ bảo đảm an toàn; Trình độ nguồn nhân lực và NSLĐ cao hơn mức trung bình của các doanh nghiệp khác hoạt động trong cùng ngành, lĩnh vực hoạt

động; Trình độ trang thiết bị, công nghệ ở mức tiên tiến; quản lý hiện đại; Quản lý có hiệu quả cổ phần, phần vốn góp tại các doanh nghiệp khác; Hoạt động trong phạm vi toàn quốc và ở nước ngoài. Đặc biệt, công ty mẹ trong TĐKT phải có vốn điều lệ không thấp hơn 10.000 tỷ đồng; TĐKT phải có tối thiểu 50% số công ty con hoạt động trong những khâu, công đoạn then chốt trong ngành, lĩnh vực kinh doanh chính. Đối với TCTNN, phải đáp ứng điều kiện vốn điều lệ của công ty mẹ không thấp hơn 1.800 tỷ đồng. Mặt khác, không cho phép góp vốn, mua cổ phần của doanh nghiệp giữ quyền chi phối trong cùng một TĐKT, TCTNN. Các doanh nghiệp bị chi phối trong cùng một TĐKT, TCTNN không được góp vốn, mua cổ phần để sở hữu chéo lẫn nhau. Bên cạnh đó, Chính phủ quy định, TĐKT, TCTNN thành lập và hoạt động không quá ba cấp doanh nghiệp.

Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên

Ngày 14/3/2014, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 19/2014/NĐ-CP về ban hành Điều lệ mẫu của công ty TNHH MTV do Nhà nước làm chủ sở hữu. Việc ban hành Điều lệ mẫu kèm theo Nghị định này có tính chất như một văn bản định hướng nội dung cơ bản của điều lệ ở các doanh nghiệp, đảm bảo tính đúng đắn trong việc định hướng hoạt động của doanh nghiệp sở hữu nhà nước cũng như hướng dẫn và hỗ trợ các doanh nghiệp trong xây dựng điều lệ cụ thể.

Quyết định số 35/2013/QĐ-TTg ngày 07/6/2013 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế hoạt động của Kiểm soát viên công ty TNHH MTV do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Quy chế ban hành theo Quyết định này đưa ra các tiêu chuẩn, điều kiện, chế độ hoạt động, nhiệm vụ, trách nhiệm, quyền hạn, nghĩa vụ của Kiểm soát viên và mối quan hệ của Kiểm soát viên đối với các cá nhân, tổ chức có liên quan của công ty TNHH MTV do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Việc ban hành Quy chế này hướng tới mục tiêu tăng cường sự giám sát của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp, đưa hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp hiệu quả hơn.

Nghị định số 172/2013/NĐ-CP ngày 13/11/2013 về thành lập, tổ chức lại, giải thể công ty trách nhiệm hữu hạn là công ty con của công ty TNHH MTV do Nhà nước chủ sở hữu; Nghị định số 50/2013/NĐ-CP ngày 17/5/2013 của Chính phủ quy định quản lý lao động, tiền lương và tiền thưởng đối với người lao động làm việc trong công ty TNHH MTV do Nhà nước làm chủ sở hữu; Nghị định số 51/2013/NĐ-CP ngày 17/5/2013 của Chính phủ quy định chế độ tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với thành viên Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty, Kiểm soát viên, Tổng giám đốc hoặc Giám đốc, Phó Tổng giám đốc hoặc Phó Giám đốc, Kế toán trưởng trong công ty TNHH MTV do Nhà nước làm chủ sở

hữu. Các Nghị định điều chỉnh việc cơ cấu tổ chức quản trị của các DNNN mà cụ thể là các công ty TNHH MTV do Nhà nước làm chủ sở hữu.

Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 về thành lập, tổ chức lại, giải thể công ty TNHH MTV do Nhà nước chủ sở hữu; quy định cụ thể về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Đây là một văn bản pháp lý quan trọng điều chỉnh các nguyên tắc phân công, phân cấp trong thực hiện quyền, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước mang tính xuyên suốt, từ cấp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ, địa phương cho đến từng DNNN.

Về Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước SCIC

Nghị định số 151/2013/NĐ-CP ngày 01/11/2013 phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động của SCIC. Nghị định bên cạnh quy định về chức năng, nhiệm vụ và cơ chế hoạt động của SCIC còn quy định về việc quản lý và đầu tư kinh doanh vốn nhà nước. Một trong những nội dung quan trọng của Nghị định là tạo cơ chế đẩy mạnh thoái vốn nhà nước tại các doanh nghiệp chuyển giao cho SCIC, tạo điều kiện tích tụ tập trung vốn đầu tư vào các ngành, lĩnh vực then chốt, trọng yếu của nền kinh tế.

2.4.1.5 Đổi mới quản trị doanh nghiệp

Quyết định số 704/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 11/6/2012 phê duyệt Đề án đổi mới quản trị doanh nghiệp theo thông lệ kinh tế thị trường. Trên cơ sở thông lệ quốc tế[13], Việt Nam đã tiến hành các biện pháp chủ yếu sau: (i) áp đặt DNNN thực hiện các luật kinh doanh chung như doanh nghiệp tư nhân; (ii) xác định rõ hơn trách nhiệm giải trình đối với hoạt động của DNNN và tăng cường giám sát DNNN, công bố rõ ràng mục tiêu hoạt động của khu vực DNNN (Nghị định số 99/2012/NĐ-CP, Luật Quản lý sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào SXKD tại doanh nghiệp 2014); (iii) đối xử công bằng với các cổ đông nhỏ trong doanh nghiệp có cổ phần chi phối của Nhà nước thông qua cải thiện cơ chế thực thi Luật Doanh nghiệp; (iv) áp dụng chuẩn mực công khai thông tin của công ty đại chúng vào DNNN (Quyết định số 36/2014/QĐ-TTg); (v) tăng cường năng lực và trách nhiệm của Hội đồng thành viên trong các DNNN theo hướng gia tăng quyền tự

[13] Ngân hàng Thế giới (2014): Các yếu tố chính nâng cấp khung quản trị công ty là: phát triển một khung pháp lý và quy định vững mạnh đối với quản trị các DNNN, nâng cao vai trò chủ sở hữu của Nhà nước, hình thành nên hệ thống giám sát hoạt động để có thể giải trình, tăng cường kỷ luật tài chính và tài khoá đối với các DNNN, chuyên nghiệp hoá hội đồng quản trị DNNN, tăng cường tính minh bạch và cung cấp thông tin, bảo vệ quyền lợi của những người nắm giữ cổ phần trong các công ty sỡ hữu hỗn hợp, tạo dựng sự ủng hộ trong thực thi và năng lực thực thi.
Hướng dẫn của OECD về quản trị công ty tại các DNNN (2005) cho rằng: Đảm bảo một khung pháp lý và quy định hiệu quả đối với các DNNN, đối xử công bằng với các cổ đông, xây dựng quan hệ tốt với các cổ đông, Hội đồng quản trị phải đảm bảo tính minh bạch, cung cấp thông tin và có trách nhiệm.

chủ đồng thời với việc gia tăng hoạt động giám sát từ phía chủ sở hữu nhà nước, v.v. Nhờ vậy, quản trị DNNN đã được cải thiện một bước tuy kết quả vẫn còn hạn chế.

Nghị định số 206/2013/NĐ-CP ngày 09/12/2013 về quản lý nợ của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Nghị định quy định những nguyên tắc và cách thức quản lý nợ, xử lý các khoản nợ tồn đọng của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Nghị định cũng đưa ra một số nội dung về hướng dẫn giám sát, đánh giá khả năng thanh toán nợ của doanh nghiệp, cũng như hướng dẫn chế độ trích lập và sử dụng các khoản dự phòng phải thu khó đòi. Nghị định được ban hành nhằm tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu; khắc phục những bất cập, hạn chế của quy định hiện hành về quản lý và xử lý nợ tồn đọng đối với các DNNN; tạo cơ sở pháp lý cho việc quản lý nợ tại doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu.

Chỉ thị số 17/CT-TTg ngày 09/8/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường quản lý, kiểm soát việc nhập khẩu công nghệ, máy móc, thiết bị của doanh nghiệp. Theo đó, yêu cầu bắt buộc trong hồ sơ dự án đầu tư phải có nội dung giải trình về công nghệ kèm theo danh mục máy móc, thiết bị dự kiến nhập khẩu. Các dự án đầu tư phải được tiến hành thẩm tra nội dung về công nghệ, danh mục máy móc, thiết bị, dây chuyền công nghệ. Các doanh nghiệp chỉ được nhập khẩu máy móc, thiết bị, dây chuyền công nghệ mới, ưu tiên nhập khẩu máy móc, thiết bị có trình độ công nghệ tiên tiến, cao phù hợp với dự án đầu tư đã được phê duyệt, khuyến khích nhập khẩu máy móc, thiết bị có tính năng vượt trội về tiết kiệm năng lượng và tài nguyên, thân thiện môi trường. Trong trường hợp cần thiết phải nhập khẩu máy móc, thiết bị, dây chuyền công nghệ đã qua sử dụng, phải đáp ứng các yêu cầu theo hướng dẫn của Bộ Khoa học và Công nghệ. Chỉ thị do đó hướng đến mục tiêu chấn chỉnh, ngăn chặn tình trạng nhập khẩu máy móc, thiết bị cũ, lạc hậu, chất lượng, không đáp ứng yêu cầu sản xuất, kinh doanh, làm tăng giá thành sản phẩm, gây ô nhiễm môi trường.

Một số Bộ như Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Quốc phòng đã xây dựng và ban hành hang loạt văn bản hướng dẫn cụ thể nhiều nội dung tại Nghị định như: Quy chế hoạt động của kiểm soát viên; quy trình cử người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp; quy định về việc lập, thẩm định, phê duyệt danh mục dự án đầu tư nhóm A, B hàng năm; việc quản lý, giám sát, đánh giá hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

Ngoài ra cho đến nay các Bộ cũng đã và đang soạn thảo các văn bản pháp luật khác nhằm thúc đẩy quá trình tái cơ cấu các DNNN theo hướng thị trường như:

- Dự thảo Quy chế quản trị công ty TNHH MTV do Nhà nước làm chủ sở hữu. Dự thảo đang được xây dựng và dự kiến ban hành vào năm 2015. Mục tiêu của Quy chế mới gồm có: (1) Hướng dẫn thực hiện những điểm mới trong Luật Doanh nghiệp và Luật Quản lý và sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; (2) Làm rõ những nội dung quản trị công ty, cách thức thực hiện quyền chủ sở hữu trong nội bộ cơ quan đại diện, làm rõ trách nhiệm giải trình trong thực hiện nghĩa vụ quyền sở hữu; (3) Làm rõ các hình thức giao dịch với các bên liên quan và (5) Công khai và minh bạch hóa các quan hệ bên trong công ty.

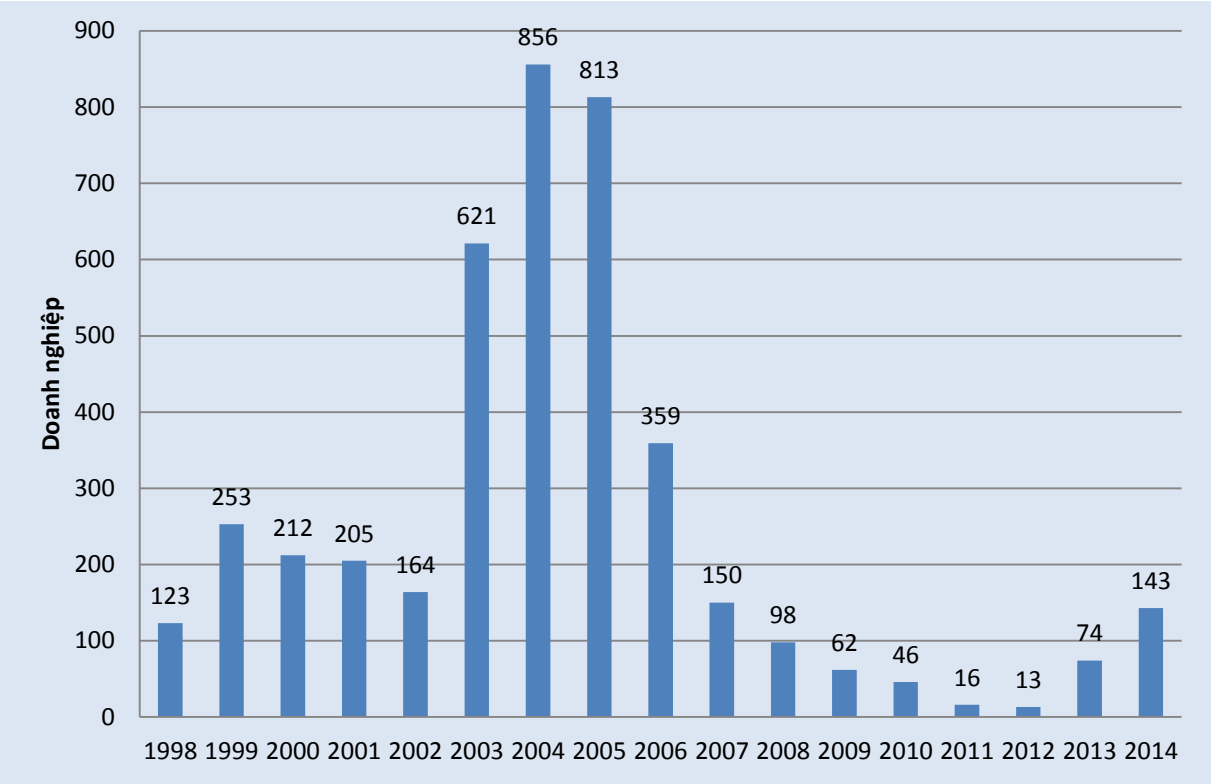
- Dự thảo Đề án thành lập cơ quan chuyên trách thực hiện quyền chủ sở hữu tại doanh nghiệp được giao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương hoàn thành trong quý IV/2013 để trình Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ (Chỉ thị 11/CT-Ttg). Hiện tại Dự thảo Đề án đang được nghiên cứu xây dựng với mục tiêu góp phần tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu của các cơ quan quản lý nhà nước, nâng cao hiệu quả hoạt động, tính chuyên nghiệp trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước, từ đó nâng cao hiệu quả đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp, thực hiện được các mục tiêu của Nhà nước giao cho DNNN và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường. Điểm quan trọng của Dự thảo là việc lựa chọn mô hình cơ quan nhà nước độc lập chuyên trách thực hiện tập trung chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước bởi mô hình này có nhiều ưu điểm và khắc phục được các hạn chế quan trọng của mô hình cũ, đồng thời do bối cảnh trong nước có nhiều thuận lợi liên quan đến việc đẩy mạnh tái cơ cấu DNNN và quyết tâm chính trị cao.

2.4.2 Một số kết quả đạt được

2.4.2.1 Cổ phần hóa

Tổng số doanh nghiệp CPH từ năm 1998 đến năm 2014 là 4.208 doanh nghiệp, trong đó phần lớn được CPH trong giai đoạn 2003-2006. Số doanh nghiệp 100% vốn nhà nước tính đến 31/12/2014 còn khoảng 800 doanh nghiệp (chưa kể nông, lâm trường quốc doanh).

Hình 25: Số doanh nghiệp cổ phần hóa qua các năm



Nguồn: tổng hợp từ các báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Hình 25 cho thấy tốc độ CPH được đẩy mạnh trong giai đoạn 2000-2005 và giảm mạnh trong giai đoạn 2006-2012. Đặc biệt trong năm 2012 chỉ có 13 doanh nghiệp được CPH. Để thực hiện tái cơ cấu DNNN, Thủ tướng Chính phủ đã hoàn thành phê duyệt các Đề án sắp xếp, đổi mới DNNN giai đoạn 2011- 2015 của các Bộ, ngành, địa phương, TĐKT, TCTNN. Theo các Đề án này, đến năm 2015, CPH 531 doanh nghiệp; sáp nhập, hợp nhất 25 doanh nghiệp; giải thể, phá sản 16 doanh nghiệp và giao, bán 10 doanh nghiệp. Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án tái cơ cấu 17 TĐKT, TCTNN thuộc thẩm quyền, CPH 19 TCTNN. Các Bộ, ngành, địa phương đã phê duyệt 46 Đề án của các TCTNN trực thuộc. Nội dung mấu chốt là xác định rõ lĩnh vực hoạt động, ngành nghề sản xuất, kinh doanh chính, tái cơ cấu tài chính; danh sách doanh nghiệp CPH, thoái vốn, tỷ lệ vốn điều lệ Nhà nước nắm giữ và tiến độ thực hiện, đổi mới toàn diện, mạnh mẽ quản trị doanh nghiệp; nâng cao hiệu quả, sức cạnh tranh, trình độ công nghệ và NSLĐ, v.v.

Triển khai các đề án trên, từ năm 2011 đến hết năm 2014, cả nước đã sắp xếp được 347 doanh nghiệp[14], trong đó CPH 242 doanh nghiệp và sắp xếp theo

[14] Riêng năm 2014 đã sắp xếp được 167 doanh nghiệp, chuyển 1 doanh nghiệp thành công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, giải thể 3 doanh nghiệp, bán 3 doanh nghiệp, sáp nhập 14 doanh nghiệp và đề nghị phá sản 3 doanh nghiệp.

các hình thức khác 101 doanh nghiệp. So với năm 2013, số doanh nghiệp được sắp xếp năm 2014 cao gấp 1,65 lần; số doanh nghiệp CPH gấp gần 2 lần; số vốn nhà nước thoái được gấp hơn 6 lần, đạt 6.076 tỷ đồng. Như vậy có thể thấy quá trình CPH DNNN đã được tái khởi động mạnh mẽ và đã đạt được một số kết quả khả quan mặc dù chưa được như kế hoạch đặt ra.

Kế hoạch năm 2015, cả nước còn phải CPH 289 doanh nghiệp. Tính đến hết quý I/2015, 29 doanh nghiệp (3 TCTNN và 26 doanh nghiệp) được phê duyệt phương án CPH, 260 doanh nghiệp còn lại đều đã thành lập ban chỉ đạo, trong đó, 207 doanh nghiệp đang tiến hành xác định giá trị doanh nghiệp, 81 doanh nghiệp đã có quyết định công bố giá trị doanh nghiệp năm 2014 cũng đã CPH được 71 doanh nghiệp con số này thấp hơn nhiều so với mục tiêu CPH 200 DNNN trong năm 2014.

Các doanh nghiệp CPH bắt buộc phải niêm yết trên thị trường UPCoM. Quyết định số 51/2014/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, Văn bản số 2660/BTC-UBCK của Bộ Tài chính hướng dẫn chi tiết một số vấn đề liên quan đến thoái vốn thông qua đấu giá cổ phần và việc niêm yết, đăng ký giao dịch của các doanh nghiệp CPH. DNNN sau CPH khi đáp ứng đủ điều kiện là công ty đại chúng theo quy định của Điều 25 Luật Chứng khoán (vốn điều lệ từ 10 tỷ đồng trở lên, có ít nhất 100 cổ đông) phải thực hiện việc đăng ký giao dịch trên Sở giao dịch chứng khoán Hà Nội trong thời hạn 90 ngày kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp. Quy định này đã tạo điều kiện cho các nhà đầu tư sớm được giao dịch cổ phiếu sau CPH, qua đó cũng góp phần tạo tính thanh khoản cho cổ phiếu của doanh nghiệp và tạo cơ hội cho các doanh nghiệp tập dượt về các chế độ như công bố thông tin, báo cáo tài chính, v.v. trước khi lên sàn niêm yết.

Đáng chú ý là số doanh nghiệp thực hiện đấu giá CPH và thoái vốn qua 2 Sở giao dịch chứng khoán trong năm ngoái cao gấp 1,4 lần so với cả 3 năm trước. Đến nay đã có 23 Bộ, ngành, địa phương, TĐKT trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt phương án sắp xếp DNNN theo tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Thủ tướng đã phê duyệt 19 phương án, trong đó bổ sung 106 doanh nghiệp CPH năm 2015 và 109 doanh nghiệp CPH giai đoạn 2016-2020.

Cho đến năm 2014 tổng tài sản của các DNNN tăng đạt 3,2 triệu tỷ đồng, vốn nhà nước cũng được bảo toàn và tăng lên 1,2 triệu tỷ đồng. Doanh thu, lợi nhuận, thu nhập người lao động đều tăng lên. Đặc biệt, CPH đã tạo ra những doanh nghiệp mới, đa sở hữu, thu hút được vốn đầu tư ngoài xã hội, từ đó góp

phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, nhất là thị trường vốn và thị trường chứng khoán.

Tuy nhiên quá trình CPH còn chậm do còn một số vướng mắc liên quan đến hoàn nhập các khoản dự phòng vào vốn nhà nước; xác định giá trị doanh nghiệp để CPH; xác định giá trị các khoản đầu tư dài hạn; giá trị tiềm năng, tài sản đã hết khấu hao; định giá lại các khoản đầu tư tài chính tại thời điểm chuyển doanh nghiệp thành công ty cổ phần; xác định giá cổ phiếu bán cho người lao động v.v. cũng như quy trình thẩm định sắp xếp công ty nông, lâm nghiệp còn chậm.

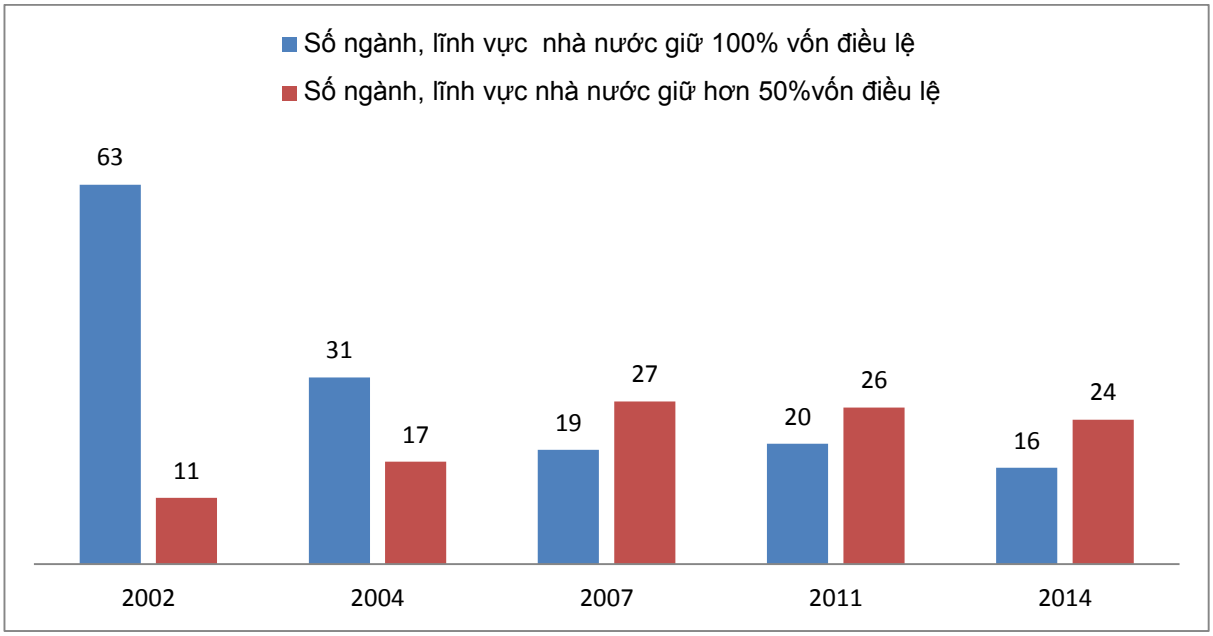
Thêm vào đó việc CPH tự thân nó không mang lại thay đổi trong quản trị doanh nghiệp nếu không có các cổ đông chiến lược từ khu vực tư nhân hoặc nước ngoài tham gia và có quyền chi phối hoạt động của doanh nghiệp sau CPH. Nếu một doanh nghiệp CPH vẫn do nhà nước nắm không ít hơn 75% cổ phần hoặc các cổ đông lớn là các doanh nghiệp cổ phần mà nhà nước nắm quyền chi phối thì bản chất về quản trị của doanh nghiệp đó vẫn chưa thay đổi. Quá trình CPH vừa qua mặc dù đã có một số kết quả đáng ghi nhận nhưng hầu như các doanh nghiệp chưa tìm được đối tác chiến lược, Nhà nước vẫn nắm cổ phần chi phối hoặc các DNNN khác (tức là những doanh nghiệp mà nhà nước nắm trên 50% cổ phần) nắm cổ phần chi phối. Điều này làm cho kết quả CPH thiếu tính thực chất. Để thực sự tái cơ cấu các DNNN thì Nhà nước cần dứt khoát từ bỏ vai trò chi phối ở những doanh nghiệp mà Nhà nước không cần nắm giữ cổ phần chi phối. Chỉ khi đó doanh nghiệp mới đổi mới được cơ chế quản trị theo đường lối kỹ trị, hiện đại.

2.4.2.2 Thoái vốn

Tính đến ngày 24/3/2015, cả nước đã thoái được 4.937 tỷ đồng trên tổng số 21.797 tỷ đồng đầu tư ra ngoài lĩnh vực, ngành, nghề kinh doanh chính, đạt 22,7%, thu về 6.987 tỷ đồng (bao gồm cả SCIC), bằng 1,4 lần giá trị sổ sách. Trong đó, lĩnh vực bất động sản là 2.690 tỷ đồng, thu về 3.177 tỷ đồng (chiếm 45% tổng giá trị thu về từ thoái vốn); lĩnh vực bảo hiểm, tài chính là 613 tỷ đồng, thu về 622 tỷ đồng; bán vốn Nhà nước không cần nắm giữ tại các doanh nghiệp khác là 1.634 tỷ đồng, thu về 3.187 tỷ đồng (theo số liệu họp Ban chỉ đạo Đổi mới và phát triển doanh nghiệp quý I/2015).

Tính đến tháng 4/2015 SCIC đã tiếp nhận vốn của gần 1.000 doanh nghiệp và bán hết vốn tại 678 doanh nghiệp với kết quả thu được hơn 6.000 tỷ đồng.

Hình 26: Số lĩnh vực nhà nước nắm giữ quyền chi phối



Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp từ các văn bản pháp luật.

Cho đến nay số lĩnh vực mà DNNN phải nắm giữ 100% vốn đã giảm mạnh từ 63 lĩnh vực năm 2002 xuống còn 16 lĩnh vực (Hình 26). Số lĩnh vực mà DNNN cần nắm trên 50% vốn điều lệ cũng giảm dần từ 2004 đến nay, còn 24 lĩnh vực. Như vậy các lĩnh vực thuộc quyền chi phối của DNNN đã giảm mạnh và mở rộng cơ hội cho các nhà đầu tư tư nhân và nước ngoài. Tuy nhiên số lượng DNNN mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn vẫn còn hơn 1.200 doanh nghiệp và từ năm 2011 đến nay số lượng này giảm không đáng kể. Như vậy dù số lượng lĩnh vực/ngành mà Nhà nước muốn nắm giữ 100% vốn có giảm nhưng số doanh nghiệp 100% vốn nhà nước hầu như không giảm. Điều này phản ánh tâm lý e dè trong việc CPH thật sự các doanh nghiệp lớn.

2.4.2.3 Về quản trị doanh nghiệp

Hầu hết các TĐKT, TCTNN đều đã triển khai thực hiện Đề án tái cơ cấu được Thủ tướng Chính phủ, Bộ, ngành, địa phương phê duyệt. Trong đó tập trung vào các hướng: (*i*) CPH công ty mẹ và các doanh nghiệp thành viên; (*ii*) xác định lại năng lực cốt lõi và tập trung các nguồn lực cho ngành, nghề kinh doanh chính; (*iii*) xây dựng kế hoạch dài hạn, chiến lược phát triển đến năm 2015, 2020 và phương án tài chính để triển khai thực hiện; (*iv*) xóa bỏ doanh nghiệp cấp 4, thu gọn doanh nghiệp cấp 3, tổ chức lại sản xuất, kinh doanh và sắp xếp các đơn vị thành viên; (*v*) nâng cao năng lực tài chính, tăng vốn điều lệ theo quy định của pháp luật; (*vi*) tập trung nguồn lực cho công tác nghiên cứu triển khai, ứng dụng

khoa học công nghệ nhằm nâng cao sức cạnh tranh của sản phẩm, NSLĐ và hội nhập kinh tế quốc tế.

Mặc dù trong các phương án tái cơ cấu DNNN, các doanh nghiệp đều đệ trình những đổi mới trong phương thức quản trị doanh nghiệp như: hoàn thiện quy chế quản lý nội bộ, sửa đổi điều lệ tổ chức, cách thức hoạt động theo quy định của pháp luật; phân cấp rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, nghĩa vụ, trách nhiệm của các cấp quản lý trong tập đoàn, tổng công ty và người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp khác. Tuy nhiên khi nhà nước vẫn nắm giữ cổ phần chi phối thì DNNN vẫn không thể có hệ thống quản trị hiệu quả như các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác do có những khác biệt rõ ràng.

- *Thứ nhất*, so với doanh nghiệp ngoài nhà nước thì quyền lợi và trách nhiệm của người quản lý DNNN không gắn với quyền sở hữu vốn, tài sản tại doanh nghiệp, họ chỉ là người đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước do đó những người đại diện này có xu hướng tối đa hóa lợi ích cá nhân trong nhiệm kỳ của mình mà không cần quan tâm tới lợi ích lâu dài của doanh nghiệp. Chính vì vậy họ ít có động cơ để đầu tư dài hạn vào nâng cao năng lực và năng suất sản xuất, mà chủ yếu tập trung vào những hoạt động ngắn hạn, thu lợi nhuận nhanh. Điều này về lâu dài sẽ làm thui chột năng lực cạnh tranh của các DNNN.

- *Thứ hai*, do cơ quan quản lý phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp chủ yếu là các bộ chủ quản, UBND cấp tỉnh đối với DNNN 100% vốn nhà nước, SCIC đối với doanh nghiệp còn vốn nhà nước sau CPH, cho nên, sự can thiệp trực tiếp bằng các mệnh lệnh hành chính vào hoạt động của DNNN rất lớn và thường xuyên. Hơn nữa, cả các bộ chủ quản và SCIC đều mang tính chất của cơ quan quản lý nhà nước, nên không thể tránh tình trạng "vừa đá bóng, vừa thổi còi", hoặc dành ưu tiên ưu đãi theo kiểu phân biệt đối xử cho các DNNN hoặc hy sinh mục tiêu kinh doanh của DNNN cho các mục tiêu thực hiện chính sách kinh tế - xã hội của cơ quan quản lý. Chúng tôi sẽ phân tích kỹ điều này trong phần ưu đãi cho DNNN.

- *Thứ ba*, những người do là cơ quan quản lý nhà nước chọn làm người đại diện quản lý phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, qua đó trực tiếp hoặc gián tiếp lựa chọn người quản lý điều hành doanh nghiệp thường được lựa chọn căn cứ vào các tiêu chí tuyển chọn và bổ nhiệm công chức, viên chức, khác xa so với tiêu chí của người quản trị doanh nghiệp. Do vậy cho dù người đại diện phần vốn của nhà nước có thực sự liêm chính thì cách tư duy của một công chức không thể giúp doanh nghiệp có thể cạnh tranh trong môi trường cạnh tranh toàn cầu khốc liệt ngày nay.

Tóm lại, quản trị DNNN chỉ thật sự đổi mới cơ bản và hiệu quả khi tách bạch được quản lý nhà nước với quản lý DNNN, với kinh doanh vốn nhà nước; giữa quản lý hành chính với quản lý kinh doanh; giữa công chức, viên chức nhà nước với người/tổ chức kinh doanh vốn nhà nước; giữa quản lý vốn nhà nước với kinh doanh vốn nhà nước.

