

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

TS. Nguyễn Đình Cung

Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

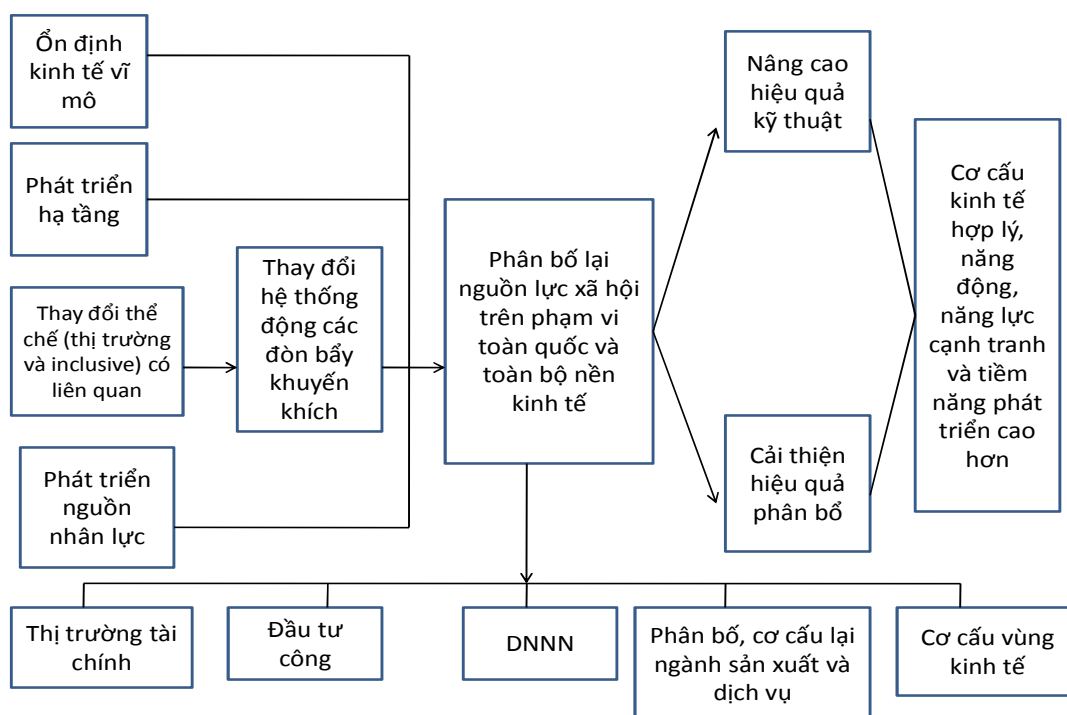
Mở đầu:

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Nội dung cơ bản của tái cơ cấu đầu tư giai đoạn 2013-2020 là huy động khoảng 30% - 35% GDP cho đầu tư phát triển, duy trì ở mức hợp lý các cân đối lớn của

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Định vị lại vai trò và thu hẹp phạm vi kinh doanh của DNNN³.

- Đẩy mạnh cổ phần hóa, đa dạng hóa sở hữu các doanh nghiệp nhà nước mà Nhà nước không cần nắm giữ 100% sở hữu. Đối với từng tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, thực hiện cơ cấu lại danh mục đầu tư và ngành nghề kinh doanh, tập trung vào các ngành nghề kinh doanh chính; đẩy nhanh thực hiện theo nguyên tắc thị trường việc thoái vốn nhà nước đã đầu tư vào các ngành không phải kinh doanh chính hoặc không trực tiếp liên quan đến ngành kinh doanh chính và vốn nhà nước ở các công ty cổ phần mà Nhà nước không cần nắm giữ cổ phần chi phối.

- Đổi mới, phát triển và tiến tới áp dụng đầy đủ khung quản trị hiện đại theo thông lệ tốt của kinh tế thị trường đối với các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước.

- Thực hiện nghiêm pháp luật, kỷ cương hành chính nhà nước và kỷ luật thị trường, đổi mới hệ thống đòn bẩy khuyến khích bảo đảm doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo cơ chế thị trường và cạnh tranh bình đẳng như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác.

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

- Chính phủ đã ban hành và triển khai thực hiện 05 Nghị định⁴ về đổi mới cơ chế quản lý DNNN, trong đó, Nghị định số 99/2012/NĐ-CP về phân công, phân cấp thực hiện quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.

- Đã phê duyệt được Đề án tái cơ cấu đối với (68) tập đoàn, tổng công ty; đã phê duyệt hầu như toàn bộ phương án sắp xếp đổi mới doanh nghiệp của các

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

⁴ Các văn bản đó bao gồm:

- Nghị định số 50/2013/NĐ-CP ngày 14/05/2013 của Chính phủ quy định quản lý lao động, tiền lương và tiền thưởng đối với người lao động làm việc trong công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu.

