

**Kinh tế Việt Nam năm 2013:
TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ
MỘT NĂM NHÌN LẠI**

Kinh tế Việt Nam năm 2013:
TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ - MỘT NĂM NHÌN LẠI

Bản quyền © 2013 thuộc về Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam.

Mọi sự sao chép và lưu hành không được sự đồng ý của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP là vi phạm bản quyền.

Kinh tế Việt Nam năm 2013:
TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ
MỘT NĂM NHÌN LẠI
(SÁCH THAM KHẢO)



NHÀ XUẤT BẢN TRI THỨC

Sách tham khảo này được thực hiện trong khuôn khổ Dự án “Hỗ trợ nâng cao năng lực tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô” do Ủy ban Kinh tế của Quốc hội chủ trì, với sự tài trợ của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam.

Trưởng Ban chỉ đạo Dự án:

Nguyễn Văn Giàu

Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội

Giám đốc Dự án:

Nguyễn Văn Phúc

Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội

Phó Giám đốc Dự án:

Nguyễn Minh Sơn

Vụ trưởng Vụ Kinh tế, Văn phòng Quốc hội

Quản đốc Dự án:

Nguyễn Trí Dũng

MỤC LỤC

LỜI GIỚI THIỆU 11

PHÁT BIỂU KHAI MẠC DIỄN ĐÀN 13

Đ/c Nguyễn Văn Giàu, Ủy viên BCH Trung ương Đảng,

Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ nhiệm UBKT của Quốc hội

PHÁT BIỂU CỦA ĐẠI DIỆN LIÊN HỢP QUỐC TẠI VIỆT NAM 19

Bà Pratibha Mehta, Điều phối viên thường trú Liên Hợp Quốc,

Đại diện thường trú UNDP tại Việt Nam

LƯỢC GHI Ý KIẾN PHÁT BIỂU TẠI DIỄN ĐÀN 23

PHẦN 1: ĐÁNH GIÁ BỔ SUNG KẾT QUẢ THỰC HIỆN KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI NĂM 2012 VÀ KIẾN NGHỊ GIẢI PHÁP THỰC HIỆN KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI NĂM 2013

Tình hình kinh tế Việt Nam 2012 và triển vọng 2013:

Những nhận xét, đánh giá bổ sung 77

PGS.TS. Trần Đình Thiên, Viện trưởng Viện Kinh tế Việt Nam

Ý kiến chuyên gia 115

PGS.TS. Bùi Tất Thắng, Viện trưởng Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

GS.TS. Nguyễn Hồng Sơn, Hiệu trưởng Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

Kinh tế thế giới năm 2013: Lạc quan trong thách thức 139

TS. Nguyễn Mạnh Hùng, Viện Kinh tế và Chính trị Thế giới, Viện HLKHXHVN

Về chính sách tài khóa năm 2013 155

TS. Vũ Đình Ánh, Viện Nghiên cứu Thị trường - Giá cả, Bộ Tài chính

Chính sách tài khóa 2013 - Tiếp tục tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, đảm bảo sự phát triển kinh tế bền vững 169

TS. Vũ Như Thăng, Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính, Bộ Tài chính

Các quy định về tài chính, tái cấu trúc thị trường tài chính và hiệu quả của chính sách tiền tệ tại Việt Nam 189

TS. Võ Trí Thành, Phó Viện trưởng Viện NCQLKTTW

Thâm hụt thương mại ở Việt Nam: Các cách giải thích và ý nghĩa chính sách 229

TS. Vũ Quốc Huy, Khoa Kinh tế phát triển, Đại học Kinh tế

TS. Đoàn Hồng Quang, Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam

Thặng dư cán cân thanh toán và gia tăng dự trữ ngoại hối - Rủi ro từ góc nhìn bộ ba bất khả thi 253

TS. Tô Trung Thành, Đại học Kinh tế Quốc dân

Thực trạng hoạt động của doanh nghiệp năm 2012:

Những khó khăn và giải pháp khắc phục 275

TS. Phạm Thị Thu Hằng, Tổng thư ký VCCI

TS. Lương Minh Huân, Viện Phát triển Doanh nghiệp VCCI

Bất ổn thị trường bất động sản và tác động đến ổn định kinh tế vĩ mô, sản xuất kinh doanh và đảm bảo an sinh xã hội 291

Viện Kinh tế xây dựng - Bộ Xây dựng

Bất ổn thị trường bất động sản và những hệ lụy 317

Đ/c Đặng Đức Thành, Ủy viên Ban chấp hành VCCI

PHẦN 2: TÁI CƠ CẤU KINH TẾ - MỘT NĂM NHÌN LẠI

Tái cơ cấu kinh tế: Một năm nhìn lại 327

TS. Nguyễn Đình Cung, Phó Viện trưởng Viện NCQLKTTW

Ý kiến chuyên gia 341

Đ/c Nguyễn Đức Kiên, Nguyên Phó Chủ tịch Quốc hội

Đ/c Trương Đình Tuyển, Nguyên Bộ trưởng Bộ Thương mại

Cải cách thể chế kinh tế - Những vấn đề đặt ra trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế 357

TS. Lê Xuân Bá, Viện trưởng Viện NCQLKTTW

Những vấn đề mới đặt ra cho cải cách thể chế kinh tế để thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế 373

TS. Lê Đăng Doanh, Chuyên gia kinh tế

Tái cơ cấu đầu tư công 2011-2012: Những đánh giá ban đầu 393

ThS. Nguyễn Xuân Thành, Giám đốc chính sách công, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright

Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước: Vấn đề và giải pháp 407

TS. Trần Du Lịch, Phó trưởng đoàn ĐBQH TP. Hồ Chí Minh

Tái cơ cấu các tập đoàn kinh tế, tổng công ty 91:

Phương thức và lộ trình 415

Đ/c Đoàn Hùng Viện, Phó trưởng Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp

Tái cấu trúc kinh tế - Chủ trương lớn, những điều mong đợi và những việc phải làm 427

PGS.TS. Đặng Văn Thanh, Chủ tịch Hội kế toán và kiểm toán Việt Nam

Một số vấn đề về hiện trạng tổ chức và tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước 433

Đ/c Vũ Hoài Bắc, Chủ tịch kiêm Tổng Giám đốc công ty tư vấn GHC

Phương thức và lộ trình tái cơ cấu Tập đoàn Than - Khoáng sản Việt Nam 449

TS. Trần Xuân Hòa, Bí thư Đảng Ủy, Chủ tịch HĐQT Vinacomin

PGS.TS. Nguyễn Cảnh Nam, Vinacomin

Đẩy mạnh tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước -

Một năm nhìn lại và những điều cần làm trong thời gian tới 481

PGS.TS. Nguyễn Văn Trình, Phó Hiệu trưởng Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học quốc gia TP. Hồ Chí Minh

ThS. Trần Đức Trương, Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam

Phương thức và lộ trình tái cơ cấu Tập đoàn Hóa chất Việt Nam 499

Đ/c Nguyễn Anh Dũng, Chủ tịch HĐQT Tập đoàn Hóa chất Việt Nam

Những bài học thử nghiệm tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước 517

Ngân hàng Phát triển Châu Á tại Việt Nam (ADB)

Cải cách tài chính trong chiến lược phát triển bền vững của Việt Nam 2011-2020 525

TS. Vũ Viết Ngoạn, Chủ tịch Ủy ban Giám sát tài chính Quốc gia

Tái cơ cấu các ngân hàng thương mại Việt Nam:

Một năm nhìn lại 559

TS. Tô Ánh Dương, Viện Kinh tế Việt Nam

Vấn đề nợ xấu ở các ngân hàng thương mại Việt Nam và giải pháp xử lý 589

TS. Trịnh Quang Anh, Giám đốc Trung tâm NCKT, Tập đoàn Đầu tư phát triển Việt Nam

Nợ xấu từ các khu vực kinh tế - Thực trạng và một số khuyến nghị chính sách 607

NGND.PGS.TS. Tô Ngọc Hưng, Giám đốc Học viện Ngân hàng

Tái cơ cấu nền kinh tế - Bài học từ các nền kinh tế chuyển đổi ở các nước Đông Âu 629

PGS.TS. Nguyễn An Hà, Viện nghiên cứu Châu Âu, Viện HLKHXHVN

Tái cơ cấu nền kinh tế - Nhìn lại năm 2012 và giải pháp cho 2013 653

TS. Phạm Huy Hùng, Chủ tịch HĐQT Ngân hàng TMCP Công thương Việt Nam

PHÁT BIỂU BẾ MẠC DIỄN ĐÀN 663

Đ/c Nguyễn Thị Kim Ngân, Bí thư Trung ương Đảng, Phó Chủ tịch Quốc hội

LỜI GIỚI THIỆU

Để chuẩn bị cho Kỳ họp thứ 5 của Quốc hội, trong hai ngày 5-6/4/2013, Ủy ban Kinh tế đã chủ trì, phối hợp với Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam đã tổ chức Diễn đàn kinh tế mùa xuân 2013 với chủ đề: “Kinh tế Việt Nam năm 2013 - Tái cơ cấu nền kinh tế - Một năm nhìn lại” trong khuôn khổ Dự án “Hỗ trợ nâng cao năng lực tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô” do Chương trình phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) tại Việt Nam tài trợ.

Đồng chí Nguyễn Thị Kim Ngân, Bí thư Trung ương Đảng, Phó Chủ tịch Quốc hội tham dự và chỉ đạo; tham dự Diễn đàn có các đồng chí nguyên là lãnh đạo Đảng, Quốc hội, Chính phủ, các đại biểu Quốc hội là thành viên của Ủy ban Kinh tế, đại diện Thường trực một số Ủy ban của Quốc hội; Văn phòng Trung ương Đảng, Văn phòng Chủ tịch nước; Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ; Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng, Bộ Công thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia; Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam; đại diện Tỉnh ủy, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Đoàn ĐBQH tỉnh Khánh Hòa và Đoàn ĐBQH của một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; đại diện một số tập đoàn kinh tế, tổng công ty; các chuyên gia kinh tế, các nhà khoa học; Bà Pratibha Mehta, Điều phối viên Thường trú của Liên Hợp Quốc tại Việt Nam, Ông Sanjay Kalra, Trưởng đại diện của IMF; Bà Victoria Kwakwa, Giám đốc WB; Ông Tomoyuki Kimura, Giám đốc ADB tại Việt Nam và các Kinh tế trưởng của WB, ADB.

Chúng tôi xin trân trọng giới thiệu các bài viết, bình luận, lược ghi ý kiến phát biểu của các chuyên gia kinh tế tại Diễn đàn, thể hiện những quan điểm, cách nhìn, phân tích v.v... khác nhau của các chuyên gia về kinh tế Việt Nam năm 2012 và đánh giá quá trình tái cơ cấu nền kinh tế sau một năm triển khai.

TS. Nguyễn Văn Giàu

Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội
Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội

PHÁT BIỂU KHAI MẠC DIỄN ĐÀN KINH TẾ MÙA XUÂN 2013

Đ/c Nguyễn Văn Giàu
Ủy viên BCH Trung ương Đảng
Ủy viên UBTVQH, Chủ nhiệm UBKT của Quốc hội

Kính thưa: - *Đ/c Nguyễn Thị Kim Ngân, Bí thư TW Đảng, PCT Quốc hội,*
- *Đ/c Nguyễn Đức Kiên, nguyên Phó Chủ tịch Quốc hội,*
- *Đ/c Nguyễn Tấn Tuân, Phó Bí thư thường trực Tỉnh ủy, Trưởng đoàn ĐBQH tỉnh Khánh Hòa,*
- *Bà Pratibha Mehta, Điều phối viên thường trú LHQ tại Việt Nam*

Kính thưa các đại biểu, các vị khách quý.

Trước tiên thay mặt các đơn vị đồng tổ chức Diễn đàn: Ủy ban Kinh tế, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, UNDP và Lãnh đạo tỉnh Khánh Hòa xin nhiệt liệt chào mừng và gửi đến Phó Chủ tịch Quốc hội và toàn thể các vị đại biểu lời chúc tốt đẹp nhất, chúc Diễn đàn của chúng ta thành công.

Kính thưa các vị đại biểu,

Tại Kỳ họp thứ 5 của Quốc hội tới đây, Quốc hội sẽ xem xét báo cáo đánh giá bổ sung Kết quả thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2012 và tình hình triển khai thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2013.

Cùng với nội dung trên chúng tôi chọn lựa chủ đề “*Tái cơ cấu nền kinh tế - Một năm nhìn lại*”. Như chúng ta đã biết, Hội nghị Trung ương 3 đã ra thông báo Kết luận *Tái cơ cấu nền kinh tế* một cách đồng bộ trong tất cả các ngành, lĩnh vực trên phạm vi cả nước và ở từng địa phương,

đơn vị cơ sở trong nhiều năm. Những năm trước mắt tập trung vào 3 lĩnh vực trọng tâm: *“Cơ cấu lại đầu tư, trọng tâm là đầu tư công; cơ cấu lại thị trường tài chính trọng tâm là cơ cấu lại hệ thống ngân hàng thương mại, các tổ chức tài chính; cơ cấu lại doanh nghiệp trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước”*. Theo Nghị quyết về phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015 đã xác định lộ trình thực hiện tái cơ cấu, theo đó năm 2012 là năm chuẩn bị các điều kiện để từ năm 2013-2015 tạo được chuyển biến mạnh mẽ, cơ bản có hiệu quả rõ rệt.

Và tại kỳ họp thứ 3 của Quốc hội, Chính phủ trình Quốc hội đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế và Ủy ban Kinh tế đã có báo cáo trước Quốc hội về đề án này, ý kiến của Ủy ban Kinh tế là kết quả chất lọc ý kiến của các chuyên gia kinh tế, các nhà quản lý, các đại biểu Quốc hội, đại diện Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và một số đoàn Đại biểu Quốc hội tại Diễn đàn Kinh tế đầu tiên được tổ chức tại thành phố Đà Nẵng tháng 4 năm ngoái.

Kết thúc Kỳ họp thứ 3 của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã có ý kiến chính thức yêu cầu Chính phủ nghiên cứu, bổ sung, hoàn thiện và ban hành đề án.