2.4.2.4 Tình hình tài chính và hiệu quả hoạt động của DNNN

Vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp tiếp tục được bảo toàn và phát triển từ 700 nghìn tỷ đồng năm 2010 lên 810 nghìn tỷ đồng năm 2011, 1.019 nghìn tỷ đồng năm 2012 (bình quân hàng năm tăng 15%). Tổng tài sản năm 2011 là 2.274 nghìn tỷ đồng, năm 2012 là 2.570 nghìn tỷ đồng, tăng thêm 296 nghìn tỷ đồng. Tổng nợ phải trả năm 2011 là 1.343 nghìn tỷ đồng, năm 2012 là 1.422 nghìn tỷ đồng, tăng thêm 79 nghìn tỷ đồng. Tỷ lệ nợ/vốn chủ sở hữu của DNNN xét trên tổng thể năm 2012 là 1,39 lần (giảm 27% so với năm 2011), nằm trong giới hạn cho phép (3 lần).

Tổng doanh thu năm 2011 đạt 1.638 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 1.709 nghìn tỷ đồng. Nộp ngân sách năm 2011 đạt 207 nghìn tỷ đồng, năm 2012 đạt 222 nghìn tỷ đồng. Nhiều DNNN hoạt động có lãi. Tổng lợi nhuận trước thuế năm 2011 đạt 149,6 nghìn tỷ đồng, tỷ suất trên vốn chủ sở hữu đạt 18,47%; năm 2012 đạt 167 nghìn tỷ đồng, tỷ suất trên vốn chủ sở hữu đạt 16,38%.

Năm 2013, riêng 18 TĐKT, TCTNN quy mô lớn, có vốn nhà nước là 840 nghìn tỷ đồng (chiếm 83% vốn nhà nước tại các doanh nghiệp), tài sản: 1.989 nghìn tỷ đồng, tổng doanh thu: 1.184 nghìn tỷ đồng, nộp ngân sách: 191 nghìn tỷ đồng, lợi nhuận trước thuế: 136 nghìn tỷ đồng. 17/18 TĐKT, TCTNN loại này có lãi. Tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu là 16,19%. Tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu là 1,3 lần.

2.4.2.5 Về thực hiện ngân sách cứng

Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương – CIEM[15] đã có đánh giá chi tiết về thực hiện ngân sách cứng và những hệ lụy do ưu đãi dành cho DNNN tạo ra cho thị trường như sau:

Hộp 1: Bất hợp lý trong khung khổ Quản trị và xáo trộn thị trường tạo ra bởi DNNN

Sau nhiều năm đổi mới, hệ thống pháp luật về doanh nghiệp của Việt Nam (gồm gia nhập thị trường, hoạt động trên thị trường và rút khỏi thị trường) đã đặt DNNN trong một khung

[15] "Báo cáo ràng buộc ngân sách cứng, bất hợp lý trong khung khổ Quản trị và xáo trộn thị trường tạo ra bởi DNNN" do Ban Cải cách và phát triển doanh nghiệp, CIEM thực hiện dưới sự hỗ trợ của dự án RCV.

khổ chung với doanh nghiệp tư nhân. Tuy vậy, những hạn chế trong thực thi pháp luật cũng như ứng xử trên thực tế của Nhà nước và các chủ thể có liên quan tạo ra nhiều ưu thế, đặc quyền, đặc lợi cho DNNN ở nhiều lĩnh vực.

- *Doanh nghiệp tư nhân gặp nhiều khó khăn và rào cản trong gia nhập các thị trường mà khu vực DNNN đang nắm địa vị chi phối, thống lĩnh, không tạo được áp lực cạnh tranh cho DNNN, làm méo mó quan hệ thị trường.*

- *Vị trí, vai trò của DNNN hiện tại, cùng với chỗ dựa từ chủ sở hữu nhà nước là nguyên nhân làm cho DNNN được hưởng những lợi thế trong tiếp cận các nguồn lực, đặc biệt nguồn lực tài chính, gây xáo trộn thị trường các yếu tố sản xuất.*

- *Việc dễ dàng hơn trong tiếp cận các nguồn lực dẫn tới vị thế thị trường của DNNN càng được được củng cố, không những không đạt mục tiêu phân bổ lại nguồn lực cho hiệu quả hơn (tái cơ cấu kinh tế) mà còn làm trầm trọng thêm những nhược điểm của cơ cấu kinh tế hiện nay.*

(2) Những bất cập trong thể chế thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với DNNN tạo ra khiếm khuyết lớn trong khung quản trị DNNN, là một trong những lý do chủ yếu của việc DNNN chưa có quản trị hiện đại, ảnh hưởng xấu đến hiệu quả hoạt động, năng lực cạnh tranh của DNNN và cả nền kinh tế.

- *So với thông lệ quốc tế, có 3 vấn đề: Một là, chưa tách biệt chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu với các chức năng khác của nhà nước. Hai là, chưa tập trung và thiếu thống nhất trong thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại DNNN. Ba là, bộ máy thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước chưa chuyên nghiệp.*

- *Những bất hợp lý và hậu quả chủ yếu bao gồm: i) Chưa có chính sách sở hữu nhà nước tách bạch với chính sách quản lý nhà nước nói chung, dẫn tới thiếu nền tảng cho cải cách và cải thiện quản trị DNNN. ii) Hiệu quả và hiệu lực quản lý của chủ sở hữu đối với DNNN còn thấp do thiếu một bộ máy chuyên nghiệp, có đủ năng lực và nguồn lực đáp ứng yêu cầu cầu của hoạt động chủ sở hữu trong kinh tế thị trường; việc thực hiện quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước chưa tập trung, thiếu thống nhất, không rõ trách nhiệm giải trình. iii) Cơ quan quản lý hành chính nhà nước đồng thời thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với DNNN chưa tạo tiền đề để quản lý nhà nước thống nhất, tạo lập sân chơi bình đẳng, là nguyên nhân chính của những xáo trộn thị trường gây ra bởi DNNN.*

(3) Hệ thống giám sát DNNN là lỗ hổng trong khung quản trị, chưa đạt yêu cầu trở thành công cụ để chủ sở hữu, người dân và toàn xã hội kịp thời nắm bắt được thực trạng hoạt động của DNNN, từ đó có những quyết định kịp thời, hợp lý và đúng đắn, giúp doanh nghiệp khắc phục tồn tại, cải thiện hiệu quả hoạt động. Cơ chế giám sát hiện hành còn thiếu hệ thống cảnh báo và ngăn ngừa những yếu kém DNNN trong sản xuất, kinh doanh cũng như những rủi ro gây ra bởi DNNN, đặc biệt những rủi ro từ việc dồn quá nhiều nguồn lực

vào một số DNNN quy mô lớn, gây rối loạn thị trường, có nguy cơ xuất hiện hiệu ứng "too big to fail".

(4) Công khai thông tin và minh bạch hóa hoạt động của DNNN là điểm yếu kém trong khung quản trị DNNN mặc dù gần đây đã có nhiều nỗ lực trong ban hành pháp luật về việc này. Tại các thị trường do DNNN độc quyền, chi phối hoặc thống lĩnh, việc thiếu minh bạch thông tin, trước hết là thông tin về cơ chế định giá và hạch toán chi phí, làm tăng chi phí giao dịch của thị trường, méo mó quan hệ kinh doanh và cạnh tranh. Vấn đề giải quyết trong thời gian tới là phải nâng cao trách nhiệm của DNNN cũng như cơ quan quản lý của Nhà nước trong việc công bố kịp thời, chính xác và đầy đủ thông tin về DNNN theo thông lệ chung.

(5) Tổ chức bộ máy quản lý điều hành DNNN còn hạn chế ở vấn đề tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Chế độ viên chức quản lý chưa tạo động lực cho cải thiện quản trị DNNN. Trách nhiệm giải trình của những người bảo vệ lợi ích cho chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp còn thấp, trước hết là các thành viên Hội đồng thành viên và Kiểm soát viên ở các TĐKT và TCTNN.

(6) Trong thực tiễn quản trị DNNN ở Việt Nam, có nhiều biểu hiện chưa áp đặt được cơ chế ràng buộc ngân sách đối với DNNN, trước hết là ràng buộc về chi tiêu, đầu tư, mua sắm; ràng buộc về trách nhiệm tự vay - tự trả; và ràng buộc về kết quả kinh doanh.

- *Kỷ luật tài chính đối với DNNN chưa nghiêm ngặt.*

- *Một bộ phận DNNN chi tiêu bất hợp lý, hoạt động không hiệu quả, không đạt mục tiêu, tạo gánh nặng và rủi ro ngân sách, xứng đáng bị đào thải khỏi thị trường, nhưng không bị xử lý, mà còn được hỗ trợ, giải cứu dưới các hình thức khác nhau.*

Nhiều hình thức trợ cấp bất hợp lý, mang tính ưu đãi, tạo đặc quyền, đặc lợi cho DNNN đã và đang được thực hiện, vừa không tạo được áp lực để DNNN nâng cao hiệu quả hoạt động, vừa là yếu tố làm méo mó thị trường và quan hệ cạnh tranh.

Như vậy, có thể thấy DNNN vẫn chưa phải đối diện với ngân sách cứng, chưa phải hoạt động dưới áp lực cạnh tranh khốc liệt, những ưu đãi bất bình đẳng dành cho DNNN không chỉ gây bất lợi cho các doanh nghiệp tư nhân mà còn bất lợi cho chính các DNNN trong bối cảnh toàn cầu hóa ngày nay. Đây là những điểm then chốt cần phải tiếp tục thực hiện trong việc tái cơ cấu DNNN sắp tới.

2.5 Một số chương trình tái cơ cấu khác

2.5.1 Tái cơ cấu địa phương và vùng

2.5.1.1 Các địa phương

Theo Quyết định 339/QĐ-TTg ngày 19/3/2013 của Thủ tướng Chính phủ yêu cầu các Bộ, ban, ngành và các địa phương 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; trong đó các đề án, chương trình tái cơ cấu kinh tế phải thể hiện đầy đủ 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 liên quan; đồng thời rà soát để bổ sung các nhiệm vụ cần thiết trong chương trình xây dựng văn bản pháp luật và chương trình công tác liên quan.

Hiện nay đã có 45/63 tỉnh, thành phố có báo cáo về việc thực hiện đề án tái cơ cấu và 38 tỉnh, thành phố thành lập ban chỉ đạo tái cơ cấu và 23 địa phương đã thực hiện xây dựng chương trình hành động tái cơ cấu nền kinh tế. Tuy nhiên, nhìn chung quá trình tái cơ cấu kinh tế ở địa phương phụ thuộc rất nhiều vào định hướng tái cơ cấu ở cấp quốc gia và tái cơ cấu ngành. Quá trình tái cơ cấu ở địa phương chưa mang tính chủ động và cụ thể, chủ yếu báo cáo về những hướng ưu tiên tái cơ cấu ở cấp quốc gia như tái cơ cấu đầu tư công, tái cơ cấu DNNN và tái cơ cấu các TCTD. Đối với ba ưu tiên này phạm vi tác động của địa phương là không đáng kể và không phải là ưu tiên của địa phương. Một số địa phương đã xây dựng chương trình tái cơ cấu của tỉnh để từ đó lựa chọn ưu tiên cho quá trình điều hành cấp tỉnh. Những tỉnh đã thực hiện tốt theo hướng này đó là Cà Mau, Đồng Tháp, Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Bà rịa Vũng tàu, v.v.

Tuy nhiên, nhìn chung quá trình tái cơ cấu kinh tế ở địa phương phụ thuộc rất nhiều vào định hướng tái cơ cấu ở cấp quốc gia và tái cơ cấu ngành và lựa chọn của cấp tỉnh trong tái cơ cấu kinh tế cấp địa phương là khá hạn chế. Lựa chọn của cấp địa phương chủ yếu là cải cách môi trường kinh doanh, phân bổ nguồn lực để có thể tận dụng tốt nhất những nguồn lực của cả nước và nước ngoài và những lợi thế tự nhiên của địa phương. Do đó các địa phương nên xây dựng chương trình hành động cho phù hợp với những chuyển biến về tái cơ cấu kinh tế ở cấp quốc gia và nếu xét thấy chương trình hành động chưa đủ đáp ứng yêu cầu phát triển đa dạng và lâu dài của địa phương thì UBND cấp tỉnh có thể xây dựng đề án tái cơ cấu cho địa phương mình. Không nhất thiết tất cả các tỉnh phải xây dựng chương trình tái cơ cấu của riêng mình.

Một điểm nữa, để các địa phương có được chương trình tái cơ cấu phù hợp với tổng thể của nền kinh tế cần phải nhanh chóng ban hành luật quy hoạch kinh tế xã hội. Cho đến nay việc ban hành luật này vẫn chưa được thực hiện.

2.5.1.2 Liên kết vùng kinh tế

Tái cơ cấu kinh tế vùng chưa được thực hiện. Chiến lược xây dựng các cụm liên kết ngành lớn để tận dụng lợi thế kinh tế nhờ quy mô và lợi thế nhờ tích tụ công nghiệp chưa hình thành. Luật quy hoạch vẫn chưa được ban hành do đó quy hoạch tổng thể ngành kinh tế xã hội vẫn chưa được thực hiện.

Cách tiếp cận xây dựng các vùng kinh tế vẫn chưa thay đổi mà vẫn theo lối cũ. Đó là các chính quyền cấp tỉnh, thành phố xây dựng các chương trình hợp tác, liên kết với nhau theo ý chí của các cơ quan này. Cách tiếp cận này là phi thị trường và do đó chỉ mang tính chính trị là chính mà không dựa trên sự ràng buộc về quyền lợi. Do đó tất cả các mối liên kết không bền vững và không tạo ra được các cụm liên kết công nghiệp[16].

Quá trình tái cơ cấu kinh tế vùng cần phải thực hiện theo đúng nguyên tắc thị trường đó là doanh nghiệp lựa chọn, nhà nước hỗ trợ. Ví dụ thành phố Hồ Chí Minh muốn liên kết kinh tế với các tỉnh trong vùng trọng điểm kinh tế phía Nam, thì cách tiếp cận là thành phố Hồ Chí Minh khuyến khích các doanh nghiệp của thành phố đầu tư vào các hạ tầng liên kết với các tỉnh này như: đường, cảng, khu công nghiệp, v.v. sau đó sử dụng các công trình hạ tầng này làm nhân tố kết nối các tỉnh trong vùng với nhau. Hiện nay Tổng công ty Tân Cảng đang xây dựng mạng lưới cảng đường sông trong vùng, qua đó giúp các tỉnh như Đồng Tháp, Tiền Giang, Cần Thơ, v.v. có thể kết nối với Cảng Sài Gòn thông qua đường thủy. Nếu các tỉnh này cùng thành phố Hồ Chí Minh đầu tư các khu công nghiệp xung quanh các cảng này để khuyến khích các doanh nghiệp công nghiệp sử dụng nhiều lao động dịch chuyển ra khỏi thành phố Hồ Chí Minh về các tỉnh này, trong khi thành phố tập trung phát triển các ngành dịch vụ hỗ trợ các cụm kết nối này. Rất tiếc cho đến nay tư duy kết nối vùng vẫn đang loay hoay quanh việc hình thành các thể chế vùng để ràng buộc các cam kết của các tỉnh mà chưa chuyển sang phương thức kết nối theo tín hiệu thị trường.

[16] Ví dụ, cho đến nay thành phố Hồ Chí Minh có 35 văn bản hợp tác liên kết với 35 tỉnh thành trên cả nước với sự tham gia của 1134 doanh nghiệp đi theo. Tuy nhiên theo đánh giá của Sở Kế hoạch và Đầu tư thành phố Hồ Chí Minh thì các liên kết này không thực chất, không phải để tạo ra những nhà cung cấp cho các nhà đầu tư thành phố Hồ Chí Minh mà chỉ mang tính đầu cơ là chính.

2.5.2 Tái cơ cấu ngành

Quá trình tái cơ cấu các Bộ, ngành liên quan đến ba nhóm Bộ, ngành:

- Nhóm các Bộ, ngành liên quan trực tiếp đến quá trình sản xuất kinh doanh: Ngân hàng, Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư, Công Thương, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Tài nguyên và Môi trường, Giao thông Vận tải, Xây dựng, Lao động – Thương binh và Xã hội.

- Nhóm các Bộ, ngành liên quan đến thể chế quản lý nhà nước, hỗ trợ phát triển: Giáo dục, Y tế, Khoa học và Công nghệ, Nội vụ, Tư pháp, Thông tin và Truyền thông, Văn hóa Thể thao và Du lịch.

- Nhóm Bộ, ngành an ninh quốc phòng ngoại giao: Quốc phòng, Công an, Ngoại giao.

Trong giai đoạn hiện nay chủ yếu nhấn mạnh tái cơ cấu ở nhóm thứ nhất và đổi mới thể chế quản lý nhà nước ở nhóm thứ hai.

Trong nhóm thứ nhất ngành Ngân hàng, Tài chính và Kế hoạch Đầu tư đã chủ động thực hiện 3 trọng tâm tái cơ cấu như yêu cầu của Quyết định 339/QĐ-TTg. Bộ Công Thương và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cũng đã ban hành chương trình tái cơ cấu ngành nhưng còn một số tồn tại sẽ được bàn ở phía dưới đây.

Bộ Giao thông Vận tải và Bộ Xây dựng thúc đẩy mạnh quá trình tái cơ cấu các TĐKT, tổng công ty thuộc Bộ quản lý theo hướng tái cơ cấu các DNNN. Những đổi mới trong quá trình quản lý nhà nước đối với hoạt động đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, nâng cao hiệu quả đầu tư bước đầu có hiệu quả khi các dự án được hoàn thành đúng và vượt tiến độ tăng lên. Tuy nhiên các biện pháp quản lý chi phí dự án, quy trình phân bổ vốn đầu tư cho các dự án theo hiệu quả kinh tế xã hội vẫn chưa đạt như kỳ vọng.

Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội và Bộ Giáo dục và Đào tạo chưa cho chương trình tái cơ cấu thị trường lao động. Những vấn đề nóng trên thị trường lao động như lao động được đào tạo không đáp ứng được nhu cầu thị trường, sử dụng lao động trái với chuyên môn được đào tạo, thiếu nguồn nhân lực chất lượng cao cho các ngành kinh tế trọng điểm v.v. cần được đưa vào chương trình tái cơ cấu của các ngành này.

Đối với các Bộ khác, chương trình tái cơ cấu cần phải đặt trong bối cảnh đổi mới thể chế quản lý kinh tế của cả nước. Đây là thời điểm cần có những đột

phá về đổi mới thể chế quản lý kinh tế. Càng trì hoãn quá trình đổi mới thể chế quản lý kinh tế, chi phí của quá trình tái cơ cấu càng cao và những kết quả của những chương trình tái cơ cấu kinh tế khác sẽ bị hạn chế qua đó sẽ làm giảm động lực tái cơ cấu ở những ngành khác.

Như vậy tái cơ cấu của các Bộ, ngành và địa phương không nhất thiết phải thực hiện đồng loạt và do đó không nhất thiết Chính phủ phải phê duyệt hết các đề án tái cơ cấu của các Bộ, ngành và địa phương. Việc chậm trễ thực hiện ở các địa phương và các Bộ, ngành phần lớn là do các Bộ, ngành và các địa phương đó cho rằng chưa cần thiết phải xây dựng chương trình tái cơ cấu của riêng mình. Điều quan trọng là cùng với thực hiện 3 trọng tâm tái cơ cấu thì đột phá trong đổi mới thể chế quản lý nhà nước cần được xem là trọng tâm trong giai đoạn hiện nay.

2.5.2.1 Đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp

Đề án tái cơ cấu kinh tế ngành nông nghiệp nông thôn đã được Thủ tướng phê duyệt tại quyết định 899/QĐ-TTg ngày 10/6/2013 và hiện nay đã được triển khai thực tại các địa phương. Nhìn chung chương trình tái cơ cấu kinh tế ngành nông nghiệp nông thôn bám sát chủ trương tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế theo hướng nâng cao NSLĐ trong ngành nông nghiệp, chuyển dịch sản xuất nông nghiệp theo hướng quy mô công nghiệp, nâng cao giá trị gia tăng trong ngành nông nghiệp. Trong đó đẩy mạnh thực hiện các chính sách như "dồn điền đổi thửa", "cánh đồng mẫu lớn", "phối hợp bốn nhà", v.v.

Định hướng của tái cơ cấu ngành nông nghiệp nhằm hướng đến sản xuất nông nghiệp quy mô lớn, xây dựng cụm liên kết xoay quanh một số sản phẩm chính. Điều này cho phép người nông dân áp dụng khoa học công nghệ trong quá trình sản xuất và qua đó giảm được chi phí sản xuất, nâng cao năng lực cạnh tranh của sản phẩm.

Hộp 2: Hiệu quả tái cơ cấu nông nghiệp tại tỉnh Đồng Tháp

Đồng Tháp đã thực hiện mạnh mẽ quá trình tái cơ cấu ngành nông nghiệp theo hướng tập trung sản xuất những ngành mà tỉnh có lợi thế đó là lúa, xoài, hoa, nuôi vịt và cá tra. Đối với các sản phẩm này tỉnh cũng khuyến khích nông dân thực hiện dồn điền đổi thửa, xây dựng các cánh đồng liên kết (cánh đồng mẫu lớn). Năm 2014 toàn tỉnh đã triển khai các cánh đồng liên kết với diện tích 86.630 ha, chiếm 16,5% tổng diện tích sản xuất lúa cả năm. Theo tính toán của Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Đồng Tháp thì thông qua sản xuất cánh đồng liên kết giá thành sản xuất lúa đã giảm được 650đ-700đ/1kg qua đó tăng lợi nhuận thêm từ 4-5 triệu đồng/ha/vụ. Toàn tỉnh đã áp dụng cơ giới hóa 100% cho khâu làm đất, 22% cho sạ hang, 78% cho phun xịt, 86% cho bơm tưới, 99% cho khâu thu hoạch qua đó giúp tiết kiệm chi phí được 4,3 triệu đồng/ha/vụ.

Tuy nhiên, điểm then chốt trong tái cơ cấu ngành nông nghiệp đó là xây dựng mối quan hệ tin cậy, bền vững giữa doanh nghiệp và nông dân qua đó ổn định nguồn nguyên liệu cho doanh nghiệp và ổn định thu nhập cho nông dân trước những diễn biến liên tục của giá thị trường nông sản. Do tính bất ổn của quá trình sản xuất nông nghiệp (không xác định được chính xác ngày thu hoạch, sản lượng thu hoạch, chất lượng sản phẩm thu hoạch, giá cả của sản phẩm tại thời điểm thu hoạch, v.v.) do đó các hợp đồng hợp tác giữa doanh nghiệp với các hộ nông dân thường dễ bị vi phạm tùy theo diễn biến thị trường. Điều này hạn chế khả năng hợp tác giữa doanh nghiệp và nông dân. Để khắc phục yếu điểm này cần phải có chính sách khuyến khích nông dân tham gia các hợp tác xã sản xuất, và sử dụng hợp tác xã sản xuất như là đầu mối hợp đồng hợp tác với doanh nghiệp. Các hợp tác xã sẽ có quy mô sản xuất lớn hơn, do đó hiệu quả sản xuất theo quy mô sẽ lớn hơn. Khi quy mô lớn thì sự ổn định của thu nhập là rất quan trọng do đó các hợp tác xã có động lực để tôn trọng các hợp đồng hợp tác với doanh nghiệp hơn. Quá trình hợp tác này nếu phát triển sẽ có thể tiến tới hợp nhất hợp tác xã với doanh nghiệp để tạo nên một chuỗi giá trị sản xuất khép kín. Chương trình tái cơ cấu nông nghiệp hiện nay cần có các giải pháp khuyến khích hình thành các nhà sản xuất nông sản quy mô lớn thông qua hợp tác xã hoặc thông qua tích tụ ruộng đất. Những kinh nghiệm bảo lãnh hợp tác xã trong việc tiếp cận tín dụng, tăng cường cán bộ có kiến thức và kinh nghiệm về cho các hợp tác xã, đào tạo cán bộ cho hợp tác xã tại Đồng Tháp là rất đáng học hỏi.

2.5.2.2 Đề án tái cơ cấu ngành công thương

Đề án tái cơ cấu ngành công thương thực chất chỉ là sự cộng dồn các chương trình tái cơ cấu các ngành công nghiệp và thương mại. Đề án tái cơ cấu một ngành phải là một khung thống nhất cho các phân ngành khác căn cứ vào để xây dựng chương trình tái cơ cấu của mình theo một thể thống nhất, tránh sự xung đột trong quá trình thực hiện. Việc tích hợp đơn thuần đề án tái cơ cấu các ngành lại mà không có một khung thống nhất, một thứ tự ưu tiên sẽ dẫn đến xung đột dễ thấy nhất là phân bổ nguồn lực thực hiện. Điểm yếu thứ hai của cách tiếp cận theo từng ngành như hiện nay sẽ không thấy được mối quan hệ tương hỗ giữa các ngành với nhau. Ví dụ, phát triển ngành chế biến nông lâm thủy hải sản sẽ thúc đẩy quá trình cơ khí hóa, điện khí hóa và tự động hóa trong nông nghiệp nông thôn. Đây là những tiền đề quan trọng để phát triển ngành cơ khí, luyện kim, điện tử v.v. Ngược lại, nếu chúng ta chỉ phát triển ngành cơ khí chung chung, thiếu định hướng phục vụ ngành nông nghiệp hoặc định hướng sai thì chi phí của chương trình sẽ rất lớn và xác suất thất bại sẽ rất cao. Tương tự, đề án phát triển ngành thương mại nội địa, ngành ngoại thương phải gắn với việc tạo thị trường

cho các ngành được ưu tiên phát triển. Nếu ưu tiên phát triển ngành chế biến nông lâm thủy hải sản thì ngành xuất nhập khẩu cũng cần đặt trọng tâm trong việc mở rộng và duy trì thị trường cho các ngành này chứ không phải là những ngành khác.

Vấn đề nổi trội của ngành công nghiệp Việt Nam thời gian qua đó là tỷ lệ giá trị gia tăng trên giá trị sản xuất ngày càng giảm, NSLĐ giảm. Ví dụ ngành điện tử, công nghệ thông tin có tốc độ giảm NSLĐ là 10%/năm. Đề án chưa tập trung phân tích nguyên nhân sâu xa của vấn đề này để từ đó có giải pháp khắc phục. Một số câu hỏi chưa được trả lời rõ ràng:

- Có phải những ngành này chúng ta đầu tư quá mức không?

- Có phải những ngành này chúng ta không có lợi thế cạnh tranh phải không?

- Đây là những ngành đang bão hòa trên thị trường thế giới nên giá bán đầu ra giảm, dẫn đến giá trị gia tăng giảm?

- Chúng ta phụ thuộc quá nhiều vào nguồn nguyên liệu nước ngoài và hiện nay giá đầu vào biến động tăng nên giá trị gia tăng giảm?

- Công nghệ chế biến lạc hậu?

- Chúng ta hoàn toàn bị động trong công tác thị trường, dẫn đến bị đối tác nước ngoài ép giá cả trên khía cạnh mua đầu vào và bán đầu ra?

- Hệ thống logistics của ta lạc hậu, manh mún do đó làm tăng chi phí trung gian (Hiện nay chi phí logistics của Việt Nam vào khoảng 25% GDP trong khi một nước phát triển nhờ ngành logistics như Singapore thì chi phí này chỉ khoảng 11% GDP).

Giải pháp Đề án tái cơ cấu ngành công thương còn chung chung chưa tập trung giải quyết các vấn đề nổi cộm đã được chỉ ra: đầu tư dàn trải, hiệu quả đầu tư thấp, NSLĐ thấp. Những giải pháp về phân định trách nhiệm của cơ quản lý nhà nước và cơ quan chủ sở hữu đối với các doanh nghiệp do Bộ Công Thương quản lý cũng chưa được đề cập. Giải pháp thiếu sự gắn kết ngành thương mại với ngành công nghiệp. Cần phải có các mô hình thương mại gắn với từng ngành riêng rẽ, để tạo động lực thúc đẩy sự phát triển của ngành đó. Thêm vào đó Đề án này cũng chưa phân tách rõ phát triển các ngành công thương chúng ta cần những nguồn lực nào (quỹ đất, đầu tư hạ tầng, các chương trình hỗ trợ, khuyến khích,

ưu đãi, v.v.). Khả năng hỗ trợ của nhà nước đến đâu? Vai trò của các nhà đầu tư nước ngoài và trong nước như thế nào đối với từng phân ngành?

Trong chuỗi giá trị sản xuất thì khâu phân phối thường chiếm giá trị gia tăng cao. Hiện nay ngành phân phối trong nước đang bị các nhà đầu tư nước ngoài xâm lấn. Hệ thống siêu thị do người nước ngoài kiểm soát 40%, trung tâm thương mại bị kiểm soát 25% và xu hướng ngày càng gia tăng khi mình mở cửa hoàn toàn thị trường phân phối 2015. Những hệ lụy của xu hướng này cần phải tính đến trong Đề án này. Đồng thời, tầm nhìn xa cần tính đến xâm nhập thị trường phân phối nước ngoài để thúc đẩy xuất khẩu Việt Nam với giá trị gia tăng cao hơn.

Cạnh tranh trong bối cảnh toàn cầu hóa đòi hỏi phải xây dựng các cụm liên kết ngành thông qua các doanh nghiệp đầu đàn. Giải pháp tái cơ cấu cần đề cập đến giải pháp xây dựng các cụm liên kết ngành mà Việt Nam có lợi thế cạnh tranh như cà phê, thủy sản, v.v.

Đề án tái cơ cấu ngành công thương còn thiếu các chỉ tiêu định lượng cụ thể có thể giám sát được, đánh giá được trong quá trình thực hiện. Các mục tiêu mà Đề án đề cập còn chung chung, rất khó đánh giá sự thành công hay thất bại của Đề án**.**

2.5.3 Một số thay đổi thể chế khác

Luật Kinh doanh bất động sản đã được thông qua và có hiệu lực từ ngày 01/7/2015 thay thế Luật Kinh doanh bất động sản năm 2006. Những điểm mới của Luật sửa đổi gồm có: (1) Được kinh doanh nhà và các công trình hình thành trong tương lai; (2) Mở rộng phạm vi hoạt động kinh doanh bất động sản của tổ chức, cá nhân trong nước; (3) Vốn pháp định của doanh nghiệp bất động sản không dưới 20 tỷ đồng. Các cá nhân kinh doanh bất động sản không thường xuyên thì không phải thành lập doanh nghiệp những phải kê khai thuế đầy đủ; (4) Thời điểm chuyển quyền sở hữu nhà, công trình xây dựng là thời điểm bên bán bàn giao nhà, công trình xây dựng cho bên mua hoặc bên mua đã thanh toán đủ tiền cho bên bán, trừ trường hợp các bên có thỏa thuận khác; (5) Bất động sản hình thành trong tương lai được đưa vào kinh doanh nếu thỏa mãn các điều kiện: có giấy tờ về quyền sử dụng đất, hồ sơ dự án, thiết kế bản vẽ thi công đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, Giấy phép xây dựng đối với trường hợp phải có Giấy phép xây dựng, giấy tờ về nghiệm thu việc hoàn thành xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật tương ứng theo tiến độ dự án. Trước khi bán, cho thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai, chủ đầu tư phải có văn bản thông báo cho cơ quan quản lý nhà ở cấp tỉnh về việc nhà ở đủ điều kiện được bán, cho thuê mua. Thêm nữa, muốn

bán, cho thuê mua nhà ở đối với nhà ở hình thành trong tương lai thì bắt buộc chủ dự án phải có bảo lãnh tài chính của NHTM; (6) Kinh doanh dịch vụ môi giới bất động sản, sàn giao dịch bất động sản, tư vấn bất động sản và dịch vụ quản lý bất động sản phải thành lập doanh nghiệp.