- Nghị định số 51/2013/NĐ-CP ngày 4/05/2013 của Chính phủ quy định chế độ tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với thành viên Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty, Kiểm soát viên, Tổng giám đốc hoặc Giám đốc, Phó Tổng giám đốc hoặc Phó Giám đốc, Kế toán trưởng trong công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do nhà nước làm chủ sở hữu;

- Quy chế hoạt động của Kiểm soát viên công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ Ban hành kèm theo Quyết định số 35/2013/QĐ-TTg ngày 07/6/2013 của Thủ tướng Chính phủ;

- Nghị định số 61/2013/NĐ-CP ngày 25/6/2013 của Chính phủ về quy chế giám sát tài chính và đánh giá kết quả hoạt động và công khai thông tin tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước do Nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước;

- Nghị định số 71/2013/NĐ-CP về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ;

- Và Chỉ thị số 17/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường quản lý, kiểm soát việc nhập khẩu công nghệ, máy móc, thiết bị của doanh nghiệp.

Bộ, ngành và địa phương. Tức là, về cơ bản đã hoàn thành phê duyệt phương án sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp giai đoạn 2011-2015 trên phạm vi toàn quốc.

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

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

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

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

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

+ Một số phương thức bảo toàn vốn theo quy định hiện hành⁷ còn hình thức và thiếu linh hoạt, làm tăng chi phí hoạt động của doanh nghiệp; chưa thật

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

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

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

- a) Thực hiện đúng chế độ sử dụng vốn, tài sản và phân phối lợi nhuận, chế độ quản lý tài chính khác và chế độ kế toán theo quy định của pháp luật;
- b) Mua bảo hiểm tài sản theo quy định của pháp luật;
- c) Xử lý kịp thời giá trị tài sản tổn thất, các khoản nợ có khả năng thu hồi và trích lập các khoản dự phòng sau đây:
 - Dự phòng giảm giá hàng tồn kho;
 - Dự phòng các khoản phải thu khó đòi;
 - Dự phòng giảm giá các khoản đầu tư tài chính dài hạn;

sự thúc đẩy doanh nghiệp đổi mới công nghệ, kinh doanh sáng tạo và cẩn trọng để bảo toàn vốn và phát triển vốn.

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

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

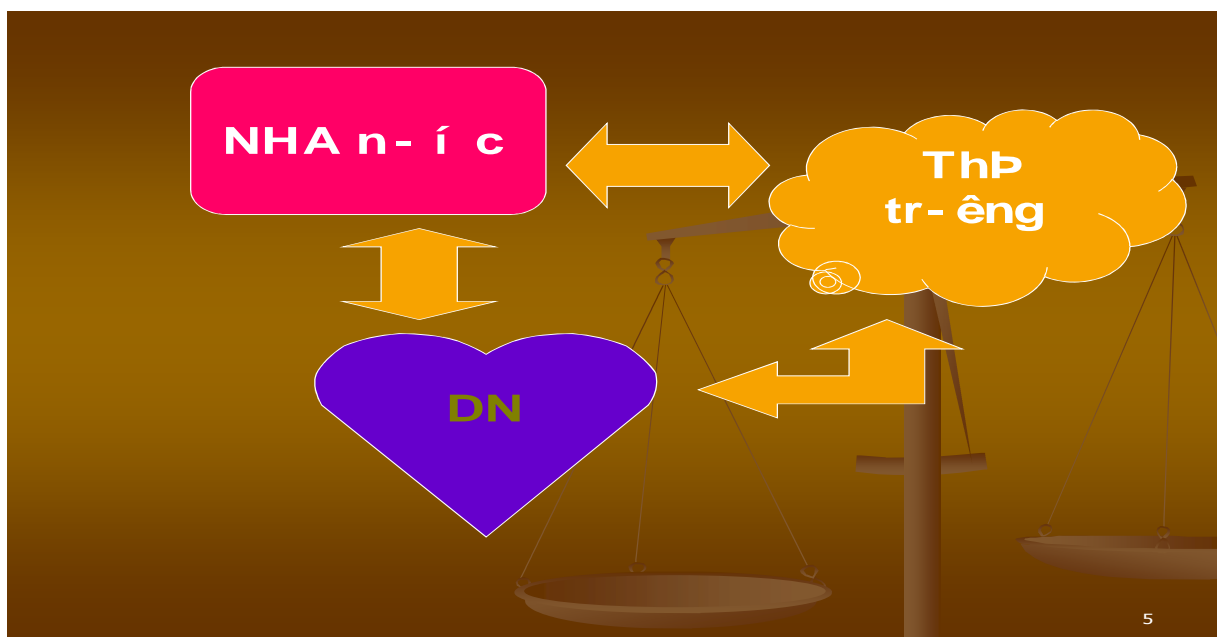
+ Quan niệm về vai trò và chức năng của DNNN nói chung và tập đoàn, tổng công ty nhà nước nói riêng vẫn không thay đổi. Cụ thể là, DNNN vẫn được sử dụng làm công cụ, là lực lượng vật chất để nhà nước điều tiết thị trường, điều tiết nền kinh tế. Quan niệm và cách làm này không phù hợp với vai trò nhà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

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

- Dự phòng bảo hành sản phẩm, hàng hóa và vận hành máy móc.

d) Các biện pháp khác về bảo toàn vốn chủ sở hữu tại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật.