Kính thưa các vị đại biểu,

Hai nội dung chọn lựa thảo luận tại Diễn đàn lần này là rất quan trọng bởi lẽ đối với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của chúng ta, nền kinh tế chúng ta thực hiện mục tiêu *“Ưu tiên ổn định kinh tế vĩ mô”* kéo dài từ 24/2/2011, đã hơn 2 năm nhiều vấn đề mới cần có sự đánh giá khách quan, khoa học, thực tiễn và đủ lý lẽ chứng minh là *“THUYẾT PHỤC”*. Tôi xin nêu vài nội dung để chúng ta tham khảo:

1. Kiểm soát lạm phát giảm nhanh từ 18% năm 2011 xuống hơn 6,81% năm 2012;

2. Tăng trưởng GDP giảm từ 5,98% - còn 5,03% 2012. Riêng quý I/2013 tăng 4,89% so với quý I/2012 là 4,75;

3. Là nước nhập siêu xem như căn bệnh trầm kha nhập siêu từ 18 tỷ USD năm 2008 sang xuất siêu 780 triệu USD năm 2012 và quý I

xuất siêu lớn gần 481 triệu USD. Cán cân thanh toán tổng thể thâm hụt nghiêm trọng các năm trước thì năm 2012 thặng dư trên 8 tỷ USD. Sự vươn lên mạnh mẽ xuất khẩu doanh nghiệp FDI và tăng chậm doanh nghiệp trong nước là cần phải suy nghĩ;

4. Dư nợ tín dụng 10 năm 2001-2010 tăng bình quân khoảng 30%. Nhưng lại tăng thấp khoảng 10% trong 2 năm 2011-2012, thậm chí quý I/2013 không tăng (chỉ tăng 0,03%);

5. Thị trường tài chính Việt Nam so với các nước xung quanh ta tôi lấy số liệu 7 quốc gia năm 2011 để chúng ta suy nghĩ cả về quy mô và phát triển theo độ lệch của thị trường tài chính nước ta cụ thể.

** Về dư nợ tín dụng:*

(1) Thái lan 151% GDP, (2) Trung Quốc 146% GDP, (3) Malaysia 132% GDP, (4) Việt Nam 120% GDP (năm 2012 chỉ còn 104% GDP), (5) Hàn Quốc 102% GDP, (6) Singapore 93% GDP, (7) Philippines 52% GDP.

** Vốn hóa TTCK:*

(1) Malaysia 137% GDP, (2) Singapore 119% GDP, (3) Hàn Quốc 89% GDP, (4) Philippines 74% GDP, (5) Thái Lan 73% GDP, (6) Trung Quốc 46% GDP và Việt Nam 15% GDP (năm 2012 là 26% GDP).

Nếu cộng cả hai thị trường này:

(1) Malaysia 270% GDP, (2) Thái Lan 220% GDP, (3) Singapore 212% GDP, (4) Trung Quốc 192% GDP, (5) Hàn Quốc 191% GDP, (6) Việt Nam 135% GDP và Philippines 126% GDP.

6. Tổng đầu tư xã hội

Năm 2007 chiếm 40,4% GDP tăng 15% so với năm 2006; 2008 chiếm 43,5% GDP tăng 22,2% so với năm trước và bắt đầu giảm xuống còn 34,6% GDP năm 2011 (chỉ tăng 5,7%) và năm 2012 chỉ chiếm 33,5% GDP (tăng 7%).

Sáu năm 2007-2012 cơ cấu đầu tư thay đổi đáng kể, kinh tế nhà nước giảm từ 43%-38% trong tổng đầu tư; kinh tế ngoài nhà nước giảm

từ 40%-39% trong khi đó tổng đầu tư FDI thì tăng nhanh từ 17-23,3% trong tổng đầu tư.

7. Bội chi ngân sách

Năm 2007 bội chi ngân sách 5,65% GDP và tăng nhanh 2009 do ứng phó với khủng hoảng bội chi ngân sách lên đến 6,9% GDP và giảm nhanh các năm sau từ 4,9% năm 2011, 4,8% năm 2012 và 2013 dự kiến ở mức 4,8%.

8. Vấn đề cải cách tiền lương và thực hiện giá thị trường đối với giá điện, than, dịch vụ y tế, giáo dục đã tác động mạnh đến kinh tế vĩ mô và tiềm ẩn chưa có lời giải?

9. Những vấn đề cụ thể khác: các nhà kinh tế, các chuyên gia rất quan tâm: (1) Diễn biến doanh nghiệp ngừng hoạt động, phá sản v.v...; (2) Hàng hóa tồn kho; (3) Tình hình thị trường bất động sản; (4) Nợ xấu ngân hàng; (5) Diễn biến lãi suất ngân hàng v.v...

Tóm lại vấn đề mục tiêu các chính sách và điều hành các chính sách đang nổi lên nhiều điểm sáng, điểm tích cực đan xen với nhiều điểm tối cần những lời giải thích hợp.

Về tái cơ cấu nền kinh tế sau một năm nhìn lại, tái cơ cấu tổng thể, tái cơ cấu 3 trọng tâm đầu tư, tái cơ cấu doanh nghiệp, tái cơ cấu hệ thống tài chính v.v... tái cơ cấu từng lĩnh vực, từng ngành, sản phẩm, vùng kinh tế, đẩy mạnh thực hiện 3 đột phá chiến lược gắn với tái cơ cấu nền kinh tế chuyển đổi mô hình tăng trưởng v.v... chắc chắn sẽ có nhiều ý kiến về vấn đề này.

Thưa các quý vị,

Diễn đàn có sự quan tâm tham dự của các vị nguyên là lãnh đạo, nhà quản lý qua các thời kỳ, đại diện một số các Ủy ban Quốc hội, cơ quan Quốc hội... Trong hội trường cũng có mặt khá đầy đủ những chuyên gia kinh tế, nhà khoa học hàng đầu của đất nước; đặc biệt diễn đàn lần này có mặt đầy đủ các vị đứng đầu các tổ chức quốc tế tại Việt Nam: điều phối viên thường trú UNDP, trưởng đại diện IMF tại Việt Nam, giám đốc WB tại Việt Nam, giám đốc ADB tại Việt Nam, có sự

tham dự của nhiều vị đại biểu Quốc hội, các đồng chí lãnh đạo tỉnh Khánh Hòa và đại diện một số doanh nghiệp. Với thành phần phong phú như vậy, tôi tin tưởng rằng sẽ có nhiều ý kiến sâu sắc, sát thực tiễn. Việc tích cực tham gia thảo luận cung cấp tình hình thực tế tại địa phương, doanh nghiệp của mình và nêu các đề xuất, kiến nghị cụ thể thông qua hoạt động thực tiễn sẽ góp phần làm cho diễn đàn đạt hiệu quả cao hơn; các đại biểu Quốc hội tham dự Diễn đàn được nghe trực tiếp và sẽ có thêm nhiều thông tin tham gia thảo luận tại diễn đàn và để làm căn cứ thảo luận tại kỳ họp Quốc hội sắp tới và đưa ra những quyết sách sát thực tiễn tình hình.

Để chuẩn bị cho Diễn đàn, chúng tôi tranh thủ xin ý kiến các chuyên gia, đến trưa hôm qua chúng tôi nhận được 33 bài viết, các bài viết đã chuyển đến các đại biểu, chúng tôi sẽ mời một số đồng chí chủ trì trình bày hai nội dung và các ý kiến bình luận sau đó mời ba tổ chức tài chính quốc tế như IMF, WB, ADB phát biểu - phần thảo luận sẽ theo hướng cởi mở.

Quý thời gian chỉ có hai ngày rất ngắn ngủi, khối lượng công việc lớn, đại biểu tham gia đông, đề nghị mỗi chúng ta tập trung trí tuệ thảo luận, đặt câu hỏi tranh luận làm sâu sắc thêm các vấn đề và đề xuất nhiều giải pháp hiệu quả, thiết thực.

Kính thưa các vị đại biểu,

Diễn đàn này cũng nhận được sự quan tâm của nhiều phóng viên báo chí Trung ương và địa phương đến tham dự và đưa tin, góp phần chuyển tải thông tin kịp thời, hữu ích đến với công chúng.

Với tinh thần như vậy, tôi tin tưởng rằng Diễn đàn kinh tế Mùa Xuân sẽ thành công tốt đẹp, chúc các Quý vị đại biểu sức khỏe, hạnh phúc, thành đạt. Tôi xin tuyên bố khai mạc Diễn đàn Kinh tế Mùa Xuân 2013.

PHÁT BIỂU CỦA ĐẠI DIỆN LIÊN HỢP QUỐC TẠI VIỆT NAM

Bà Pratibha Mehta

Điều phối viên thường trú Liên Hợp Quốc

Đại diện thường trú UNDP tại Việt Nam

Thưa bà Nguyễn Thị Kim Ngân, Phó Chủ tịch Quốc hội,

Thưa ông Nguyễn Văn Giàu, Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế Quốc hội,

Thưa các quý vị đại biểu và các đồng nghiệp,

Trước hết, cho phép tôi cảm ơn Ủy ban Kinh tế của Quốc hội Việt Nam đã cho tôi cơ hội phát biểu tại Diễn đàn quan trọng này.

Từ năm 2010, UNDP hỗ trợ Ủy ban Kinh tế của Quốc hội tăng cường năng lực giám sát các chính sách kinh tế vĩ mô. Một phần quan trọng trong chương trình hợp tác này là diễn đàn kinh tế hai lần một năm. Diễn đàn này tạo cơ hội đặc biệt cho các đại biểu Quốc hội, các nhà hoạch định chính sách, chuyên gia, học giả và đại diện khối kinh doanh trao đổi ý kiến một cách cởi mở và thẳng thắn về những thách thức đối với nền kinh tế Việt Nam. Như lãnh đạo của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội đã ghi nhận, Diễn đàn này có những đóng góp giá trị cho các báo cáo và nghị quyết về công tác giám sát.

Trong năm 2012, Việt Nam duy trì được ổn định kinh tế vĩ mô, phần lớn nhờ các biện pháp ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, những biện pháp này cùng với tiến độ tái cơ cấu chậm trong các khu vực ngân hàng, đầu tư công và doanh nghiệp nhà nước đã dẫn đến sự trì trệ trong năm 2012. Nền kinh tế tăng trưởng với tốc độ chậm nhất kể từ năm 1999. Nhiều yếu tố là nội hàm cũng như nguyên nhân chính của bất ổn kinh tế vĩ mô vẫn chưa được giải quyết và tác động của tiến trình cải cách chậm ngày càng rõ hơn. Những tác động này có thể trở nên nghiêm trọng hơn nếu như không có các quyết sách đúng đắn. Không chỉ tác động liên quan tỷ

lệ nợ xấu, niềm tin của nhà đầu tư hay uy tín trên thị trường quốc tế, mà còn liên quan đến tình trạng giảm sút của tăng trưởng kinh tế, công ăn việc làm cũng như mức sống của người dân Việt Nam.

Cho đến nay, đã có nhiều trao đổi tập trung vào tầm quan trọng của tái cơ cấu kinh tế, cũng như mô hình tăng trưởng mới có thể giải quyết vấn đề sụt giảm năng suất lao động và tính cạnh tranh. Mặc dù điều này rất quan trọng, chúng ta không nên bỏ qua khía cạnh phát triển con người và tầm quan trọng của chất lượng tăng trưởng, tính toàn diện và bền vững của tăng trưởng.

Tôi cũng xin chia sẻ một số quan sát để chúng ta thảo luận trong hai ngày tới:

Có một sự đồng thuận rộng rãi đối với sự cần thiết phải đẩy mạnh tái cơ cấu nhằm khôi phục tăng trưởng và giải quyết bất ổn kinh tế vĩ mô. Song chúng ta chưa chú trọng đến nguyên nhân vì sao mô hình tăng trưởng cho tới nay đã dẫn đến khoảng cách ngày càng tăng giữa giàu, nghèo và bất bình đẳng về cơ hội giữa các nhóm được thụ hưởng và đóng góp vào quá trình tăng trưởng.

Tính đến hôm nay ngày 5/4/2013, còn đúng 1000 ngày nữa sẽ đến thời hạn thực hiện mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ. Mặc dù Việt Nam đã đạt được tiến bộ đáng kể ở cấp quốc gia, vẫn còn tồn tại sự chênh lệch rất lớn giữa các vùng miền, giữa thành thị và nông thôn, giữa người kinh với người dân tộc thiểu số. Năm 2010, Việt Nam đứng thứ 6 trên toàn cầu về tiến độ thực hiện tính theo cả các chỉ số tuyệt đối lẫn tương đối. Để đảm bảo hoàn thành tất cả các mục tiêu thiên niên kỷ, cần sớm hành động giải quyết vấn đề bất bình đẳng khi chúng ta xây dựng kế hoạch và thực hiện cải cách kinh tế.

Theo nghiên cứu quốc tế, bất bình đẳng gây cản trở không cho mọi người tận dụng cơ hội kinh tế và điều này làm chậm quá trình tăng trưởng. Vì vậy, một chiến lược tăng trưởng rộng rãi và toàn diện hơn có thể giải quyết vấn đề bất bình đẳng đang gia tăng đồng thời xây dựng nền kinh tế tăng trưởng bền vững và dài hạn.

Tất cả chúng ta đều biết tái cơ cấu kinh tế và nâng cao chất lượng và tính bền vững của tăng trưởng trong tình hình kinh tế hiện tại là một thách thức. Tái cơ cấu kinh tế đòi hỏi ý chí chính trị mạnh mẽ và lâu dài để có thể vượt qua được tâm lý ngại thay đổi.

Với nguồn lực hạn chế, chi tiêu công cần phải được minh bạch và hữu hiệu hơn. Cần tìm ra các phương thức sáng tạo để tiếp cận những nguồn lực mới, ví dụ thông qua việc giải quyết vấn đề về tham nhũng và giảm thất thoát. Một ví dụ khác là lộ trình đi đến chấm dứt các khoản trợ giá không hiệu quả và tri trệ. Ví dụ bao cấp giá nhiên liệu hóa thạch. Năm 2011, theo Cơ quan năng lượng quốc tế, trợ giá cho nhiên liệu hóa thạch ở Việt Nam lên đến 3,33% GDP hay 4,12 tỉ USD. Trong khi đó chi tiêu cho y tế công năm 2011 chỉ đạt 1,8% và cho giáo dục, khoảng 4,7% của GDP.

Những nguồn lực bổ sung có thể được đầu tư vào phát triển nguồn lực con người để bảo đảm bình đẳng trong tiếp cận với dịch vụ cơ bản chất lượng và cơ hội việc làm. Các tham vấn với tám nhóm dân cư nhằm xây dựng chương trình nghị sự cho giai đoạn sau năm 2015 ở Việt Nam mới đây cho thấy người dân ở tất cả các độ tuổi, đặc biệt là những người chịu thiệt thòi nhất, đều có mong muốn được tiếp cận việc làm, dịch vụ giáo dục và y tế có chất lượng.