Luật Kế toán sửa đổi đang được dự thảo và được Bộ Tài chính đưa ra lấy ý kiến rộng rãi. Dự thảo Luật chỉ tập trung sửa đổi, bổ sung 10 điều trong Luật Kế toán 2003. Điểm mới nổi bật trong dự thảo Luật Kế toán bổ sung, sửa đổi lần này là quy định về nguyên tắc kế toán (Điều 7), bên cạnh nguyên tắc ghi nhận giá trị tài sản theo giá gốc như luật hiện hành, bổ sung quy định, đối với một số loại tài sản có giá trị thường xuyên biến động theo giá thị trường thì đơn vị kế toán được hạch toán theo giá gốc hoặc theo giá trị hợp lý theo quy định của Bộ Tài chính. Các hành vi bị nghiêm cấm (Điều 14) cũng được bổ sung, trong đó, có quy định cấm lập hai hoặc nhiều hệ thống sổ kế toán tài chính khác nhau. Dự thảo cũng bổ sung các quy định về việc lập chứng từ kế toán điện tử, lưu trữ chứng từ kế toán điện tử bên cạnh hệ thống chứng từ kế toán trên giấy truyền thống. Dự kiến, dự thảo Luật sẽ được đưa ra trình Quốc hội trong trong năm 2014, 2015 và chính thức được áp dụng từ 01/01/2016.

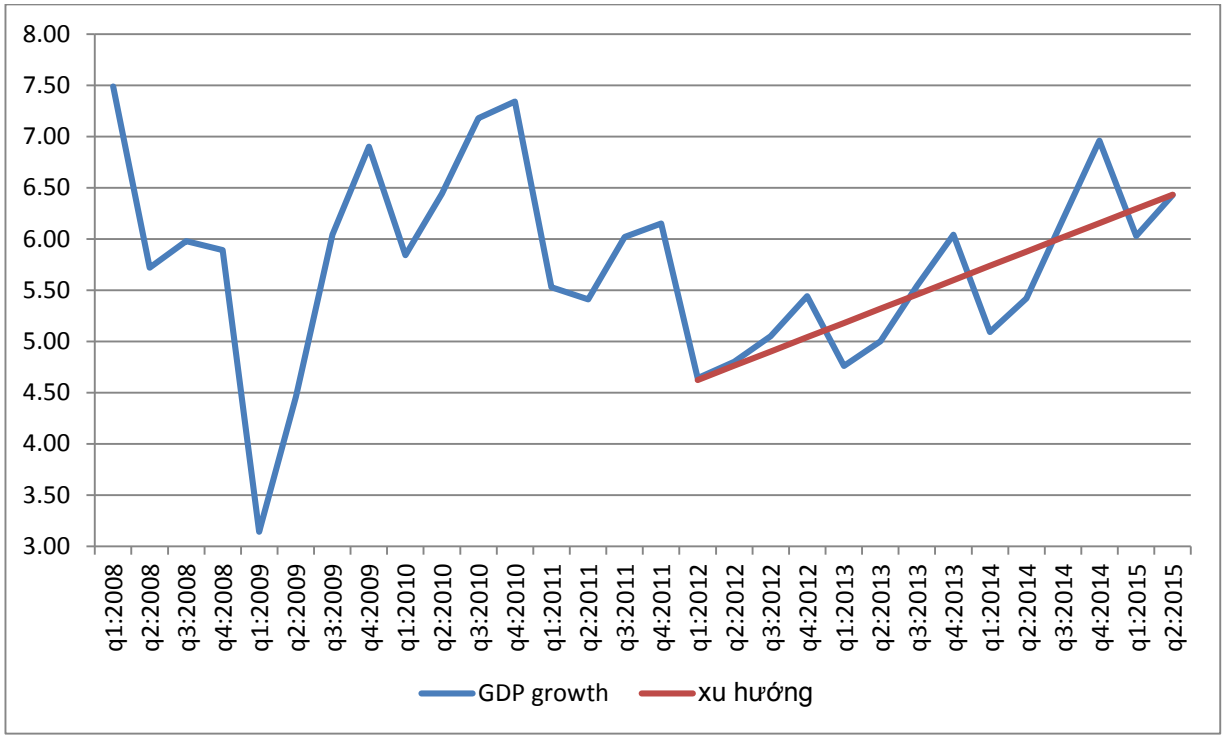
Quyết định số 1826/QĐ-TTg ngày 06/12/2012 của Thủ tướng Chính phủ: Phê duyệt Đề án "Tái cấu trúc thị trường chứng khoán và doanh nghiệp bảo hiểm". Đến nay, Bộ Tài chính cũng đang lấy ý kiến về việc sửa đổi Nghị định số 58/2012/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Chứng khoán. Đợt sửa đổi lần này tạo điều kiện cho các DNNN chào bán ra công chúng để thực hiện việc thoái vốn nhà nước. Đồng thời Nghị định cũng được sửa đổi phù hợp với những quy định mới của Luật Doanh nghiệp sửa đổi 2014 và Luật Đầu tư sửa đổi 2014 theo đó các quy định về đầu tư của các nhà đầu tư nước ngoài được quy định cụ thể và chi tiết hơn nhằm mục đích khuyến khích hơn nữa sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài vào thị trường chứng khoán Việt Nam.

3 ĐÁNH GIÁ TỔNG QUAN KINH TẾ VĨ MÔ

3.1 Tăng trưởng kinh tế

Tổng sản phẩm trong nước – GDP tăng dần qua các quý kể từ năm 2012 trở lại đây, đối lập với những trồi sụt mạnh mẽ giai đoạn 2008-2011 (Hình 27).

Hình 27: Tốc độ tăng GDP theo quý, 2008-2015



Nguồn: TCTK.

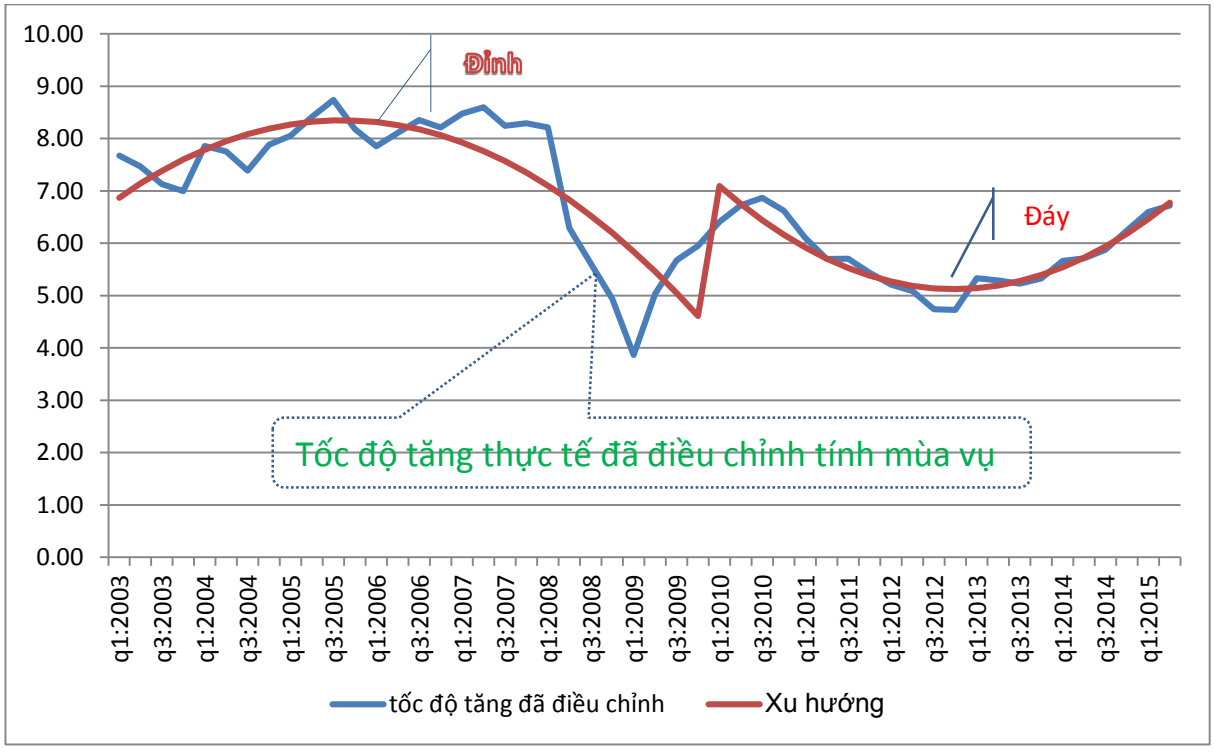
Đáng chú ý là, mức tăng trưởng quý IV/2014 đạt mức 6,96% so với cùng kỳ năm trước, là mức tăng trưởng theo quý lớn nhất kể từ năm 2011 trở lại đây. Mức tăng 5,98% của năm 2014 cao hơn mức tăng 5,25% của năm 2012 và mức tăng 5,42% của năm 2013 và xu thế này tiếp tục thể hiện vững trong hai quý đầu năm 2015. Đây là dấu hiệu tích cực của sự hồi phục đà tăng trưởng của nền kinh tế. Quá trình suy thoái tốc độ tăng trưởng kinh tế đã được chặn đứng và đổi chiều. Những chỉ dấu này cho thấy quá trình điều chỉnh cơ cấu kinh tế ở nước ta mặc dù còn nhiều điều bất cập nhưng đang đi đúng hướng và đã có những kết quả đáng khích lệ. Gần đây Ngân hàng Thế giới đã dự báo tốc độ tăng trưởng kinh tế Việt Nam năm 2015 ít nhất đạt 6%, điều chỉnh tăng thêm 0,4 điểm phần trăm so với dự báo của chính tổ chức này vào tháng 1/2015. Sự tăng tốc trong tăng trưởng kinh tế trong hai năm gần đây đều vượt dự báo của Ngân hàng Thế giới[17], điều này cho thấy dường như thị trường đang phản ứng tích cực hơn dự kiến. Tuy

[17] Cuối năm 2013 Ngân hàng Thế giới dự báo tăng trưởng kinh tế Việt Nam chỉ đạt khoảng 5,4% vào năm 2014, thực tế chúng ta đạt 5,98%.

nhiên tốc độ tăng trưởng bình quân giai đoạn 2011-2015 dự kiến chỉ đạt khoảng 5,8%, thấp hơn rất nhiều tốc độ tăng trưởng bình quân 7,5% của giai đoạn 1990-2010. Những kết quả gần đây chỉ cho thấy chúng ta đang đi đúng hướng và cần phải quyết tâm cải cách mạnh mẽ hơn nữa, xóa bỏ những yếu kém đã được nhận diện rõ ràng trong thời kỳ điều chỉnh vừa qua để có thể tạo ra một giai đoạn tăng trưởng mới, nhanh hơn và bền vững hơn.

Sử dụng chuỗi số liệu tốc độ tăng GDP theo quý từ năm 2003 đến hết quý II/2015, sau khi khử tính mùa vụ (do GDP theo quý có tính mùa vụ rất cao tăng thấp vào đầu năm và tăng mạnh vào cuối năm), chúng tôi thực hiện Chow test cho thấy hai chu kỳ rõ rệt. Xu hướng tăng trưởng tăng dần từ quý I/2003 lên đỉnh cao vào quý I/2006 và từ đó xu hướng tăng trưởng bắt đầu tụt dốc cho đến quý IV/2009. Tốc độ tăng trưởng thực tế từ quý II/2006 đến quý I/2008 đã tăng vượt quá mức xu hướng dài dạn và từ quý II/2008 đến quý I/2009 nằm dưới mức tăng trưởng dài hạn. Gói kích cầu của Chính phủ năm 2009 có tác dụng đẩy xu hướng tăng trưởng dài hạn lên trên nhưng vẫn không khắc phục được xu thế đi xuống từ năm 2009 cho đến quý IV/2012. Kể từ quý I/2013 đến nay tốc độ tăng trưởng thực tế và xu hướng tăng trưởng dài hạn của nền kinh tế thể hiện xu hướng tăng vững chắc (Hình 28).

Hình 28: Tốc độ tăng trưởng đã điều chỉnh mùa vụ và xu hướng tăng trưởng dài hạn

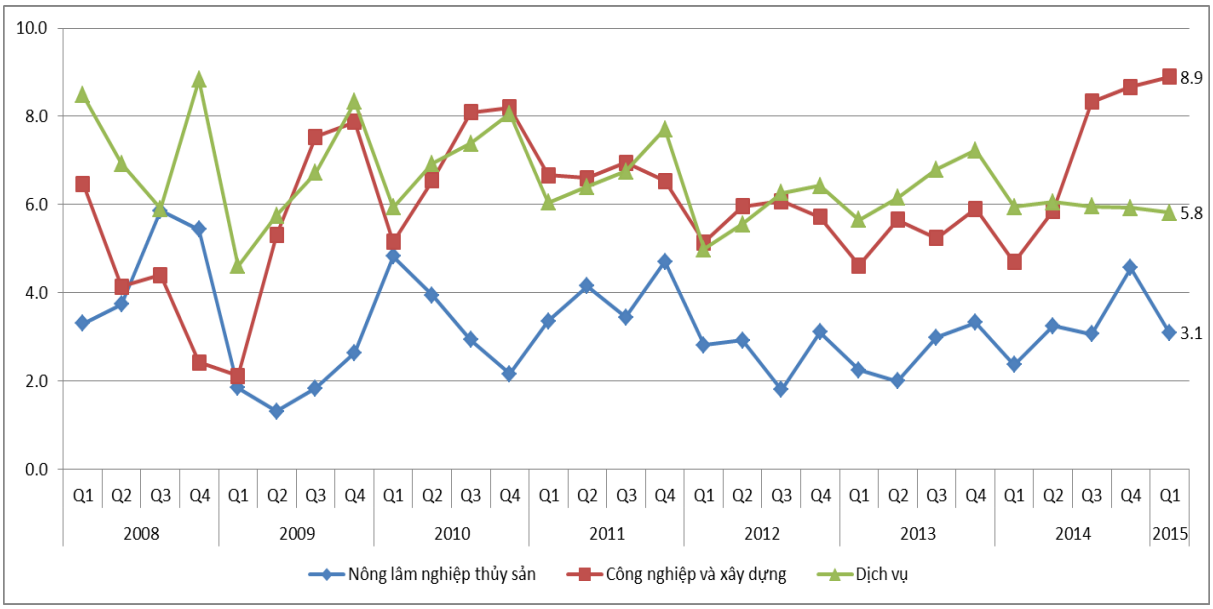


Nguồn: Tính toán theo số liệu của TCTK.

Như vậy với xu hướng này thì năm 2015 nếu không có những cú sốc bất lợi từ bên ngoài thì tốc độ tăng trưởng được dự báo đạt khoảng 6,5%. Đây là mức tăng trưởng cao nhất trong cả thời kỳ 2011-2015 nhưng vẫn chưa đạt được mức trung bình của giai đoạn 2006-2010.

Sự phục hồi tăng trưởng hiện nay chủ yếu do công nghiệp chế biến, chế tạo và xây dựng dẫn dắt (Hình 29). Hai ngành này đóng góp gần 50% vào tổng mức tăng trưởng kinh tế của 6 tháng đầu năm 2015. Ngành dịch vụ với tỷ trọng chiếm gần 40% GDP chỉ đạt mức tăng trưởng khiêm tốn dưới 6% từ năm 2014 đến nay và thấp hơn mức bình quân của giai đoạn 2008-2010 khoảng 1,5 điểm phần trăm. Ngành tài chính ngân hàng vẫn đang trong giai đoạn điều chỉnh; kinh tế của các nước có lượng khách du lịch đến Việt Nam lớn như Nga, EU đang bất ổn và khó khăn; kinh tế Trung Quốc suy giảm tốc độ tăng trưởng; đồng tiền Việt Nam lên giá[18] với các đồng tiền Euro, RUB, CNY, JPY, v.v. là những nguyên nhân khách quan của việc suy giảm tăng trưởng của ngành dịch vụ trong thời gian qua. Tuy nhiên cho đến nay chưa có những giải pháp tổng thể để giải quyết những yếu kém nội tại của ngành dịch vụ như: thiếu liên kết giữa các doanh nghiệp thương mại, hãng vận chuyển và công ty du lịch; hệ thống logistics phân mảnh nhỏ lẻ, thiếu kết nối giữa các nhà xuất nhập khẩu trong nước với các hãng vận tải trong nước do đó vẫn chủ yếu xuất FOB nhập CIF.

Hình 29: Tốc độ tăng trưởng theo quý trong từng khu vực kinh tế



Nguồn: TCTK.

[18] Đồng VNĐ neo với đồng USD, trong khi đồng USD lên giá với các đồng tiền nước khác như Euro, RUB, CNY, JPY, v.v. do đó đồng VNĐ cũng lên giá theo với các đồng tiền này.

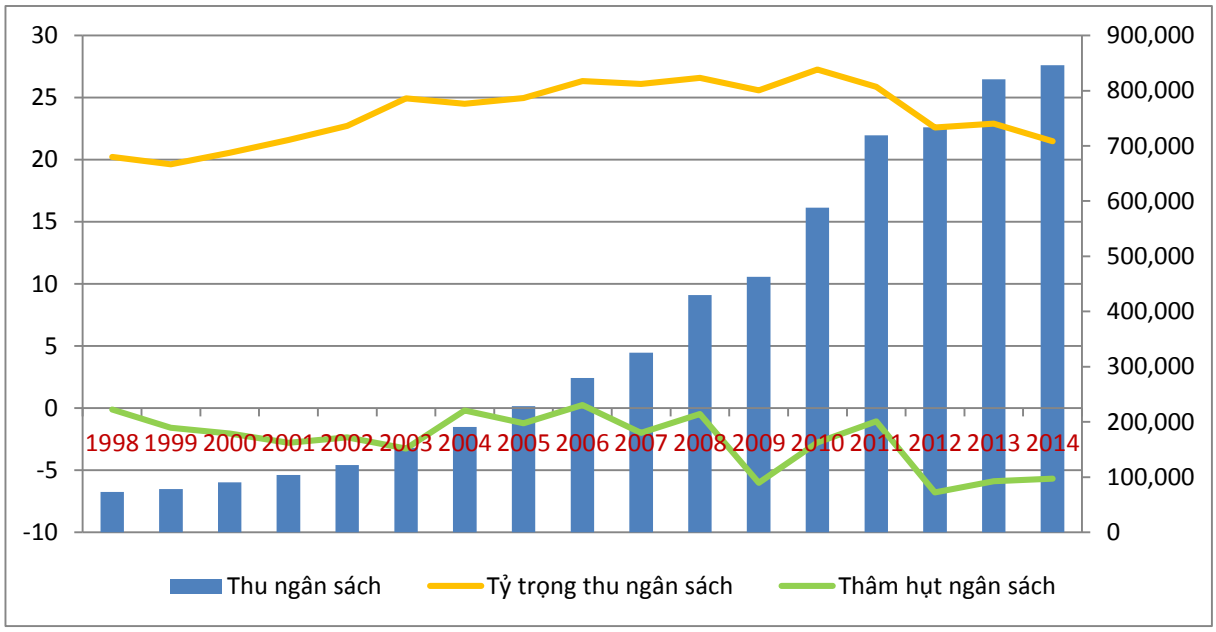
Tăng trưởng của ngành nông nghiệp đang có xu hướng nhích dần lên, tuy nhiên sự gia tăng này cũng chỉ trong biên độ dao động tốc độ tăng trưởng của khu vực này. Những tác động của các chính sách về tái cơ cấu nông nghiệp mới được triển khai, còn quá sớm để đánh giá được tác động của các chính sách đó.

3.2 Ngân sách

3.2.1 Mức độ huy động vào ngân sách[19]

Thu ngân sách của Việt Nam theo số tuyệt đối tăng đều qua các năm. Xét về giá trị tương đối, tỷ lệ thu ngân sách so với GDP của Việt Nam trước năm 2000 nằm trong nhóm các nước có tỷ lệ thu ngân sách thấp so với thế giới. Thời gian đầu 1998-2003 tỷ trọng thu ngân sách trên GDP tăng dần, và đến năm 2003 thì tỷ trọng này khá ổn định quanh mức trung bình 25%. Mức huy động ngân sách từ thuế và phí tính trên GDP của Việt Nam như vậy ở mức tương đương với các nước có thu nhập trung bình thấp, 26,4%, theo thống kê của IMF từ 48 nước (gồm cả Việt Nam) vào tháng 5/2011.

Hình 30: Quy mô huy động vào Ngân sách của Việt Nam, 1998-2014



Nguồn: IMF (World Economic Outlook 2014). Tỷ trọng thu ngân sách và thâm hụt ngân sách là phần trăm so với GDP. Số thu ngân sách đo bằng tỷ VNĐ.

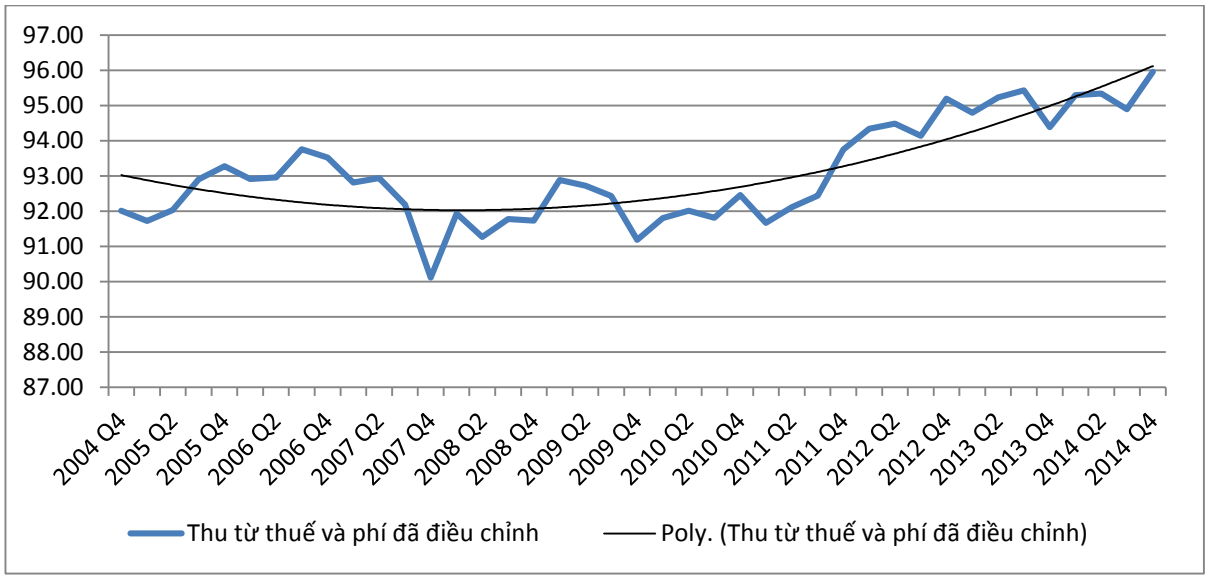
Thời kỳ tái cấu trúc kinh tế cũng là thời kỳ mà tỷ lệ huy động vào ngân sách trên GDP của Việt Nam giảm liên tục và tiệm cận mức huy động thời kỳ

[19] Do cách hiểu về các hạng mục trong ngân sách của Việt Nam có sự khác biệt so với thế giới, nên số liệu về ngân sách của Việt Nam có sự sai khác so với số liệu của IMF. Để mang tính so sánh quốc tế, trong phần này chúng tôi lấy số liệu của IMF.

thấp nhất vào những năm cuối 1990-2000 (Hình 30). Như vậy mặc dù trong quá trình tái cấu trúc, nền kinh tế suy giảm tốc độ tăng trưởng, nhu cầu chi ngân sách cao nhưng Chính phủ vẫn cố gắng giảm mức huy động ngân sách để hỗ trợ doanh nghiệp thực hiện tái cấu trúc. Mức độ lấn át của khu vực công đối với khu vực kinh tế tư nhân ở Việt Nam trên góc độ thu ngân sách là ở mức trung bình thấp của thế giới và tiếp tục giảm trong thời kỳ tái cơ cấu. Đây cũng là sự hỗ trợ của Chính phủ đối với doanh nghiệp trong quá trình tái cấu trúc. Tuy nhiên do tỷ lệ huy động thấp, nhu cầu chi lớn nên từ năm 2012 trở lại đây Việt Nam đang phải chịu tỷ lệ thâm hụt ngân sách khá lớn và luôn trên 5%.

Thêm vào đó cơ cấu nguồn thu cũng đã có sự thay đổi tích cực rõ rệt. Sử dụng số liệu thu ngân sách theo quý của IMF, chúng tôi tính tỷ trọng nguồn thu ngân sách từ thuế và phí. Hình 31 cho thấy xu hướng tỷ trọng này (sau khi đã loại trừ yếu tố mùa vụ) và bắt đầu từ quý I/2011 tỷ trọng thu từ thuế và phí trong tổng thu ngân sách đã tăng lên đều đặn. Như vậy nguồn thu ngân sách cũng đang thể hiện một xu thế bền vững hơn kể từ khi thực hiện tái cơ cấu kinh tế đến nay.

Hình 31: Tỷ trọng thu từ thuế và phí trong tổng thu ngân sách



Nguồn: IMF, http://elibrary-data.imf.org/

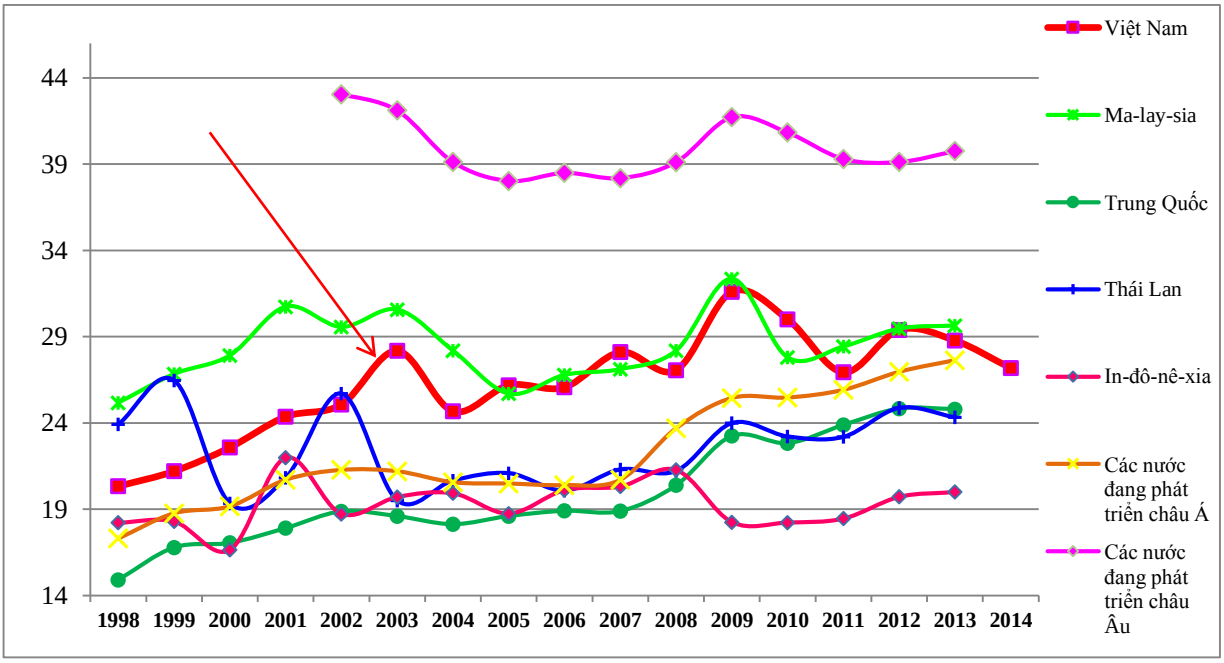
3.2.2 Mức độ chi tiêu của Chính phủ

Quá trình tái cơ cấu nhiều doanh nghiệp và ngành nghề gặp nhiều khó khăn, nhu cầu hỗ trợ từ phía nhà nước lớn. Thêm vào đó, đầu tư tư nhân giảm sút cần phải tăng đầu tư công để hỗ trợ đầu tư tư nhân. Như vậy có thể thấy nhu cầu chi ngân sách trong thời kỳ này là rất cao. Chính phủ Việt Nam đã kiên định thực hiện ổn định kinh tế vĩ mô; coi ổn định kinh tế vĩ mô là ưu tiên hàng đầu đảm bảo cho quá trình tái cơ cấu thành công. Do đó mặc dù tỷ lệ huy động vào ngân sách

giảm, nhu cầu chi lớn từ năm 2009 đến nay tỷ lệ chi ngân sách trên GDP của Việt Nam liên tục giảm đến năm 2011 đạt 26,94% sau đó tăng lên vào năm 2012 đạt 31,61% và giảm dần từ đó đến nay (Hình 32). Đến năm 2014 tỷ lệ chi ngân sách của Việt Nam trên GDP đã thấp hơn mức của các nước đang phát triển ở châu Á. Đây là những nỗ lực to lớn của Việt Nam trong việc kìm chế chi ngân sách để đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, khi xu hướng chi ngân sách trên GDP của Việt Nam liên tục tăng đều đặn từ 1998 đến 2009 (Hình 3232).

Hiện nay Việt Nam có tỷ lệ chi ngân sách trong GDP thấp hơn so với mặt bằng chung của nhóm nước đang phát triển châu Á và thuộc nhóm thấp và trung bình so với thế giới. Nếu so với các nước châu Âu thì mức độ chi tiêu của Chính phủ ở Việt Nam thuộc loại thấp. Các nước Anh, Pháp, Đức luôn duy trì mức chi của Chính phủ hơn 40%. Tuy nhiên, nếu so với các nước khác trong khu vực, đặc biệt là Trung Quốc, một nước có mô hình bộ máy nhà nước khá tương đồng với Việt Nam, thì mức chi ngân sách của nhà nước Việt Nam còn lớn.

Hình 32: Tỷ trọng chi tiêu chính phủ với GDP của Việt Nam và một số nước trong khu vực 1998-2013



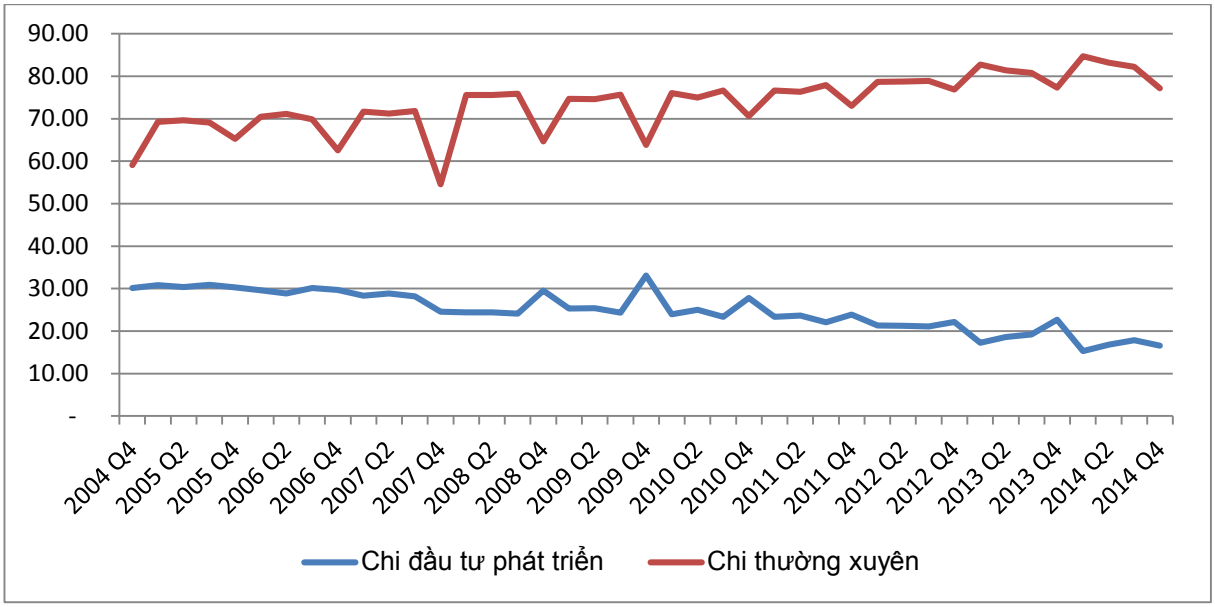
Nguồn: IMF (World Economic Outlook 2014).