⁸ Ví dụ, Điều 21, Nghị định số 58/2912/NĐ-CP ngày 20 tháng 7 năm 2012 của Chính phủ quy định về điều kiện chào bán cổ phần của công ty đại chúng phải là “hoạt động kinh doanh của 5 năm liền kề trước năm đăng ký chào bán phải có lãi, đồng thời không có lỗ lũy kế tính đến năm đăng ký chào bán”; điểm c Khoản 12 Điều 6 Luật Chứng khoán; khoản 3 Điều 10 Nghị định 58/2012/ NĐ-CP,..v.v. Hoặc ví dụ khác là, Điều 6, Khoản 2.2 Thông tư 117/2010/TT-BTC ngày 5 tháng 8 năm 2010 của Bộ Tài chính quy định việc thoái vốn các khoản đầu tư tài chính ngoài ngành phải thực hiện theo nguyên tắc công khai, minh bạch, bảo toàn vốn và không được thấp hơn giá thị trường hoặc không thấp hơn giá trên sổ sách kế toán của đơn vị có vốn góp. Rõ ràng, các quy định nói trên đối với việc thoái vốn đầu tư ngoài ngành là không phù hợp, vì vậy, nó đã làm cho việc thoái vốn ở nhiều doanh nghiệp trở nên bế tắc, không thể thực hiện được.



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

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

+ Hàng loạt các nguyên tắc khác của thị trường vẫn chưa thực sự áp dụng đối với doanh nghiệp nhà nước.

Đó trước hết là nguyên tắc “lời ăn lỗ chịu”. Hiện nay, doanh nghiệp nhà nước kinh doanh thua lỗ, không thanh toán được các khoản nợ đến hạn, không bị phá sản. Tức là chưa phải chịu sự trừng phạt khắc nghiệt của cạnh tranh thị trường. Nhà nước về cơ bản vẫn đứng ra gánh chịu các khoản nợ cho doanh

nghiệp dưới hình thức giảm nợ, giảm nợ, chuyển nợ cho đơn vị khác hoặc bảo lãnh nợ, v.v.. Từ đó, những người có liên quan, như đại diện chủ sở hữu, người quản lý, v.v.v. cũng không chịu ảnh hưởng bởi sự khắt khe, khắc nghiệt và công bằng của thị trường. Ngược lại, nhà nước với tư cách là nhà đầu tư lại không nhận phần còn lại cuối cùng (tức lợi nhuận) về mình; số lợi tức có được từ DNNN không thành nguồn thu của Ngân sách nhà nước. Như vậy, “lời” nhà nước không lấy, lỗ thì dân chịu, những người có liên quan trực tiếp không gánh chịu trách nhiệm.

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

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

+ DNNN chưa áp dụng đầy đủ nguyên tắc và kỷ luật thị trường còn do cơ chế quản lý hiện hành của nhà nước đối với DNNN. Các cơ quan nhà nước còn tiếp tục can thiệp theo phương thức hành chính, phi thị trường¹⁰ vào hoạt động kinh doanh và quản lý doanh nghiệp, từ quyết định đầu tư, tổ chức kinh doanh, lựa chọn cán bộ quản lý và tuyển dụng nhân công, tiền lương và tiền thưởng, thanh tra, giám sát và đánh giá, v.v... Ngoài ra, các doanh nghiệp nhà nước còn được giao thực hiện nhiệm vụ chính trị, xã hội mà không được hạch toán riêng,

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

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

hạch toán đầy đủ chi phí theo giá thị trường. Các quyết định loại này cũng đang thực sự cản trở DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường; đang là lực cản lớn đối với việc phát huy tính tự chủ, năng động, sáng tạo của doanh nghiệp nhà nước. Đây là một bất lợi của DNNN so với các doanh nghiệp khác.

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

Yêu cầu các tập đoàn, tổng công ty nhà nước áp dụng các nguyên tắc quản trị tốt theo thông lệ thị trường cũng đã được xác định từ lâu¹¹. Có một số bộ quy tắc về quản trị công ty hiện đại được áp dụng, như bộ quy tắc OECD, Của WB hay ADB,..v.v.. Tuy vậy, các bộ quy tắc nói trên về quản trị công ty về cơ bản là giống nhau. So sánh 30 quy tắc quản trị tốt của OECD, thì quản trị tập đoàn, tổng công ty hiện nay ở nước ta chưa áp dụng, dù chỉ một quy tắc của bộ quy tắc đó. Ngay cả những nguyên tắc đơn giản, khởi đầu được quy định tại Điều 168 Luật Doanh nghiệp 2005 vẫn chưa áp dụng.

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

3. Tái cơ cấu các ngân hàng thương mại

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

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

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

Mặc dù Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thông báo, công bố tổng số nợ xấu của các tổ chức tín dụng; nhưng tổng số nợ xấu của các ngân hàng thương mại vẫn là vấn đề thu hút sự hoài nghi của nhiều bên có liên quan. Một số ước tính khác¹³ cho thấy số nợ xấu thực sự của các tổ chức tín dụng có thể cao gấp 3 lần so công bố chính thức. Việc xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng mới chỉ ở giai đoạn khởi đầu; cách thức xử lý nợ xấu như hiện nay có thể chỉ là bỏ bớt nợ xấu ra khỏi các tổ chức tín dụng hoặc bằng biện pháp kế toán chuyển “nợ xấu” thành “chưa xấu”, hơn là loại bỏ nợ xấu ra khỏi nền kinh tế. Vì vậy, gánh nặng chi phí tài chính của các doanh nghiệp, nhất là các doanh nghiệp không thanh toán nợ đúng hạn vẫn chưa có dấu hiệu giảm bớt .v.v...Các doanh nghiệp thuộc loại này, dù có có hội kinh doanh, có dự án đầu tư hiệu quả, vẫn có thể không tiếp cận được tín dụng ngân hàng, hoặc tiếp cận được với chi phí cao hơn đáng kể so với bình thường. Vì vậy, thị trường tín dụng chưa hoạt động bình thường, chưa thực hiện được đầy đủ chức năng trung gian tài chính trong phân bổ hợp lý và sử dụng hiệu quả nguồn vốn tín dụng của nền kinh tế. Thực tế nói trên là một trong các cản trở lớn đối với phân bổ lại nguồn lực theo cơ chế thị trường, nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế; làm cho việc tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng diễn biến chậm, chưa có được kết quả rõ nét.