Một chiến lược tăng trưởng toàn diện cần được gắn liền với đầu tư vào mạng lưới an sinh xã hội nhằm bảo vệ những người nghèo kinh niên và giảm thiểu những rủi ro do những cú sốc sinh kế liên quan đến chuyển đổi gây ra.

Chính vì vậy tôi rất mong Diễn đàn xem xét những tác động của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, đặc biệt đối với các nhóm người nghèo và dễ bị tổn thương. Như vậy sẽ cần phải có những nghiên cứu, phân tích tác động và Ủy ban Kinh tế của Quốc hội có thể hỗ trợ những nghiên cứu này. Hơn nữa đối thoại giữa các nhà hoạch định chính sách về kinh tế và về xã hội có thể giúp Việt Nam tháo gỡ được những quan ngại về kinh tế - xã hội. Điều này cũng giúp tăng cường chức năng giám

sát của Quốc hội để đảm bảo cho tất cả mọi người có thể thụ hưởng kết quả của phát triển kinh tế.

Một lần nữa xin cảm ơn Ủy ban Kinh tế của Quốc hội đã tổ chức diễn đàn quan trọng này và chúc diễn đàn thảo luận thẳng thắn trong hai ngày tới. Trong bối cảnh cần sớm giải quyết các hạn chế của cải cách, tôi hi vọng diễn đàn sẽ đưa ra những khuyến nghị cụ thể và thực thi, nhằm cung cấp thông tin cho kỳ họp Quốc hội sắp tới.

Diễn đàn Mùa Thu sẽ là cơ hội để có thể theo dõi và xem xét các vấn đề được thảo luận hôm nay.

Chúc các đại biểu sức khỏe và thành đạt.

LƯỢC GHI Ý KIẾN PHÁT BIỂU TẠI DIỄN ĐÀN KINH TẾ MÙA XUÂN 2013

1. Ông Nguyễn Văn Giàu, Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế phát biểu khai mạc (bài in trong Kỷ yếu Diễn đàn)

2. Bà Pratibha Mehta - Điều phối viên thường trú Liên hiệp quốc, Đại diện thường trú UNDP tại Việt Nam (bài in trong Kỷ yếu Diễn đàn)

3. PGS.TS Trần Đình Thiên, Viện trưởng Viện Kinh tế Việt Nam trình bày tham luận (bài viết in trong Kỷ yếu Diễn đàn)

4. PGS.TS Bùi Tất Thắng, Viện trưởng Viện Chiến lược Phát triển, Bộ KH&ĐT

Báo cáo của PGS Trần Đình Thiên là một báo cáo rất đầy đủ, hay, sinh động và nêu ra nhiều vấn đề, trong đó có cả những câu hỏi lớn, tạo ra cái nền để chúng ta thảo luận 2 ngày và bổ sung thêm về tình hình kinh tế năm 2012.

Năm 2012, như báo cáo của PGS. Trần Đình Thiên, tình hình kinh tế vẫn tiếp tục theo xu hướng xấu đi chứ chưa cải thiện. Chúng ta thấy một mặt đúng là so với mặt bằng chung, nó có những dấu hiệu bất ổn vĩ mô lộ rõ hơn, nhưng so với tình hình kinh tế thế giới, so với tốc độ tăng trưởng, so với nhiều chỉ tiêu vĩ mô thì không phải đây là lần đầu tiên chúng ta bị rơi vào, không phải là nền kinh tế duy nhất trên thế giới mắc phải. Mặc dù có ý kiến phản biện như vậy nhưng về quan điểm cá nhân tôi vẫn ủng hộ quan điểm của PGS Trần Đình Thiên, để khẳng định rằng tình hình kinh tế năm 2012 có thể 2013 nữa tình hình kinh tế kém hơn trước và kém hơn các nước trong khu vực.

Có 3 lý do tôi cho là rất quan trọng để xem xét tình hình kinh tế năm 2012. Thời gian chúng ta tiến hành đổi mới và cải cách sắp 30 năm,

chúng ta đã có giai đoạn tăng trưởng kinh tế tốt, nhưng về mặt thể chế vẫn là một vấn đề rất đáng suy nghĩ. Đó là lưu ý thứ nhất. Lưu ý thứ hai, tất cả những dấu hiệu gọi là bất ổn kinh tế vĩ mô xuất hiện ở nền kinh tế chúng ta một vài năm nay rõ lên, nhưng đều lặp lại những tình hình của các nền kinh tế đã từng bị khủng hoảng, đó là cái lạ, cái đáng ra Thế giới mắc phải mình là người đi sau mình hoàn toàn có thể nghiên cứu, học hỏi để tránh được thì mình lại mắc. Trong đó nổi lên rõ nhất là vấn đề nợ xấu và bất động sản. Chúng ta vẫn đang loay hoay ở chỗ giải quyết ngắn hạn, không thể nghĩ dài hạn được.

Một điểm nữa, là vấn đề phối hợp chính sách trong hệ thống Nhà nước, một trong những vướng mắc từ nhiều năm nay. Về căn bản khó khăn ở lĩnh vực nào vẫn chuyên gia ở lĩnh vực đó trình lên. Bản thân những đề án sửa đổi rất hay nhưng nền kinh tế không chỉ vận hành theo một phía đó và theo một đề án đó được. Ví dụ Vinashin tự tái cơ cấu, ngành ngân hàng tự làm tái cơ cấu, không có tổng chỉ huy trong hệ thống thì rất khó. Tôi cho rằng, nếu như giải quyết cái ngắn hạn tốt thì sẽ tạo nên tiền đề giải quyết cái dài hạn, điều quan trọng là cách tiếp cận để giải quyết ngắn hạn như thế nào và phải có thứ tự. Để làm thứ tự này, đã đến lúc việc điều hành, phối hợp chính sách giữa các cơ quan phải được coi như một nhiệm vụ trọng tâm.

Vấn đề nữa là hệ thống thông tin của chúng ta đôi khi không thống nhất, cho nên rất khó thuyết phục lẫn nhau, như năm 2012 kinh tế tăng trưởng vẫn là 5,03% trong khi đầu tư giảm đi, nghĩa là ICOR giảm, thế thì tốt quá. Nhưng thực tế nó có phải thế không? Hay như tỷ lệ thất nghiệp của năm 2012 dưới 2%, thấp hơn cả thời kỳ kinh tế tăng trưởng cao. Như vậy gây ra nghi ngờ về những con số, chính những điều đó góp phần làm cho tình trạng suy giảm lòng tin, đây là điều khá gay go trong bối cảnh hiện nay. Tôi nhất trí với PGS Trần Đình Thiên về nhận định tình hình kinh tế năm 2013 khó có cơ hội khôi phục. Vì vậy để khỏi mất thời gian phải nghĩ đến một phương án là thay vì không đạt được tốc độ tăng trưởng cao, phục hồi nhanh thì phải tạo ra cơ sở để chuẩn bị cho năm sau. Theo tôi là tiến hành ngay một số đột phá cho đề

án tái cơ cấu và lấy lại được niềm tin kinh doanh trong cộng đồng cả các nhà kinh doanh lẫn dân cư.

5. GS.TS Nguyễn Hồng Sơn, Hiệu trưởng Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

Những khó khăn, thách thức năm 2013 đó chính là nợ xấu, là hàng tồn kho, là môi trường kinh doanh và mô hình tăng trưởng đã không phù hợp. Quan điểm của tôi là mục tiêu đạt được tăng trưởng năm 2013 như kế hoạch đặt ra là rất khó khăn.

Về lạm phát, số liệu Quý I cho thấy rằng số liệu lạm phát là khá thấp và theo quan niệm của chúng tôi, lạm phát thấp là kết quả của chu kỳ kinh doanh, chu kỳ tăng trưởng đang đi xuống, không phải là thành tích. Theo quan điểm của tôi, năm 2013 vấn đề quan trọng nhất không phải là vấn đề lạm phát mặc dù còn có 2 rủi ro lớn: Rủi ro thứ nhất là rủi ro tăng giá của các mặt hàng hiện tại bây giờ nhà nước đang kiểm soát; rủi ro thứ hai là rủi ro tăng giá đột biến của giá lương thực, giá năng lượng của thế giới.

Về vấn đề lãi suất, số liệu thống kê đều cho thấy thanh khoản hiện tại dư thừa, tín dụng rất yếu. Tín dụng tăng 0,03% trong khi đó huy động tăng 3,86% và rất nhiều các lời kêu gọi cần phải giảm mạnh lãi suất. Theo quan điểm của chúng tôi năm 2013 câu chuyện quan trọng nhất chính là về lãi suất. Nếu chúng ta ép để giảm lãi suất xuống thấp thì rất nhiều nguy cơ rơi vào bẫy suy giảm tín dụng nếu như vậy thì hậu quả rất khó lường, khi đó thị trường không hoạt động theo quan hệ cung cầu.

Về vấn đề cân đối bên ngoài, thành tích rất lớn là xuất siêu, chúng ta chỉ nói đến xuất khẩu hàng hoá nhưng chúng ta không nói đến xuất khẩu dịch vụ, chúng ta không nói đến việc chuyển lợi nhuận của doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài ra bên ngoài. Năm 2012 nếu tính cả cán cân xuất nhập khẩu dịch vụ, cán cân vận chuyển ra bên ngoài là âm chứ không phải là dương. Như vậy có nghĩa là để có thể đánh giá được cân đối bên ngoài cần phải có một cách nhìn rộng hơn không chỉ nhìn vào cân đối bên ngoài mà còn phải nhìn vào cán cân dịch vụ di chuyển

của lợi nhuận bên ngoài. Trong thời gian từ năm 2000 đến năm 2011 lượng lợi nhuận các doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài chuyển ra bên ngoài đã tăng 7 lần và tăng 13 lần so với thực tế, đến năm 2011 chiếm 5 tỷ đô la Mỹ. Chúng ta phải có chính sách để làm sao những lợi nhuận đó không chuyển ra bên ngoài mà nó quay ngược trở lại đầu tư sản xuất, kinh doanh. Đó là vấn đề cần phải chú ý.

Quý 1 năm 2013 có một điều đáng lo ngại là tăng trưởng của nông nghiệp bắt đầu sụt giảm, là một cái rất đáng lưu ý. Điều thứ 2 rất đáng lưu ý kể cả lúc nông nghiệp, công nghiệp đều sụt giảm nhưng dịch vụ tăng trưởng; giai đoạn 2008-2012 vào thời kỳ nền kinh tế đang gặp khó khăn thì tăng trưởng dịch vụ cũng cao hơn mức tăng trưởng chung và cũng không giảm. Một số người nói rằng số liệu thống kê có vấn đề. Khi nói sự phát triển của dịch vụ người ta thường nói đến du lịch, nhà hàng và khách sạn. Nhưng điều quan trọng phát triển dịch vụ đó là phát triển những ngành dịch vụ hỗ trợ cho nông nghiệp, hỗ trợ cho công nghiệp và các ngành dịch vụ làm sao cho công nghệ để cho nền kinh tế phát triển tốt.

Vấn đề cuối cùng, theo quan điểm của tôi quá trình tái cơ cấu nền kinh tế đang tiến hành một cách rất chậm. Thứ hai là tính ưu việt chưa cao và chưa có điểm mang tính đột phá. Trong tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước, vấn đề liên quan đến Vinaline, Vinashin thì vẫn chưa rõ, tái cấu trúc hệ thống ngân hàng vấn đề nợ xấu giảm chỉ mang tính kỹ thuật. Về quy trình, đầu tiên có đề án tái cơ cấu ngân hàng, tái cơ cấu về đầu tư công và tái cơ cấu về doanh nghiệp nhà nước. Sau đó mới có đề án về tái cơ cấu tổng thể toàn bộ nền kinh tế, như vậy giống câu chuyện sinh con rồi mới sinh cha. Vấn đề nữa, ở đâu cũng nói cứu thị trường bất động sản, cứu ngân hàng, cứu tất cả mọi thứ, tôi nghĩ rằng đến đã kết thúc cần phải thay đổi tư duy về vấn đề này. Không chỉ lo cứu mà cần đẩy mạnh hỗ trợ những doanh nghiệp có ý tưởng kinh doanh tốt, có khả năng. Chỉ khi chúng ta tạo dựng được niềm tin trong nền kinh tế thì mới tạo dựng được niềm tin cho doanh nghiệp, cho người dân, cho xã hội.

6. TS. Nguyễn Đình Cung, Phó viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương trình bày tham luận (bài viết in trong Kỷ yếu Diễn đàn)

7. Nguyên PCT QH Nguyễn Đức Kiên trình bày bài bình luận (bài viết in trong Kỷ yếu Diễn đàn)

8. Nguyên Bộ trưởng Bộ Thương mại Trương Đình Tuyển trình bày bài bình luận (bài viết in trong Kỷ yếu Diễn đàn)

9. Bà Victoria Kwakwa - Giám đốc Quốc gia WB tại Việt Nam

Tôi xin trân trọng cảm ơn quý vị đã mời đại diện Ngân hàng thế giới tới đây để tham dự Diễn đàn kinh tế mùa xuân được tổ chức bởi Ủy ban Kinh tế của Quốc hội Việt Nam.

Chúng tôi đánh giá cao hỗ trợ của các cơ quan Liên hiệp quốc, đặc biệt là bà Pratibha Mehta đã có những hỗ trợ để chúng ta tổ chức được diễn đàn này. Tôi trình bày rất vắn tắt thôi, còn anh chuyên gia kinh tế trưởng của ngân hàng thế giới là Deepak Mishra sẽ có phần trình bày kỹ lưỡng hơn. Phần trình bày của tôi gồm có 3 điểm chính. Trước tiên là bình luận về vấn đề kinh tế vĩ mô, đặc biệt là vấn đề của năm 2012, sau đó tôi trình bày về vấn đề tái cơ cấu nền kinh tế, thứ ba là một số ý kiến bình luận xoay xung quanh vai trò của Quốc hội, Quốc hội sẽ làm được những gì trong tiến trình tái cấu trúc chung như thế này.