Cần phải nói thêm rằng sự khác biệt lớn giữa Việt Nam cũng như các nước châu Á nói chung với châu Âu là các nhà nước của châu Âu tài trợ nhiều cho các quỹ phúc lợi như giáo dục, y tế, an sinh xã hội, v.v. tức là ngân sách được chi chủ yếu để khắc phục các thất bại của thị trường. Cơ cấu chi của Việt Nam vẫn còn

nặng chi cho bộ máy nhà nước (chi thường xuyên) và chi đầu tư phát triển (tức là chi can thiệp vào thị trường).

Một xu hướng đáng lưu ý nữa đó là tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong tổng chi ngân sách giảm mạnh từ đầu năm 2010 đến nay, trong khi tỷ trọng chi thường xuyên tăng cao trong đó chủ yếu chi cho bộ máy nhà nước hoạt động, còn các khoản chi cho giáo dục, y tế, nghiên cứu khoa học hầu như không tăng. Điều này phản ánh bộ máy hành chính của Việt Nam tương đối cồng kềnh gây áp lực chi thường xuyên lớn, giảm dư địa hỗ trợ của Chính phủ trong việc khắc phục khiếm khuyết của thị trường và hỗ trợ phát triển.

Hình 33: Cơ cấu chi thường xuyên và đầu tư phát triển (%)



Nguồn: IMF.

Chi thường xuyên tăng nhanh do số lượng người hưởng thu nhập từ ngân sách ngày càng lớn. Theo báo cáo của Bộ Tài chính thì hiện nay có tổng cộng khoảng 8 triệu công chức, viên chức, cán bộ nghỉ hưu, người có công đang hưởng lương, phụ cấp từ NSNN, tức là cứ hơn 11 người thì có một người hưởng lương từ NSNN[20]. Số lượng người hưởng lương và ngân sách quá lớn là do cơ cấu tổ chức bộ máy của chúng ta quá cồng kềnh. Chỉ riêng cán bộ không chuyên trách cấp xã, thôn đã chiếm hơn 900.000 người[21]. Phần lớn trong số này hưởng phụ cấp từ ngân sách, một phần trong số đó là do người dân đóng góp. Bộ máy nhà nước cồng kềnh không chỉ làm tăng khoản chi thường xuyên từ NSNN mà còn làm

[20] Một xã đảo ở Quảng Ninh có gần 200 hộ mà có hơn 100 cán bộ ăn lương và phụ cấp; thị trấn Mạo Khê, huyện Đông Triều có tới 639 công bộc hưởng lương, phụ cấp từ NSNN. Riêng tỉnh Quảng Ninh thì cứ 8,5 người có một người hưởng lương và phụ cấp từ ngân sách. Nguồn: http://vietnamnet.vn/vn/kinh-te/179904/-bo-may-hanh-chinh-gio-kinh-khung-the--.html.

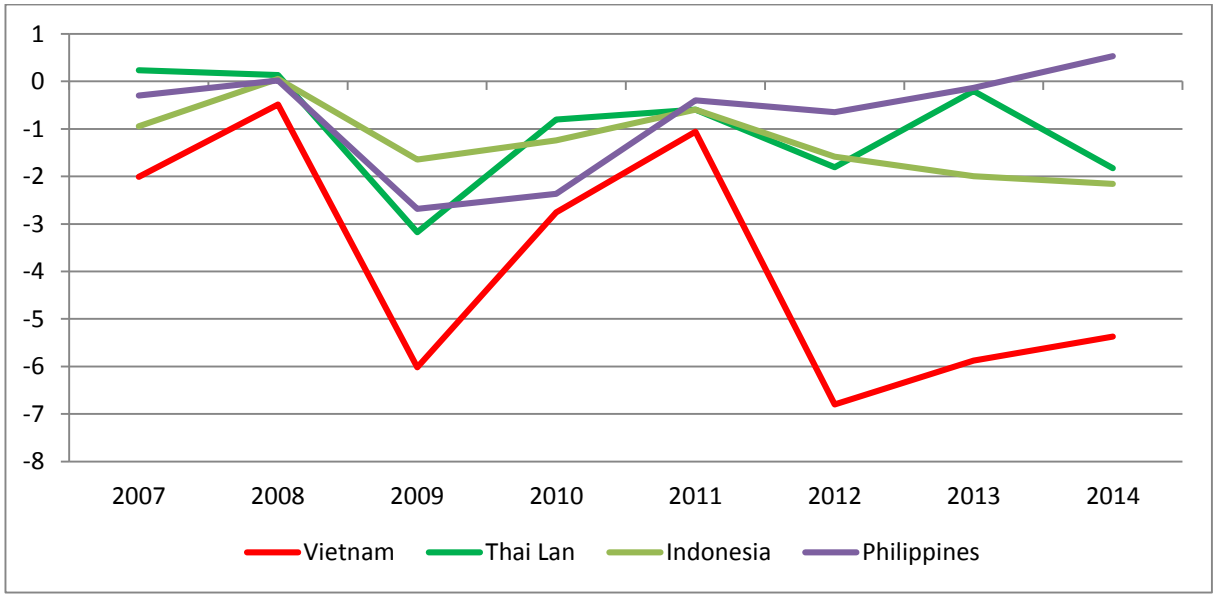
[21] Vụ Chính quyền địa phương, Bộ Nội vụ.

phát sinh hạch sách, những nhiễu và tham nhũng trong bộ máy nhà nước. Nếu không có tái cơ cấu triệt để hệ thống bộ máy nhà nước từ thôn lên trung ương thì khoản chi thường xuyên sẽ tiếp tục tăng cao và hiệu quả quản lý nhà nước tiếp tục xuống thấp. Việc giảm chi thường xuyên phải gắn liền với đổi mới chức năng quản trị nhà nước. Điều này đòi hỏi cải cách mạnh mẽ hệ thống thể chế ở nước ta chuyển dịch sang mô hình nhà nước kiến tạo, giảm bớt những can thiệp trực tiếp của nhà nước vào thị trường, tăng cường vai trò của thị trường trong hoạt động kinh tế, đặc biệt là trong lĩnh vực cung cấp các dịch vụ công ích và các dịch vụ y tế và giáo dục.

3.2.3 Bội chi ngân sách và nợ công[22]

Những chính sách nới lỏng tài khóa trong khi nguồn thu sụt giảm đã gây ra hệ quả là bội chi ngân sách của Việt Nam gia tăng. Số liệu về bội chi ngân sách của Việt Nam có khác với số liệu của IMF, do cách hiểu khác nhau về các nguồn thu và chi ngân sách. Để có thể so sánh với các nước trong khu vực chúng tôi sử dụng số liệu của IMF[23] được cập nhật vào tháng 4/2015. Hình 34 cho thấy so với các nước trong khu vực thì Việt Nam kiểm soát bội chi ngân sách yếu hơn nhiều, và từ năm 2011 đến nay tỷ lệ bội chi ngân sách có xu hướng nới rộng. Tỷ lệ bội chi ngân sách tăng cao gây áp lực lớn lên nợ công.

Hình 34: Tỷ lệ bội chi ngân sách theo IMF của các nước trong khu vực

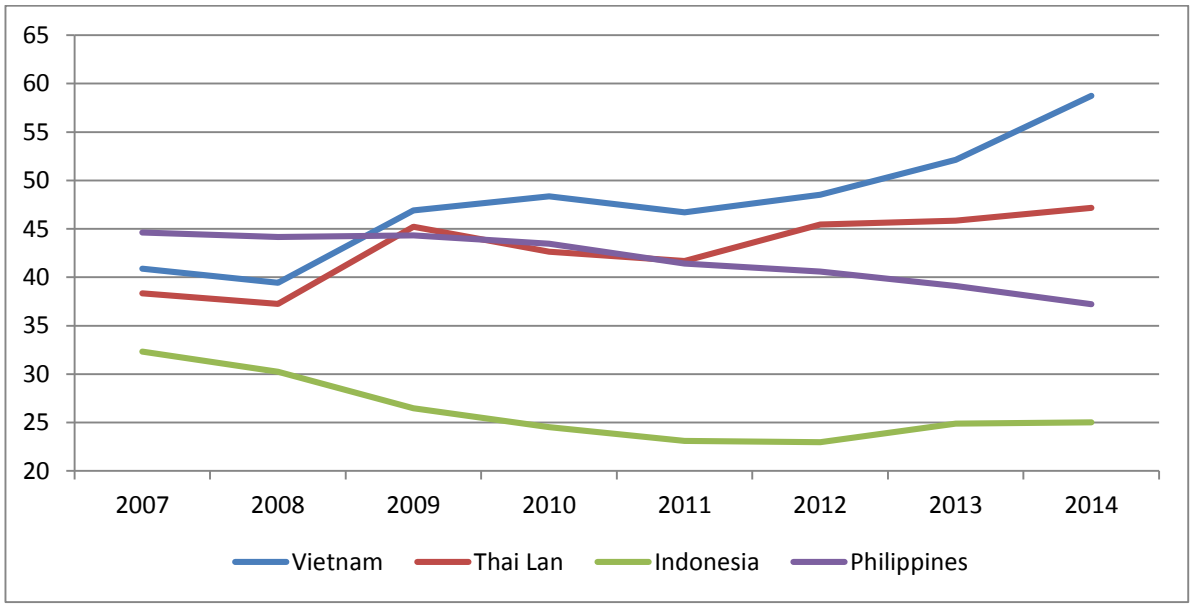


Nguồn: IMF, World Economic Outlook, tháng 4/2015.

[22] Nợ công ở đây theo cách hiểu của IMF để tiện so sánh với các nước khác, do đó nó không bao gồm nợ của các DNNN.
[23] World Economic Outlooks, tháng 4/2015.

Từ năm 2008 đến nay nợ Chính phủ liên tục tăng cao và đặc biệt trong thời kỳ tốc độ tăng trưởng kinh tế suy giảm. Nợ công tăng cao do nhu cầu tài trợ từ ngân sách rất lớn và điều này là do xuất phát từ tư duy sử dụng đầu tư nhà nước để bù đắp sự sụt giảm cho đầu tư tư nhân (tỷ trọng đầu tư công trong tổng mức đầu tư tăng liên tục từ 2011 đến 2014 như trên Hình 14). Điều này không chỉ làm cho nợ công tăng cao mà còn tạo ra hiệu ứng lấn át trên thị trường tài chính. Chính phủ cạnh tranh với khu vực tư nhân về nguồn lực trên thị trường tài chính. Một phần lớn nguồn lực tài chính của các NHTM được đẩy qua trái phiếu Chính phủ và Chính phủ phân bổ nguồn lực này theo cơ chế hành chính, phi thị trường. Những chủ đầu tư đáng lẽ không thể tiếp cận vốn qua kênh tín dụng ngân hàng vì thiếu tính hiệu quả hoặc rủi ro cao lại hoàn toàn có thể tiếp cận vốn thông qua nguồn vốn trái phiếu Chính phủ. Như vậy nguồn lực đáng lẽ sẽ phân bố theo cơ chế thị trường lại chuyển sang phân bổ theo cơ chế quản lý của nhà nước. Rõ ràng điều này sẽ làm giảm hiệu quả của nguồn lực, đặc biệt là trong điều kiện thể chế quản lý đầu tư công chưa có thay đổi theo hướng hiệu quả. Thêm vào đó sự cạnh tranh của nhà nước sẽ đẩy chi phí tiếp cận vốn của doanh nghiệp lên cao và hạn chế sự hồi phục của khu vực doanh nghiệp.

Hình 35: Tỷ lệ nợ công trên GDP tại một số nước trong khu vực



Nguồn: IMF, World Economic Outlook, tháng 4/2015.

Trước sức ép gia tăng nợ công, cần thay đổi tư duy nhà nước làm thay khu vực tư nhân mà chuyển sang tạo dựng thị trường để tư nhân có thể tham gia cung ứng hàng hóa công cộng. Nguồn vốn huy động của nhà nước cần được phân bổ theo cơ chế đấu thầu cạnh tranh để đảm bảo nguồn lực được sử dụng vào nơi có hiệu quả cao nhất.

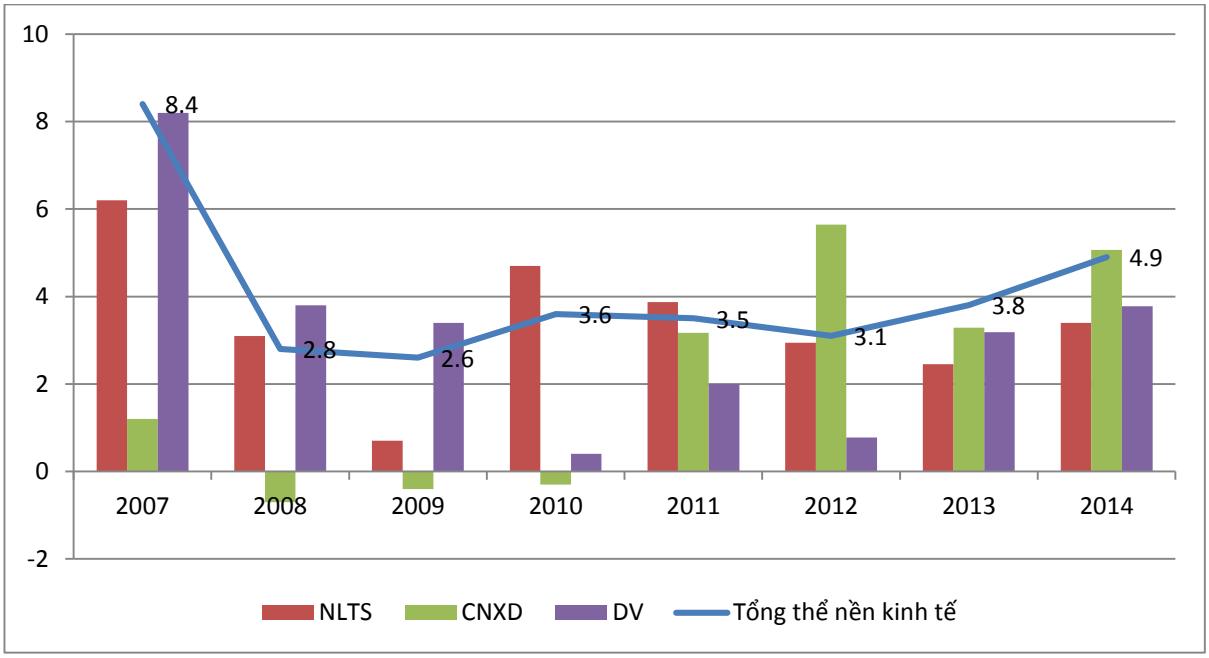
Sự gia tăng mạnh mẽ của nợ công cho thấy Việt Nam vẫn chưa sẵn sàng hạn chế vai trò của nhà nước trong hoạt động kinh tế để tạo môi trường cạnh tranh cho khu vực ngoài nhà nước. Mặc dù nợ công đang dưới ngưỡng mà Quốc hội đề ra (65% GDP), nhưng nếu vẫn tiếp tục duy trì vai trò dẫn dắt của nhà nước trong hoạt động kinh tế và hiệu quả đầu tư công không được cải thiện thì chắc chắn nợ công sẽ tăng cao và sẽ vượt qua mọi ngưỡng mà Quốc hội đặt ra.

3.3 Năng suất

3.3.1 Năng suất lao động

Những vấn đề của nền kinh tế trước năm 2011 như đã phân tích ở trên đã làm giảm mạnh mẽ NSLĐ của các ngành đầu tàu là công nghiệp – xây dựng và dịch vụ. Chính điều này làm cho NSLĐ của cả nước suy giảm. Tốc độ tăng NSLĐ xuống mức thấp nhất vào năm 2009, chỉ đạt 2,6% trong đó ngành công nghiệp và xây dựng giảm 0,7% (Hình 36).

Hình 36: Tốc độ tăng năng suất lao động theo các ngành



Nguồn: Tính toán từ số liệu của TCTK. Số liệu về giá trị gia tăng của cả nền kinh tế để tính tốc độ tăng NSLĐ của tổng thể nền kinh tế bao gồm cả giá trị của thuế gián thu.

Đặc biệt, ngành công nghiệp và xây dựng trải qua 3 năm liền giảm NSLĐ. Trong 4 năm thực hiện tái cơ cấu kinh tế chứng kiến sự gia tăng mạnh mẽ trở lại trong NSLĐ của ngành này. Tốc độ tăng của NSLĐ trong ngành dịch vụ giảm xuống thấp nhất vào năm 2010 và bắt đầu có dấu hiệu tăng trở lại trong 3 năm

liên tiếp 2012-2014. Ngành nông nghiệp nông thôn cũng suy giảm tốc độ tăng năng suất từ năm 2007-2009 và tăng mạnh mẽ trở lại vào năm 2010. Từ đó đến nay tốc độ tăng năng suất của ngành nông nghiệp nông thôn có giảm nhẹ nhưng vẫn duy trì sự ổn định ở mức xấp xỉ 3,2%. Xét trên tổng thể NSLĐ cho thấy dấu hiệu cải thiện tốc độ tăng trưởng. Trong 3 năm 2012-2014 tốc độ tăng trưởng tổng thể nền kinh tế đã tăng liên tục từ 3,1% lên 4,9%. Tuy nhiên tốc độ tăng NSLĐ vẫn còn thấp hơn rất nhiều so với mức tăng năng suất của năm 2007 là 8,4% và so với Trung Quốc và Ấn Độ trong giai đoạn 2007-2013 với tốc độ tăng NSLĐ bình quân lần lượt là 8,48 và 5,99.

Áp dụng phương pháp phân tích dịch chuyển cơ cấu SSA cho 20 ngành của Việt Nam trong thời kỳ 2008-2014 để xác định các yếu tố đóng góp vào tăng NSLĐ trong thời kỳ qua:

$$g_p = \sum_{i=1}^{20}\left[\left(\frac{P_i^t - P_i^{t-1}}{P_i^{t-1}}\right)\frac{Y_i^{t-1}}{Y^{t-1}}\right] + \sum_{i=1}^{20}\left[\frac{P_i^{t-1}}{P^{t-1}}\left(\frac{L_i^t}{L^t} - \frac{L_i^{t-1}}{L^{t-1}}\right)\right] + \sum_{i=1}^{20}\left[\frac{P_i^t - P_i^{t-1}}{P^{t-1}}\left(\frac{L_i^t}{L^t} - \frac{L_i^{t-1}}{L^{t-1}}\right)\right] \qquad (1)$$

Trong đó g_p là tốc độ tăng năng suất chung của cả 20 ngành; P_i^t, Y_i^t, L_i^t lần lượt là NSLĐ, giá trị gia tăng, và tổng số lao động của ngành *i* trong năm *t*; P^t, L^t là NSLĐ tổng thể của nền kinh tế và tổng số lao động của nền kinh tế trong năm *t*. Cần lưu ý rằng kể từ năm 2014 số liệu về giá trị gia tăng các ngành được tính theo giá cơ bản không bao gồm thuế gián thu. Chính vì có sự khác biệt này mà tốc độ tăng NSLĐ trong tổng thể 20 ngành không trùng với tốc độ tăng NSLĐ của tổng thể nền kinh tế tại Hình 36.

Cấu phần thứ nhất của đẳng thức (1) là đóng góp tăng năng suất của nội bộ các ngành đối với tốc độ tăng năng suất chung của tổng thể nền kinh tế.

Cấu phần thứ hai của đẳng thức (1) là đóng góp của sự dịch chuyển lao động giữa các ngành *do sự khác biệt về NSLĐ* đối với tốc độ NSLĐ của tổng thể nền kinh tế. Cấu phần này mang dấu dương cho thấy có sự dịch chuyển lao động từ ngành có NSLĐ thấp sang ngành có NSLĐ cao và ngược lại. Đây là đóng góp của chuyển dịch cơ cấu tĩnh.

Cấu phần thứ ba của đẳng thức (1) là đóng góp của sự dịch chuyển lao động giữa các ngành *do sự khác biệt về tốc độ tăng NSLĐ* đối với tốc độ NSLĐ của tổng thể nền kinh tế. Nếu cấu phần này mang dấu âm thì có nghĩa là đã có sự dịch chuyển lao động từ ngành có tốc độ tăng NSLĐ cao sang ngành có tốc độ tăng NSLĐ thấp và ngược lại. Đây là đóng góp của chuyển dịch cơ cấu động.

Tổng của cấu phần hai và cấu phần ba là đóng góp thuần của chuyển dịch cơ cấu đối với tốc độ tăng NSLĐ.

Do sự thay đổi trong cách tính về giá trị gia tăng của các ngành (không bao gồm thuế gián thu) của TCTK, những số liệu về giá trị gia tăng các ngành theo cách tính này từ năm 2009 trở về trước là chưa có. Do đó chúng tôi chỉ tính được NSLĐ theo ngành và đóng góp cho tổng thể nền kinh tế giai đoạn 2011-2014 và sử dụng kết quả của Nguyễn Thị Tuệ Anh (2015) tính toán theo số liệu cũ cho giai đoạn 2008-2010 để tham khảo.

Bảng 2: Tốc độ tăng NSLĐ và đóng góp của chuyển dịch cơ cấu

	Tốc độ tăng NSLĐ tổng thể	**Trong đó đóng góp**			
		Tăng trưởng năng suất ngành	***Do chuyển dịch cơ cấu***		
			Đóng góp thuần	Trong đó	
				Tĩnh	Động
2008	2,81	2,54	0,27	0,49	-0,21
2009	2,57	0,47	2,10	2,69	-0,59
2010	3,59	0,51	3,09	4,48	-1,40
2011	4,07	1,75	2,30	2,59	-0,26
2012	3,98	2,50	1,47	1,84	-0,37
2013	3,76	3,84	-0,08	-0,05	-0,03
2014	4,62	4,35	0,26	0,30	-0,04

Nguồn: Số liệu của năm 2011-2014 tác giả tính toán từ số liệu của TCTK 2014. số liệu 2008-2010 trích từ Bảng 7 của Nguyễn Thị Tuệ Anh, 2015 với lưu ý sự khác nhau của hai nguồn số liệu trên.

Số liệu tại Bảng 2 cho thấy đóng góp vào tốc độ tăng NSLĐ trong thời kỳ 2011-2014 chủ yếu do tăng NSLĐ nội bộ ngành[24], đóng góp của dịch chuyển cơ cấu khá rõ trong năm 2011 và 2012 nhưng không đáng kể trong hai năm 2013 và 2014. Đồng thời những ngành có tốc độ tăng NSLĐ cao thường có khả năng hấp thu lao động kém và do đó đóng góp của chuyển dịch lao động theo tín hiệu tốc độ tăng NSLĐ là luôn âm; có nghĩa là tỷ trọng lao động trong các ngành có tốc độ tăng NSLĐ cao có xu hướng giảm.

Cần phải lưu ý rằng do phương pháp SSA sử dụng tỷ trọng lao động trong các ngành làm trọng số. Đối với một nước mà lực lượng lao động đang tăng nhanh như Việt Nam thì sự sụt giảm tỷ trọng lao động đôi khi không phải là số lượng lao động của ngành đó giảm mà đơn giản là do lực lượng lao động tăng. Cấu phần

[24] Tuy nhiên do không có có số liệu cho các ngành ở cấp thấp hơn, chúng tôi chỉ tính toán cho ngành 20 ngành cấp 2 theo phân loại của TCTK nên chúng tôi không bóc tách được yếu tố dịch chuyển lao động trong nội bộ ngành cấp 2 này lên sự gia tăng NSLĐ của ngành này.

tĩnh dương (trừ năm 2013) cho thấy thị trường lao động khá năng động, những ngành có NSLĐ cao của năm nay sẽ là tín hiệu thu hút lao động tăng thêm vào năm sau. Điều này cho thấy các ngành NSLĐ không tăng vẫn là những ngành tạo việc làm chính cho lao động Việt Nam và tỷ trọng lao động các ngành này hầu như không giảm mà còn tăng thêm.

Chỉ số đóng góp thuần của chuyển dịch cơ cấu năm 2013 âm trong khi đóng góp của tăng trưởng nội bộ ngành lại khá cao. Điều này cho thấy đang có sự phân tách giữa những ngành có NSLĐ tăng và những ngành có NSLĐ không tăng. Những ngành có NSLĐ tăng đã tăng nhanh NSLĐ nhưng hầu như không cải thiện tỷ trọng lao động trong ngành này. Sự gia tăng NSLĐ của các ngành này chỉ mới đi vào chiều sâu mà chưa mở rộng trên quy mô.

Bảng 3: NSLĐ bình quân 2010-2014 (triệu VNĐ/người) và dịch chuyển tỷ trọng lao động trong các ngành

	Chênh lệch tỷ trọng lao động 2014-2010	NSLĐ bình quân 2010-2014
Nông nghiệp và lâm nghiệp	-3,223	17,43
Hoạt động làm thuê trong các gia đình	-0,069	18,94
Giáo dục và đào tạo	0,115	32,90
Thương nghiệp, sửa chữa xe có động cơ	1,296	33,66
Quản lý nhà nước và an ninh quốc phòng, Đảng, tổ chức chính trị, xã hội	0,018	39,86
Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	0,119	40,94
Xây dựng	-0,055	43,27
Dịch vụ lưu trú ăn uống	0,874	43,84
Vận tải, kho bãi và thông tin liên lạc	0,023	47,70
Công nghiệp chế biến	0,509	48,38
Hoạt động dịch vụ khác	0,048	53,31
Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	0,043	56,73
Nghệ thuật vui chơi và giải trí	0,068	64,99
Thông tin và truyền thông	0,078	83,24
Cung cấp nước, hoạt động quản lý và xử lý rác thải nước	-0,033	121,21
Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	0,032	135,39
Tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	0,149	428,55
Sản xuất và phân phối điện, nước và khí	-0,003	608,06
Công nghiệp khai thác mỏ	-0,082	797,70
Hoạt động kinh doanh bất động sản	0,093	1049,46

Nguồn: Tính toán từ số liệu của TCTK.

Bảng 3 cho thấy ngành Nông, lâm và ngư nghiệp có NSLĐ thấp nhất và tỷ trọng lao động giảm mạnh nhất trong giai đoạn 2010-2014. Hoạt động làm thuê

trong các gia đình có NSLĐ thấp thứ nhì và cũng cho thấy sự dịch chuyển lao động ra khỏi ngành này. Ngược lại hai ngành có NSLĐ rất cao đó là Sản xuất và phân phối điện, nước, khí và ngành Công nghiệp khai thác mỏ cho thấy sự sút giảm nhẹ về tỷ trọng lao động. Đây là hai ngành thâm dụng tài nguyên và vốn do đó có NSLĐ cao và khả năng mở rộng sản xuất thấp nên sự sút giảm tại hai ngành này là tự nhiên khi lực lượng lao động tại Việt Nam vẫn luôn tăng trong thời gian qua.

Hầu hết các ngành khác đều có sự gia tăng về tỷ trọng lao động. Điều đó cho thấy trong thời gian qua lao động từ nông nghiệp, nông thôn đã được rút ra khá nhiều và đang được phân bổ vào những ngành có NSLĐ cao hơn. Tuy nhiên sự gia tăng lớn nhất là những ngành Thương nghiệp và sửa chữa xe có động cơ (tăng 1,3 điểm phần trăm), ngành Dịch vụ lưu trú ăn uống (tăng 0,874 điểm phần trăm), Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ (tăng 0,12 điểm phần trăm), v.v. là những ngành có NSLĐ thấp hơn mức trung bình của cả nước là 47,2 triệu VNĐ theo giá 2010. Ngành Công nghiệp chế biến chế tạo chiếm tỷ trọng 14,1% lao động và trong giai đoạn 2010-2014 tỷ trọng lao động ngành này cũng tăng thêm 0,51 điểm phần trăm. NSLĐ của ngành này cũng đạt 54 triệu vào năm 2014 cao hơn mức trung bình cả nước là 51,1 triệu. Như vậy đã có sự dịch chuyển lao động từ những ngành NSLĐ thấp sang ngành chế biến chế tạo có NSLĐ cao hơn. Tuy nhiên sự dịch chuyển này đang khá thấp.

3.3.2 Năng suất nhân tố tổng hợp

Đánh giá năng suất nhân tố tổng hợp (TFP) luôn có những bất định. Do tại Việt Nam chưa có số liệu về tổng vốn trong nền kinh tế nên hầu hết các tính toán TFP đều phải dựa vào ước lượng tổng vốn nền kinh tế. Những ước lượng khác nhau sẽ cho kết quả khác nhau.

Trên kho dữ liệu của Penn Word Table[25] có ước lượng tổng giá trị vốn của nền kinh tế Việt Nam cho đến năm 2011. Dữ liệu này sử dụng bảng số liệu Chỉ số phát triển thế giới của Ngân hàng Thế giới[26]. Tuy nhiên khi chúng tôi kết hợp số liệu của Penn Word Table với số liệu của Ngân hàng Thế giới thì cho thấy có sự mâu thuẫn. Nếu hai chuỗi số liệu này đúng thì sẽ có những năm khấu hao tài sản cố định của Việt Nam sẽ âm. Chính vì vậy chúng tôi không sử dụng số liệu của Penn Word Table.

[25] https://pwt.sas.upenn.edu/
[26] http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators

Sử dụng số liệu WDI của Ngân hàng Thế giới vừa cập nhật năm 2015[27] chúng tôi ước lượng tổng giá trị vốn của nền kinh tế theo phương pháp hội tụ chuẩn. Theo đó chúng tôi cho rằng tỷ lệ khấu hao của Việt Nam sẽ được ước lượng gần giá trị chung của các nước đang phát triển nhất là khoảng 6%[28]. Dựa vào kết quả này và tỷ trọng thu nhập của lao động do TCTK ước lượng chúng tôi ước lượng đóng góp vào tăng trưởng kinh tế của Việt nam trong thời gian qua như bảng dưới đây.

Bảng 4: Đóng góp của các nhân tố vào tốc độ tăng trưởng kinh tế (%)

	Tốc độ tăng GDP	Vốn	Lao động	TFP
2005	7,55	61,23	22,88	15,89
2006	6,98	60,18	24,24	15,58
2007	7,13	68,83	23,49	7,68
2008	5,66	72,51	29,36	-1,87
2009	5,40	71,84	30,70	-2,55
2010	6,42	60,08	25,52	14,40
2011	6,24	45,13	25,55	29,32
2012	5,25	44,72	24,32	30,96
2013	5,42	51,17	16,90	31,93
2014	*5,98*	*48,29*	*24,23*	*27,47*

Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả. Lưu ý rằng số liệu năm 2014 là số ước tính dựa trên ước lượng về cấu phần thu nhập của vốn và lao động.

Kết quả tại Bảng 4 cho thấy trong các năm 2008 và 2009 đóng góp TFP là âm tương thích với tính toán tốc độ tăng NSLĐ ở trên. Xu hướng đóng góp của TFP cũng phù hợp với tính toán chỉ số ICOR tại mục 2.2.3.1. Kết quả tính toán TFP cho thấy sự cải thiện đáng kể năng suất nhân tố tổng hợp trong thời kỳ thực hiện tái cơ cấu vừa qua.