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

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

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

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

Theo đánh giá của Diễn đàn kinh tế thế giới, thì chất lượng cả 4 yếu tố nói trên của nước ta không tiến bộ nhiều trong thời gian gần đây, thậm chí có yếu tố đang bị xấu đi. Cụ thể là chất lượng của kinh tế vĩ mô hiện nay có phần xấu hơn so với 2010¹⁴; năm 2010 chỉ số kinh tế vĩ mô của nước ta đạt 4.8/7 điểm và được xếp thứ 65/142 nền kinh tế; năm 2012 điểm số này giảm xuống còn 4,4 và xếp hạng 87/148 nền kinh tế. Tuy vậy, theo đánh giá của WEF kinh tế vĩ mô năm 2012 của nước ta đã có cải thiện được 0.2 điểm và tăng được 19 bậc trên bảng xếp hạng (từ hạng 106 tăng lên hạng 87/148). Trên thực tế, kinh tế vĩ mô của nước ta đã ổn định dần, liên tục được cải thiện, nhất là từ năm 2012 đến nay. Lạm phát liên tục giảm từ khoảng 18% năm 2011 và nay ổn định dần ở mức khoảng 6-7%/năm, tỷ giá ổn định, dự trữ ngoại tệ gia tăng; các cân đối vĩ mô cơ bản cũng được cải thiện. Kinh tế vĩ mô ổn định, niềm tin thị trường được khôi phục là yếu tố quan trọng không thể thiếu để tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

Bảng 1. Điểm số và xếp hạng về ổn định vĩ mô, hạ tầng, phát triển nguồn nhân lực và thể chế giai đoạn 20 -2013

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

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

Nguồn Báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu

Phát triển nguồn nhân lực được đo bằng chất lượng giáo dục học nghề và đại học cũng không có cải thiện nhiều; tăng thêm được 0.2 điểm (từ 3.5 điểm năm 2010 lên 3.7 điểm năm 2012, và tương ứng từ thứ hạng 103/142 tăng lên 95/148 nền kinh tế). Cũng tương tự như vậy đối với chất lượng cơ sở hạ tầng. Điều đáng nói thêm là, những tiến bộ về chất lượng hạ tầng chủ yếu nhờ phát triển mạng thông tin di động; còn chất lượng của tất cả các loại cơ sở hạ tầng khác như đường sắt, đường bộ, hàng không, cảng biển, cung cấp điện đều không được cải thiện hoặc xấu thêm theo mặt bằng quốc tế chung.

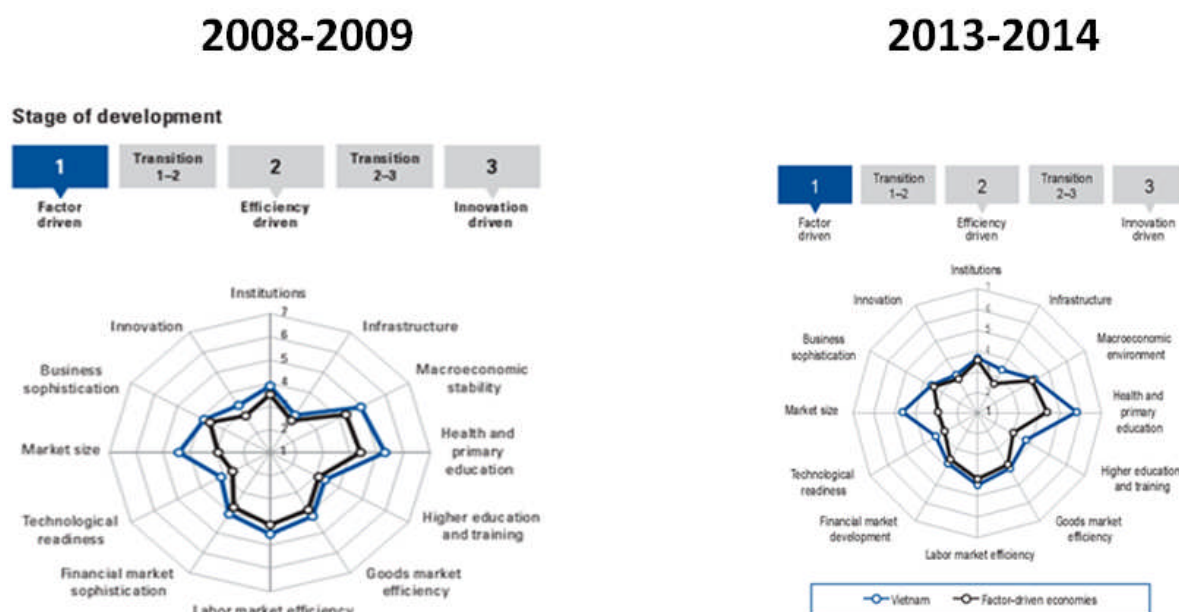
Bảng 2. Chất lượng và xếp hạng hệ thống hạ tầng Việt nam (theo WEF).