Tôi xin chia sẻ một số nhận định mang tính tổng quan, điều đầu tiên là chúng ta thấy được sự chuyển dịch trong tư duy của chúng ta. Trước đây chúng ta tập trung quá nhiều vào vấn đề tăng trưởng làm sao cho được cao đến bây giờ, chúng ta đã tập trung chuyển dịch nhiều đến vấn đề về cân bằng hơn, cũng như là ổn định kinh tế vĩ mô. Tất cả các cấp khác nhau của Chính phủ, các cơ quan Đảng cũng như người đứng đầu bên lập pháp, hành pháp đều nói đến tầm quan trọng của vấn đề ổn định kinh tế vĩ mô. Thực sự chuyển dịch đó rất là tốt, từ những bằng chứng thực tiễn cho thấy rằng vấn đề bình ổn kinh tế vĩ mô ở đây thực sự vô cùng quan trọng và tối quan trọng để đảm bảo sự bền vững của tăng trưởng kinh tế, đặc biệt bảo đảm làm sao vì người nghèo cũng như hướng tới có thể xóa đói giảm nghèo thành công được.

Tiếp theo nữa là việc thực hiện các kế hoạch bình ổn kinh tế vĩ mô của Chính phủ đã có sự chuẩn bị trong thời gian rất dài, Chính phủ đã có những cố gắng vô cùng to lớn để có thể đạt được những mục tiêu mình đề ra cho bình ổn kinh tế vĩ mô đã đưa ra. Chúng ta thấy được một số tiến bộ trong chia sẻ thông tin về những chính sách, đặc biệt Ngân hàng thế giới đã có những trao đổi với Chính phủ, cũng như trao đổi với các bộ, ngành về những vấn đề về chính sách. Chúng tôi cũng có những quan sát về cách thức chúng ta đưa ra, cũng như thực hiện các chính sách tiền tệ, thực sự đây là những diễn tiến mà trước đây chưa từng xảy ra bao giờ, chúng ta cũng có xem xét và chú trọng hơn đến chất lượng hoạt động, hiệu quả hoạt động của các ngân hàng.

Nhưng cũng còn rất nhiều điều phải làm hơn nữa. Dường như chúng tôi cũng có một cảm nhận rằng chúng ta kỳ vọng quá nhiều vào chính sách tiền tệ, có cảm giác rằng chỉ cần có chính sách tiền tệ thôi chúng ta sẽ giải quyết được mọi điều. Trong thời gian rất ngắn thấy được nhiều những thay đổi, đặc biệt là chính sách điều hành lãi suất, một thời gian rất ngắn thấy rằng lãi suất đã giảm rất nhanh. Tuy nhiên cách tiếp cận mà mọi người có vẻ chuộng hơn, đó là chúng ta cần phải có những chuyển dịch hay có những thay đổi mang tính chậm hơn, nó từ từ hơn và làm sao phải chú ý đến các biến kinh tế vĩ mô khác nữa. Tiếp theo khi chúng ta xây dựng các chính sách thì cũng có ý kiến nói rằng chúng ta cần phải đưa những bằng chứng khoa học hơn. Chúng ta cũng đã để ý đến sự cần thiết của những phân tích đầy đủ hơn, thỏa đáng hơn, xoay xung quanh những vấn đề chính sách mà Chính phủ đề ra.

Tiếp theo nữa là những phản ứng chính sách này cũng cần phải được xem xét để làm thế nào để có thể có những hỗ trợ không chỉ là những hỗ trợ của doanh nghiệp lớn mà còn hỗ trợ những doanh nghiệp vừa và nhỏ nữa. Thực sự những doanh nghiệp vừa và nhỏ đây mới là những doanh nghiệp gặp rất nhiều khó khăn. Chúng ta thấy rằng dù đã giảm lãi suất rồi, nhưng rất khó mà doanh nghiệp có thể tiếp cận được các nguồn vốn ngân hàng. Tất nhiên chúng ta hiểu những vấn đề chính sách này không giải quyết vấn đề một sớm một chiều được, mà nó phải phụ thuộc rất nhiều các biến số kinh tế khác.

Một lần nữa chúng ta lại đặt ra một vấn đề rằng thực sự về lâu về dài chúng ta có chuyên dịch về thị trường như thế nào và các thể chế, các thiết chế thị trường ra làm sao, sẽ được tổ chức như thế nào đó để có thể thực sự triển khai được những chính sách vĩ mô thực sự hiệu quả hơn.

Tiếp theo, chúng ta xem xét về năng suất bị suy giảm, qua câu chuyện suy giảm về năng suất lao động, thấy rất nhiều những vấn đề khó khăn của doanh nghiệp gặp phải. Ngay trong nội tại các doanh nghiệp, tính thiếu hiệu quả trong cách thức quản lý và vận hành của những doanh nghiệp cũng là một vấn đề.

Một trong những biện pháp gần đây nhất để chúng ta giải quyết những vấn đề trong khi muốn vực dậy thị trường bất động sản, thực sự có những quan ngại rằng những giải pháp cứu vớt này có thể gây méo mó cho thị trường bất động sản.

Tôi cũng quan tâm đến vấn đề bảo trợ xã hội cũng như gói an sinh xã hội, chúng ta nghĩ nhiều đến người mất việc làm, những người thất nghiệp, làm thế nào để chúng ta kết hợp những trao đổi của chúng ta về vấn đề về kinh tế, những bản thảo về kinh tế, cũng như vấn đề về xã hội, đặc biệt là làm thế nào để chúng ta có những chuyên dịch để thiết lập ở Việt Nam một hệ thống thực sự, hệ thống bảo trợ xã hội cũng như hệ thống an sinh xã hội, thực sự hệ thống thực thụ đó chúng tôi chưa thấy thiết lập một cách đầy đủ ở Việt Nam.

Về tái cơ cấu, cần phải làm rất nhiều để thúc đẩy hơn nữa quá trình tái cơ cấu nền kinh tế và chúng ta đã đưa ra một số những văn bản, những chính sách cũng như các luật định khác nhau. Nhưng đây là thời điểm cần đưa ra những hành động, những động thái nhất định. Chúng ta biết rằng những động thái đã có nhưng hoặc là chưa đủ mạnh, tiếp theo cần phải tạo dựng niềm tin. Chúng ta phải xem với những bước cách tiếp cận theo kiểu chậm như vậy thì phải trả những chi phí như thế nào, trong đó có chi phí cơ hội, cơ hội về kinh tế, cơ hội về xã hội. Thực sự Việt Nam vẫn là điểm mà các nhà đầu tư rất quan tâm, bởi vì chính là những biện pháp Việt Nam đã đạt được để phục hồi từ sau những cú sốc về kinh tế như vậy. Thực sự nếu đẩy mạnh quá trình cổ phần hóa thì

đây là cơ hội rất lớn để các nhà đầu tư có thể tham gia, có thể đến với Việt Nam.

Tiếp theo, chúng ta nói đến vai trò của Chính phủ, cũng như sự can thiệp của Chính phủ, sự tham gia của các khu vực kinh tế khác, chúng ta nói đến trong bối cảnh khó khăn về ngân sách như vậy, cần phải làm sao có sự tham gia của các khu vực khác nhau nữa, có quản lý của các doanh nghiệp tốt hơn.

Dường như đến địa phương nào, hay đến ngành nào cũng nói đến việc xây dựng các kế hoạch tái cơ cấu ngành hay tái cơ cấu địa phương, nhưng chúng ta cần trọng tâm và trọng điểm hơn nữa để thực sự có được công cuộc tái cấu trúc hay cải cách như vậy. Ngay cả các doanh nghiệp họ cũng cần phải có những cải cách và có những tái cơ cấu nhất định. Tuy nhiên chúng ta cần phải có cái nhìn mới mẻ, cần có những nỗ lực mới mẻ, có thể tham khảo những ý kiến bên ngoài để tham khảo trong quá trình cải cách hay tái cơ cấu của chúng ta.

Cảm nhận của chúng tôi khi quan sát có thể các bộ ngành khác nhau, hay đơn cử là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch đầu tư dường như đang làm những động thái na ná như nhau cho việc xây dựng các kế hoạch tái cơ cấu cho ngành của mình. Chúng ta nói nhiều đến chỉ số kinh tế vĩ mô, nói nhiều tỷ lệ nợ xấu là bao nhiêu, mấy phần trăm. Chúng ta nói các con số là như vậy, nhưng đằng sau các con số là gì, tuy nhiên chưa nói đến chất lượng của các dữ liệu, cũng như chất lượng của các số mà chúng ta có trong tay cũng là vấn đề phải xem.

Như vậy chúng ta còn phải làm nhiều hơn nữa, thực sự với rất nhiều điều mà chúng ta đã chứng kiến đối với khu vực sản xuất các doanh nghiệp gặp rất nhiều khó khăn về tiếp cận các nguồn tín dụng. Bởi vì trên thực tế có những khó khăn trong chính nội tại của ngành ngân hàng, ngân hàng cũng có những dè dặt hơn khi thực hiện các khoản vay cho các doanh nghiệp.

Tiếp nữa, một vấn đề quan trọng, đó là vấn đề quản lý tài sản, vấn đề chuyển giao quyền sở hữu các tài sản đó và vai trò giám sát của Chính phủ, vai trò của Ngân hàng nhà nước trong việc giám sát các

diễn biến chuyển dịch đó trong nền kinh tế. Chúng ta đã chứng kiến và chúng ta cần có nhiều thay đổi về mặt luật định nữa, ví dụ xem xét các quy định có liên quan đến vấn đề quản trị doanh nghiệp cũng như các doanh nghiệp bị phá sản, đây là những vấn đề rất quan trọng.

Đối với vấn đề tái cơ cấu đầu tư công, cần rất nhiều những cố gắng để làm sao giảm đi quy mô của đầu tư công; tỷ trọng của đầu tư công đối với GDP đã giảm rất nhiều trong năm gần đây. Tuy nhiên giảm về quy mô về số lượng như vậy, làm thế nào để nâng cao hiệu quả của đầu tư công nữa, làm thế nào để tập trung vào những dự án mang lại hiệu quả hơn và làm thế nào để có thể áp dụng cách tiếp cận mang tính vùng, điều phối vùng để tập trung đầu tư công vào những vùng thực sự phát huy được hiệu quả cũng như lợi thế cạnh tranh. Khuôn khổ chi tiêu trung hạn là một trong những hoạt động mà chúng ta cần trong quy trình lập kế hoạch trung hạn, đây là một trong những cố gắng riêng rẽ bởi hai bộ ngành đã xem xét, đó là Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch đầu tư, đây là hai cố gắng cùng đề đạt một vấn đề, nhưng dường như hai cố gắng này vẫn chưa được điều phối chặt chẽ, vẫn còn riêng rẽ.

Thực sự năm 2013 không phải là năm xây dựng các văn bản đó nữa, mà thực sự là năm bản lề để thực hiện những hoạt động, có những động thái nhất định. Cơ hội thì có, nhưng cơ hội thì không nhiều, nếu cách tiếp cận của chúng ta không phù hợp thì thực sự chúng ta sẽ không kịp. Cần phải có những tăng tốc hơn nữa đối với năm bản lề này có lẽ có ý nghĩa hơn cả.

Tất cả chúng ta đều thấy rõ, có lẽ chúng ta làm được nhiều điều hơn để có thể làm cho công cuộc cải cách và tái cơ cấu của chúng ta trở nên thực sự được triển khai. Vậy vai trò của Quốc hội như thế nào, làm thế nào cho bối cảnh hiện nay Quốc hội sẽ đặt vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy tiến trình cải cách trở lên nhanh, mạnh hơn nữa, làm thế nào để có thể có những can thiệp giống như chất xúc tác để thúc đẩy tiến trình cải cách đó lên.

Tôi cũng hiểu rằng tổ chức thể chế và chính trị của Việt Nam rất khác với thể chế chính trị khác, thí dụ như ở Mỹ, Quốc hội của Mỹ có

thể có những điều luật và các dự luật của mình, bên hành pháp cũng có thể đưa ra các dự luật của mình, nhưng trong hệ thống của Việt Nam không phải như vậy. Tuy nhiên trong bối cảnh sửa đổi Hiến pháp 1992 thì cũng có thể xem xét, có tham khảo các kinh nghiệm của các quốc gia khác để chúng ta có thể đưa vào một số điểm mới. Quốc hội sẽ làm gì với tư cách lập pháp, vai trò bên hành pháp như thế nào. Cần đưa ra những lộ trình với những mốc thời gian cụ thể, với khung thời gian cụ thể và kết quả của nó.

Tiếp theo, Quốc hội có thể đóng góp một vai trò vô cùng quan trọng trong việc phối kết hợp và có những hỗ trợ cho chính quyền địa phương, cũng như các cộng đồng các doanh nghiệp để làm sao có thể nâng cao hiệu quả hoạt động của họ và có thể thu hút sự quan tâm, cũng như sự chú ý của các cấp quản lý ở trung ương.

Như vậy, với cách can thiệp ở các cấp độ và các bình diện khác nhau có thể đóng góp giống vừa là tác nhân để thúc đẩy và đẩy mạnh quá trình tái cơ cấu, cũng như chúng ta có thể tạo ra những động lực để khuyến khích quá trình đó, đây là vấn đề để đưa lên bàn, có thể trao đổi và lời kết luận là chúng tôi rất vui mừng khi thấy rằng Chính phủ, Đảng, cũng như Quốc hội ở các cấp khác nhau cũng đã có rất nhiều các quan tâm, chú ý để quá trình tái cơ cấu. Tuy nhiên tôi xin nhắc lại là chúng ta mong muốn có thể chứng kiến những hành động, động thái mạnh mẽ hơn nữa. Tại diễn đàn này có thể hỏi, vậy với vai trò là các đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội chúng ta sẽ làm gì với vai trò của chúng ta, chúng ta sẽ làm thế nào để thực sự là tác nhân, là chất xúc tác, cũng như là những động lực để có thể thúc đẩy tiến trình tái cơ cấu nhanh hơn nữa, mạnh hơn nữa, để huy động các nguồn lực để đảm bảo tính hiệu ứng của quá trình cải cách.

10. Ông Sanjay Kalra - Trưởng đại diện IMF tại Việt Nam

Thay mặt Quỹ Tiền tệ Quốc tế IMF, tôi xin chân thành cảm ơn Ủy ban Kinh tế của Quốc hội đã mời tôi đến phát biểu trước các cán bộ chuyên gia về kinh tế tại Việt Nam. Tôi đã được mời trình bày về

những xu hướng tái cơ cấu trên thế giới và hàm ý của chúng đối với Việt Nam.