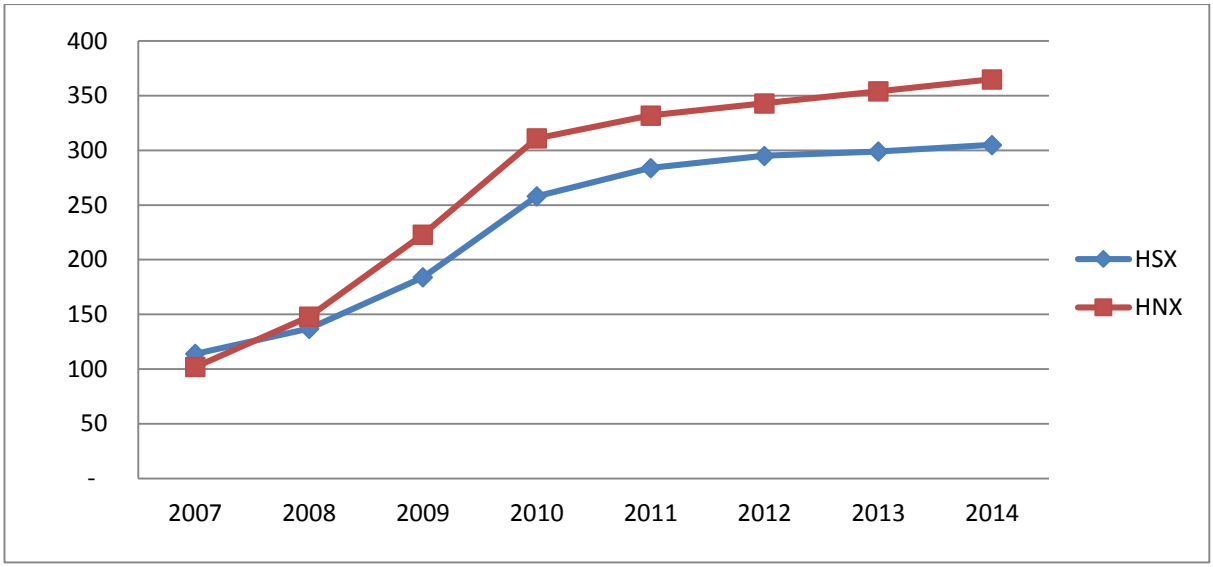
3.4 Thị trường chứng khoán

3.4.1 Số lượng công ty niêm yết

Thị trường chứng khoán hình thành tại Việt Nam từ năm 2000 với hai sở giao dịch chứng khoán đặt tại Hà Nội (HNX) và thành phố Hồ Chí Minh (HSX) (không kể sàn UPCoM). Hiện nay đã có 670 công ty niêm yết với số lượng cổ phiếu niêm yết và giao dịch khá lớn đóng vai trò là một trong những kênh huy động và dẫn vốn quan trọng cho hoạt động sản xuất kinh doanh của Việt Nam.

[27] Lưu ý rằng chuỗi số liệu cập nhật năm 2015 cho Việt Nam khác rất nhiều chuỗi số liệu trong các bảng WDI trước đó.
[28] Phương pháp ước lượng này được đăng tải trên tạp chí Nghiên cứu Kinh tế trong tháng 5/2015.

Hình 37: Số lượng công ty niêm yết



Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

Hình 37 cho thấy số lượng công ty niêm yết tăng nhanh từ 2007-2010 với tốc độ tăng bình quân một năm của số lượng công ty niêm yết tại HSX là 4,24% và HNX là 4,93%. Trong giai đoạn sau từ 2011-2014, số lượng công ty niêm yết trên hai sàn vẫn tăng nhưng tốc độ tăng chậm dần trong đó HSX tăng bình quân 1,76%/năm và HNX tăng 2,21%/năm. Mặc dù vậy, số lượng công ty hủy niêm yết cũng khá nhiều. Nguyên nhân là do những công ty này lỗ ba năm liên tục và có lũy kế vượt vốn điều lệ. Năm 2012 có 22 công ty rời bỏ sàn giao dịch chứng khoán thì năm 2013, con số 37 cổ phiếu hủy niêm yết cũng khiến thị trường bất ngờ. Trong năm 2014, con số các công ty hủy niêm yết là 30 công ty[29].

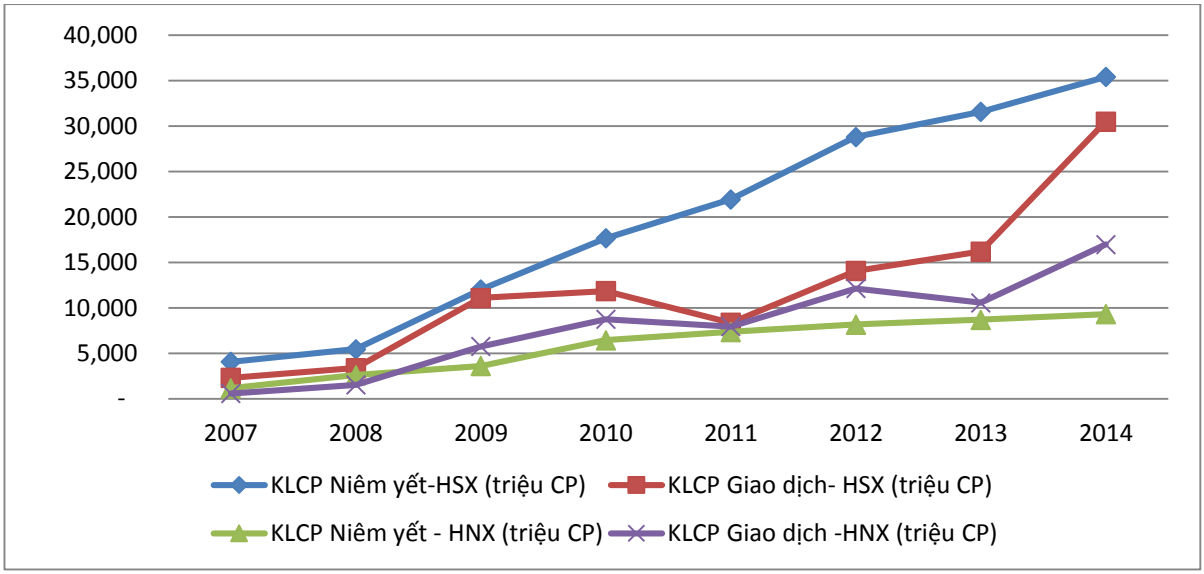
3.4.2 Sự sôi động trở lại của thị trường chứng khoán

Khối lượng cổ phiếu niêm yết của sàn giao dịch chứng khoán thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội đều tăng qua các năm nhưng HSX có tốc độ tăng bình quân nhanh hơn với 30%/năm (2007-2014). Sàn Hà Nội tăng trưởng với tốc độ chậm hơn nhưng vẫn khá cao là 25%/năm trong cùng thời gian. Tại HNX có 1,2 triệu cổ phiếu niêm yết năm 2007 và 9,3 triệu cổ phiếu niêm yết 2014.

Nguồn cung cổ phiếu phát hành không ngừng tăng trong thời gian này thể hiện nhu cầu tăng vốn của các doanh nghiệp là rất lớn và thị trường chứng khoán đang dần trở thành một trong những kênh huy động vốn quan trọng của doanh nghiệp.

[29] Theo http://cafef.vn/thi-truong-chung-khoan/co-phieu-huy-niem-yet-nam-2014-ra-di-trong-muc-gia-rau-dua-tra-da-20141224115511108.chn.

Hình 38: Khối lượng cổ phiếu Niêm yết và Giao dịch (triệu cổ phiếu)

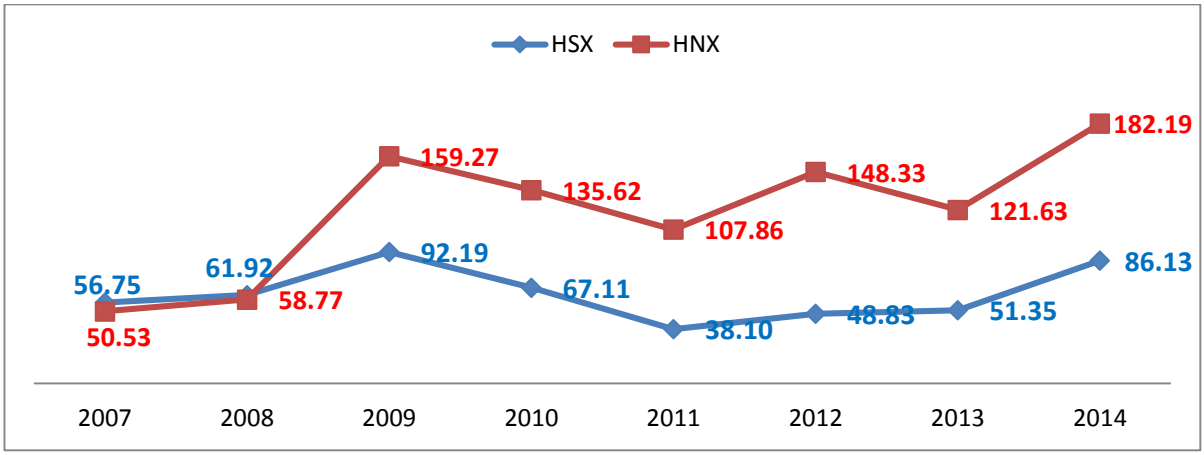


Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

Điều đáng lưu ý là trong thời kỳ tái cơ cấu kinh tế số lượng cổ phiếu niêm yết và giao dịch trên cả hai sàn đều tăng cao, trong đó trên sàn HSX có tốc độ tăng vượt trội. Như vậy đã có sự chuyển hướng mạnh trong việc thu hút vốn qua hệ thống ngân hàng sang thu hút trên thị trường chứng khoán.

Tỷ lệ cổ phiếu được giao dịch trên số cổ phiếu niêm yết trên hai sàn giảm mạnh từ năm 2009 đến năm 2011. Từ năm 2011 đến nay tỷ lệ này thể hiện xu hướng tăng rõ và tăng nhanh trên cả hai sàn, đặc biệt là tại sàn HNX. Như vậy cùng với quá trình tái cơ cấu kinh tế thì thị trường cổ phiếu lại trở nên ngày càng sôi động hơn, góp phần thay thế hệ thống ngân hàng trong việc cung cấp vốn cho hoạt động sản xuất kinh doanh.

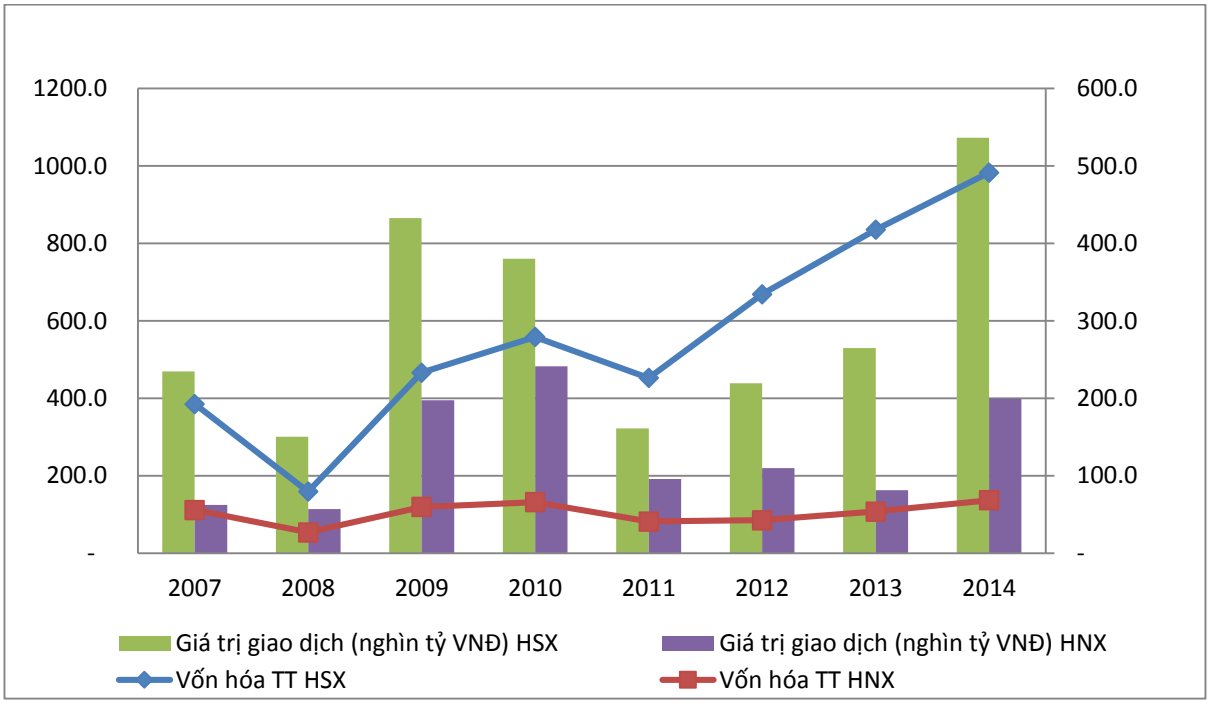
Hình 39: Tỷ lệ Khối lượng cổ phiếu giao dịch/Niêm yết (%)



Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

Cùng với sự gia tăng tỷ lệ giao dịch và tỷ lệ niêm yết thì giá trị giao dịch cũng tăng mạnh từ năm 2011 đến nay, đặc biệt là tại sàn HSX (Hình 40) đã vượt qua thời kỳ đỉnh cao năm 2009. Tuy nhiên giá trị giao dịch tại sàn HNX vẫn chưa đạt ở mức đỉnh cao của năm 2009. Điều này cho thấy giá trị của cổ phiếu giao dịch đã giảm khá nhiều và có vẻ như đang dần về giá trị thực của doanh nghiệp và sự gia tăng giá trị cổ phiếu do các yếu tố đầu cơ, làm giá đã giảm nhiều. Chỉ số vốn hóa thị trường cũng tăng mạnh trên sàn HSX từ năm 2011 đến nay. Sự sôi động trở lại mạnh mẽ của sàn HSX (là nơi giao dịch như của những công ty có vốn điều lệ trên 120 tỷ, cao gấp bốn lần so với chuẩn của sàn HNX), cho thấy các doanh nghiệp lớn, có lịch sử phát triển đã được ghi nhận sẽ có cơ hội thu hút vốn mạnh trên thị trường chứng khoán. Các công ty nhỏ, mới niêm yết trong thời gian này sẽ khó có thể chào bán cổ phiếu với giá cao được.

Hình 40: Giá trị giao dịch và vốn hóa thị trường (nghìn tỷ VNĐ)



Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

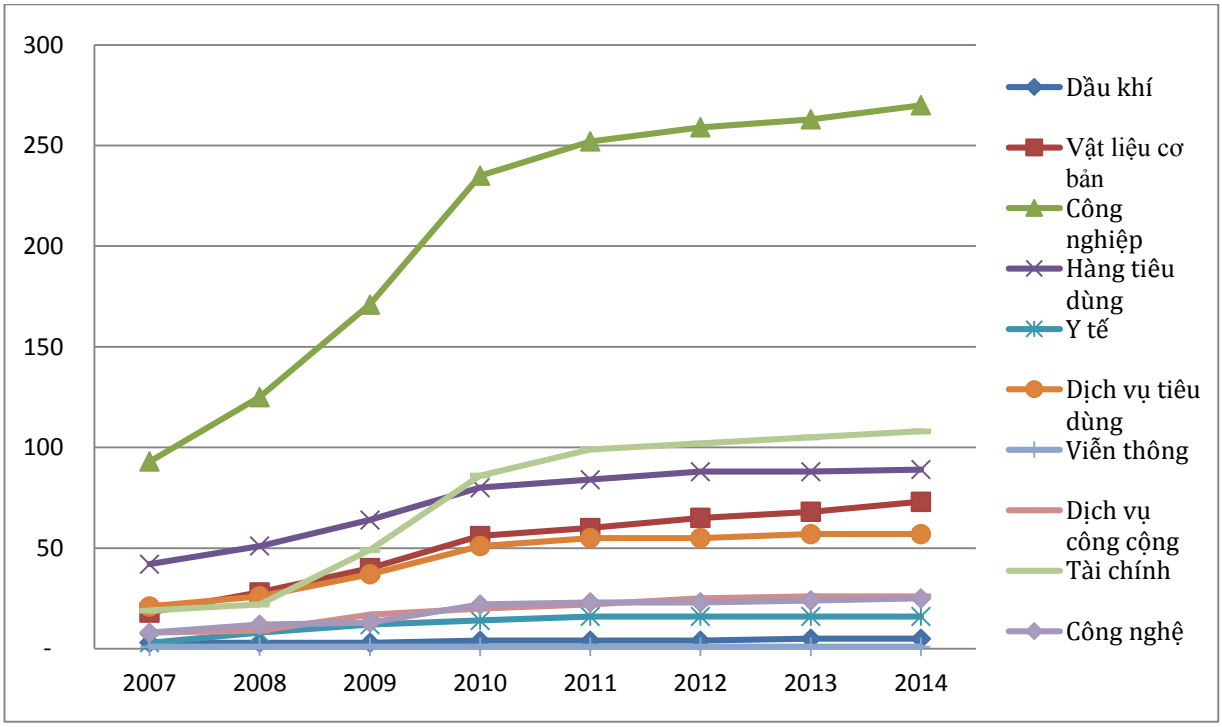
Như vậy xét trên các chỉ số như số lượng công ty niêm yết, khối lượng cổ phiếu giao dịch, tỷ lệ giao dịch, giá trị giao dịch đều cho thấy sự trở lại mạnh mẽ của thị trường chứng khoán như là một kênh cung cấp vốn thay thế cho hệ thống ngân hàng. Đây là sự chuyển dịch đáng khích lệ, để giảm thiểu sự phụ thuộc của nền kinh tế vào hệ thống ngân hàng, và tạo ra kênh huy động vốn hiệu quả cho nền kinh tế.

3.4.3 Biến động thị trường theo ngành

3.4.3.1 Số lượng công ty niêm yết theo ngành

Số lượng công ty niêm yết tập trung chủ yếu trong lĩnh vực công nghiệp. Vào cuối năm 2014 có 270 công ty hoạt động trong lĩnh vực này chiếm 40% trong tổng số 670 công ty được niêm yết trên thị trường chứng khoán Việt Nam. Ba lĩnh vực khác chiếm tới 40% số lượng công ty huy động vốn trên thị trường chứng khoán là tài chính, hàng tiêu dùng và vật liệu cơ bản với số lượng tương ứng là 108, 89 và 72 công ty. Theo thời gian, nhìn chung so với bốn năm từ 2011-2014, giai đoạn bốn năm trước đó từ 2007 đến 2010 có lượng công ty mới xuất hiện trên thị trường chứng khoán nhanh hơn đặc biệt trong lĩnh vực công nghiệp. Hình 41 cũng cho thấy sự gia tăng mạnh mẽ của cổ phiếu những ngành có hàm lượng công nghệ cao như tài chính, vật liệu cơ bản, y tế, công nghệ và công nghiệp nói chung.

Hình 41: Số lượng công ty niêm yết



Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả.

Xét trên khối lượng giao dịch và giá trị giao dịch, vốn hóa cuối kỳ thì các ngành này cũng đang được thị trường đón nhận tốt và có tỷ lệ nhà đầu tư nước ngoài nắm giữ tăng lên cho thấy thị trường đang dịch chuyển dần sang những ngành có giá trị gia tăng cao và tín hiệu thị trường cho thấy các ngành này đang có triển vọng phát triển tốt.

3.5 Các chỉ số về thể chế

3.5.1 Những đổi mới thể chế đã được thực hiện trong thời kỳ 2011-2014

Những nỗ lực về cải thiện môi trường kinh doanh của Chính phủ trong quá trình tái cơ cấu được ghi nhận thông qua sự biến động của chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI dưới góc nhìn của các doanh nghiệp và chỉ số PAPI phản ánh đánh giá chất lượng điều hành của chính quyền địa phương dưới con mắt của người dân.

3.5.2 Đánh giá về môi trường thể chế của doanh nghiệp: chỉ số PCI

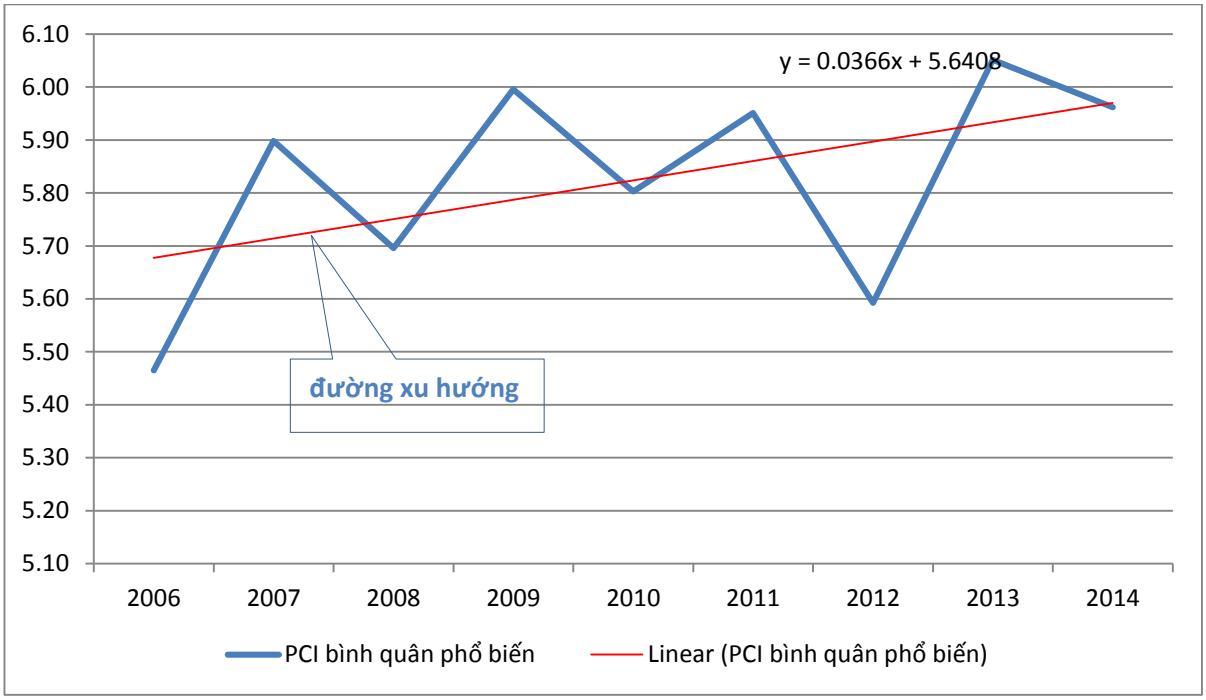
Chỉ số PCI gồm các chỉ số thành phần, phản ánh các lĩnh vực điều hành kinh tế có tác động đến sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân. Một địa phương được coi là có chất lượng điều hành tốt khi có: 1) chi phí gia nhập thị trường thấp; 2) tiếp cận đất đai dễ dàng và sử dụng đất ổn định; 3) môi trường kinh doanh minh bạch và thông tin kinh doanh công khai; 4) chi phí không chính thức thấp; 5) thời gian thanh tra, kiểm tra và thực hiện các quy định, thủ tục hành chính nhanh chóng; 6) môi trường cạnh tranh bình đẳng; 7) lãnh đạo tỉnh năng động, sáng tạo trong giải quyết vấn đề cho doanh nghiệp; 8) dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp phát triển, chất lượng cao; 9) chính sách đào tạo lao động tốt; và 10) thủ tục giải quyết tranh chấp công bằng, hiệu quả.

Cũng cần phải nói thêm rằng, chỉ số PCI được sử dụng chủ yếu để so sánh cảm nhận của các doanh nghiệp về sự tiến bộ của thể chế, chất lượng điều hành và môi trường kinh doanh của các tỉnh tại cùng một thời điểm. Việc so sánh chỉ số này giữa các năm khác nhau sẽ gặp phải một số nhược điểm như: (i) một số chỉ tiêu có ở năm này nhưng không có ở năm khác; (ii) cùng một chỉ tiêu được điều tra tại các năm nhưng các năm sau thường bổ sung thêm các chỉ tiêu phụ, do đó điểm số của các chỉ tiêu đó trong những năm sau có thể bị thấp hơn do các chỉ tiêu phụ thấp; (iii) chỉ số này được điều tra dựa trên cảm nhận của doanh nghiệp là chính, do đó khi điều kiện kinh tế thuận lợi thì chỉ số này có xu hướng cao và ngược lại. Các chỉ tiêu này ở những năm sau thường phản ánh nội hàm của chỉ tiêu đó tốt hơn những năm trước, vì vậy nếu chỉ tiêu đó có thấp hơn ở năm sau thì cũng có thể chỉ tiêu đó không xấu đi mà chỉ vì nó được đo chính xác hơn. Chính vì những nhược điểm này mà mặc dù môi trường kinh doanh, thể chế, chất lượng điều hành dù liên tục được cải thiện nhưng sự biến động của chỉ số PCI có thể lên xuống thất thường.

Mặc dù có những nhược điểm đó nhưng nhóm nghiên cứu cho rằng về tổng thể thì các chỉ tiêu này có thể phản ánh xu hướng chung về môi trường kinh doanh,

thể chế, chất lượng điều hành của các chính quyền địa phương dưới con mắt của doanh nghiệp. Đặc biệt nếu các chỉ số nào có xu hướng đi lên thì ta có thể khẳng định chỉ số đó đã được cải thiện tốt hơn trước.

Hình 42: Chỉ số PCI bình quân của cả nước trên thang điểm 0-10



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Trung tâm PCI Việt Nam, dựa trên 8 chỉ số chính điều tra đều đặn từ 2006 đến nay.

Các số liệu về chỉ số PCI do trung tâm PCI của Việt Nam cung cấp. Để so sánh theo chuỗi thời gian, đối với mỗi chỉ số thành phần chúng tôi tính chỉ số bình quân gia quyền hàng năm của cả nước với quyền số mỗi tỉnh là tỷ trọng lực lượng lao động của tỉnh đó trong lực lượng lao động của cả nước[30]. Như trên đã nói, các chỉ số phụ ở mỗi năm có thể khác nhau, số lượng chỉ số phụ cũng khác nhau do đó để có thể so sánh chỉ số PCI bình quân cho cả nước được tính dựa trên 9 chỉ số phụ được điều tra đầy đủ từ 2006 đến nay, trong đó có 6 chỉ số được điều tra từ 2005: Gia nhập thị trường, Tiếp cận đất đai, Tính minh bạch và tiếp cận thông tin, Chi phí thời gian, Chi phí không chính thức, Tính năng động của lãnh đạo tỉnh, Thiết chế pháp lý, Hỗ trợ doanh nghiệp, và Đào tạo lao động. Chỉ số mới được đưa vào gần đây là "Cạnh tranh bình đẳng" không được tính vào trong PCI bình quân cả nước.

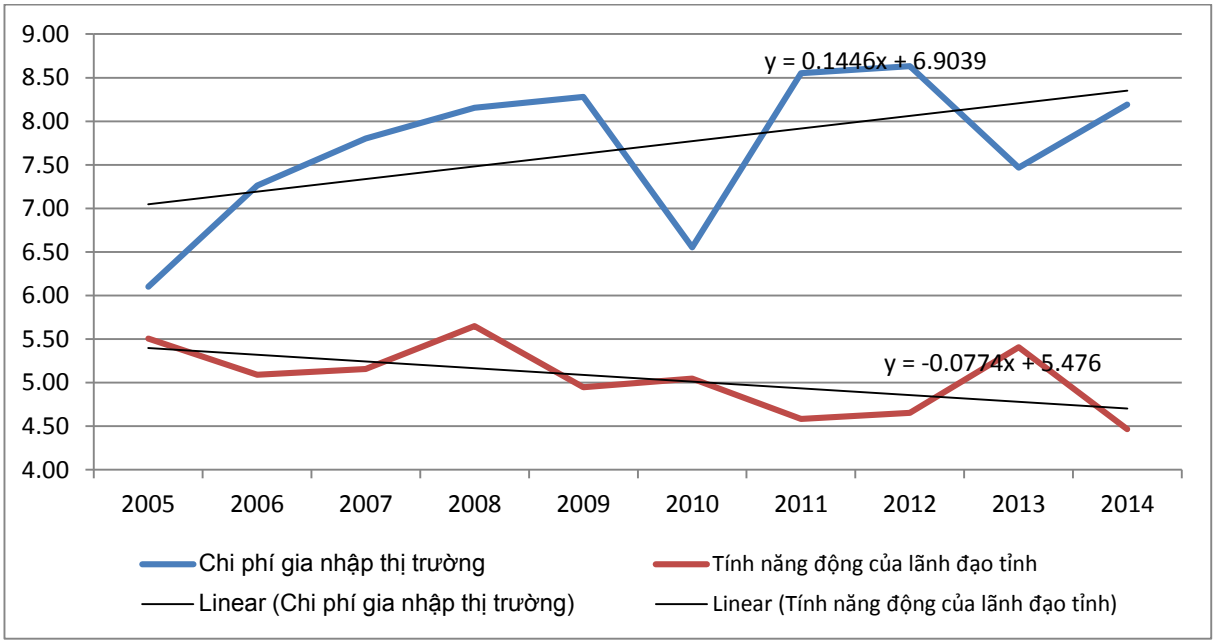
[30] Có thể lấy quyền số là tỷ trọng số doanh nghiệp + đơn vị hoạt động kinh tế ngoài nhà nước của mỗi tỉnh đối với cả nước. Tuy nhiên chúng tôi cho rằng môi trường kinh doanh và chất lượng thể chế kinh tế cuối cùng đều ảnh hưởng đến người lao động, do đó chúng tôi sử dụng tỷ trọng lực lượng lao động.

Xét trên tổng thể thì chỉ số PCI bình quân cả nước trong thời gian 2005-2014 thể hiện một xu hướng gia tăng khá rõ ràng, trung bình mỗi năm tăng được 0,037 điểm. Tuy nhiên từ 2010 đến nay tốc độ tăng này có chậm lại (Hình 42).

Sự biến động lên xuống qua các năm của các chỉ số PCI cho thấy ngoài các lý do về nhược điểm sử dụng PCI theo thời gian như đã nói ở trên, trong chừng mực nào đó nó cũng phản ánh việc cải thiện môi trường kinh doanh, thể chế, chất lượng điều hành ở Việt Nam vẫn chưa thực hiện một cách nhất quán, thống nhất. Một số chỉ số được cải thiện năm nay nhưng lại tụt dốc thảm hại vào năm sau. Ví dụ rõ rệt nhất là chỉ số "Gia nhập thị trường" luôn được giới doanh nghiệp đánh giá cao nhất và có xu hướng gia tăng nhưng năm 2010 và năm 2013 chỉ số này lại giảm mạnh. Số giấy phép để doanh nghiệp có thể hoạt động năm 2010 lại cao hơn cả năm 2009 và năm 2011. Tương tự thời gian để lấy giấy phép, thời gian đăng ký kinh doanh, v.v. trong năm 2010 đều cao hơn năm 2009 và 2011.

Chỉ số về "Sự năng động của lãnh đạo tỉnh" thể hiện xu hướng đi xuống rõ rệt và khá ổn định. Điều này cho chất lượng cán bộ cấp tỉnh chưa đáp ứng được yêu cầu của doanh nghiệp và xu hướng ngày càng trở nên xấu hơn.

Hình 43: Gia nhập thị trường và sự năng động của lãnh đạo



Nguồn: Tính toán từ số liệu của trung tâm PCI Việt Nam.