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

Trong các yếu tố thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, thì thể chế là quan trọng nhất. Bởi vì, thể chế phù hợp không chỉ thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế mà cả phát triển hạ tầng, phát triển và sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực, và ổn định kinh tế vĩ mô vững. Giới chuyên gia và hoạch định chính sách trong nước cũng cho rằng thể chế là khâu quan trọng nhất, nhưng cũng là điểm yếu

nhất của hệ thống kinh tế của chúng ta hiện nay. Tuy vậy, chất lượng thể chế của nước ta trong mấy năm gần đây không những không được cải thiện, mà trái lại đang có phần xấu đi. Cụ thể là, điểm số chất lượng thể chế năm 2008 là 3.9/7 đã liên tục giảm dần và đến năm 2013 giảm xuống còn 3.5 điểm. Tương ứng xếp hạng cũng giảm từ vị trí 63/133 giảm xuống vị trí 98/148 nền kinh tế xếp hạng. Tức là giảm 0,4 điểm và gần 35 thứ bậc trên bảng xếp hạng.

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

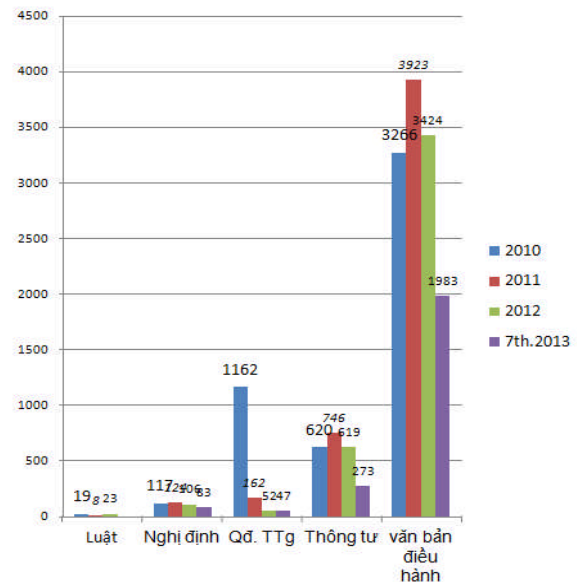


Trước đây, chất lượng thể chế nước ta luôn cao hơn mức trung bình của các nước cùng giai đoạn, thì nay giảm xuống ngang bằng với mức trung bình của chất lượng thể chế của các nước thuộc nhóm 1.

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

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

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



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

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

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

mức độ phát triển của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế; không ché, hạn ché và dân triệt tiêu cơ ché “xin – cho, ban-phát”, thu hẹp khu vực kinh tế địa tô; khuyến khích và không ngừng mở rộng khu vực kinh tế tạo lợi nhuận, tạo giá trị gia tăng thông qua đổi mới quản lý, đổi mới phương thức sản xuất, đổi mới và chuyển giao công nghệ, cạnh tranh bình đẳng theo cơ ché thị trường hiện đại.

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

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

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

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

Trong bối cảnh hiện hiện, việc thiết lập một môi trường kinh doanh công bằng, bình đẳng là việc không dễ làm. Tuy vậy, có thể thực hiện cải cách, giảm thời gian và chi phí tuân thủ, giảm chi phí giao dịch và qua đó tăng thêm hiệu

quả, giá trị gia tăng và năng lực cạnh tranh. Việt nam xếp thứ 99/185 nền kinh tế trong xếp hạng hàng năm của WB về năng lực cạnh tranh của môi trường kinh doanh. Trong mấy năm nay, Việt nam hầu như không có cải cách, không có tiến bộ trong cải thiện môi trường kinh doanh. Chúng ta có thể cải thiện được trên một số chỉ số và sẽ có tác động đáng kể trong việc tạo thuận lợi cho hoạt động kinh doanh, tăng thêm giá trị gia tăng cho nền kinh tế. Các giải pháp đó là:

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

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

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

Vietnam on DB 2013: 99th of 185



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

Việc thực hiện các giải pháp nói trên cần có hành động cụ thể với một lộ trình hợp lý hơn là liên tục ban các nghị quyết của chính phủ. Những bài học về

Tổ công tác thi hành Luật Doanh nghiệp trong các năm 2000-2003 có thể vẫn hữu ích cho việc thực hiện các giải pháp nói trên.