IMF hoàn toàn đồng ý với thông điệp chính sách của PGS. Trần Đình Thiên, PGS. Nguyễn Hồng Sơn, TS. Nguyễn Đình Cung và ông Trương Đình Tuyền, đối với năm 2013: duy trì sự ổn định và tăng tốc độ tái cơ cấu nhằm phục hồi tăng trưởng bền vững và toàn diện. Thông điệp này phải trở thành mục tiêu mà Chính phủ, Đảng và Quốc hội đề ra cho Việt Nam.

Như TS. Nguyễn Đình Cung và PGS. Nguyễn Hồng Sơn đã đề cập, những vấn đề kinh tế vĩ mô ở Việt Nam ngày nay, như lạm phát và tăng trưởng, không chỉ là những vấn đề của chính sách kinh tế vĩ mô. Chúng đã trở thành vấn đề mang tính cơ cấu. Lãi suất huy động giảm có lẽ đã trở thành một dấu hiệu thể hiện mong muốn khôi phục tăng trưởng của Chính phủ và Ngân hàng trung ương, mà không phản ánh khả năng phục hồi tăng trưởng thông qua việc mở rộng tín dụng cho nền kinh tế. Sự giảm lãi suất huy động dường như không biến thành sự giảm lãi suất cho vay, và chúng ta cần thực hiện những biện pháp hành chính để giảm lãi suất cho vay. Đây là một vấn đề mà Việt Nam cần giải quyết, bởi sự lưu thông tiền tệ dường như đã bị phá vỡ bởi sự yếu kém của khu vực ngân hàng. Khu vực ngân hàng, đặc biệt là các ngân hàng yếu kém, không thể cung cấp trung gian tài chính một cách hiệu quả do tỉ lệ nợ xấu cao và bảng cân đối yếu kém.

Điều này cũng có nghĩa là những cải cách cơ cấu là điều vô cùng quan trọng đối với Việt Nam. Xét trên khía cạnh này, rất nhiều câu hỏi vẫn chưa có lời giải đáp. Tại sao tiến độ cải cách cơ cấu lại trì trệ? Để đẩy nhanh tiến độ cải cách cơ cấu thì cần phải làm những gì? Ai sẽ là người tiên phong? Có sự cấu kết nào cản trở công cuộc cải cách cơ cấu không? Có sự yếu kém trong công tác phối hợp nội bộ không? Nếu có thì sự phối hợp từ bên ngoài có giúp ích được không? Đây là những điều quan trọng mà chúng ta cần xem xét, hay chí ít là đặt câu hỏi.

Tôi xin được nói một chút về nền kinh tế toàn cầu. So với 6 tháng hoặc 1 năm trước, thị trường tài chính toàn cầu đã trở nên ổn định hơn và

rủi ro cao nhất đã giảm. Điều này trở nên khả thi nhờ có những thay đổi chính sách được thực hiện tại khu vực Eurozone và Mỹ. Tại Mỹ, những thay đổi chính sách này có liên quan tới trần nợ và một số người còn hy vọng rằng những vấn đề khác liên quan tới thâm hụt tài khóa cũng có thể được giải quyết trong tương lai. Nhìn chung, những biến động và rủi ro trên các thị trường tài chính toàn cầu đã thuyên giảm.

Điều này cũng mang đến những ẩn ý cho Việt Nam: các nhà đầu tư nước ngoài dần lấy lại được sự quan tâm của mình đối với việc thâm nhập thị trường vốn Việt Nam. Có một số yếu tố thúc đẩy trong thị trường toàn cầu: ví dụ như, tại châu Âu, các ngân hàng không muốn cho vay và hoạt động ở mức yếu; tại Nhật Bản, chi phí vốn thấp; còn tại Hàn Quốc và Trung Quốc, giá lao động đã tăng lên. Vì vậy, các nhà đầu tư và các quốc gia phát triển khác đang chuyển hướng tìm kiếm lợi nhuận tới những thị trường mới nổi như khu vực châu Á, trong đó có Việt Nam. Và tại thời điểm này, sự ổn định của nền kinh tế đạt được trong năm 2012 và ba tháng đầu năm 2013 tại Việt Nam khiến các nhà đầu tư tin tưởng hơn và tiếp tục tìm kiếm những dấu hiệu cho thấy sự ổn định kéo dài 15-18 tháng này có thể tiếp tục được duy trì trong tương lai.

Xét về khía cạnh tăng trưởng của nền kinh tế toàn cầu, ấn phẩm Triển vọng Kinh tế Toàn cầu của IMF, phát hành vào tháng 1/2013 đã chỉ ra rằng tăng trưởng kinh tế toàn cầu có khả năng bị chậm lại trong năm nay. Trong 10 ngày tới, IMF sẽ phát hành ấn phẩm Triển vọng Kinh tế Toàn cầu tháng 4/2013, và tôi hy vọng thông điệp vẫn sẽ được giữ nguyên. Các hoạt động thực sự trong nền kinh tế toàn cầu đã được tăng cường chút ít, nhưng sẽ chỉ hồi phục dần dần. Những chính sách được thực hiện tại các nền kinh tế tiên tiến, bao gồm khu vực tài chính, sẽ phải mất một khoảng thời gian để truyền tải tới nền kinh tế rộng lớn hơn. Điều này đem đến một bài học cho Việt Nam: Tránh các vấn đề của nền kinh tế tiên tiến bằng cách duy trì sự ổn định kinh tế vĩ mô và khắc phục bằng cân đối trong hệ thống ngân hàng. Những bài học thu được từ kinh nghiệm của một vài nền kinh tế châu Á cũng tương tự như vậy. Những nền kinh tế trong khu vực, ví dụ như Thái Lan và Indonesia

có thể chống chọi với cuộc khủng hoảng tài chính tốt hơn nhiều nhờ có các khu vực ngân hàng và doanh nghiệp mạnh mẽ, cơ cấu quản trị tốt hơn và có các khuôn khổ chính sách tiền tệ tốt. Các quốc gia này đã có thể cải thiện được điều kiện kinh tế nhờ có các cuộc cải cách cơ cấu sau khủng hoảng từ giữa thập niên 90. Đối với châu Á và các nền kinh tế mới nổi, Trung Quốc và Ấn Độ (trong trường hợp của Ấn Độ, có lẽ là vài năm trước) vẫn giữ được vị thế là nguồn tăng trưởng quan trọng của nền kinh tế toàn cầu.

Đâu là những xu hướng tái cơ cấu chính trong nền kinh tế toàn cầu?

Trước hết, đó là sự giảm nợ đang diễn ra ở châu Âu, và bảng cân đối của các ngân hàng vẫn đang trong chế độ sửa chữa. Đây là một môi trường mà trong đó, lãi suất chính sách đã giảm xuống rất thấp, thậm chí là gần bằng 0. Với lãi suất chính sách thấp như vậy, nền kinh tế toàn cầu bị “cuốn trôi” bởi thanh khoản. Cùng lúc đó, lãi suất chính sách thấp không biến thành tăng trưởng tín dụng bởi đó là đòn bẫy dư thừa vẫn đang bị bỏ mặc và việc điều chỉnh bảng cân đối sẽ tốn một khoảng thời gian rất dài.

Thứ hai, cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu nhiều khả năng dẫn đến những thay đổi trong môi trường pháp lý, mang đến những hàm ý cho các quốc gia như Việt Nam. Ví dụ, chi phí vốn dành cho các ngân hàng nước ngoài sẽ cao hơn nếu họ có cổ phần thiểu số cao hơn. Điều đó có nghĩa là các ngân hàng nước ngoài sẽ không muốn đầu tư vào hệ thống ngân hàng tại các quốc gia mà họ không có lượng cổ phần đủ lớn.

Rất nhiều điều đang diễn ra trong lĩnh vực hội nhập khu vực châu Á. Điều đã xảy ra cách đây một năm rưỡi, đó là việc đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đến một quốc gia và cứ thế duy trì tại quốc gia đó, đã không còn nữa. Lũ lụt tại Thái Lan, vấn đề hạt nhân tại Nhật Bản dẫn tới việc FDI di chuyển với tốc độ vượt xa trước kia. Do đó, cấu trúc quản lý và quản trị kinh tế vĩ mô càng rạn là điều vô cùng quan trọng. Các nước tham gia FDI đang tìm cách đa dạng hóa rủi ro. Do đó, Việt Nam không thể ngồi nghỉ khi chỉ đạt được sự ổn định trong thời gian ngắn.

Sự ổn định lâu dài, mức lạm phát thấp và tỉ giá hối đoái ổn định là điều vô cùng quan trọng đối với FDI hướng nội và dòng vốn. Nhiều nhà đầu tư không được biết chi tiết về Việt Nam, nên họ sẽ nhìn vào những số liệu vĩ mô nổi bật.

Về lâu dài, sẽ có quá trình chuyển đổi nhân khẩu học đáng kể tại nơi làm việc. Chúng ta đang chứng kiến sự lão hóa dân số ở các nước châu Á, bao gồm Nhật Bản, Hàn Quốc và Trung Quốc. Nhưng Việt Nam vẫn là một điểm sáng hiếm hoi nhờ dân số trẻ với đức tính cần cù. Trước viễn cảnh 10-15 năm tới, Việt Nam có thể và phải tận dụng lợi thế cấu trúc dân số thuận lợi nhằm đạt được mức tăng trưởng cao hơn và nâng cao chất lượng sống cho người dân.

11. Ông Tomoyuki Kimura, Giám đốc quốc gia ADB tại Việt Nam trình bày tham luận (bài viết in trong Kỷ yếu Diễn đàn)

12. TS. Cao Sỹ Kiêm, Ủy viên UBKT

Tôi nghe tất cả các ý kiến phát biểu trước đều toát lên một ý là chúng ta làm tái cấu trúc, mặc dù rất kỹ, rất dài, nhưng đến nay thì nội dung đưa ra và làm chưa được nhiều và có thể nói chưa được gì, có ý kiến cho rằng Đề án này chưa được, có Đề án cũng chẳng giải quyết vấn đề gì thì tôi lại rất hoang mang. Tôi đề nghị:

- Đề án tái cơ cấu tổng thể nên làm lại, bản mới thì nó phải đúng bản tái cấu trúc theo kinh nghiệm trong nước, quốc tế. Những vấn đề làm ngược thì có thể làm xuôi được không, làm từ dưới lên, bây giờ có thể làm từ trên xuống, Chính phủ phải thành lập ra một Ban chỉ huy, điều phối chung các đề án để có sự chi viện cho nhau, có sự bổ sung cho nhau.

- Về kế hoạch 2013, nếu nhìn dài hạn thì nền kinh tế của chúng ta đi xuống, ngày càng khó khăn, ngày càng ách tắc, chứ không phải xét theo từng quý, từng tháng một mà bảo tháng này hơn tháng trước thì cũng yên tâm, vui vẻ. Chúng ta đều nói rằng những năm gần đây chúng ta làm, kế hoạch ra rất sớm, rất toàn diện, năm vừa qua còn có định lượng rõ hơn nhưng mà triển khai rất chậm. Chúng ta nghe các vị diễn giả bình luận, nói chục hiện tượng, nói vấn đề gay gắt, vậy nguyên nhân

ở đâu. Do đường lối, chính sách quan điểm của chúng ta có sai không, đúng hay sai ở chỗ nào hay không phù hợp chỗ nào, bộ máy, con người đã đáp ứng chưa, chỗ nào không đáp ứng, cách điều hành quản lý có hiệu lực không, có tốt hơn không cần phải bàn chứ không nên chỉ nói về hiện tượng.

Chúng ta đều xác định năm 2013 là năm bản lề, năm xoay chuyển kế hoạch 5 năm để đảm bảo thực hiện cơ bản mục tiêu kế hoạch 5 năm đề năm 2014, 2015 sẽ bứt lên. Chúng ta phải kiên quyết làm có hiệu quả, giải quyết dứt điểm 3 nút thắt của nền kinh tế, có giải pháp cụ thể. Năm nay là năm cơ cấu lại nền kinh tế, là năm phải sắp xếp lại, sắp xếp lại là mất tiền, mất của.

13. TS Võ Đại Lực, chuyên gia kinh tế

Tôi không tán thành việc viết lại ngay lập tức tái cơ cấu nền kinh tế của Việt Nam, lý do là vì viết trên quan điểm cũ như thế thì làm sao có thể tái cơ cấu được. Ví dụ vẫn quy định phân cấp các địa phương như hiện nay làm sao tái cơ cấu đầu tư công được. Do vậy phải đổi mới tư duy đã. Về đánh giá nền kinh tế hiện nay, tôi tán thành với rất nhiều ý kiến sáng nay các anh đã nói nghiêm trọng, xấu v.v. Tôi đồng ý với anh Kiên là thiếu phân tích nguyên nhân mà nguyên nhân tại ta chứ không tại ai, tất nhiên không phải tại dân. Thực sự phải giải quyết những vấn đề bên ngoài kinh tế thì kinh tế mới thay đổi. Các nhà kinh tế chúng ta đưa các giải pháp nhưng kém ở chỗ không thuyết phục được lãnh đạo đồng ý.

Vấn đề nữa, tôi nghĩ hiện nay chúng ta có 4 cái thừa; một là cửa hàng, tồn kho hàng; hai là thừa tiền ở các ngân hàng, ba là thừa người, thứ bốn và quan trọng nhất là tồn kho thể chế, tức là rất nhiều thể chế lạc hậu, không đổi mới, không sửa chữa. Chúng ta có cái thiếu rất quan trọng là thiếu nhân tài trong bộ máy nhà nước. Với chế độ tiền lương như thế này, tất cả cả mọi người đều hiểu rằng là không sống bằng đồng lương, đương nhiên nhân tài không làm ở bộ máy nhà nước mà người ta làm cơ quan tư nhân và làm cho công ty nước ngoài vì lương cao, thiếu nhân tài dẫn đến rất nhiều hệ quả có khi chúng ta không thể nhận

ra được. Chúng ta thiếu sáng tạo cả trong khoa học, cả trong đời sống chính trị cũng giáo điều. Có người nói là chúng ta không muốn phát triển, nếu muốn phát triển thì rõ ràng chúng ta phải áp dụng những điều tiên tiến của thế giới người ta đã làm, ví dụ Ngân hàng Trung ương độc lập, những tiến bộ của nhân loại thì chúng ta nên nghiên cứu áp dụng. Không nên đề cao đặc thù của Việt Nam để cuối cùng không áp dụng các thể chế tiên tiến.