Chỉ số "Chi phí không chính thức" cũng thể hiện sự biến động mạnh, không có xu hướng rõ rệt. Tuy nhiên, kể từ năm 2011 đến nay chỉ số này liên tục tụt giảm và năm 2014 là năm mà điểm số của chỉ số này thấp nhất trong các năm từ khi điều tra PCI đến nay. Như vậy tái cơ cấu kinh tế chưa chạm tới được những mảng về thể chế kinh tế để ngăn ngừa tham nhũng. Dưới con mắt của doanh

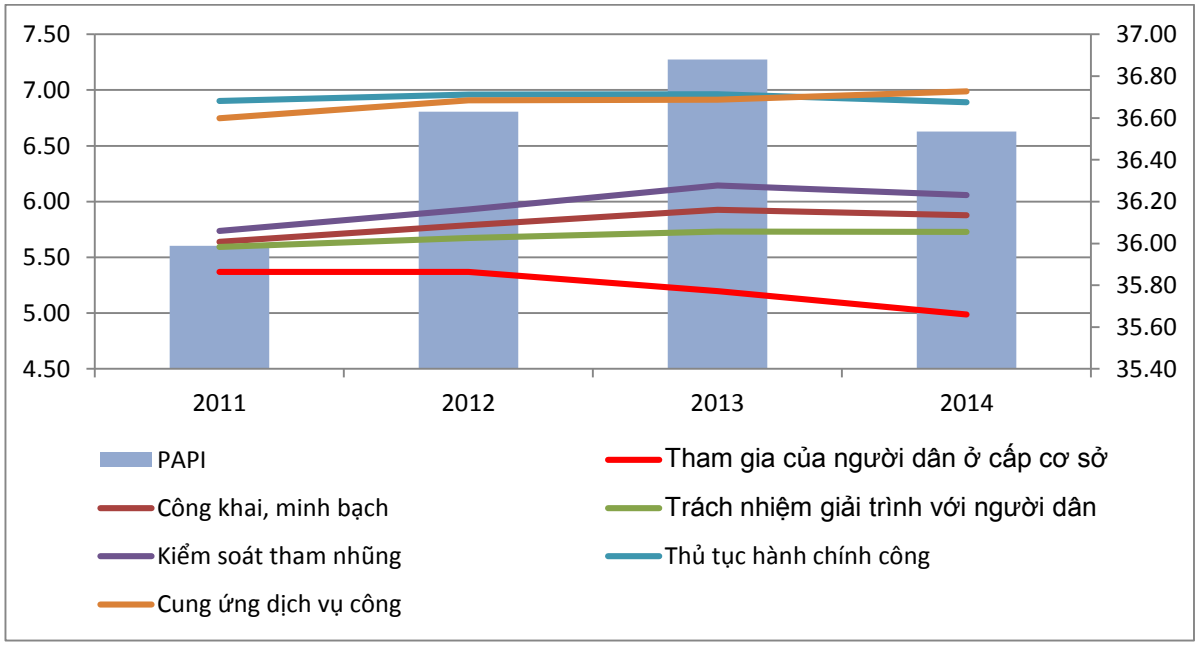
nghiệp tệ nạn này càng ngày càng xấu đi. Chỉ số thiết chế pháp lý cho thấy sự cải thiện khá ổn định của thiết chế pháp lý từ 2006-2011. Tuy nhiên chỉ số này vào năm 2012 đã tụt dốc mạnh mẽ xuống dưới mức của năm 2006 và chỉ cải thiện trong 2 năm gần đây 2013-2014. Môi trường thể chế cấp tỉnh không được đánh giá cao cũng thể hiện trong chỉ số cạnh tranh quốc gia sẽ được nói ở phần sau đây.

Nhìn chung, chỉ trừ chỉ số "Gia nhập thị trường" được đánh giá cao (8,19 điểm/10), còn các chỉ số khác chỉ được đánh giá xung quanh mốc 6 điểm và cá biệt có chỉ số như "Sự năng động của lãnh đạo tỉnh" chỉ được 4,47 điểm trong năm 2014. Điều này cho thấy ngay tại cấp tỉnh, còn có rất nhiều dư địa để cải thiện môi trường kinh doanh, thể chế và chất lượng điều hành.

3.5.3 Đánh giá về môi trường quản trị và hành chính công cấp tỉnh

Để đánh giá Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh chúng tôi sử dụng chỉ số PAPI (Provincial Public Governance and Public Administration Performance Index), được UNDP phối hợp với trung tâm Nghiên cứu Phát triển - Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES) thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học - Kỹ thuật Việt Nam thực hiện hàng năm từ năm 2011 đến nay. Chỉ số này thể hiện đánh giá của người dân về năng lực quản trị và cung ứng dịch vụ công của chính quyền cấp tỉnh.

Hình 44: Chỉ số PAPI trung bình cả nước

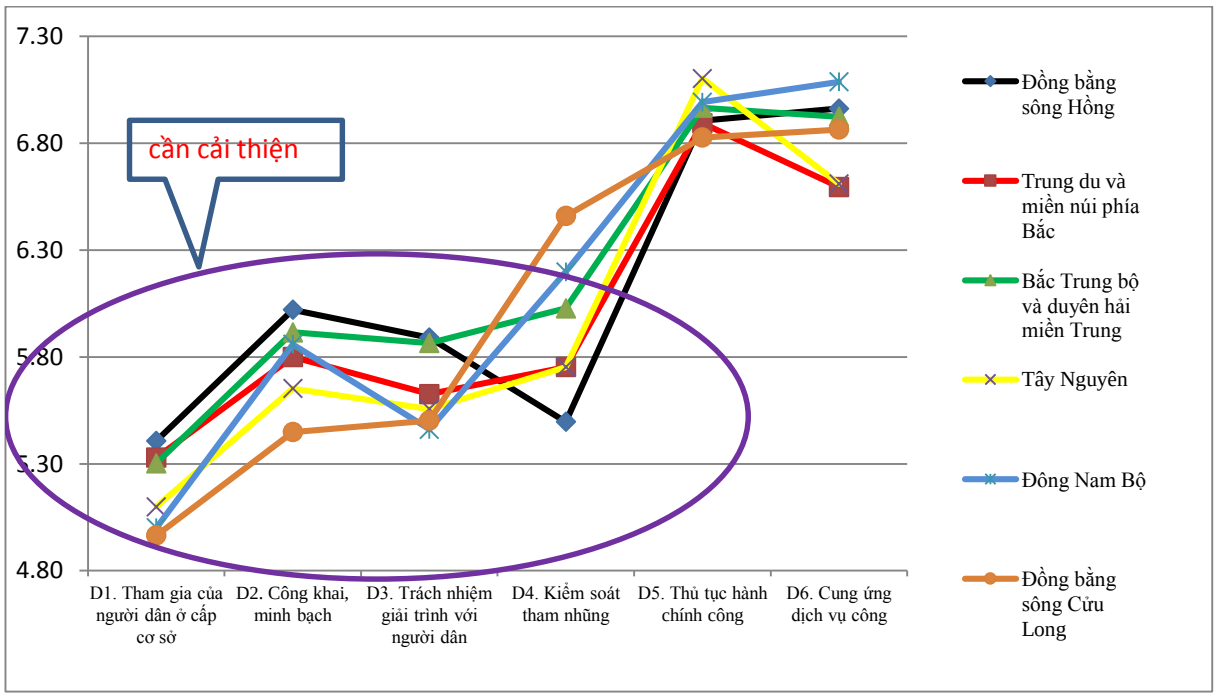


Nguồn: Tính toán từ dữ liệu chỉ số PAPI cấp tỉnh. http://papi.vn/gioi-thieu-ve-papi.html.

Về mặt cấu trúc, chỉ số PAPI của một tỉnh bao gồm 6 chỉ số lĩnh vực nội dung, 22 chỉ số nội dung thành phần và 92 chỉ tiêu thành phần về hiệu quả quản trị và hành chính công của toàn bộ 63 tỉnh/thành phố. Sáu lĩnh vực nội dung bao gồm: Tham gia của người dân ở cấp cơ sở (D1); Công khai, minh bạch (D2); Trách nhiệm giải trình với người dân (D3); Kiểm soát tham nhũng (D4); Thủ tục hành chính công (D5) và Cung ứng dịch vụ công (D6). Mỗi lĩnh vực nội dung lại bao gồm các chỉ số thành phần khác nhau.

Chúng tôi tính chỉ số PAPI trung bình gia quyền của cả nước với quyền số là tỷ trọng dân số của mỗi tỉnh trong tổng dân số cả nước. Kết quả tại Hình 44 cho thấy chỉ số này đã thực sự cải thiện trong 3 năm 2011-2013 và có giảm nhẹ vào năm 2014. Trong 6 chỉ số thành phần thì chỉ số cung ứng dịch vụ công và hành chính công luôn được người dân đánh giá cao nhất và ở xu hướng tăng mặc dù không nhiều. Chỉ số trách nhiệm giải trình đối với dân cũng liên tục được cải thiện cho dù điểm số còn thấp. Điều này cho thấy nỗ lực cải cách thủ tục hành chính của Chính phủ đã được người dân ghi nhận. Sự sụt giảm của chỉ số PAPI chủ yếu là sự sụt giảm chỉ số "Tham gia của người dân ở cấp cơ sở".

Hình 45: Chỉ số PAPI theo vùng từ năm 2011-2014



Nguồn: Tính toán từ dữ liệu chỉ số PAPI cấp tỉnh. http://papi.vn/gioi-thieu-ve-papi.html. Chú thích: Tốt: >6,50; TB- Khá: 5,45-6,50 ; Kém <5,45.

Tương tự chỉ số PAPI của cả nước, chúng tôi cũng tính chỉ số PAPI bình quân cho sáu vùng kinh tế của cả nước và không có vùng nào có chỉ số PAPI tổng thể tăng liên tục qua các năm (Hình 45). Tất cả các vùng đều cho thấy năm 2014

là năm thụt lùi về chỉ số này so với năm 2013, chỉ trừ Đồng bằng Sông Cửu Long cho thấy sự cải thiện rõ rệt chỉ số này qua các năm, và vùng Đông Nam Bộ có xu hướng cải thiện khá rõ cho dù có sự lên xuống qua các năm.

Điểm chung nhau giữa tất cả các vùng là rất yếu kém về chỉ số Tham gia của người dân ở cấp cơ sở. Các chỉ số Công khai minh bạch, Trách nhiệm giải trình và Kiểm soát tham nhũng đều còn thấp xung quanh mức kém và trung bình khá. Như vậy quá trình tái cơ cấu kinh tế sắp tới cần tăng cường hơn nữa việc tham gia của người dân vào quá trình hoạch định chính sách, tăng cường công khai minh bạch và tính giải trình qua đó kiểm soát được tham nhũng. Những chỉ số này còn rất nhiều dư địa để cải thiện và một sự tăng nhẹ các chỉ số này đều có tác dụng tích cực đến môi trường kinh doanh và hoạt động kinh tế của cả nền kinh tế.

Có thể thấy, chỉ số PAPI có những nội dung nếu được quan tâm có thể nhanh chóng cải thiện và không quá phức tạp so với các chỉ tiêu còn lại như những vấn đề liên quan tới thủ tục hành chính công, cung cấp dịch vụ công nếu được quan tâm đúng mức. Trái lại, một số nội dung liên quan tới nhận thức của các cấp chính quyền về vai trò của người dân quan trọng nhất là chất lượng huy động người dân tham gia vào đời sống chính trị và công cuộc phát triển ở địa phương có xu hướng giảm tương đối mạnh, trong đó chỉ số nội dung thành phần "cơ hội tham gia" có mức giảm về điểm lớn nhất.

Chính phủ đã có những nỗ lực mạnh mẽ trong việc cung ứng dịch vụ công, cải cách thủ tục hành chính và qua đó giảm thiểu phần nào tệ tham nhũng ở các cơ quan nhà nước. Những nỗ lực này đã được người dân ghi nhận và qua đó góp phần cải thiện môi trường thể chế kinh tế ở nước ta.

3.5.4 Đánh giá từ bộ số liệu môi trường kinh doanh

Năng lực kiến tạo môi trường kinh doanh của Việt Nam được phản ánh thông qua chỉ số Môi trường kinh doanh. Chỉ số này do Ngân hàng Thế giới thực hiện dựa trên các cuộc điều tra trên thế giới cho nhiều quốc gia trong đó có Việt Nam. Để xếp hạng, khoảng cách của mỗi nền kinh tế tới mức thực hiện tốt nhất (DTF Distance to Frontier), môi trường kinh doanh của mỗi nền kinh tế được xếp hạng theo điểm số từ 0 tới 100, trong đó, 0 thể hiện mức độ kém nhất và 100 là mức thực hiện của nền kinh tế tốt nhất. Chẳng hạn, một nền kinh tế có điểm số là 70 trong Chỉ số Môi trường kinh doanh 2014 thì có nghĩa là môi trường kinh doanh của nền kinh tế đó còn cách nền kinh tế phát triển tốt nhất là 30 điểm phần

trăm. Sang năm 2015, nếu điểm số của nền kinh tế đó đạt 75 tức là có sự cải thiện[31].

Xét trên chỉ số DTF tổng thể từ năm 2008 đến 2013[32] môi trường kinh doanh của Việt Nam đã liên tục rút ngắn khoảng cách với nền kinh tế có môi trường kinh doanh tốt nhất. Năm 2008 môi trường kinh doanh của Việt Nam chỉ được đánh giá bằng mức 59,4% so với mức của nền kinh tế có môi trường tốt nhất, đến năm 2013 chỉ số này đã đạt 64,4%. Điều này có nghĩa là khoảng cách điểm số của môi trường kinh doanh của Việt Nam với mức tốt nhất đã được thu hẹp lại từ 40,6 điểm phần trăm (năm 2010) xuống còn 35,6 điểm phần trăm (năm 2013).

Bảng 5: Chỉ số DTF của 10 chỉ số thành phần môi trường kinh doanh

	Tổng	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
2008	59,44	74,46	83,12	55,8	80,24	68,75	30,00	44,03	72,62	66,08	19,33
2009	60,24	76,33	82,46	56,99	81,4	68,75	30,00	47,36	73,01	66,08	20,02
2010	60,31	76,50	83,31	58,54	81,39	68,75	33,33	43,99	73,44	66,08	17,74
2011	60,84	77,75	83,5	61,09	81,42	68,75	33,33	46,72	74,92	65,89	15
2012	64,11	77,39	83,58	62,17	81,43	65,00	46,67	43,61	75,37	65,89	39,97
2013	64,42	77,68	83,66	63,38	81,44	65,00	46,67	43,61	75,56	65,89	41,27

Nguồn: http://www.doingbusiness.org/data. Số liệu được cập nhật theo phương pháp tính mới nhất của Ngân hàng Thế giới. Các chỉ số phụ lần lượt là D1 = Khởi nghiệp, D2 = Giấy phép xây dựng, D3 = tiếp cận điện, D4 = Đăng ký tài sản, D5 = Tiếp cận tín dụng, D6 = Bảo vệ nhà đầu tư thiểu số, D7 = thủ tục thuế, D8 = Chi phí cho hoạt động xuất nhập khẩu, D9 = Thực thi hợp đồng, D10 = Giải quyết phá sản.

Mặc dù Việt Nam có cải thiện khoảng cách với nền kinh tế tốt nhất tuy nhiên mức độ cải thiện lại thấp hơn các nước khác do đó thứ hạng của Việt Nam vẫn không cải thiện mà có xu hướng xấu đi. Ví dụ năm 2013 chỉ số DTF của Việt Nam cao hơn năm 2012 nhưng Việt Nam lại tụt 6 hạng từ hạng 72/189 xuống 78/189. Tương tự, chỉ số DTF của chỉ tiêu "Khởi nghiệp" cũng tăng trong năm 2013 nhưng thứ hạng thì Việt Nam tụt từ 120 xuống 125. Như vậy xu hướng chung các nền kinh tế sẽ có môi trường kinh doanh hội tụ về mức độ tối ưu, do đó nếu tốc độ cải thiện các chỉ số của Việt Nam chậm thì thứ hạng của Việt Nam sẽ khó cải thiện.

[31] Đọc thêm về Khoảng cách tới mức thực hiện tốt nhất DTF tại http://www.doingbusiness.org/data/distance-to-frontier.

[32] Báo cáo của chỉ số Môi trường kinh doanh trễ 2 năm. Báo cáo năm 2015 là dựa trên số liệu được điều tra vào năm 2013.

Báo cáo 2014-2015 của Ngân hàng Thế giới đã cập nhật lại số liệu theo phương pháp xếp hạng mới, và có nhiều thay đổi trong thứ hạng của Việt Nam. Ví dụ theo báo cáo năm 2014 theo cách tính cũ Việt Nam năm 2012 xếp hạng 99/189 nhưng theo cách xếp hạng mới Việt Nam xếp hạng 72/189. Hiện nay Ngân hàng Thế giới mới chỉ tính toán chỉ số xếp hạng cho hai năm 2012, 2013 (trong hai báo cáo 2013-2014 và 2014-2015). Xếp hạng các năm trước đó chưa được tính toán lại, nên chưa có được chuỗi số liệu theo thời gian để so sánh sự tiến bộ của môi trường kinh doanh của Việt Nam.

Số liệu tại Bảng 5 cho thấy hầu hết các chỉ tiêu thành phần của Việt Nam đều được cải thiện so với nền kinh tế tốt nhất, trừ hai chỉ số: "Tiếp cận tín dụng" và "Thủ tục thuế". Hai chỉ số này hầu như không cải thiện và thể hiện xu hướng đi xuống trong hai năm 2011 và 2012. Chỉ số "Tiếp cận tín dụng" xấu đi trong hai năm 2011 và 2012 là do ảnh hưởng trực tiếp của quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng như đã nói ở phần trước. Trong hai năm 2013 và 2014 hệ thống ngân hàng đã cơ bản đi vào ổn định, lãi suất giảm mạnh, dư nợ tín dụng bắt đầu tăng do đó có thể tin rằng chỉ số này sẽ tiếp tục cải thiện trong hai năm 2013 và 2014.

Các chỉ tiêu "Bảo vệ nhà đầu tư thiểu số", "Thủ tục thuế", "Giải quyết phá sản" Việt Nam còn ở rất xa so với nền kinh tế có các chỉ số này tốt nhất. Do đó để cải thiện môi trường kinh doanh Việt Nam nên tập trung vào các chỉ số này để có thể nhanh chóng cải thiện được thứ hạng.

Sự yếu kém của môi trường kinh doanh của Việt Nam đã được Chính phủ nhận thức một cách nghiêm túc và ngày 17/3/2014 Chính phủ đã ra Nghị quyết 19/NQ-CP đưa ra những giải pháp chủ yếu để cải thiện môi trường kinh doanh của Việt Nam. Đến tháng 3/2015, Chính phủ tiếp tục ban hành Nghị quyết số 19/NQ-CP, ngày 12/3/2015 về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu tiếp tục cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia giai đoạn 2015-2016 với các mục tiêu là: "Tập trung cải thiện môi trường kinh doanh, đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính... Cải cách toàn diện các quy định về điều kiện kinh doanh, về quản lý chuyên ngành đối với hàng hóa, dịch vụ xuất khẩu, nhập khẩu theo hướng chuyển sang hậu kiểm". Cũng theo mục tiêu của Nghị quyết là phấn đấu các chỉ tiêu về môi trường kinh doanh của nước ta đạt và vượt mức trung bình của nhóm nước ASEAN 6 vào cuối năm 2015 và ASEAN 4 vào cuối năm 2016. Để đạt mục tiêu nêu trên, Nghị quyết đề ra 13 nhiệm vụ, giải pháp tổng thể và 80 giải pháp cụ thể cho các Bộ, cơ quan và địa phương. Một số kết quả đạt được đó là:

- *Về chỉ tiêu Khởi sự kinh doanh*: Thời gian đăng ký kinh doanh từ 10 thủ tục giảm xuống còn 5 thủ tục và chỉ còn cần 3 ngày để hoàn thành, vượt chỉ tiêu so với yêu cầu (Nghị quyết 19 đặt chỉ tiêu 6 ngày). Theo đó, thời gian Khởi sự kinh doanh còn 17 ngày và xếp hạng cải thiện từ vị trí 109 lên vị trí 37 (tăng 72 bậc), cao hơn nhiều so với mức trung bình của các nước ASEAN 6 (vị trí 99).

- *Về chỉ tiêu Bảo vệ nhà đầu tư, nhất là nhà đầu tư thiểu số* theo chuẩn mực và thông lệ quốc tế tốt: Điểm số về Bảo vệ nhà đầu tư tăng từ 3,33 điểm lên 6,2 điểm nhờ đổi mới của Luật Doanh nghiệp 2014 và xếp hạng chỉ số này sẽ tăng 105 bậc (từ vị trí 157 lên vị trí 52), đạt mức trung bình của nhóm nước ASEAN 6 như yêu cầu của Nghị quyết.

- *Về chỉ tiêu Nộp thuế và Bảo hiểm xã hội (BHXH)*: Trong năm 2014 và đầu năm 2015, số giờ nộp thuế dự kiến giảm được 380 giờ (từ 537 giờ/năm xuống còn 157 giờ/năm). Tuy vậy, thời gian nộp thuế vẫn chưa đạt yêu cầu của Nghị quyết và cần tiếp tục giảm thêm 35,5 giờ nữa.

Cùng với những cải cách về thuế, quy trình nộp BHXH đã được rút gọn. Thời gian nộp BHXH dự kiến giảm được 100 giờ, từ 335 giờ/năm xuống còn 235 giờ/năm. Mức giảm này còn khoảng cách tương đối xa so với mục tiêu là 49,5 giờ/năm, do đó BHXH cần tiếp tục giảm thêm 185,5 giờ.

Tổng thời gian nộp thuế và BHXH dự kiến giảm được 480 giờ và cải thiện 27 bậc, từ vị trí 149 lên vị trí 122. Tuy nhiên, vị trí này vẫn thấp hơn khá nhiều so với trung bình của các nước ASEAN 6 (vị trí 67).

- *Về chỉ tiêu Tiếp cận điện năng*: Bộ Công Thương, Tập đoàn Điện lực Việt Nam đã ban hành các văn bản quy định rút ngắn thời gian tiếp cận điện năng. Nhờ vậy, tiếp cận điện năng giảm được khoảng 30 ngày, từ 115 ngày xuống còn 85 ngày và thứ hạng cải thiện 12 bậc (từ vị trí 156 lên vị trí 144). Tuy vậy, thời gian giảm chưa đạt yêu cầu của Nghị quyết và cần giảm thêm 15 ngày.

- *Về chỉ tiêu Giao dịch thương mại qua biên giới*: Bộ Tài chính, Tổng cục Hải quan đã rà soát và sửa đổi một số quy định, chính sách liên quan, giải quyết vướng mắc về thủ tục hải quan cho doanh nghiệp. Tuy nhiên, thủ tục xuất nhập khẩu hàng hóa qua không chỉ là trách nhiệm của Bộ Tài chính, Tổng cục Hải quan mà còn thuộc trách nhiệm của các Bộ, cơ quan quản lý chuyên ngành. Năm 2014, chưa nhiều Bộ chú trọng tới cải thiện thủ tục quản lý chuyên ngành, do vậy chỉ số này chưa có sự cải thiện rõ rệt.

Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp mới cũng đã cải thiện mạnh mẽ môi trường đầu tư. Theo các luật này 3.299 điều kiện kinh doanh được quy định tại 170 thông tư, quyết định của các Bộ đương nhiên phải bãi bỏ và hết hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016.

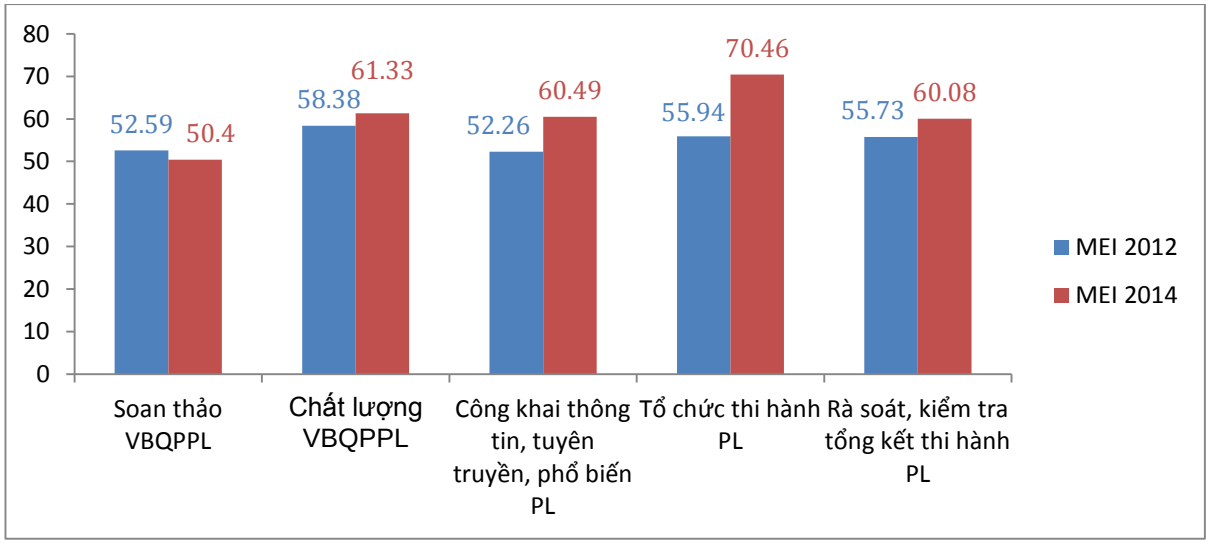
3.5.5 Chỉ số hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các bộ năm 2014

Kể từ năm 2011 Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam tổ chức khảo sát ý kiến của 228 hiệp hội doanh nghiệp cấp trung ương và cấp tỉnh về hiệu quả hoạt động xây dựng và thì hành pháp luật của 14 Bộ. Khảo sát tập trung vào 5 chỉ số chính: Hiệu quả soạn thảo VBQPPL; Chất lượng của VBQPPL; Công khai thông tin, tuyên truyền và phổ biến pháp luật; Tổ chức thi hành pháp luật; Rà soát, kiểm tra, tổng kết thi hành pháp luật.

Người trả lời khảo sát là các hiệp hội doanh nghiệp do đó có thể nó chưa phản ánh trực tiếp đánh giá của giới doanh nghiệp, nhưng nó cũng cho thấy những cảm nhận của giới doanh nghiệp đối với hiệu quả điều hành của các Bộ trong bộ máy chính phủ.

Kết quả khảo sát năm 2014 cho thấy từ năm 2012 đến nay, đã có nhiều sự thay đổi theo chiều hướng tích cực của các Bộ trong xây dựng và thực thi các VBQPPL. Cụ thể điểm số trung bình của cả 14 Bộ năm 2014 đã tăng ở 4 trong 5 chỉ số, với mức tăng trung bình là 10,07% so với điểm số trung bình tương ứng trong MEI 2012, chỉ có chỉ tiêu hiệu quả soạn thảo VBQPPL là giảm so với năm 2012 (Hình 46).

Hình 46: So sánh kết quả MEI 2014 và MEI 2012



Nguồn: http://mei.vibonline.com.vn/Surveys/Index.aspx.

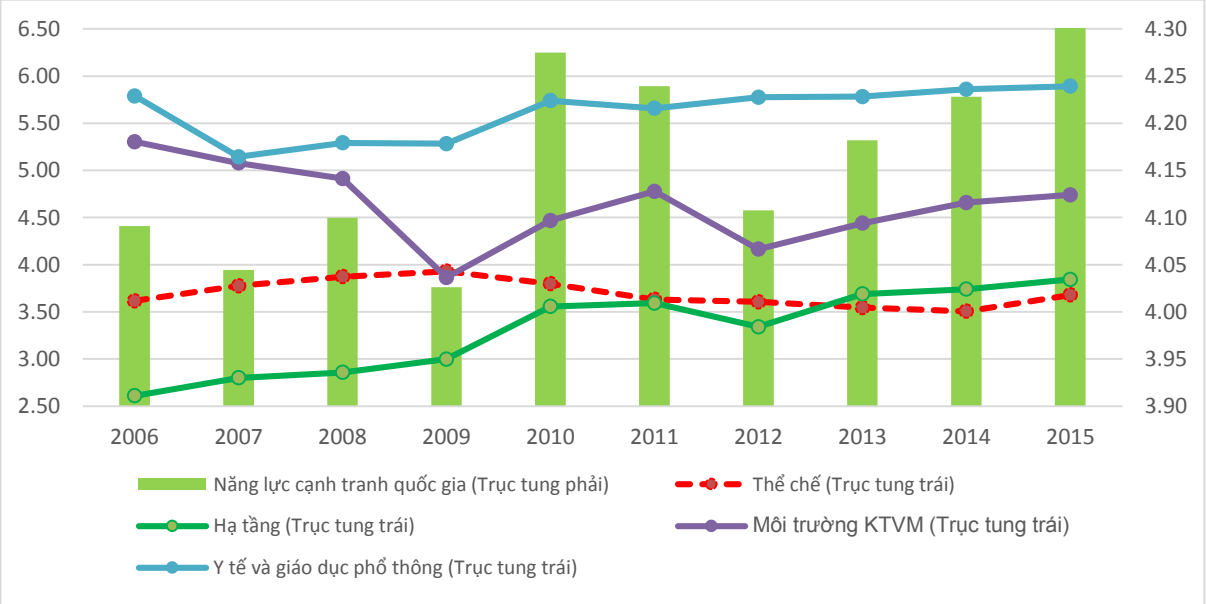
Điều đáng chú ý đó là chỉ số Tổ chức thi hành pháp luật và chỉ số Công khai thông tin, tuyên truyền và phổ biến pháp luật đều được cải thiện rõ ràng ở cả 14 Bộ được khảo sát. Trong đó chỉ số Tổ chức thi hành pháp luật được các hiệp hội doanh nghiệp ghi nhận có sự tiến bộ rõ rệt, tăng hơn so với cuộc khảo sát năm 2012 14,5 điểm phần trăm. Chỉ số Rà soát, kiểm tra và tổng kết thi hành pháp luật cũng tăng ở 13 Bộ. Chỉ số Chất lượng VBQPPL tăng thêm hơn 8 điểm phần trăm và 13/14 Bộ được ghi nhận có tiến bộ, trong đó sự cải thiện mạnh mẽ được nghi nhận tại NHNN, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Công Thương và Bộ Giao thông Vận tải.

Những sự thay đổi tích cực trong đánh giá của các hiệp hội doanh nghiệp đối với các cơ quan công quyền của Chính phủ cho thấy đã có những chuyển biến tích cực trong quản lý và điều hành của các Bộ chuyên ngành.

3.5.6 Chỉ số năng lực cạnh tranh

Theo báo cáo của Diễn đàn kinh tế thế giới (WEF), chỉ số cạnh quốc gia của Việt Nam đã liên tục được cải thiện trong 4 năm 2012-2015 cả về thứ hạng và điểm số. Năm 2015 Chỉ số cạnh tranh quốc gia của Việt Nam được xếp hạng 56 cải thiện 19 bậc so với năm 2012.