2. Về tái cơ cấu DNNN

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

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

Trong khi chưa đáp đặt được đầy đủ các nguyên tắc và kỷ luật thị trường, thì chúng ta vẫn có thể buộc các DNNN phải tuân thủ một số trong đó như: (i) áp đặt đầy đủ ràng buộc về chi phí vốn trong đầu tư và kinh doanh của DNNN; Nhà nước phải lấy lợi nhuận với mức ít nhất bằng giá thị trường của vốn; (ii) cho phép DNNN tự chủ hơn trong cơ cấu lại vốn và tài sản trong khuôn khổ mục tiêu và các chỉ tiêu đã định, v.v... (iii) Người đại diện chủ sở hữu, cán bộ quản lý phải trực tiếp chịu trách nhiệm giải trình đối với kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Khi doanh nghiệp gặp khó khăn, không bảo toàn và phát triển vốn, thua lỗ không thanh toán được nợ đến hạn, không trả đủ thuế cho nhà nước, v.v..., thì người đại diện chủ sở hữu, người quản lý phải bị thay thế chứ không phải là những can thiệp của Chính phủ nhằm khoan nợ, giảm nghĩa vụ trả nợ, bảo lãnh phát hành trái phiếu để trả nợ, giảm thuế và nghĩa vụ nộp thuế, v.v... và hệ quả là không có bất cứ tổ chức, hay cá nhân nào chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động nghèo nàn của DNNN. Nói tóm lại là phải để thị trường khắc nghiệt trừng phạt bất cứ ai mắc phải lỗi lầm (dù khách quan hay chủ quan) trong quản lý và điều hành doanh nghiệp.

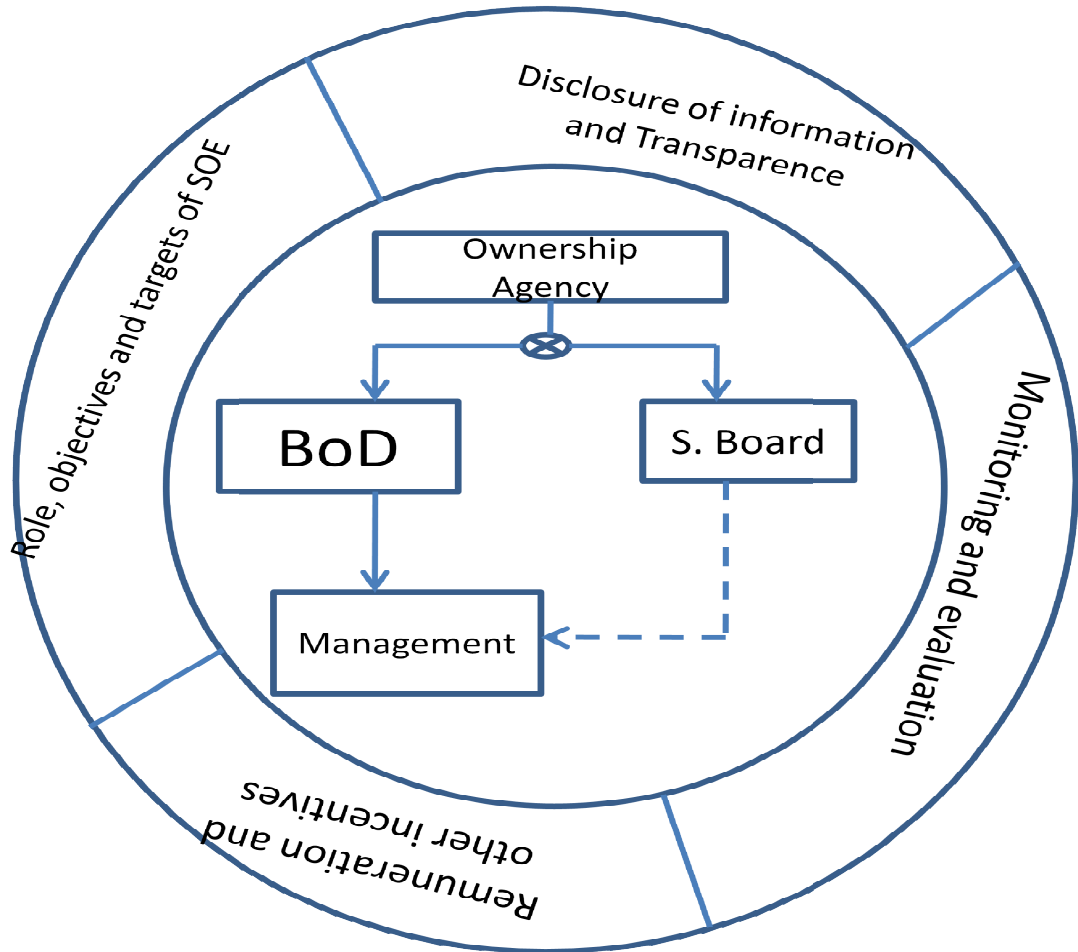
b) Áp dụng một số nguyên tắc quản trị hiện đại đối với tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Cũng tương tự như trình bày trên đây, trong khi chưa áp dụng đầy đủ và tất cả các nguyên tắc quản trị hiện đại, thì chúng ta vẫn có thể áp dụng được một số trong các nguyên tắc nói trên. Tuy vậy, điều này trước hết đòi hỏi phải có phải có

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

quan niệm coi quản trị công ty nói chung và DNNN nhà nước nói riêng là một khung khổ với các yếu tố cấu thành của nó như trình bày ở hình 1. dưới đây.