14. TS Vũ Như Thăng, Viện trưởng Viện Chiến lược và Chính sách tài chính, Bộ Tài chính trình bày tham luận (Ý kiến bổ sung bài in trong Kỷ yếu Diễn đàn)

Về thuế giá trị gia tăng, xin báo cáo thêm một ý. Hiện nay thuế suất, thuế giá trị gia tăng của chúng ta hiện nay đang ở mức 10% và 5%. Nếu so sánh với các nước trên thế giới thì chúng ta cũng đang ở mức tương đối thấp, trong nhóm 24 nước có thuế suất 10% trở xuống. Xu hướng hiện nay các nước trong thời gian chính sách tài khóa ở đây, đặc biệt là cuối năm 2012 và đầu năm 2013 thì một số nước đã bắt đầu có xu hướng điều chỉnh thuế suất thuế giá trị gia tăng cao lên, đặc biệt là những nước ở vùng EU hay một số nước quanh ta, đặc biệt là Thái Lan đã điều chỉnh từ 7-10% và hiện nay thì đang giãn thêm 2 năm nữa.

Về sửa đổi Luật ngân sách Nhà nước và dự kiến ban hành Luật đầu tư công, nếu thiết kế không cẩn thận thì gây ra tình trạng 2 chính sách tài khóa. Ở đây nếu Luật đầu tư công tập trung vào vấn đề quy trình thì không có vấn đề gì, nhưng nếu liên quan đến phân bổ vốn đầu tư thì vô hình chung, chúng ta đã có 2 chính sách tài khóa tồn tại trong nền kinh tế. Vấn đề này cũng là vấn đề cần nhắc thận trọng bởi vì đầu giờ chiều có nói đến vấn đề thu chi trung hạn, cũng như kế hoạch cho trung hạn thì hiện nay chưa khớp được với nhau trong quá trình điều hành chung.

Ở từng giai đoạn và từng cấp thì chúng ta thấy việc chấp hành tài khóa còn có vấn đề, đặc biệt liên quan đến xây dựng cơ bản. Mỗi Bộ có một số liệu, tuy nhiên số liệu chung vào khoảng cuối năm 2011, chúng ta nợ xây dựng cơ bản khoảng 70-80 ngàn tỷ, tôi cũng rất đồng ý ý kiến

của anh Trần Đình Thiên, nếu không giải quyết vấn đề này thì tình hình của doanh nghiệp cũng rất khó.

Nội dung nữa liên quan đến vấn đề tài khóa là Trái phiếu Chính phủ nằm ngoài mức bội chi ngân sách, ngoài cân đối ngân sách, cần sớm đưa vào cân đối ngân sách trong thời gian sớm nhất để có bức tranh tài khóa một cách trung thực nhất. Tôi cũng kiến nghị xem xét lại Nghị quyết 14 năm 2011 của Quốc hội, thực tế năm 2012 cho thấy các khu kinh tế cửa khẩu, có số tăng thu thì rất ít và cơ bản không tăng thu, chỉ có một vài khu có tăng và mức tăng thu thì không cao. Chính vì vậy, mức để lại cũng rất thấp và có vài nơi thu được 1 tỷ hoặc 2 tỷ.

15. TS Trần Du Lịch, Ủy viên UBKT

Tại kỳ họp thứ 3, Quốc hội Khóa XII tháng 6 năm 2008 tôi và nhiều đại biểu Quốc hội đã đặt vấn đề phải tái cơ cấu nền kinh tế trong điều kiện đang khủng hoảng. Tại kỳ họp thứ 4 cuối năm 2008, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đưa ra báo cáo chiến lược phát triển và tên của nó là tiếp tục chuyển dịch cơ cấu kinh tế không dám dùng từ tái cơ cấu. Cho tới ngày 19/2/2013 Đề án tổng thể được ban hành là gần 5 năm, điều lãng phí lớn nhất là vấn đề thời gian và mất cơ hội.

Tôi đồng tình tập trung 3 lĩnh vực: đầu tư công, ngân hàng thương mại và doanh nghiệp nhà nước, nhưng tôi cho rằng 3 lĩnh vực này không thể làm được nếu không giải quyết chủ động từng lĩnh vực. Nếu như không tái đầu tư công, nếu ngân sách như hiện nay, một cơ chế xin cho như thế này thì không tái được cái gì hết, phải nhận thức rõ cái gì là ngân sách quốc gia, cái gì là địa phương, ngân sách quốc gia tài trợ địa phương. Tôi đề nghị một cơ quan tương đối độc lập xây dựng Đề án tái cấu trúc thị trường tài chính Việt Nam, trong đó có thể chế tín dụng phi ngân hàng. Về doanh nghiệp nhà nước, trong Đề án có nêu nhưng chưa rõ doanh nghiệp nhà nước tồn tại để làm gì, mục đích cho sự tồn tại.

Trong điều kiện của chúng ta hiện nay không thể triển khai tiếp tục kế hoạch 5 năm 2011-2015 được mà phải có một chương trình 3 năm 2013, 2014, 2015 để phục hồi, giải quyết các vấn đề ngắn hạn, trung hạn một cách đồng bộ. Về kinh tế năm 2013, chúng ta hy sinh tăng

trưởng hay chống lạm phát, quan điểm của tôi là phải giải quyết đồng bộ 4 mục tiêu là tăng trưởng, việc làm, lạm phát, xuất khẩu. Nếu kinh tế Việt Nam mỗi năm không tạo ra được khoảng 1,4 - 1,5 triệu chỗ làm mới để giải quyết cho 1 triệu lao động tới tuổi hàng năm và khoảng 400.000-500.000 lao động từ nông nghiệp thành phi nông nghiệp thì vấn đề không còn là kinh tế nữa. Một vấn đề năm 2013 chúng ta chưa bàn là coi chừng vấn đề thâm hụt ngân sách. Tôi có đề xuất là phải cắt giảm tối đa chi thường xuyên, dừng toàn bộ những chi tiêu bất hợp lý, cắt từ trên không có chuyện cắt từ dưới, không có chuyện cho xây trụ sở, không có chuyện cho mua xe. Vấn đề này không những năm nay mà năm tới cũng phải làm. Ý kiến cuối cùng tôi xin kiến nghị Quốc hội nên chủ động trong cơ chế chính sách, không chờ Chính phủ.

16. TS Nguyễn Xuân Thành, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright

Thứ nhất, kết quả đạt được theo nhìn nhận của chúng tôi đó là sự nhất quán về chính sách ổn định vĩ mô trong thời gian qua. Tôi nhận thấy nếu chúng ta nhấn mạnh từ “chính sách linh hoạt” thì tăng trưởng trời sập, ổn định vĩ mô chưa làm được, chưa nói đến tái cơ cấu kinh tế. Theo tôi sự nhất quán về chính sách quan trọng hơn, chúng ta cần kiên định. Cho dù là phải chấp nhận khó khăn, giá phải trả quá cao nhưng ít nhất những cân đối hiện nay của chúng ta được tái lập.

Thứ hai, về đầu tư công, chúng ta nói nhiều về những con số, nhưng quan trọng là vấn đề hiệu quả đầu tư. Nếu chúng ta nhìn vào hiệu quả đầu tư thì làm sao thay đổi cơ chế động lực để nâng cao hiệu quả đầu tư. Động lực lớn nhất chính là chìa khóa hòm tiền, nếu đồng tiền dễ dãi thì không thể nào tăng hiệu quả. Vừa rồi chúng tôi đi khảo sát, nghiên cứu một số địa phương như thành phố Hồ Chí Minh, Bà Rịa – Vũng Tàu thì dù chúng ta nói không có đề án tái cơ cấu đầu tư công nhưng bản thân các địa phương cũng đã có những hoạt động cắt giảm dự án. Nếu chúng ta kiểm soát chặt đồng tiền chi tiêu công thì nó sẽ là động lực đầu tiên để nâng cao hiệu quả đầu tư. Chúng ta không thể phủ nhận sự năng động của nền kinh tế Việt Nam.

Một vấn đề trong tái cơ cấu đầu tư, cụ thể trong lĩnh vực giao thông, nếu như cộng các dự án mở rộng quốc lộ 1A với hình thức BOT và BT thì chúng ta thấy trên giấy tờ đó là một thành tích rất lớn. Nhưng đi cụ thể vào tất cả các dự án này thì thấy trước đây tất cả các dự án này đều thực hiện bằng nguồn vốn ngân sách và trái phiếu Chính phủ. Dự kiến nhà thầu xây dựng sẽ là các Tổng công ty xây dựng Cienco liên doanh với một số công ty xây dựng khác của Bộ quốc phòng, một số công ty xây dựng địa phương và khu vực tư nhân. Sau khi có điều chỉnh về quy hoạch thì bây giờ các dự án ấy được chuyển sang hình thức BOT để thu phí hoàn vốn nhưng chủ đầu tư cũng chính là chủ đầu tư trước đây là nhà thầu thì bây giờ không phải nhà thầu xây dựng mà là chủ đầu tư, nhưng gần như 90% có thể là 100% vốn là vốn vay ngân hàng. Nếu như vậy thì vẫn là đầu tư công, đầu tư của khu vực nhà nước chứ không phải thực sự là PPP. Trước đây vốn đầu tư nhà nước, Nhà nước chịu trách nhiệm về hiệu quả. Bây giờ đầu tư dưới hình thức này thì nếu như thuận lợi, lượng xe cao thì chủ đầu tư sẽ được lợi, nếu lượng xe thấp, chi phí đầu tư đội lên thì Nhà nước sẽ chịu rủi ro bảo lãnh trả nợ thay, trên thực tế thì tiềm ẩn rủi ro và không phải sự tham gia thực sự của khu vực tư nhân.

17. PGS. TS Tô Ngọc Hưng, Giám đốc Học viện Ngân hàng

Trước hết tôi cũng tâm đắc với trình bày của anh Trần Đình Thiên, trong phần trình bày này đã nêu lên rất nhiều những vấn đề. Tôi nghĩ phải chăng chúng ta phải xem xét một cách nghiêm túc hơn, đó là chúng ta có một bảng đánh giá một cách đúng mức kể từ khi gia nhập Tổ chức thương mại thế giới đến nay thì những cái được và những cái chưa được. Nếu chúng ta đặt trong một điều kiện là mình chưa tham gia vào Tổ chức thương mại thế giới thì liệu vấn đề kinh tế Việt Nam của mình cho đến bây giờ nó có như vậy không? Hay là vì mình tham gia rồi mà những điều kiện, những tiền đề, các nguồn lực của nền kinh tế vẫn chưa tương thích, chưa đáp ứng được, chưa theo kịp được cho nên nó mới bộc lộ ra rất nhiều vấn đề.

Vấn đề thứ hai, các anh nói đến là mình đang bung ra rất mạnh, sau đó mình phanh lại ngay mà phanh gấp, liệu bây giờ mình có đánh giá lại nguyên nhân đẩy nó sẽ dẫn đến những cái mà chúng ta nói tồn tại trong những năm qua không?

Vấn đề thứ ba tôi nghĩ ở đây không phải là vấn đề lãi suất, kể cả lãi suất ngân hàng có thể hạ xuống nữa thì khả năng tiếp cận hay hấp thụ vốn của ngân hàng cũng có chuyện. Vậy nguyên nhân ở đây không phải là vấn đề lãi suất mà nguyên nhân ở đây là vấn đề môi trường. Chúng ta làm sao đẩy được tăng trưởng kinh tế, đẩy được khả năng đưa vốn vào nền kinh tế để thúc đẩy các doanh nghiệp phát triển tôi cho là phải có cải cách lại môi trường. Môi trường ở đây tôi muốn nói đầu tiên là về thể chế. Chúng ta phải nhìn vào thẳng thắn để chúng ta xem lại những cơ chế mà hiện nay chúng ta làm thì trong đó có những cái chưa mang tính thực tiễn cao, chưa rõ. Những cơ chế chính sách của chúng ta chỉ là mang tính ngắn hạn thôi, tức là xử lý trước mắt, chứ còn những cái mang tính chất lâu dài thì nó chưa được bộc lộ một cách rõ nét. Vấn đề tín dụng không tăng nhưng tốc độ tăng trưởng kinh tế vẫn ở ngưỡng dao động trong khoảng 5%, tôi nghĩ thực chất khả năng hấp thụ vốn của nền kinh tế nó đã nằm ở một mức độ nhất định để nó làm cho nền kinh tế tăng trưởng ở ngưỡng như vậy rồi. Nếu chúng ta mà bơm tiền vào thì tôi nghĩ không phải tăng trưởng kinh tế cao lên đâu. Tôi thấy nếu như giả sử các doanh nghiệp không mang vốn đầu tư ra bên ngoài, tôi cho rằng với vốn như thế đủ để duy trì những hoạt động kinh tế. Nhưng bản thân các doanh nghiệp lại có một phần vốn nhất định người ta đưa ra đầu tư bên ngoài lĩnh vực kinh doanh của họ, nay vốn đó quay trở lại, tôi nghĩ rõ ràng trong trường hợp nếu như ngân hàng không bơm vốn vào nữa thì nó vẫn duy trì đủ vốn cho các doanh nghiệp hoạt động.

Một vấn đề nữa có ý kiến cho rằng dứt khoát xây dựng trần cho vay, đừng làm trần huy động. Ở một góc độ nào về mặt gọi là mặt lý rất đúng. Tuy nhiên, trong thời gian vừa qua vì sao mình lại vẫn phải làm cả hai đầu. Nếu giả sử không đặt vấn đề lãi suất đầu không chế, tôi thấy thị trường đầu vào sẽ rất hỗn loạn. Hỗn loạn ở chỗ các ngân hàng

thương mại lớn vốn sẽ chảy ra các ngân hàng thương mại nhỏ và lúc đấy sẽ là cuộc chạy đua giữa các ngân hàng với nhau. Điều này sẽ làm cho thị trường vốn phức tạp. Về mặt thị trường thì rõ ràng là khó chấp nhận, nhưng là tình thế làm ở khoảng thời gian nhất định nào đó là hợp lý.

18. Ông Bùi Trinh, Vụ Hệ thống tài khoản Quốc gia, Tổng cục Thống kê

Tôi thấy thành tựu mà Việt Nam đạt được từ cuối năm 1980 đến năm 2005, 2006 hoàn toàn do Việt Nam chú trọng về chính sách trọng cung, rất tiếc đến năm 2006, 2007 thì Việt Nam quay từ trọng cung sang quản lý tổng cầu, cứ loay hoay kìm chế lạm phát, kích thích tăng trưởng. Khuyến nghị thứ nhất là để tăng trưởng phát triển bền vững lại phải quay về chính sách trọng cung. Cần giãn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp, phải giảm cả thuế VAT hoặc là giảm đều cả hai. Ý thứ hai, tôi cũng giống như mọi người có cảm giác số liệu thống kê có quá nhiều nghịch lý. Ý thứ ba tôi muốn nói đến là trách nhiệm của các chuyên gia kinh tế.