Hình 47: Điểm số cạnh tranh quốc gia (thang điểm 7) và các yếu tố cơ bản



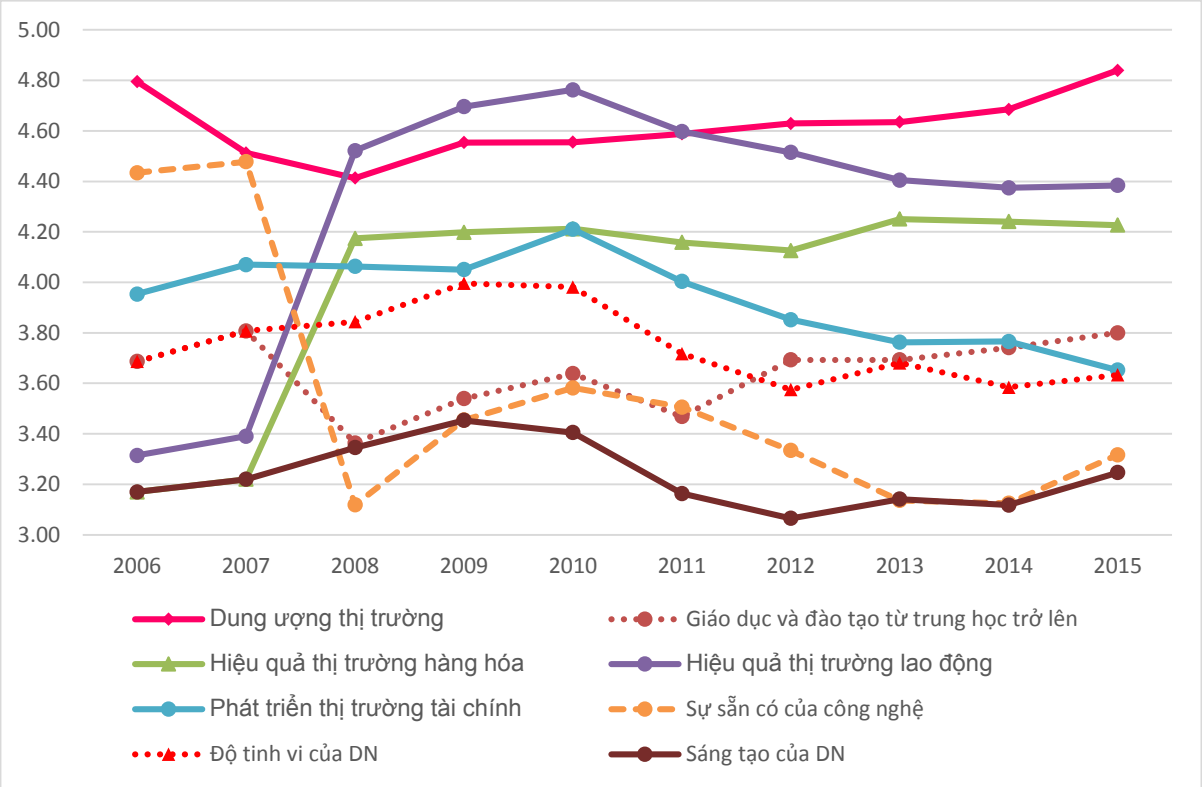
Nguồn: WEF, Các báo cáo Chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu GCI hàng năm. Chỉ số cạnh tranh quốc gia tham chiếu trục bên phải.

Về mặt điểm số, năm 2015 Việt Nam vượt qua điểm năm 2009 là năm Việt Nam có thứ hạng tốt nhất từ trước đến nay (Hình 47). Với những tiến bộ được cải

thiện mạnh mẽ và sự phục hồi nền kinh tế trong các năm 2014 và 2015 có thể tin rằng chỉ số năng lực cạnh tranh Việt Nam sẽ tiếp tục được cải thiện.

Hình 47 cho thấy trong nhóm các yếu tố cơ bản thì chỉ số về Hạ tầng mặc dù điểm số còn thấp nhưng đã gia tăng liên tục từ năm 2005 đến nay và từ năm 2012 đã vượt qua mức điểm trung bình 3,3. Chỉ số Y tế và Giáo dục tiểu học luôn thuộc nhóm tốt của thế giới và vẫn cho thấy xu hướng tiến bộ qua từng năm. Chỉ số môi trường kinh tế vĩ mô biến động thất thường năm 2008 và 2012 nhưng kể tử năm 2012 đến nay chỉ số này thể hiện xu hướng tăng vững mặc dù mức tăng không lớn.

Hình 48: Các yếu tố cải thiện hiệu quả



Nguồn: Tính toán từ số liệu của WEF.

Đối với nhóm các yếu tố hiệu quả thì chỉ có ba chỉ số có xu hướng tăng từ năm 2006 đến nay: Dung lượng thị trường, Hiệu quả thị trường hàng hóa và Giáo dục và đào tạo từ Trung học trở lên. Tuy nhiên có ba chỉ số giảm rõ rệt về điểm số đó là: Phát triển thị trường tài chính, Hiệu quả thị trường lao động, và Sự sẵn có của công nghệ. Đây chính là những nhược điểm của kinh tế Việt Nam cần phải được cải thiện trong thời gian tới. Trong đó chỉ số Phát triển thị trường tài chính phụ thuộc vào quá trình tái cấu trúc hệ thống các TCTD và thị trường chứng khoán. Những chuyển biến gần đây trên thị trường ngân hàng, Nghị định 58 sửa đổi về các quy định trên thị trường chứng khoán, được kỳ vọng sẽ cải thiện được

điểm số của chỉ tiêu này. Thị trường lao động chưa hiệu quả khi tiền lương chưa là tín hiệu cho sự khan hiếm về kỹ năng trên thị trường. Thị trường về lao động có kỹ năng cao chưa phát triển do đó chưa đáp ứng được nhu cầu thị trường. Sự liên kết giữa cơ sở đào tạo với các doanh nghiệp doanh nghiệp còn yếu, do đó chất lượng lao động được đào tạo không đáp ứng được yêu cầu của thị trường. Thị trường lao động không phát tín hiệu hoặc gây sức ép cần thiết để giảm thiểu sự sai lệch giữa kỹ năng đào tạo trong nhà trường và kỹ năng mà doanh nghiệp cần. Tương tự sự sẵn có của công nghệ cũng không thể thay đổi nhanh chóng khi nền sản xuất của Việt Nam còn manh mún, chủ yếu dựa trên lao động giá rẻ, chưa có sự liên kết theo chuỗi giá trị sản xuất thành các cụm liên kết để từ đó phát triển các ngành công nghiệp phụ trợ.

Hai chỉ số về sáng tạo và độ tinh vi của doanh nghiệp của Việt Nam liên tục tụt dốc từ năm 2008 đến 2012 và được cải thiện dù không nhiều từ 2012 đến nay. Quá trình tái cơ cấu kinh tế theo hướng chuyển dịch dần từ sản xuất dựa trên lao động giá rẻ thiếu kỹ năng, năng suất thấp sang sản xuất dựa trên kỹ năng, năng suất cao hơn qua đó từng bước cải thiện sự sẵn có của công nghệ, trình độ sáng tạo và mức độ tinh vi của doanh nghiệp.

4 KẾT LUẬN

4.1 Những kết quả đáng ghi nhận

Quá trình tái cơ cấu kinh tế Việt Nam trong thời gian qua đã đạt được những thành tựu rất đáng ghi nhận. Ổn định kinh tế vĩ mô liên tục được giữ vững. Chỉ số an toàn quốc gia được nâng cao, môi trường kinh doanh có sự cải thiện. Phản ứng của thị trường là khá tích cực. Xu hướng hồi phục tăng trưởng kinh tế đang ngày càng rõ nét. Hiệu quả đầu tư, NSLĐ, năng suất nhân tố tổng hợp đã được cải thiện đáng kể. Đóng góp của dịch chuyển cơ cấu trong tăng NSLĐ được ghi nhận. Môi trường kinh doanh và môi trường đầu tư đã được cải thiện mạnh mẽ nhờ thông qua các luật về doanh nghiệp, đầu tư và đã được các tổ chức xếp hạng thế giới ghi nhận có sự cải thiện, và nhiều khả năng trong các bảng xếp hạng tới thứ hạng của Việt Nam sẽ còn tiếp tục cải thiện mạnh mẽ. Các hoạt động đầu tư công, hoạt động của các DNNN, của hệ thống ngân hàng đã trở nên minh bạch hơn, có sự giám sát lớn hơn. Chuyển dịch trên cơ cấu thu của NSNN cũng đang dần chuyển sang hướng tích cực, nguồn thu vẫn tăng vững mặc dù tỷ lệ huy động vào ngân sách từ nền kinh tế có xu hướng giảm, tạo điều kiện nhiều hơn cho doanh nghiệp phát triển. Phân bố nguồn lực vẫn phụ thuộc vào hệ thống ngân hàng nhưng vai trò của thị trường chứng khoán ngày càng tăng, và tăng ngay cả vào thời điểm nền kinh tế khó khăn nhất. Sự dịch chuyển của đầu tư trên thị trường chứng khoán rất đáng ghi nhận. Những ngành có giá trị gia tăng cao đang được thị trường đón nhận khá tích cực cả về quy mô giao dịch và khối lượng giao dịch.

4.2 Những hạn chế

Mục tiêu lớn nhất của quá trình tái cơ cấu kinh tế đó là nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực sẵn có và tạo nguồn lực mới cho quá trình phát triển. Trong đó giải pháp quan trọng nhất đó là phân phối bổ lực theo tín hiệu thị trường và theo cơ chế thị trường. Mặc dù những thành công của quá trình tái cơ cấu là rất đáng khích lệ nhưng hệ thống phân bổ nguồn lực vẫn còn chịu sự ảnh hưởng mạnh mẽ của bàn tay nhà nước, do đó hiệu quả đạt được chưa như mong đợi.

4.2.1 Tái cơ cấu ngân hàng thương mại

Thứ nhất, hệ thống tín dụng vẫn còn nghẽn trong hệ thống ngân hàng, nhu cầu đầu tư công lớn dẫn đến hiện tượng "lấn át trong đầu tư": Vốn trên thị trường ngân hàng đang dịch chuyển mạnh sang thị trường trái phiếu; đầu tư tư nhân bị lấn át bởi đầu tư công.

Thứ hai, sử dụng VAMC như là một cơ chế bào mòn nợ xấu tỏ ra không hiệu quả khi nợ xấu vẫn còn đó (đã đưa ra ngoại bảng) và ngân hàng phải đẩy chi phí bào mòn này ra công chúng (doanh nghiệp và người gửi tiền). Hậu quả là lãi suất cho vay thực quá cao hạn chế tiếp cận vốn của doanh nghiệp, đồng thời do ngân hàng không phải trả giá cho quá trình xử lý nợ xấu nên mặc dù nợ xấu còn rất cao nhưng lợi nhuận của NHTM lại liên tục tăng. Một loạt các vấn đề quan trọng vẫn chưa được giải quyết: Số nợ xấu thực sự là bao nhiêu, ở đâu? Lấy tiền đâu để xử lý, tức bù đắp số vốn đã mất của các TCTD? Thiết lập thể chế thị trường mua bán nợ đầy đủ để người bán có thể bán được, người mua có thể mua được theo thị trường. Trong thời gian tới cần phải có các biện pháp triệt để để giải quyết nợ xấu và giảm lãi suất cho vay để giải phóng nguồn lực cho doanh nghiệp và nền kinh tế.

Thứ ba, cơ chế hoạt động của VAMC thiếu sự minh bạch và cũng thiếu nguồn lực để xử lý nợ xấu. Sự thiếu minh bạch của VAMC đang hạn chế sự hình thành thị trường mua bán nợ xấu đúng nghĩa. Bởi vì trên thị trường này VAMC là người nắm lợi thế về thông tin trong khi những người muốn mua nợ xấu không được tiếp cận đầy đủ thông tin do đó rất khó để bên mua và bên bán gặp nhau được. Khi không được cung cấp đầy đủ thông tin thì người mua sẽ khó đưa ra được giá hợp lý do đó thị trường không thể hình thành cơ chế định giá cho nợ xấu.

4.2.2 Tái cơ cấu đầu tư công

Thứ nhất, tái cơ cấu đầu tư công mới chỉ dừng lại ở siết chặt kỷ luật đầu tư công chứ chưa tập trung vào các giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư, tránh lãng phí đầu tư. Luật Đấu thầu và Nghị định về hợp tác công tư đã tạo ra hành lang pháp lý quan trọng để có thể áp dụng nguyên tắc thị trường trong phân bổ vốn đầu tư công nhưng cho đến nay vẫn chưa đi vào cuộc sống do còn thiếu các văn bản hướng dẫn. Các Bộ, ngành, địa phương vẫn chưa xây dựng được hệ thống tiêu chí thống nhất để phân bổ, giám sát, đánh giá nguồn vốn đầu tư công do đó cho đến nay hiệu quả của đầu tư công vẫn là vấn đề còn bỏ ngỏ.

Thứ hai, kỷ luật kỷ cương đầu tư công còn lỏng lẻo. Mặc dù đã có những văn bản pháp luật quy định chặt chẽ, những chỉ thị liên tục của Thủ tướng Chính phủ nhưng rất nhiều địa phương vẫn tiếp tục xảy ra sai phạm và không thực hiện các chỉ thị của Thủ tướng. Các quy trình quản lý đầu tư công theo hiệu quả đầu tư chưa hình thành.

Thứ ba, các bước đầu tư công chuẩn như tại Hình 12 chưa được thực hiện đầy đủ và chặt chẽ. Bước thứ nhất, đối với cấp Trung ương thì căn cứ lớn nhất để

làm nền tảng cho việc quyết định đầu tư công đó là Chiến lược phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, và kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế xã hội. Đối với cấp bộ, ngang bộ và địa phương thì chủ yếu dựa vào quy hoạch phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch 5 năm và hàng năm của địa phương.

Các chủ trương, định hướng chiến lược thường mang tính tổng quát do đó đối với hầu như mọi dự án đầu tư công đều có thể phù hợp với định hướng chiến lược. Đối với Quy hoạch phát triển kinh tế xã hội thì cho đến nay vẫn chưa có luật quy hoạch. Do đó tình trạng phá vỡ quy hoạch và sửa đổi quy hoạch xảy ra thường xuyên. Điều này có nghĩa là căn cứ để xin chủ trương đầu tư theo quy hoạch không mang tính cứng mà có thể linh hoạt theo ý của người xin chủ trương đầu tư. Vì vậy bước hai đánh giá thẩm định ban đầu để loại bỏ các đề xuất đầu tư công không phù hợp với các căn cứ ở bước thứ nhất thường rất lỏng lẻo. Thêm vào đó chúng ta cũng chưa có bộ tiêu chuẩn để đánh giá xem dự án đó có thể kêu gọi tư nhân tham gia đầu tư hay không. Nguyên tắc nhà nước chỉ đầu tư khi tư nhân không lựa chọn ít khi được đặt ra trong quyết định đầu tư công.

Bước thứ ba thẩm định hiệu quả kinh tế xã hội của dự án: Các dự án đầu tư công thường do Vụ Giám sát và Thẩm định đầu tư của Bộ Kế hoạch và Đầu tư thực hiện công tác giám sát và thẩm định. Tuy nhiên với quy mô đầu tư công lớn, Vụ này hầu như không thể đảm bảo giám sát và thẩm định một cách chặt chẽ các dự án đầu tư công. Thêm vào đó, tại giai đoạn này chưa có sự xuất hiện của nhà thầu, do đó chưa có chi phí thực hiện do các nhà thầu chào. Thẩm định hiệu quả kinh tế xã hội của dự án khi chưa có chi phí chào thầu do đó chỉ mang tính chất thủ tục mà không dựa trên các căn cứ khoa học. Do đó các việc rà soát đánh giá kết quả thẩm định tại bước thứ tư[33] thường rất dễ dàng thông qua. Kết quả là đầu tư công thực hiện tràn lan, vượt quá khả năng của nhà nước, nợ công tăng mạnh liên tục, nợ đọng XDCB rất lớn.

Sau khi phân chia định mức đầu tư công về các đơn vị chủ quản, các đơn vị này tổ chức lựa chọn nhà thầu, phê duyệt dự án. Hầu hết các dự án đầu tư công đều do các DNNN thực hiện, trong khi đó cơ quan lựa chọn, phê duyệt dự án, giám sát dự án lại chính là cơ quan chủ quản của các doanh nghiệp này. Điều này tạo ra cơ hội cấu kết giữa nhà cơ quan quản lý và doanh nghiệp để trục lợi. Đồng thời các doanh nghiệp không có sức ép buộc phải giảm chi phí thực hiện dự án. Điều này đẩy chi phí thực hiện các dự án đầu tư công lên cao.

[33] Thường do Quốc hội thực hiện nếu như đó là dự án quan trọng cấp quốc gia phải thông qua Quốc hội, hoặc do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt nếu là dự án nhóm A, và do Hội đồng nhân dân các cấp hoặc thủ trưởng các cơ quan ngang Bộ phê duyệt.

Đối với các dự án được thực hiện bằng hình thức hợp tác công tư, do thiếu một cơ quan chuyên trách thẩm định, đánh giá hiệu quả đầu tư, chi phí của dự án do đó các doanh nghiệp thực hiện có xu hướng kê khai chi phí đầu tư lên cao để thu được lợi nhuận lớn. Gần đây các NHTM tăng mạnh cho vay các dự án hợp tác công tư chính là bởi vì nguồn siêu lợi nhuận từ các dự án này.

Cuối cùng, các dự án đầu tư công cho đến nay hầu như không thực hiện bước theo dõi, đánh giá hiệu quả dự án, so sánh hiệu quả kinh tế - xã hội thực tế với hiệu quả kinh tế - xã hội theo thẩm định. Đây là bước thực hiện rất quan trọng để có thể chỉ ra được những yếu kém và lỗ hổng trong quy trình thực hiện đầu tư công, chỉ ra được trách nhiệm để xảy ra các dự án đầu tư công lãng phí, không hiệu quả. Không thực hiện và công bố công khai các kết quả hậu đầu tư này thì Việt Nam rất khó có thể tái cơ cấu đầu tư công thành công.

Thứ ba, nguy cơ bất ổn kinh tế vĩ mô vẫn còn đặc biệt từ sự gia tăng nhanh chóng của nợ công. Các yếu tố thúc đẩy nợ công tăng đang rất hiện hữu:

- Tư duy nhà nước can thiệp trực tiếp vào nền kinh tế thông qua đầu tư công vẫn còn hiện hữu. Tỷ lệ thu ngân sách trên GDP có xu hướng giảm trong khi nhu cầu đầu tư công không giảm;

- Đầu tư công chưa chú trọng vào yếu tố hiệu quả đầu tư, tiết kiệm chi phí. Quy trình phê duyệt đầu tư đặc biệt là giữa cơ quan chủ quản với doanh nghiệp trực thuộc không có sự giám sát độc lập mở ra cơ hội tham nhũng và đẩy chi phí đầu tư lên cao. Bảng 6 cho thấy chi phí làm một km đường của Việt Nam vào loại cao nhất thế giới;

Bảng 6: Chi phí xây dựng một km đường nhựa phủ dày 40-59 mm tại một số quốc gia

Quốc gia	Chi phí/1km	Năm thực hiện	Quốc gia	Chi phí/1km	Năm thực hiện
Paraguay	31.2	2005	Philippines	60.8	2006
Ấn độ	45.6	2006	Bosnia và Herzegovina	61.9	2006
Bulgaria	40.7	2006	Nepal	63.1	2006
Ecuador	41.6	2005	Botwana	68	2006
Ấn độ	45.6	2005	Nigeria	73	2007
Burkina Faso	48	2007	Argentina	76.2	2006
Brazil	55.2	2006	Georgia	84.9	2005
Thái lan	59.5	2005	Vietnam	85.4	2005

Nguồn: Paul Colier và các cộng sự (2015), bảng 2, trang 31.

- NSNN phải nuôi một bộ máy quá cồng kềnh không hiệu quả, do đó nguồn thu ngân sách không đáp ứng được nhu cầu chi thường xuyên, điều này có nguy cơ làm thâm hụt ngân sách thêm trầm trọng, để bù đắp thì nợ công phải gia tăng;

- Dư thừa thanh khoản, lãi suất cho vay cao dẫn đến đầu tư tư nhân thu hẹp, để thúc đẩy tăng trưởng theo tư duy nhà nước dẫn dắt đầu tư công (trái phiếu chính phủ) mở rộng, trong khi hiệu quả đầu tư công không cải thiện thì nợ công sẽ gia tăng;

- Kỷ luật đầu tư công vẫn còn lỏng lẻo, yêu cầu trả nợ đọng XDCB lớn dẫn đến đầu tư công và trả nợ tăng;

- Tỷ lệ huy động vào ngân sách giảm dần, chi thường xuyên tăng cao vượt quá nguồn thu trong khi vẫn phải tiếp tục chi đầu tư phát triển.

4.2.3 Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

Đối với tái cơ cấu DNNN, tốc độ CPH vẫn còn chậm, đồng thời chất lượng CPH còn có nhiều vấn đề. Một số doanh nghiệp về thực chất chỉ là chuyển đổi hình thức từ DNNN sang công ty cổ phần khi tỷ lệ bán cổ phần ra cho tư nhân chỉ rất nhỏ; hoặc không có các nhà đầu tư chiến lược đủ mạnh để thay đổi cơ chế quản trị doanh nghiệp; hoặc các đối tác mua cổ phần lại là những DNNN, tức là xét riêng là các doanh nghiệp cổ phần nhưng xét chung trong hệ thống sở hữu chéo nhau giữa các doanh nghiệp này thì cả nhóm lại là DNNN. Nguyên nhân cốt lõi của quá trình CPH DNNN chậm đó là do cơ chế cơ quan chủ quản đồng thời là cơ quan quản lý nhà nước. Việc vừa đá bóng vừa thổi còi đã làm cho các chủ doanh nghiệp và cơ quan quản lý nhà nước có động cơ sai lệch. Các chủ doanh nghiệp không tập trung vào mục tiêu làm giàu cho doanh nghiệp mà có xu hướng sử dụng doanh nghiệp để thực hiện mục tiêu chính trị. Trong khi các cơ quan chủ quản đáng lẽ phải đảm môi trường cạnh tranh bình đẳng và giám sát sự chấp hành các quy định pháp luật của các DNNN lại có xu hướng tìm cách làm lợi cho các doanh nghiệp này. Các bộ chủ quản, UBND cấp tỉnh đang được hưởng lợi từ các DNNN này do đó sẽ không ủng hộ việc tách các doanh nghiệp này ra khỏi phạm vi quản lý của họ. Mỗi khi chúng ta chưa tách được chức năng quản lý nhà nước ra khỏi chức năng chủ sở hữu thì quá trình tái cơ cấu DNNN chỉ mang tính hình thức.

Hạn chế, yếu kém lớn nhất của DNNN hiện nay là cơ chế hoạt động của DNNN nói chung và thể chế quản trị DNNN nói riêng còn nhiều điểm chưa phù hợp với cơ chế thị trường. Vì vậy, đã ảnh hưởng không tốt đến hiệu quả của DNNN và tiến trình hình thành một nền kinh tế thị trường đầy đủ ở Việt Nam:

Thứ nhất là, thể chế hiện hành vẫn tạo cho DNNN nhiều lợi thế tiếp cận nguồn lực hơn so với doanh nghiệp khu vực tư nhân. DNNN tuy ít về số lượng nhưng được Nhà nước tập trung nguồn lực nên vẫn nắm địa vị chi phối, thống lĩnh nhiều thị trường quan trọng như: năng lượng, khai khoáng, viễn thông, cung cấp dịch vụ hạ tầng, v.v. Việc thiếu cạnh tranh vừa không tạo được áp lực nâng cao hiệu quả cho DNNN, vừa ảnh hưởng không tốt đến lợi ích của các chủ thể tiêu dùng sản phẩm, dịch vụ từ các thị trường này. Mặt khác, vị trí của DNNN hiện tại cùng chỗ dựa từ chủ sở hữu nhà nước làm cho DNNN dễ dàng hơn trong tiếp cận tài chính, vốn vay, vốn NSNN và những nguồn lực khác[34], gây biến dạng thị trường các yếu tố sản xuất. Nhiều nghiên cứu ở Việt Nam đã chỉ ra, việc dễ dàng hơn trong tiếp cận các nguồn lực dẫn tới vị thế thị trường của DNNN không những không đạt mục tiêu phân bổ lại nguồn lực cho hiệu quả hơn trong quá trình tái cơ cấu mà còn làm trầm trọng thêm những nhược điểm của cơ cấu kinh tế hiện nay.

Thứ hai là, trong lĩnh vực cạnh tranh, một số hoạt động của DNNN chưa thật sự hướng tới cơ chế thị trường. Nhiều DNNN có lợi thế cạnh tranh bằng giá cả do hạch toán chi phí không phản ánh đầy đủ hao phí sử dụng các nguồn lực. Trong nhiều trường hợp chưa quán triệt nguyên tắc kỷ luật tài chính và ràng buộc ngân sách cứng đối với DNNN với những biểu hiện như: (i) một số DNNN không thanh toán được nợ đã được cho khoanh nợ, giãn nợ, xóa nợ, chuyển nợ, trả nợ thay, kể cả nợ thuế; (ii) phần lớn DNNN không chịu áp lực cổ tức theo mặt bằng chung, mà chỉ cần có lãi; (iii) chi phí vốn cho DNNN thấp hơn so với giá thị trường; (iii) việc xem xét thấu đáo chi phí cơ hội hiếm khi được quan tâm đầy đủ; v.v. Điều này đã ảnh hưởng xấu đến tính lành mạnh của thị trường cũng như đến quan hệ thị trường của các chủ thể kinh doanh khác.

Thứ ba là, mặc dù Việt Nam đã nỗ lực ban hành tương đối đầy đủ hệ thống quy định pháp luật nhưng quản trị DNNN vẫn còn nhiều bất cập. Cụ thể là: (i) hệ thống giám sát DNNN chưa đạt yêu cầu trở thành công cụ để chủ sở hữu nhà nước, các đối tác liên quan, người dân kịp thời nắm bắt được thực trạng hoạt động của DNNN để có những quyết định kịp thời, hợp lý giúp doanh nghiệp khắc phục điểm yếu, cải thiện hiệu quả hoạt động; (ii) cơ chế giám sát hiện hành còn thiếu hệ thống cảnh báo và ngăn ngừa những yếu kém DNNN trong sản xuất, kinh doanh cũng như những rủi ro gây ra bởi DNNN, đặc biệt những rủi ro từ việc dồn quá nhiều nguồn lực vào một số DNNN quy mô lớn, gây méo mó thị trường, có nguy cơ xuất hiện hiệu ứng "quá lớn để sụp đổ"; (iii) cơ chế định giá và hạch toán

[34] Tháng 5/2014, Nhà nước đã vay Ngân hàng Phát triển châu Á ADB 320 triệu USD để tái cơ cấu tài chính cho 3 DNNN là Tổng công ty Sông Đà, Tổng công ty Xây dựng số 1, Tập đoàn Dệt may Việt Nam.

chi phí thiếu minh bạch thông tin, nhất là tại các thị trường do DNNN độc quyền, chi phối hoặc thống lĩnh đã làm tăng chi phí giao dịch của thị trường, méo mó quan hệ kinh doanh và cạnh tranh; (iv) DNNN còn bị hạn chế quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm; (vi) chế độ viên chức quản lý chưa tạo động lực cho cải thiện quản trị DNNN; (vii) trách nhiệm giải trình của những người bảo vệ lợi ích cho chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp còn thấp.

Nguyên nhân chủ yếu của các hạn chế, yếu kém nêu trên là do tư duy, cách ứng xử chưa phù hợp của Nhà nước, đặc biệt là từ mô hình tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước.

DNNN chưa hoạt động đầy đủ theo cơ chế thị trường có nguyên nhân chủ yếu từ cách tư duy và ứng xử của Nhà nước đã tạo ra ưu tiên, ưu đãi, không áp đặt kỷ luật tài chính, giám sát không chặt chẽ DNNN; v.v. Cách tư duy, ứng xử này có nguồn gốc sâu xa từ việc Nhà nước định vị vai trò của DNNN không thực sự phù hợp với bối cảnh hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường (Nhà nước đã giao DNNN có sứ mệnh bảo đảm vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước trong nền kinh tế; sử dụng DNNN là công cụ ổn định kinh tế vĩ mô, là lực lượng vật chất để Nhà nước điều tiết nền kinh tế).

Để DNNN thực hiện được vai trò nêu trên, Nhà nước đã hỗ trợ tạo lợi thế cho DNNN trong tiếp cận tài chính, đất đai và các nguồn lực khác. Nguyên nhân này cũng là nguồn gốc của việc không áp đặt được kỷ luật tài chính và kỷ luật thị trường đối với DNNN. Đồng thời, việc xác định DNNN như một công cụ điều tiết của Nhà nước thực chất đã biến DNNN thành một phần hoạt động của chức năng quản lý nhà nước. Hơn nữa, DNNN nói chung luôn giành được vị trí đặc biệt quan trọng trong hệ thống thể chế kinh tế, được giao vai trò trung tâm trong thực hiện các chiến lược, quy hoạch ngành kinh tế quốc dân. Điều này tạo nên sự gắn kết lợi ích khó tách rời giữa bộ máy nhà nước với DNNN, làm cho bộ máy này không còn chuyên tâm, chuyên nghiệp thực hiện vai trò quản lý nhà nước chung một cách hiệu lực, hiệu quả nhất.

Mặt khác, mô hình tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu ở Việt Nam so với thông lệ quốc tế còn tồn tại có 3 vấn đề lớn:

Một là, chưa tách biệt chức năng chủ sở hữu với các chức năng quản lý nhà nước, điều tiết thị trường của các cơ quan hành chính nhà nước.

Hai là, chưa tập trung và thiếu thống nhất trong thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước tại DNNN.

Ba là, bộ máy và cán bộ thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước chưa chuyên trách và chuyên nghiệp.

Những bất cập này đã dẫn đến tình trạng chưa tạo tiền đề tạo lập sân chơi bình đẳng giữa các doanh nghiệp; là nguyên nhân trực tiếp làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý của chủ sở hữu nhà nước và cơ chế hoạt động của DNNN chưa tuân thủ đầy đủ cơ chế thị trường.

4.2.4 Tái cơ cấu vùng

Tái cơ cấu vùng, ngành chưa đi vào thực chất, chưa tuân thủ các nguyên tắc thị trường trong liên kết vùng. Cần có sự thay đổi cách thức tiếp cận việc xây dựng các vùng liên kết theo nguyên tắc thị trường: doanh nghiệp đi trước, nhà nước đi sau hỗ trợ. Những vấn đề như thị trường phân phối, thị trường đầu vào của ngành nông nghiệp chưa có giải pháp cụ thể. Ngành Công thương còn khá chung chung chưa có các chỉ tiêu kiểm soát. Chiến lược phối hợp các ngành công nghiệp, thương nghiệp với nhau tạo dựng các cụm liên kết ngành là công cụ cạnh tranh quan trọng trong thời kỳ toàn cầu hóa chưa được ngành đề cập tới.

Các vấn đề đô thị hóa, siêu đô thị đang đè nặng áp lực lên năng lực của kết cấu hạ tầng tại hai thành phố lớn là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Việc tiếp tục phát triển các siêu đô thị này sẽ làm tăng chi phí cho cuộc sống tại hai đô thị này và đồng thời làm tăng chi phí sản xuất tại đây. Mô hình phát triển siêu đô thị cũng sẽ dẫn tới nhiều hệ lụy về mặt xã hội do chênh lệch giàu nghèo tạo ra. Do đó quá trình tái cơ cấu kinh tế cần phải thực hiện song song với xây dựng thể chế vùng, để tăng cường liên kết vùng, giảm tải cho các siêu đô thị và tạo điều kiện phát triển cân bằng hơn cho các vùng trên cả nước.

4.2.5 Đổi mới thể chế kinh tế

4.2.5.1 Nhận xét chung

Những đổi mới thể chế vừa qua chỉ thực hiện trên bề mặt thông qua cải cách thủ tục hành chính, đổi mới hệ thống pháp luật chuyên ngành, v.v. Chúng ta đã đạt được một số thành công nhất định trong việc tạo một môi trường kinh doanh tốt hơn, ít có sự can thiệp của Nhà nước hơn. Tuy nhiên, so với các nước trong khu vực thì những cải cách của chúng ta vẫn chưa đủ để đáp ứng tạo ra được môi trường kinh doanh thuận lợi thân thiện với thị trường. Các chỉ số về môi trường kinh doanh, quản trị nhà nước của Việt Nam vẫn còn rất thấp.