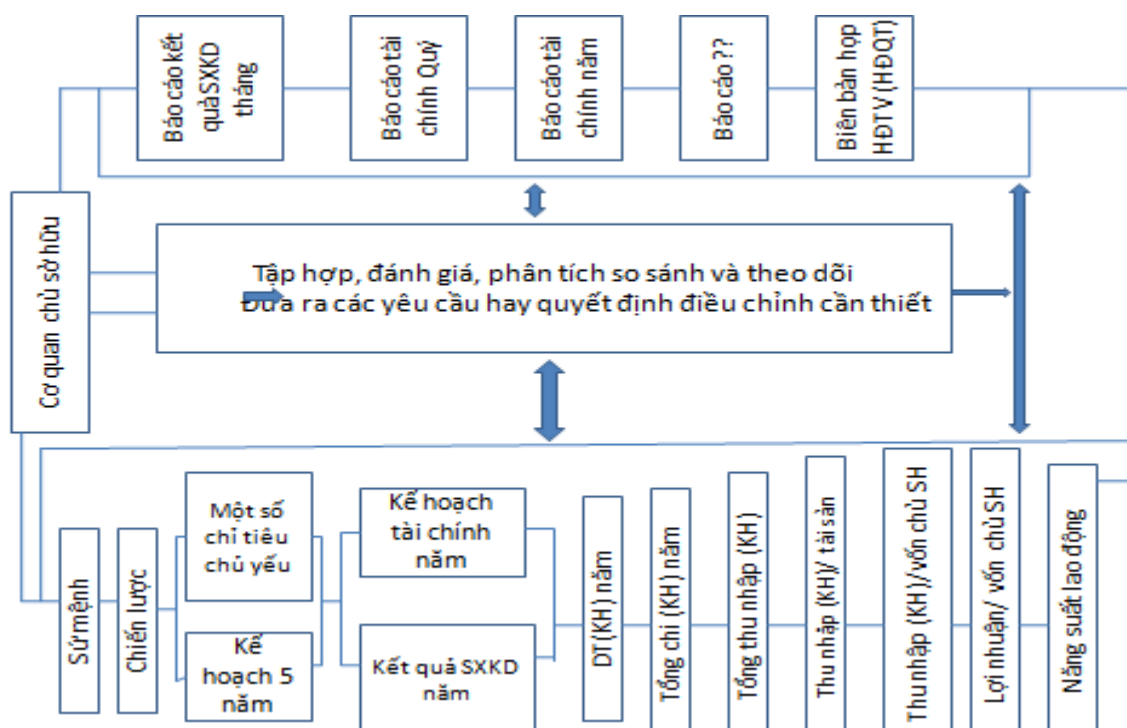
Hình 1. Khung quản trị DNNN



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

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

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



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

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

Vinalines gây thiệt hại lớn cho nền kinh tế nói chung và khu vực kinh tế nhà nước nói riêng.

Đẩy nhanh hơn việc cổ phần hóa và thoái vốn đầu tư ngoài ngành cũng là giải pháp có thể thực hiện được ở mức độ nhất định. Tuy vậy, ngoài các giải pháp cụ thể đã được kiến nghị¹⁸, thì việc thay đổi quan niệm về vai trò và chức năng của cổ phần hóa, thoái vốn cũng không kém phần quan trọng. Cổ phần hóa không phải là để Nhà nước huy động vốn mà là giải pháp thay đổi căn bản hệ thống động lực nội sinh và tạo áp lực thị trường đầy đủ đối với DNNN, qua đó, tài sản quốc gia được quản lý và sử dụng có hiệu quả hơn, tạo thêm nhiều giá trị gia tăng hơn cho nền kinh tế. Tương tự như vậy, việc thoái vốn đầu tư ngoài ngành không phải chỉ là để cắt lỗ, giảm lỗ, mà là giải pháp sử dụng cơ chế thị trường để phân bổ lại nguồn lực, làm sống lại một bộ phận nguồn lực hiện đang “chết” trong sự quản lý của các tập đoàn, tổng công ty, đưa chúng quay trở lại sản xuất; và đưa bộ phận còn lại đang thua lỗ hoặc sử dụng kém hiệu quả thành các tài sản được sử dụng có hiệu quả hơn. Đó mới chính là “thoái vốn” ngoài ngành theo đúng tinh thần và nội dung của tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

c) Về tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng, thì tái cơ cấu các ngân hàng yếu kém, xử lý nợ xấu và khắc phục tình trạng sở hữu chéo vẫn tiếp tục là các nhiệm vụ trọng tâm trong một số năm tiếp theo. Đã có nhiều báo cáo nghiên cứu, kiến nghị về đẩy nhanh tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng. Tuy vậy, việc có một đánh giá độc lập, khách quan hơn về tiến trình, kết quả và vấn đề của tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng vẫn rất cần thiết. Cần có trả lời khách quan và được xã hội tin cậy đối với các câu hỏi cơ bản như : (i) kết quả đạt được của tái cơ cấu 9 ngân hàng yếu kém đã đến mức nào? Số nợ xấu thực sự bao nhiêu theo chuẩn quốc tế, chuẩn Việt Nam và theo yêu cầu tái cơ cấu, cơ cấu nợ xấu theo ngành, theo con nợ,..v.v....và thực trạng sở hữu chéo hiện nay như thế nào, tác động có thể của nó đối với hiệu quả của chính sách tiền tệ, đến sự vận hành có