19. TS Nguyễn Văn Trinh, Phó Hiệu trưởng Trường Đại Học Kinh Tế - Luật TP. Hồ Chí Minh

Tôi nhất trí với ý kiến anh Trinh là chúng ta nên quay về trọng cung tập trung cho sản xuất. Thứ hai, chúng ta nên nhớ lại rằng nền kinh tế dân doanh vẫn phát triển bình thường, như người sản xuất nhỏ, siêu nhỏ và kinh tế không chính thức. Ở thành phố Hồ Chí Minh tôi thấy người ta vẫn buôn bán bình thường, may mặc nhỏ vẫn buôn bán bình thường, giá vẫn đảm bảo vì tiền trong túi người ta, tiền để dành, tiền tiết kiệm người ta không để vào ngân hàng mà người ta có kinh doanh sản xuất, người ta vay mượn qua đường dòng họ, anh em bạn bè, không vay ngân hàng, thậm chí còn vay nặng lãi.

Tôi tha thiết đề nghị xây dựng lại Luật về doanh nghiệp nhà nước để chúng ta có cơ sở pháp lý vững chắc quản lý doanh nghiệp nhà nước. Tôi nhất trí với ý kiến của anh Trần Du Lịch là doanh nghiệp nhà nước sẽ đảm nhận khu vực dịch vụ công ích. Như vậy hiệu quả sản xuất kinh doanh không nên chỉ có về lợi ích, không phải chỉ về chi tiêu tài chính,

mà chủ yếu là kinh tế - xã hội và cung cấp hàng hóa cơ bản, nghiên cứu và triển khai các thành tựu khoa học công nghệ mới, đòi hỏi có vốn lớn, đòi hỏi tính tiên phong và trong lĩnh vực an ninh quốc phòng thì doanh nghiệp nhà nước nhà nước nên đi vào.

Vậy giải pháp về tái cấu trúc của doanh nghiệp nhà nước là gì? Thứ nhất chúng ta cải cách cơ chế quản lý đối với doanh nghiệp này. Một mặt là công khai, minh bạch thông tin như các công ty đại chúng trên thị trường chứng khoán để cho mọi người đều biết thông tin này. Cần phải có một Bộ hay Ban quản lý chung các doanh nghiệp nhà nước chứ không để cho các bộ chuyên ngành quản lý như hiện nay. Còn đẩy mạnh cổ phần hóa thì thống nhất với ý kiến của anh Tuyền là chúng ta không nhất thiết phải bán cổ phiếu giá cao, mà chúng ta bán giá thấp hơn bởi vì thị trường chứng khoán đang sụt giảm. Như vậy trong thời gian tới chúng ta sẽ thực hiện một cách nhanh chóng việc cổ phần hóa, tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước.

20. Ông Trương Đình Tuyền, Nguyên Bộ trưởng Bộ Thương mại

Tôi muốn phát biểu một vài suy nghĩ. Thứ nhất là ngắn hạn hay dài hạn. Thứ hai là trọng cung và trọng cầu. Thứ ba là giải quyết mối quan hệ giữa tăng trưởng và lạm phát.

Về ngắn hạn hay dài hạn, tôi cho rằng trong khi chúng ta phải tập trung nhiều hơn cho những vấn đề trung hạn và dài hạn, tạo nền tảng vững chắc cho tăng trưởng bền vững, chúng ta không thể không chú ý đến giải quyết yêu cầu ngắn hạn tập trung trong năm 2013, bởi vì mỗi năm chúng ta cứ tiếp tục tình hình như thế này thì năm 2014 cũng sẽ khó có tăng trưởng tốt.

Có thể sau này chúng ta sẽ cùng nhau tranh luận nên trọng cung hay trọng cầu, tại thời điểm này đặt vấn đề trọng cung là không hợp lý vì tồn kho ở mức cao.....

Tôi hoàn toàn đồng tình với quan điểm phải nhất quán quan điểm ổn định kinh tế vĩ mô, lạm phát luôn luôn là chỉ tiêu rất quan trọng bất cứ một quốc gia nào. Tôi đồng ý với anh Sơn là lạm phát năm 2013

không phải là điều đáng lo ngại, cầu quá yếu như thế này thì lạm phát không lên được. Trong dự báo của HSBC, vào cuối năm 2013 này lạm phát của chúng ta chỉ khoảng 5%, tất nhiên dự báo chỉ là dự báo và có thể sai nhưng tình hình hiện nay tôi cho rằng không thể có lạm phát cao trong năm 2013 được.

Trong kinh tế vĩ mô thì điều quan trọng nhất là lạm phát nhưng một chỉ tiêu không kém phần quan trọng là tăng trưởng gắn với việc làm, nếu việc làm mất thậm chí còn tạo ra một trạng thái ngủ “quen”, nghĩa là đến khi có cơ hội thì phải mất rất nhiều thời gian và chúng ta sẽ bỏ mất cơ hội.

21. PGS.TS Lê Xuân Bá, Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Thế nào là cơ cấu kinh tế, đại loại đó là quan hệ, là tỷ lệ nào đó trong nền kinh tế, ví dụ giữa ngành với ngành, vùng v.v... Tôi cho rằng đổi mới hay thay đổi, tái cơ cấu không có điểm đầu cũng chẳng có điểm cuối; một khi còn nền kinh tế thì còn phải đổi mới, thay đổi và nó không loại trừ nước nào và tôi cho rằng bất cứ một quốc gia nào nếu nắm bắt được xu thế hiện tại và tương lai, chịu khó đổi mới thì quốc gia đó có lợi, còn quốc gia nào mà ngủ quên trên chiến thắng thì sẽ tụt lại. Tôi cho rằng việc tái cơ cấu không phải sáng kiến gần đây, cái này ở Việt Nam có lâu rồi, chỉ có điều trước đây ta không gọi là tái cơ cấu. Ví dụ những năm 60 chúng ta ưu tiên phát triển công nghiệp nặng, sau đó chuyển sang nông nghiệp, chú ý ba chương trình hàng tiêu dùng, hàng xuất khẩu, lương thực nhỏ, đấy là tái cơ cấu, sau này chúng ta có khoán 10, nghị quyết 10 thay đổi hoàn toàn bộ mặt, cách thức tổ chức hợp tác xã nông nghiệp, là tái cơ cấu, hoặc doanh nghiệp nhà nước được cổ phần hóa, đấy là tái cơ cấu. Bây giờ khác trước đây là chúng ta xây dựng kinh tế thị trường, trong kinh tế thị trường đó chúng ta muốn tái cơ cấu không chỉ phụ thuộc vào ý chí chủ quan của ta mà còn phải tuân theo các quy luật. Chính vì vậy Đề án tổng thể tái cơ cấu là Đề án đưa ra nguyên tắc, quan điểm, phương hướng chung nhất để cho một nền kinh tế tiến tới. Còn việc tái cơ cấu cụ thể thì từng ngành, từng lĩnh vực,

từng địa phương, từng doanh nghiệp phải làm, đòi hỏi có chi tiết tôi nghĩ không làm nổi.

Tái cơ cấu theo tôi là sự phân bổ lại nguồn lực, để nguồn lực chảy từ chỗ hiệu quả thấp đến chỗ hiệu quả cao. Như vậy có thể có một ngành nghề mới ra đời, có những doanh nghiệp mới ra đời, như vậy mới phát triển được, những doanh nghiệp yếu kém thì phải chết, đó là chuyện bình thường. Không chấp nhận trả giá thì chúng ta không thể làm được.

22. TS Nguyễn Hữu Từ, Phó Chánh Văn phòng Trung ương

Vấn đề tái cấu trúc nền kinh tế, tôi vẫn cảm giác là mọi người phát biểu ý kiến mâu thuẫn nhau và còn rất lúng túng, rất băn khoăn là tái cấu trúc như thế nào. Tôi cho rằng vấn đề dài hạn cho chúng ta cấu trúc là vấn đề rất quan trọng, phải xét vấn đề từ trên xuống và kết hợp từ dưới lên. Cho nên chúng ta không thể sao nhãng một mặt nào cả, chúng ta chú trọng từ dưới lên cũng không đúng mà nếu ta chú trọng từ trên xuống thì cũng không đúng. Quan điểm của tôi, phải tái cấu trúc tổng thể nền kinh tế, trong đó tập trung 3 vấn đề mà nó có tính chất trọng tâm chứ không phải chỉ làm 3 vấn đề đó.

Ý kiến thứ hai, trong tái cấu trúc này tôi thấy có một câu chuyện là xem xét lại phân bổ nguồn lực thì chúng ta phải nhìn nguồn lực tổng thể, nếu chúng ta chỉ nhìn vào từng khu vực, từng lĩnh vực và phân định đâu là nguồn lực Nhà nước, đâu là nguồn lực tư nhân thì lại méo mó, cho nên nó có một sự đan xen cho hợp lý. Trong ngắn hạn thì nguồn lực phải được ưu tiên vào đâu, trung hạn thì ưu tiên vào đâu. Hiện nay trong câu chuyện ưu tiên, tôi thấy vẫn không được rõ ràng lắm trong Đề án tái cấu trúc. Chúng ta hầu như loay hoay câu chuyện bên trong đầu tư công, chứ có phải đặt đầu tư công trong tổng thể nguồn lực của xã hội, vấn đề đầu tư công về mặt tỷ trọng nên giảm xuống đến mức như thế nào. Quan điểm của tôi cho rằng tỷ trọng của đầu tư công có thể phải giảm xuống để cho các thành phần khác của xã hội tăng lên, nhưng đầu tư công đó là phải thò bàn tay của mình dài ra để kết hợp với nguồn lực đầu tư bên ngoài để thực hiện việc điều chỉnh nền kinh tế theo mô hình

tăng trưởng của mình; như thế thì mới hợp lý, chứ không phải cứ cắt công trình A, công trình B.

Đối với tái cấu trúc ngân hàng, hiện nay chúng ta chăm vào việc sắp xếp tổ chức, đảm bảo tính thanh khoản, nợ xấu chẳng qua là giải quyết thanh khoản với các ngân hàng. Chúng ta chưa quan tâm tới chuyện thị trường tài chính, thị trường ngân hàng như thế nào, làm sao định hướng lại ngân hàng hoạt động trên thị trường ngắn hạn, thị trường dài hạn phải phát triển như thế nào. Tôi thấy thị trường và thể chế của ngân hàng chưa được quan tâm. Trong giai đoạn vừa rồi ngân hàng làm nhiều việc rất tốt nhưng đó chỉ là ngắn hạn thôi còn nếu dài hạn mà cứ mệnh lệnh hành chính như thế này chẳng mấy chốc nó lại méo mó rồi lại dùng mệnh lệnh hành chính khác để sửa mệnh lệnh hành chính hiện nay. Tái cấu trúc doanh nghiệp, tôi thấy là câu chuyện rất quan trọng nhưng hiện nay cũng loay hoay. Bây giờ doanh nghiệp nhà nước không dám giải thể, không dám phá sản. Bởi vì không phải động chạm đến người lao động. Tôi nghĩ không trả giá thì không thể thành công được. Cho nên với khối doanh nghiệp nhà nước ngoài việc xác định vị trí những chỗ nào cần giữ, những nơi yếu kém thì phải mạnh dạn trong việc phá sản và giải thể, Nhà nước phải có nguồn lực để trợ giúp.

Ba vấn đề trên là trọng tâm nhưng vẫn chưa đủ. Vì có một vấn đề rất quan trọng đó là về vấn đề tài chính. Tôi thấy trong toàn bộ câu chuyện tái cấu trúc và phân bổ nguồn lực thì vấn đề tài chính hầu như chạy theo cái cũ, từ năm 1993 cho đến bây giờ là 2013 là 20 năm, trong khi đó đất nước phát triển, kinh tế phát triển, bao nhiêu nhiệm vụ đặt ra cho chính quyền Trung ương và địa phương là khác nhiệm vụ ngày xưa, ngân sách không thay đổi, cơ chế rất chậm. Hiện nay cá nhân tôi thấy đổi mới trong vấn đề tài chính rất chậm, tài chính hiện nay cứ loay hoay với chuyện nguồn thu, có tiền hay không có tiền. Bởi vì anh không đổi mới cơ cấu khác thì không thể có nguồn thu, không thể được đảm bảo yêu cầu ngân sách ngày càng cao, mỗi một nhiệm vụ đặt ra là một khoản tiền ngân sách đặt ra. Cho nên đổi mới phải có chuyện tái cấu trúc lại ngân sách và các chính sách, mà đổi mới chính sách là chính,

nhiệm vụ đó là cả ngắn hạn và dài hạn, không phải chỉ có việc ngắn hạn. Vừa rồi chúng tôi sơ kết 5 năm gia nhập WTO và 5 năm thực hiện Nghị quyết về chiến lược biển. Xung quanh chiến lược biển thôi là 28 tỉnh, thành phố ven biển yêu cầu của họ khác so với 20 năm trước, nhưng cơ cấu ngân sách của họ giống hệt với hơn 30 tỉnh còn lại, đương nhiên có chính sách cho nó nhưng không đạt thực tế vì nguồn lực tài chính và các cơ chế không theo kịp. Cho nên tôi thấy rất cần phải bổ sung vấn đề tái cấu trúc ngân sách và đổi mới cơ chế tài chính.

Vừa rồi có ý kiến tranh luận về trọng cầu và trọng cung. Tôi cho rằng trong lúc này chỉ trọng cầu hoặc trọng cung đều không đúng, phải trọng cả hai, nếu bây giờ trọng cầu thì bằng cách nào, ngân sách chỉ có chừng đó tiền, thu nhập của người dân chỉ có thế, lạm phát tăng lên, thu nhập xuống thì anh bảo trọng cầu cũng không làm được. Trọng cung một cách tổng thể cũng không được, bây giờ nói lãi suất ngân hàng cao doanh nghiệp không tiếp cận được nhưng thực sự các doanh nghiệp không có nhu cầu vay vốn nhiều, bởi vì không có đầu ra, đầu vào yếu thì ta hỗ trợ đầu vào, nhưng bây giờ đầu ra không có thì đầu vào có khi 0% doanh nghiệp cũng không dám vay.