Những vấn đề trong thể chế điều chỉnh quan hệ nội bộ các bộ máy nhà nước hầu như chưa được đụng chạm đến. Hiện nay, Việt Nam đang chịu thách

thức lớn đó là quá trình quyết định nhà nước mang tính phân tán thiếu địa chỉ cụ thể. Do đó khi các quyết định đó tạo ra những hậu quả cho nền kinh tế thì không ai chịu trách nhiệm về những quyết định đó. Đồng thời đối với những vấn đề liên ngành sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước là rất kém hiệu quả làm cho quá trình ra quyết định rất chậm trễ và chồng chéo nhau. Việc phân cấp phân quyền thiếu sự giám sát hiệu quả và sự điều phối chung của nhà nước dẫn đến hiện tượng đầu tư tràn lan và trùng lắp không tận dụng được những kết quả của nhau. Ví dụ ngân sách phân bổ cho các sở khoa học công nghệ các tỉnh Đồng bằng sông Cửu long đều nhau và 13 tỉnh này nếu nghiên cứu nuôi trồng thủy sản và tạo ra 13 kết quả nghiên cứu giống nhau nhưng không ứng dụng được vì nguồn ngân sách hạn chế. Để thúc đẩy ứng dụng khoa học công nghệ ở các địa phương cần nghiên cứu tổ chức lại các cơ quan quản lý nhà nước về khoa học công nghệ ở địa phương theo ngành dọc. Đầu tư tràn lan các khu kinh tế, khu công nghiệp, sân bay, bến cảng là những ví dụ khác về hậu quả của việc phân cấp phân quyền thiếu sự giám sát.

Bảng 7: Tỷ lệ kiểm tra giám sát tại các đơn vị dự toán Ngân sách của Bộ Tài chính

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
KSNB	1,85	2,62	3,22	2,98	3,51	3,50	4,51	3,91	4,33
Ngoại kiểm	0,00	2,90	9,56	5,48	3,13	3,39	1,72	3,48	3,80

Nguồn: Nguyễn Đức Thọ, 2015.

Nhà nước Việt Nam không tổ chức theo mô hình tam quyền phân lập do đó hệ thống giám sát và kiểm tra chéo lẫn nhau là chưa rõ ràng. Thể chế kinh tế thị trường đòi sự công bằng và minh bạch trong hoạt động của nhà nước, do đó cần có hệ thống giám sát và kiểm tra phù hợp với thể chế chính trị của Việt Nam. Các tổ chức có chức năng giám sát như, Ủy ban kiểm tra Trung ương Đảng, Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán nhà nước, thanh tra nội bộ các Bộ và địa phương cần phải có quy chế độc lập để tránh bị ảnh hưởng từ các cơ quan công quyền đối với kết quả giám sát, kiểm tra.

Khảo sát tại Bộ Tài chính giai đoạn 2006-2014 cho thấy, xấp xỉ 1.800 đơn vị dự toán thuộc Bộ Tài chính được sử dụng ngân sách nhưng tỷ lệ các đơn vị được thực hiện kiểm toán nội bộ hàng năm chưa đến 5%. Tỷ lệ các đơn vị này được giám sát bởi các cơ quan bên ngoài (Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán nhà nước, Thanh tra Bộ Tài chính) từ năm 2010 đến nay luôn dưới 4%. Những số liệu này cho thấy sự kiểm tra giám sát trong các bộ máy nhà nước là rất thấp.

Tại cơ quan quản lý nhà nước về ngân sách và nợ công mà tỷ lệ kiểm tra giám sát ở dưới mức có ý nghĩa thống kê[35]. Tình trạng thiếu cơ chế kiểm tra giám sát hữu hiệu tại các cơ quan nhà nước là phổ biến. Điều này làm suy yếu một thể chế nhà nước pháp quyền và việc các địa phương phớt lờ chỉ thị của Thủ tướng là một ví dụ rõ nét.

4.2.5.2 Một số điểm yếu

Chủ thể thị trường: Mặc dù các chủ thể thị trường ở Việt Nam hoàn toàn tương tự như hầu hết các nước khác, kể cả nền kinh tế thị trường xã hội hay kinh tế thị trường tự do và doanh nghiệp, người dân cũng có đánh giá khá cao về mức độ và quyền tự do kinh doanh tuy nhiên hiện vẫn còn một số vấn đề sau: *Một là*, có sự chồng lấn và chèn lấn của nội dung các luật về ngành kinh doanh đối với Luật Doanh nghiệp, làm hạn chế và giảm đáng kể quyền tự do kinh doanh của các doanh nghiệp liên quan; *Hai là*, điều kiện kinh doanh vẫn còn khá phức tạp, còn phân tán, dàn trải trong rất nhiều các văn bản khác nhau, làm tăng thêm rủi ro, tăng thêm chi phí và hạn chế đáng kể quyền tiếp cận cơ hội kinh doanh của người dân và doanh nghiệp.

Tính ổn định môi trường chính sách: Chính sách, pháp luật hay thay đổi, thiếu ổn định, thiếu minh bạch và công bằng, khó tiên liệu trước, gây khó khăn cho doanh nghiệp, tạo ra rủi ro pháp lý rất lớn đối với đầu tư, kinh doanh; v.v.

Về tự do giao kết hợp đồng và giải quyết tranh chấp thương mại: Có thể nói, các chủ thể thị trường ở Việt Nam hiện nay đã có quyền và được đảm bảo quyền tự do giao kết hợp đồng. Tuy nhiên, tính ổn định, chắc chắn và tính hiệu lực của hợp đồng như công cụ thực hiện các giao dịch thương mại còn khá yếu. Đặc biệt, hiệu lực và hiệu quả thực thi hợp đồng và giải quyết tranh chấp còn khá thấp. Hiệu lực giải quyết tranh chấp hợp đồng thương mại là một trong 10 chỉ số đánh giá chất lượng và năng lực cạnh tranh của môi trường kinh doanh. Tòa án hay trọng tài hiện nay chưa phải là công cụ được ưu tiên sử dụng trong giải quyết tranh chấp, kể cả các tranh chấp thương mại.

Về sở hữu đất đai và phân bổ, sử dụng đất: Mặc dù đã có nhiều đổi mới quan trọng nhưng pháp luật về đất đai và việc thực thi pháp luật về quyền sở hữu và sử dụng đất ở Việt Nam có ba nút thắt cơ bản. *Một là*, quy định về sở hữu và quyền sở hữu đất đai là không rõ ràng và cụ thể; việc thực thi quyền sở hữu và bảo vệ quyền sở hữu đất đai đối với người dân, nhất là nông dân là rất yếu và kém

[35] Theo nguyên tắc thống kê với mức kiểm tra giám sát dưới 5% thì có thể xem như là không thực hiện kiểm tra giám sát với độ tin cậy 95%.

hiệu lực; *Hai là*, chưa có thị trường sơ cấp về quyền sử dụng đất; việc cấp đất, giao đất, cho thuê đất, v.v. vẫn thực hiện bằng biện pháp hành chính; và *Ba là*, thị trường thứ cấp về đất đai tồn tại rất hạn chế, còn sai lệch và thường thiên về đầu cơ.

Về doanh nghiệp nhà nước: So với các yêu cầu cơ bản của kinh tế thị trường hiện đại, thì DNNN, chế độ sở hữu và cách thức thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp trên một số mặt còn có khoảng cách, cần được "lấp đầy": *Một là,* khu vực DNNN ở Việt Nam còn rất lớn và đang đầu tư và hoạt động trong hầu khắp các ngành, nghề của nền kinh tế; *Hai là*, mục đích, vai trò và sứ mệnh của DNNN trong nền kinh tế cũng chưa thật rõ ràng, nhiều vai trò không phù hợp với yêu cầu cơ bản của thể chế kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại; *Ba là,* việc Nhà nước sử dụng DNNN làm công cụ ổn định kinh tế vĩ mô không những không phù hợp với thể chế kinh tế thị trường, mà còn có thể làm cho kinh tế vĩ mô bất ổn hơn xét về trung và dài hạn; *Bốn là,* DNNN là công ty đóng, được ưu tiên tiếp cận vốn vay để đầu tư phát triển; không bị chi phối bởi cạnh tranh thị trường để tiếp cận vốn và không bị trừng phạt bởi cạnh tranh thị trường*; Năm là*, các DNNN vẫn được hưởng chế độ "ngân sách mềm" đối với DNNN, chưa chịu chi phối đầy đủ bởi các nguyên tắc và kỷ luật thị trường; *Sáu là*, chế độ sở hữu đối với DNNN, vốn đầu tư và cách thức thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp chưa rõ ràng, còn phân tán, chia cắt.

Về huy động và phân bổ vốn đầu tư nhà nước: Mặc dù việc huy động đã theo thị trường nhưng phân bổ vốn đầu tư nhà nước còn mang tính hành chính, không tính đến các nguyên tắc và quy luật thị trường; làm sai lệch phân bổ không chỉ vốn đầu tư nhà nước, mà hầu như toàn bộ vốn đầu tư xã hội.

4.3 Tái cơ cấu kinh tế giai đoạn 2016-2020

4.3.1 Ổn định kinh tế vĩ mô

Cho đến nay quá trình tái cơ cấu mới chỉ thực hiện được ba trọng tâm của tái cơ cấu ở trụ cột thứ nhất của Hình 1 trên nền tảng ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên ổn định kinh tế vĩ mô hiện nay chỉ mới đạt được ở mức ổn định về thị trường tài chính tiền tệ và chưa đạt được 3 trụ cột còn lại của ổn định kinh tế vĩ mô đó là ổn định tài khoá, ổn định thị trường và ổn định môi trường chính sách.

Trong thời gian 2016-2020 cần tiếp tục duy trì ổn định kinh tế vĩ mô trên cả bốn trụ cột: ổn định tiền tệ, ổn định tài khoá, ổn định thị trường và ổn định môi trường chính sách. Đối với ổn định tiền tệ cần tiếp tục tái cơ cấu hệ thống các TCTD theo hướng tăng hiệu quả và hệ số an toàn hệ thống, đa dạng hoá các sản

phẩm tài chính và duy trì lạm phát thấp vừa phải và lãi suất cho vay được ổn định xung quanh 5%. Nguy cơ bất ổn về tài khoá là rất cao khi nợ công liên tục gia tăng, nhu cầu chi thường xuyên vượt thu ngân sách, dư địa cho đầu tư phát triển thu hẹp mạnh. Trong giai đoạn 2016-2020 cần nhấn mạnh kỷ luật tài khoá, giảm chi tiêu thường xuyên, duy trì bằng được thâm hụt ngân sách dưới 4% GDP và nợ công dưới 65% GDP.

Trên khía cạnh ổn định thị trường cần đa dạng hoá thị trường xuất khẩu và nhập khẩu tránh phụ thuộc quá lớn vào một thị trường nào đó, đặc biệt là thị trường Trung Quốc. Phát triển bằng được thị trường cho các sản phẩm thuộc ngành công nghiệp hỗ trợ để làm tiền đề phát triển các ngành công nghiệp hỗ trợ, tăng khả năng tự chủ về máy móc thiết bị, nguyên vật liệu đầu vào cho các quá trình sản xuất tại Việt Nam.

Đối với môi trường chính sách, cần quán triệt quan điểm chỉ thay đổi chính sách theo hướng có lợi cho doanh nghiệp và các nhà đầu tư, hạn chế điều hành quản lý nhà nước thông qua các văn bản dưới luật dễ thay đổi. Chủ trương này phải gắn liền với quá trình đổi mới thể chế quản lý kinh tế trong giai đoạn 2016-2020.

4.3.2 Tiếp tục tái cơ cấu đầu tư công, các tổ chức tín dụng và DNNN

4.3.2.1 Đầu tư công

Thực hiện phân bổ đầu tư công theo khuôn khổ đầu tư trung hạn. Đổi mới tổ chức bộ máy giám sát và thẩm định đầu tư theo hướng tổ chức các hội đồng chuyên môn tư vấn cho cơ quan giám sát và thẩm định. Mở rộng chức năng giám sát thẩm định trên các tiêu chí hiệu quả đầu tư, tiết kiệm hơn là chỉ tập trung giám sát tuân thủ quy trình đầu tư.

Quyết liệt hơn trong việc xử lý nợ đọng XDCB, tăng cường kỷ cương trong việc thực hiện các chỉ thị, quyết định, nghị định và các văn bản pháp luật trong vấn đề thực hiện đầu tư công và luật NSNN. Vi phạm luật ngân sách tràn lan, phớt lờ các chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ trong đầu tư công là những biểu hiện của năng lực thực thi chính sách yếu kém của bộ máy.

Do đầu tư công sử dụng tiền đóng thuế của nhân dân, nên nhân dân phải có quyền được biết những đồng tiền đó được sử dụng như thế nào. Đối với đầu tư công cần công bố công khai trên mạng các định mức cụ thể cho các dự án đầu tư công. Các dự án đầu tư công đều bắt buộc phải kiểm toán và kết quả kiểm toán phải được công bố công khai lên mạng Internet. Những quy định này cũng bắt buộc áp dụng đối với các dự án thực hiện theo hình thức hợp tác công tư.

Xây dựng cơ chế cạnh tranh công khai nguồn vốn đầu tư công giữa các đơn vị sử dụng vốn đầu tư công. Đồng thời hình thành cơ chế đánh giá hiệu quả kinh tế xã hội sau khi dự án đã đi vào khai thác sử dụng so với hiệu quả dự kiến trong hồ sơ dự án và so sánh giữa các địa phương, các đơn vị sử dụng vốn đầu tư công. Để từ đó có thể rút ra những kẽ hở trong quy trình đầu tư công và sàng lọc những người sử dụng vốn đầu tư công hiệu quả và không hiệu quả.

4.3.2.2 Các tổ chức tín dụng

Đối với tái cơ cấu các TCTD: Cần nhanh chóng giải quyết nợ xấu trong hệ thống ngoại bảng của các NHTM để có thể kéo lãi suất cho vay xuống mức trung bình của các nước đang phát triển là khoảng 5%. Nhanh chóng phổ cập áp dụng chuẩn mực quản trị hệ thống các NHTM theo chuẩn Basel II. Phát triển các thị trường giao dịch các sản phẩm tài chính phái sinh như thị trường giao sau, thị trường tự bảo hiểm ngoại hối, tự bảo hiểm lãi suất, thị trường mua bán nợ, v.v. Tăng tính minh bạch và công khai trong hoạt động của NHNN để đảm bảo cung cấp đủ thông tin cho các chủ thể tham gia thị trường đồng thời đảm bảo an toàn hệ thống.

4.3.2.3 Đẩy mạnh liên kết vùng

Liên kết vùng, xây dựng các cụm liên kết ngành là công cụ cạnh tranh quan trọng của các doanh nghiệp trong thời kỳ toàn cầu hoá. Cần đổi mới cách tiếp cận liên kết vùng theo hướng doanh nghiệp đi trước, Nhà nước hỗ trợ chính sách. Các liên kết phải xuất phát từ tự thân các doanh nghiệp và Nhà nước chỉ đóng vai trò giảm thiểu rủi ro và chi phí cho việc hình thành nên các liên kết vùng và các cụm công nghiệp mà các doanh nghiệp đã manh nha hình thành.

4.3.2.4 Doanh nghiệp nhà nước

Cải cách DNNN trong giai đoạn tới cần tập trung vào đổi mới thể chế và cách thức quản trị DNNN và quản lý nhà nước đối với DNNN theo hướng các DNNN phải tuân thủ đầy đủ các nguyên tắc thị trường và cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Nghiêm ngặt áp dụng nguyên tắc ngân sách cứng đối với DNNN. Tiến hành CPH thực chất các DNNN với sự tham gia của các doanh nghiệp tư nhân và nhà đầu tư nước ngoài chứ không chỉ là sự sở hữu chéo của các DNNN với nhau. Cụ thể những định hướng đổi mới thể chế quản trị DNNN được nêu ở dưới đây.

4.3.3 Đổi mới thể chế theo hướng thể chế kinh tế thị trường hiện đại

Thể chế kinh tế thị trường là thể chế làm cho thị trường phát huy tốt các nguyên tắc, quy luật của thị trường; từ đó, thị trường sẽ thực hiện tốt hơn vai trò của mình trong phân bổ nguồn lực từ nơi thừa sang nơi thiếu, từ nơi sử dụng kém hiệu quả sang nơi sử dụng có hiệu quả cao hơn. Theo cách hiểu đó, thể chế kinh tế thị trường có thể gồm thể chế về tài sản và quyền sở hữu tài sản, thể chế về gia nhập thị trường, về giao dịch thị trường, về trật tự và kỷ luật thị trường và cuối cùng là thể chế về rút khỏi thị trường.

Trong nền kinh tế thị trường, chính phủ có một số chức năng, nhưng quan trọng nhất là tạo lập thể chế để cho thị trường vận hành hiệu quả và có trật tự; trọng tài và giám sát thị trường để giao dịch giữa khu vực hộ gia đình và doanh nghiệp được thực hiện một cách công bằng, hiệu quả. Các loại kinh tế thị trường khác nhau chủ yếu ở vai trò của nhà nước và thị trường và mối quan hệ giữa hai yếu tố này. Về vai trò của nhà nước, sự khác nhau không chỉ ở quy mô, mà quan trọng hơn là mục tiêu, công cụ và cách thức can thiệp, cách thức thực hiện vai trò của nhà nước. Vai trò và ứng xử của nhà nước phải được "chuẩn hóa" phù hợp với yêu cầu và quy luật của thị trường, nhất là trong giải quyết mối quan hệ giữa thị trường, người dân và doanh nghiệp. "Tiêu chuẩn hóa ứng xử của nhà nước" được đo lường hay xác định qua ba nội dung: quy mô nhà nước, mức độ can thiệp của nhà nước và cách thức can thiệp của nhà nước. Cải cách thể chế kinh tế là việc thiết lập, bổ sung và thay đổi hệ thống các quy tắc, luật lệ, trước hết là các quy tắc luật lệ chính thức, để quá trình chuyển đổi nói trên được thực hiện. Như vậy, cải cách thể chế nhanh hay chậm, ở quy mô lớn hay quy mô nhỏ phụ thuộc vào việc nhà nước có thực sự muốn thay đổi vai trò, vị trí và chức năng của mình. Đột phá về thể chế cần thiết khi quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường đang có các "điểm nghẽn" hay "nút thắt"; và đột phá về thể chế xảy ra khi các thể chế hợp lý được thiết lập kịp thời với quy mô thay đổi đủ lớn, đủ mạnh để tháo bỏ được các nút thắt, điểm nghẽn đó

4.3.3.1 Phát triển thể chế kinh tế thị trường hiện đại

Đổi mới nhận thức và làm rõ nội hàm của một số khái niệm cơ bản của quá trình cải cách tiếp theo, bao gồm khái niệm kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; đổi mới chính trị phải phù hợp và đồng hành cùng đổi mới kinh tế; cải cách thể chế và đột phá thể chế.

Đổi mới, loại bỏ các nút thắt thể chế đang làm sai lệch và méo mó thị trường, tạo dư địa cho hối lộ, tham nhũng và tư bản thân hữu, gồm: *Một là*, đảm bảo quyền tự do kinh doanh và tạo thuận lợi cho hoạt động kinh doanh; *Hai là*,

bảo đảm tính minh bạch, tính nhất quán, dự đoán được của pháp luật; áp dụng trực tiếp các quy định của Hiến pháp, luật và pháp lệnh; giảm tối đa rủi ro đối với người dân và doanh nghiệp; nâng cao lòng tin của người dân và doanh nghiệp đối với luật pháp, chính sách; *Ba là*, nâng cao tính ổn định, chắc chắn và tính tiên liệu được của hợp đồng thương mại, dân sự; *Bốn là,* nâng cao hiệu lực và hiệu quả giải quyết tranh chấp hợp đồng.

Áp dụng đầy đủ cơ chế và nguyên tắc thị trường trong phân bổ vốn đầu tư nhà nước, trong đó: *Một là,* đổi mới thể chế phân bổ vốn đầu tư nhà nước không thể tách rời khỏi đổi mới vai trò của nhà nước nói chung và vai trò, chức năng của từng cơ quan nhà nước nói riêng; không thể tách rời khỏi phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương theo hướng thu hẹp vai trò và chức năng của nhà nước; *Hai là,* đổi mới động lực, tiêu chí và cách thức đánh giá kết quả hoạt động của chính quyền địa phương; *Ba là*, phải xác định và thực hiện tuyệt đối nghiêm minh kỷ luật ngân sách (chế độ ngân sách cứng) ở tất cả các cấp, đối với tất cả các khoản chi, kể cả chi đầu tư phát triển; *Bốn là*, giảm và thắt chặt chi tiêu thường xuyên của các cơ quan nhà nước; giảm bội chi ngân sách xuống còn không quá 4% GDP và tiếp tục giảm dần về trung và dài hạn; từng bước lập dự phòng tài chính quốc gia để có thể đối phó được với các "cú sốc" lớn từ bên ngoài; *Năm là,* xác định và áp dụng nghiêm túc tiêu chí đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án, trong đó, phải tính đầy đủ giá của vốn và chi phí cơ hội của đầu tư để lựa chọn nhiệm vụ và thứ tự ưu tiên của dự án; phải đánh giá lợi ích và chi phí của từng dự án và chỉ chọn và phê duyệt các dự án có hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất trong số các dự án được kiến nghị phù hợp với số vốn cân đối được trong kế hoạch đầu tư trung hạn; *Sáu là*, quy định mức tối thiểu của trị giá gói thầu và mức trị giá tối thiểu phải đủ lớn để tận dụng lợi thế kinh tế quy mô, giảm chi phí quản lý; *Bảy là*, thiết lập hệ thống thông tin quản lý thống nhất trong cả nước về đầu tư công; công khai và minh bạch hóa thông tin về đầu tư nhà nước nói chung và từng dự án đầu tư nhà nước nói riêng.

Tháo bỏ một số nút thắt cơ bản về thể chế để hình thành và vận hành bình thường thị trường quyền sử dụng đất.

Cải cách DNNN theo hướng vừa bắt buộc, vừa tạo điều kiện để DNNN được quản trị và hoạt động đầy đủ theo quy luật và kỷ luật của thị trường, trong đó tiếp tục: *Một là*, đổi mới tư duy về vai trò và chức năng của DNNN; *Hai là*, đổi mới mô hình thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước thông qua thành lập cơ quan chuyên trách, trực tiếp thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp, chuyên trách thực hiện vai trò nhà đầu tư, cổ đông hay thành viên trong các công ty có sở hữu nhà nước phù hợp với cơ cấu sở hữu của công ty tương tự

như các cổ đông, thành viên khác. Các cơ quan khác của nhà nước không được trực tiếp tham gia vào việc ra quyết định và quản lý điều hành tại DNNN; phải tôn trọng quyền tự chủ và chuyên nghiệp của Hội đồng quản trị; không được can thiệp dưới bất cứ hình thức nào vào hoạt động đầu tư và kinh doanh của doanh nghiệp; *Ba là*, Nhà nước phải có chính sách sở hữu rõ ràng, cụ thể, minh bạch và thống nhất. Điều này là cần thiết để phân định và tách biệt chính sách sở hữu với các chính sách khác của nhà nước; *Bốn là*, tách mục tiêu, nhiệm vụ kinh doanh với nhiệm vụ xã hội; trường hợp cơ quan chủ sở hữu giao cho DNNN thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ xã hội, thì phải hạch toán riêng, công khai và minh bạch; *Năm là*, phải áp dụng đầy đủ kỷ luật thị trường và chế độ ngân sách cứng đối với DNNN; *Sáu là*, thiết lập hệ thống thông tin quản lý của chủ sở hữu, tách khỏi và phân biệt với thông tin quản lý nhà nước; *Bảy là*, thực hiện giám sát đa chiều, đa cấp đối với khu vực DNNN nói chung và từng DNNN nói riêng; *Tám là*, đổi mới chế độ và cách thức thanh tra nhà nước đối với DNNN, khắc phục chồng chéo, trùng lặp và mâu thuẫn nhau giữa thanh tra trong chức năng quản lý nhà nước và thanh tra trong chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước; *Chín là*, công khai, minh bạch hóa thông tin đối với DNNN, đặc biệt là các TĐKT, TCTNN, theo các tiêu chuẩn và thông lệ tốt, tương tự như đối với các công ty cổ phần niêm yết; *Mười là*, đổi mới tư duy và cách thức trả lương và các lợi ích khác đối với người quản lý DNNN.

Thiết lập thể chế thị trường năng lượng cạnh tranh, nâng cao hiệu lực giám sát của nhà nước đối với độc quyền tự nhiên thông qua cơ cấu lại Bộ Công Thương, tách Tổng công ty Điện lực Việt Nam (EVN) thành 3 phần (phát điện, truyền tải và phân phối điện), thực hiện cơ chế giá trị cạnh tranh, thoả thuận theo cơ chế thị trường, thực hiện tự do hoá thị trường xăng, dầu, v.v.

Đổi mới căn bản vai trò, chức năng, cơ cấu tổ chức, cách thức làm việc và nâng cao năng lực của Chính phủ.

4.3.4 Thực hiện đột phá hai nút thắt quan trọng

Ngoài xây dựng thể chế kinh tế thị trường, thì hai nút thắt quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế ở nước ta đó là chất lượng nguồn nhân lực và tình trạng kết cấu hạ tầng xã hội vẫn chưa tạo ra được những đột phá đáng kể. Trong thời gian tới cần đẩy mạnh thực hiện các cơ chế hợp tác công tư để huy động sự tham gia của mọi thành phần kinh tế trong công cuộc xây dựng kết cấu hạ tầng xã hội. Xây dựng hành lang pháp lý cần thiết để có thể thực hiện chứng khoán hoá các khoản đầu tư vào kết cấu hạ tầng để huy động các nguồn lực nhàn rỗi từ mọi người dân chứ không chỉ đối với các nhà đầu tư có tiềm lực như hình thức hợp tác công tư.

Tăng cường liên kết trong hoạt động đào tạo: Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực cả về thể lực và trí lực là mục tiêu chiến lược lâu dài và liên tục phải thực hiện. Trong thời gian tới cần đẩy mạnh sự liên kết giữa doanh nghiệp, trung tâm giáo dục đào tạo và các cơ quan nghiên cứu sáng tạo để đưa nội dung đào tạo gắn với nhu cầu của doanh nghiệp, của thị trường. Tăng cường các cơ chê đối thoại trực tiếp, thường kỳ giữa ba bên là đại diện từ các cơ sở cung ứng dịch vụ giáo dục và đào tạo; sinh viên và người sử dụng lao động (doanh nghiệp) để đánh giá các bất cập tồn tại theo nhiều khía cạnh khác nhau. Điều này sẽ hỗ trợ đào tạo được nguồn nhân lực chất lượng, đáp ứng được nhu cầu sử dụng lao động của phía sử dụng lao động là các doanh nghiệp, đồng thời cũng giải quyết được vấn đề đào tạo cái gì, cho ai của các đơn vị cung ứng dịch vụ giáo dục và đào tạo hiện nay.

Tăng cường tự chủ trong các cơ sở cung ứng dịch vụ giáo dục và đào tạo: Hoàn thiện hệ thống văn bản pháp lý về vấn đề tự chủ của các cơ sở giáo dục đào tạo, theo đó cần quy định giao quyền tự chủ toàn diện cho các cơ sở giáo dục theo ba khía cạnh lớn: tự chủ về thực hiện nhiệm vụ, tự chủ về tổ chức biên chế và tự chủ về tài chính. Hiệu quả của cơ chế giao quyền tự chủ cho các cơ sở giáo dục đào tạo đối với yêu cầu đào tạo theo nhu cầu xã hội thể hiện rõ nhất nếu cơ sở giáo dục được tự chủ trong tuyển sinh theo các ngành nghề mà xã hội cần, tạo sức ép liên kết với các tổ chức, doanh nghiệp sử dụng lạo động, đồng thời cũng là áp lực để cơ sở giáo dục nâng cao chất lượng giảng dạy, tự chủ trong tuyển dụng và bố trí nhân sự cũng như buộc họ phải đổi mới chương trình giảng dạy cho phù hợp với yêu cầu của nguồn nhân lực cho phát triển.

Xây dựng hệ thống thông tin dự báo cung cầu nhân lực quốc gia: Hệ thống này được xây dựng nhằm cập nhật thường xuyên trên quy mô toàn quốc về nguồn cung lao động cũng như về phía cầu, đưa ra dự báo cụ thể những yêu cầu nhân lực theo ngành, theo nghề và theo trình độ, kỹ năng.

Khuyến khích các tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp tham gia vào quá trình đào tạo nhân lực: Xây dựng mô hình đào tạo nhà trường trong doanh nghiệp nhằm nâng cao hiệu quả đào tạo và sử dụng theo đúng nhu cầu xã hội. Mô hình này giúp nâng cao trách nhiệm của doanh nghiệp trong đào tạo nguồn nhân và thúc đẩy sự kết nối cung – cầu lao động đáp ứng nhu cầu của xã hội.

Có thể nói những kết quả của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế là rất đáng khích lệ, mặc dù một số khía cạnh còn chưa được như mong đợi. Nhưng đây là những nền tảng quan trọng để củng cố niềm tin thị trường, quyết tâm chính trị để đẩy mạnh hơn nữa quá trình đổi mới đặc biệt là đổi mới thể chế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Bộ Tài chính. Trực tuyến. Truy cập tại: http://www.mof.gov.vn
2. Cafef.vn, Cổ phiếu hủy niêm yết năm 2014: Ra đi trong mức giá "rau dưa trà đá". Trực tuyến. Truy cập tại: http://cafef.vn/thi-truong-chung-khoan/co-phieu-huy-niem-yet-nam-2014-ra-di-trong-muc-gia-rau-dua-tra-da-20141224115511108.chn
3. Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam. Trực tuyến. Truy cập tại: http://papi.vn/gioi-thieu-ve-papi.html
4. CIEM 2015, "Báo cáo ràng buộc ngân sách cứng, bất hợp lý trong khung khổ Quản trị và xáo trộn thị trường tạo ra bởi DNNN" do Ban phát triển doanh nghiệp, CIEM thực hiện dưới sự hỗ trợ của dự án RCV
5. Cơ sở dữ liệu luật Việt Nam. Trực tuyến. Truy cập tại: http://thuvienphapluat.vn/
6. Ngân hàng Nhà nước. Trực tuyến. Truy cập tại: www.sbv.gov.vn
7. Nguyễn Thị Tuệ Anh và cộng sự (2015), *Chuyển dịch cơ cấu ngành và đóng góp của chuyển dịch cơ cấu ngành vào chất lượng tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Kế hoạch và đầu tư, 2015.
8. Tổng cục Hải quan. Trực tuyến. Truy cập tại: www.customs.gov.vn
9. Tổng cục Thống kê. Trực tuyến. Truy cập tại: www.gso.gov.vn
10. Trung tâm Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI Việt Nam. Trực tuyến. Truy cập tại: http://www.pcivietnam.org
11. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2014), *Báo cáo Kinh tế vĩ mô quý IV và năm 2014*. Nhà xuất bản Tài chính. Hà Nội.
12. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2014), *Báo cáo Kinh tế vĩ mô quý I năm 2015*. Nhà xuất bản Tài chính. Hà Nội.

Tiếng Anh

1. IMF (2014), *World Economic Outlook - Legacies, Clouds, Uncertainties*. October.
2. IMF (2014), *World Economic Outlook - Recovery Strengthens, Remains Uneven*. April.
3. International Monetary Fund. Ebibrary. Online. Available at: http://elibrary-data.imf.org
4. S&P Capitalid. Online. Available at: https://www.capitaliq.com
5. Paul Collier, M. Kirchberger, M. Soderbom, 2015, *The cost of road infrastructure in low and middle income countries*, World Bank report. http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/09/24989040/cost-road-infrastructure-low-middle-income-countries
6. World Bank. Doing Business Data. Online. Available at: http://www.doingbusiness.org/data
7. World Bank. World development indicators. Online. Available at: http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators
8. World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report*, all years. Online. Available at: www.weforum.org/gcr