¹⁸ Ban hành quy định giải quyết các khó khăn, vướng mắc, tạo khung pháp lý phù hợp với các nội dung cần phải hướng dẫn ít nhất bao gồm: (i) Sử dụng giá thị trường của vốn làm tiêu chí đo lường mức độ bảo toàn vốn (giá trị vốn chủ sở hữu ở doanh nghiệp được bảo toàn, khi lợi nhuận/vốn chủ sở hữu ít nhất bằng bình quân lãi suất trái phiếu dài hạn của Chính phủ; hoặc giá thị trường của cổ phần, phần góp vốn của công ty tăng lên ít nhất bằng lãi suất trái phiếu Chính phủ), (ii) các loại vốn có thể thoái vốn, phương thức thoái vốn tương ứng; (iii) Khách hàng tiềm năng, điều kiện và giới hạn đối với người mua (nếu có); (iv) Thẩm quyền và quy trình ra quyết định thoái vốn; (v) Cơ chế định giá đối với các loại vốn cần thoái, .v.v... Sửa đổi, bổ sung Nghị định 59/2011/NĐ-CP ngày 18 tháng 7 năm 2011 của Chính phủ về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần theo hướng mở rộng thêm đối tượng áp dụng, gồm cả đơn vị trực thuộc hay bộ phận doanh nghiệp, các đơn vị sự nghiệp¹⁸; tăng thêm tỷ lệ tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài, nhất là nhà đầu tư chiến lược, xử lý các vướng mắc hiện hành đang làm chậm tiến trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; đồng thời chỉ đạo đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa DNNN, nhất là các doanh nghiệp có phương án cổ phần hóa đã được phê duyệt; thực hiện cổ phần hóa một số tập đoàn, tổng công ty nhà nước quy mô lớn, kinh doanh có hiệu quả; thực hiện thoái vốn, giảm tỷ trọng vốn nhà nước ở một số công ty cổ phần niêm yết có nhu cầu lớn của các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

hiệu quả của thị trường tài chính, v.v.. Ngoài ra, cũng cần xem xét lại, nếu thấy cần thiết, một số quan điểm trong thực hiện tái cơ cấu các tổ chức tín dụng. Ví dụ, quan điểm về tái cơ cấu tự nguyện; kinh nghiệm quốc tế cho thấy giao cho những người gây ra vấn đề chịu trách nhiệm giải quyết vấn đề họ gây ra thường không thành công; và thay đổi quan điểm về không để đổ vỡ các tổ chức tín dụng bằng quan điểm “không để người gửi mất tiền”. Quan điểm như hiện nay có thể là không công bằng, vì những người gây ra mất mát cho xã hội, không bị trừng phạt về mặt kinh tế; họ không bị thua thiệt hoặc không bị thua thiệt với mức mà họ đáng phải chịu. Vì vậy, có thể họ chần chừ, dựa dẫm và chờ đợi nhà nước ra tay giải quyết các vấn đề do họ gây ra. Các giải pháp xử lý nợ xấu cũng cần được thực hiện đầy đủ và toàn diện hơn theo cơ chế thị trường, đảm bảo cân bằng hơn giữa lợi ích của ngân hàng và các doanh nghiệp con nợ.

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

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

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

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

Kết luận

Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế đã xác định khung khổ tương đối rõ và chặt chẽ về cách thức triển khai tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Và kết quả tái cơ cấu kinh tế cho đến nay mới chỉ là bước đầu. Vẫn còn “ngón ngang” và “bộ bẻ” trên nhiều mặt, từ nhận thức, quan điểm tư tưởng cho đến sự “lung túng” trong các giải pháp thực hiện. Đúng như Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã phát biểu tại phiên khai mạc kỳ họp thứ 6 Quốc hội khóa XIII vừa qua là: “Nhận thức trên một số vấn đề về chủ trương, quan điểm đã được đề ra vẫn còn khác nhau dẫn đến đổi mới thể chế, chính sách còn ngập ngừng, thiếu

nhất quán, nhất là về vai trò của nhà nước và kinh tế nhà nước trong kinh tế thị trường, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, sở hữu và quyền sử dụng đất đai, giá cả một số mặt hàng và dịch vụ công thiết yếu... chưa tạo được đột phá để huy động mạnh mọi nguồn lực cho phát triển”. Tuy vậy, điều đó không có nghĩa là tất cả các giải pháp tái cơ cấu kinh tế đều bị bế tắc và không triển khai được. Bài viết này đã cố gắng nêu lên một số giải pháp có thể thực hiện được và cách thức tổ chức thực hiện; và người viết bài này có niềm tin rằng nếu được thực hiện, các giải pháp này sẽ có tác động lớn trong việc cải thiện hiệu quả và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, đưa nền kinh tế quay trở lại quỹ đạo tăng trưởng nhanh như trước đây. Tuy nhiên, đổi mới nhận thức, tư duy vẫn là điều kiện không thể thiếu không chỉ đối với giới lãnh đạo mà cả giới chuyên gia hoạch định và tư vấn chính sách. Tôi cho rằng sự thay đổi cần thiết, đầu tiên là phải nhanh chóng chuyển trọng tâm chính sách phục hồi kinh tế từ chú trọng quản lý tổng cầu sang các giải pháp cải cách phía cung của nền kinh tế.