Chúng tôi cho rằng các ngành, các cấp, các đơn vị phải tính đến việc chớp cơ hội, khi có cơ hội phải tạo mọi ưu đãi để các doanh nghiệp có cơ hội; chính sách trong nước của chúng ta như thế nào để cho các cơ hội đều được khai thác.

23. TS Lưu Bích Hồ, Chuyên gia kinh tế

Tôi cũng muốn làm thế nào để thể hiện vai trò của Quốc hội trong tái cấu trúc, tái cơ cấu này mạnh lên. Tôi ủng hộ Bản tin kinh tế vĩ mô của Ủy ban kinh tế của Quốc hội nói rằng nền kinh tế đang trong vòng lẩn quẩn, tôi diễn đạt cách đây nhiều tháng rồi, nhìn chung là mấp mô chưa thấy đáy ở chỗ nào. Anh Tuyên bảo cố gắng cuối năm nay, tôi không tin cuối năm nay là đến đáy, tôi hy vọng đến năm 2015 thì mới có thể hết phần lẩn quẩn. Nguyên nhân bởi vì chúng ta chủ yếu vẫn là chữa cháy, đối phó với tình hình thôi, tôi lấy ví dụ khi giải quyết nợ xấu hay vấn đề vàng vẫn còn lằng nhằng lắm, thậm chí giải quyết vấn đề

vấn chồng lên vấn đề cho nên chúng ta chỉ lo chống đỡ thôi chứ chưa lo được vấn đề cơ bản. Theo tôi còn có nhiệm vụ quan trọng nữa chống tham nhũng theo Nghị quyết trung ương 4 xây dựng Đảng, tập trung làm tốt được thì chúng ta có thể yên tâm.

Tôi xin nói cụ thể, trước hết Đề án tái cơ cấu không đến nỗi quá tồi, những cái tốt cũng là khá rồi, vấn đề là nhìn tổng thể, Đề án này mang tính kỹ thuật nhiều, những tính chính trị, kinh tế, chúng ta nghiên cứu thêm. Tôi thấy phải đổi vị trí, giao nhiệm vụ chỉ đạo, giám sát, điều phối cho Quốc hội, tất nhiên như vậy có thể không phù hợp hoàn toàn với pháp chế hiện nay của chúng ta, nhưng Quốc hội đưa ra pháp luật thì Quốc hội sửa. Vấn đề là phải lập ra một Ủy ban đặc biệt, liên kết lại các Ủy ban trong Quốc hội và phối hợp với Ban kinh tế Trung ương Đảng, phối hợp với Chính phủ có một Ủy ban đặc biệt để trước mắt là giám sát, thứ hai là điều phối và thứ ba là đánh giá và xem xem không được thì phải điều chỉnh. Tôi thấy đề án này về mặt pháp lý mà nói thì một quyết định của Thủ tướng thì thấp quá, cả Đề án to như thế này Quốc hội không quyết, như vậy là Quốc hội đi làm tư vấn cho Chính phủ. Đề nghị Quốc hội phải có nghị quyết, một quyết định gì đó, không thể để tính pháp lý ở mức thấp như vậy. Còn cần phải sửa lại, cần phải bổ sung như thế nào thì trong quá trình đó chúng ta sẽ làm tiếp.

Tôi dự báo đến năm 2015 may ra mới thoát được tình hình hiện nay và đặt ra một mô hình cho tái cơ cấu để đi tới 5 năm sau chúng ta làm tốt hơn, hoàn thiện và hết kế hoạch 5 năm sau đến năm 2020 mới hy vọng tái cơ cấu thành công. Đó là cả sự nghiệp không thể đơn giản được, không sốt ruột được nhưng phải rất tích cực mới làm được. Đề án có một nhược điểm là Chính phủ duyệt không ghi rõ bước đi thế nào, đề nghị phải ghi rõ tổng thể mục tiêu của tái cơ cấu đến năm 2015 chúng ta làm được đến đâu, phân công một số việc cho một số người, đơn vị, doanh nghiệp, bộ đến năm 2015 làm được việc gì, văn bản pháp chế, pháp quy gì. Đó là nguyện vọng thiết tha, tôi suy nghĩ nhiều tháng nay rồi, tôi hy vọng rằng tình thế buộc chúng ta phải làm và làm sớm chừng nào hay chừng đó.

24. TS. Trịnh Quang Anh, Giám đốc Trung tâm NCKT, Tập đoàn Đầu tư phát triển Việt Nam

Một, nợ xấu xấu đến cỡ nào? Hai, căn nguyên của nợ xấu? Ba, giải pháp chữa trị? Cuối cùng tôi có một thông điệp.

Về nợ xấu, có nhiều tầng, nhiều con số. Một là do các tổ chức tín dụng báo cáo; thứ hai do cơ quan chức năng là Ngân hàng Nhà nước qua thanh tra giám sát từ xa, một con số dường như gấp đôi con số của các tổ chức tín dụng báo cáo; thứ ba chính là nợ cơ cấu lại, bản chất nợ cơ cấu lại theo Quyết định 780, nợ của Vinashin, Vinalines, thực chất đó là nợ xấu, con số đó đơn vị là vài trăm ngàn tỷ; thứ tư là nợ xấu thực, những khoản nợ thực chất đã “chết” đang còn “ẩn nấp” trong nhóm nợ cần chú ý. Vậy nợ xấu thực cỡ nửa triệu (500.000) tỷ đồng. Nhưng chúng ta mới nói đến nợ xấu, bây giờ một thuật ngữ mới là tài sản xấu. Tất cả giấy tờ có giá mà thị trường đang sụt giá có phải là tài sản xấu không? Những tài sản đó cũng phải được xem xét. Tôi nghĩ nợ xấu là đáng sợ, nhưng quan trọng hơn nó còn tiếp tục đáng sợ hơn. Nguyên nhân là triển vọng kinh tế tiếp tục xấu, nguyên nhân sợ hãi nhất là sự đổ vỡ lòng tin, đằng sau đổ vỡ lòng tin là bất tin.

Về căn nguyên của nợ xấu, nguyên nhân người ta đổ lỗi cho là các ngân hàng thương mại tham lam và bậy bạ, các khách hàng vay vốn tham lam và bậy bạ, thậm chí người ta đổ tiếp là Ngân hàng Nhà nước quản lý lỏng lẻo, yếu kém. Tôi cho rằng tất cả những thứ đó đúng, nhưng hoàn toàn chưa đủ. Tôi cho nguyên nhân sâu xa nằm ở yếu tố nội tại của nền kinh tế mà do bất cập trong năng lực điều hành kinh tế vĩ mô của Chính phủ nhiều năm rồi.

Tôi nói giải pháp của mọi giải pháp, vấn đề con người, chúng ta không né tránh được chuyện đó. Làm sao mà ngành ngân hàng có đủ khả năng để có thể giải quyết được những khó khăn về kinh tế, trong đó có vấn đề nợ xấu. Ở đây cả hệ thống chính trị phải vào cuộc, phải giải quyết vấn đề sâu xa, nội tại, căn nguyên.

25. TS. Nguyễn Văn Giàu, Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội

Xin lưu ý, việc đánh giá và phân loại tín nhiệm cũng như công bố thông tin nằm ở trong quy chế, trong thể chế hay nói cách khác theo thông lệ quốc tế và các quy định chặt chẽ của hệ thống pháp luật của Việt Nam, chứ không phải nhìn ở góc độ này hay khía cạnh khác mà chúng ta đánh giá để công bố các thông tin.

Diễn đàn là đưa ra các ý kiến, nhưng tôi cũng muốn nhắc nhở một điều như thế, số mà anh Quang Anh đưa ra, tôi cũng không biết cơ sở pháp lý nào, nhưng theo Báo cáo của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước và tài liệu tôi có trong tay là nợ xấu theo số hạch toán theo pháp luật của Việt Nam mà các tổ chức tín dụng báo cáo cho ngân hàng Nhà nước theo đúng luật thì nợ xấu đến nay là 4,46%, diễn biến cao nhất của nợ xấu hạch toán là quý 3 năm 2012 là 4,93%, còn số mà anh Quang Anh phát biểu là theo số liệu giám sát từ xa của cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng. Con số này theo Ngân hàng Nhà nước báo cáo cuối năm 2012 là 7,8% và đến thời điểm mới nhất do Thống đốc Nguyễn Văn Bình công bố là 6%. Tôi muốn đặt lại vấn đề này cũng hết sức thận trọng vì khi chúng ta công bố thông tin, chúng ta là những chuyên gia, các nhà kinh tế muốn minh bạch toàn bộ và chúng ta cũng muốn làm thế nào tạo lòng tin trong xã hội thì chúng ta phải đưa ra những giả thuyết thuyết phục, lập luận, cơ sở chắc chắn trên căn cứ vào các số liệu và hệ thống pháp luật của chúng ta. Về dự báo và nhận định kinh tế 2013, hôm qua có nhiều luồng ý kiến là có thể xấu đi, cũng có ý kiến chưa bình luận xấu hay tốt, đáy hay không đáy. Theo tôi những vấn đề này đề nghị phóng viên báo chí rất thận trọng để phân tích việc này. Tóm lại tôi muốn đưa ra thông điệp: việc đánh giá mục đích, độ tín nhiệm hay là trong các mục tiêu, chỉ tiêu kinh tế thì theo thông lệ quốc tế nhưng ở Việt Nam thì phải theo thể chế của Việt Nam và theo pháp luật Việt Nam.

26. TS. Lê Đăng Doanh, Chuyên gia Kinh tế

Tôi đánh giá Diễn đàn này là một trong các diễn đàn có chất lượng tốt nhất với tinh thần khoa học và xây dựng. Ở nước ta có rất nhiều hội

thảo, tôi nghĩ đây là một trong những diễn đàn có chất lượng, có trách nhiệm. Tôi xin đóng góp thêm một góc độ của công cuộc tái cấu trúc. Theo tôi ở Việt Nam chúng ta đang đối mặt và cần phải tái cấu trúc thể chế của chúng ta. Có cuốn sách của một học giả của trường đại học Harvard viết vào tháng 2/2012: “Tại sao các quốc gia thất bại”, ông ấy đưa ra một nhận định rất quan trọng, tức là mức độ thịnh vượng của một dân tộc phụ thuộc vào hệ thống chính trị và hệ thống thể chế của dân tộc ấy. Ông cũng đã chứng minh được cách mạng khoa học, công nghệ và vốn con người cũng không thể sử dụng được và thể chế tệ hại thì cũng không thể phát huy được quyền tư hữu. Cuộc thảo luận ngày hôm nay đều chứng minh rằng chúng ta cần phải xem xét một cách nghiêm túc hệ thống thể chế của chúng ta làm sao để cho hệ thống này phát huy được sức sáng tạo và tiềm năng của dân tộc.

Hiện nay chúng ta mới chỉ nói đến tái cấu trúc kinh tế, nhưng theo tôi chúng ta cũng rất cần phải đánh giá có tính chất hệ thống, khách quan và rõ ràng hơn nữa về hệ thống thể chế và đề ra một đề án rất căn cơ, có hệ thống, có bước đi về tái cấu trúc thể chế của chúng ta. Tôi nghĩ rằng vấn đề trách nhiệm cá nhân là rất quan trọng, các Nghị quyết Đại hội, của Trung ương, của Bộ chính trị thì có hiệu lực rất lớn nhưng hiệu lực pháp lý của nó như thế nào. Nếu như trong một thể chế không làm rõ trách nhiệm cá nhân thì thể chế đó không có hiệu lực rõ ràng. Tôi đề nghị phải quy định rất rõ về trách nhiệm cá nhân và người quyết định, người ký phải chịu trách nhiệm. Thứ hai là thể chế của chúng ta có hiện tượng vừa đá bóng, vừa thổi còi rất phổ biến, từ ngành giáo dục, y tế, kinh tế rồi làm đường v.v.... Bộ ấy ra quyết định làm đường sau đó chính Bộ ấy lại xem xét chất lượng như thế nào, không có sự giám sát độc lập, ngay cả hội đồng giám sát độc lập đó cũng không rõ ràng. Tôi nghĩ chúng ta dựa vào dân chủ hình thức, không thực chất, đã đến lúc chúng ta phải chấm dứt việc vừa đá bóng, vừa thổi còi, cần phải có những hội đồng, những chuyên gia độc lập, xem xét, giám sát, phát biểu ý kiến, những người ấy không phụ thuộc vào quyền lực hành chính, các cơ quan thực hiện thì lúc ấy người ta mới có thể có ý kiến được. Ví dụ báo cáo về chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của VCCI thực hiện là

một trong các ví dụ rất tốt của việc sự đánh giá độc lập, khách quan. Nên hình thành những tổ chức, những đánh giá như vậy, có sự đánh giá, phải giám sát để chúng ta nắm được thực sự tình hình, chứ không phải chúng ta dựa trên một số các con số ảo, chúng ta đi đến những nhận định và đánh giá không rõ ràng.

Một điều nữa, năm 2005 đã có đề nghị là có Luật về quyền tiếp cận thông tin, nhưng cho đến bây giờ Luật đó tôi thấy chưa được xem xét, Luật về hội cũng chưa được xem xét. Tôi muốn đề nghị, bổ nhiệm cán bộ là một trong các điều hết sức quan trọng, hãy phát huy vai trò của Quốc hội, hãy phát huy vai trò của các Ủy ban của Quốc hội, nên mời những ứng cử viên vào các chức danh quan trọng mà Quốc hội quyết định thì trước khi được bổ nhiệm phải qua sự giám sát, phỏng vấn, cho ý kiến của Ủy ban của Quốc hội. Kinh nghiệm của Trung Quốc mời một Hội đồng độc lập đánh giá về một tập đoàn, sau đó đưa ra 10 tiêu chí, sau đó công bố những ứng cử viên nào muốn làm Giám đốc tập đoàn này thì nộp đơn và sau đó Bộ trưởng lập một Hội đồng khác để phỏng vấn ông này, song rồi bỏ phiếu kín, trên cơ sở đó thì Bộ trưởng bổ nhiệm theo nhiệm kỳ 3 năm, nói rất rõ chế độ được hưởng, trách nhiệm phải chịu, chế tài xử lý... nếu năm thứ hai anh không làm được việc theo thỏa thuận, mời anh đi làm việc khác. Tôi đề nghị việc dân chủ, công khai và khắc phục tình trạng vừa đá bóng, vừa thổi còi này là hết sức quan trọng và bác sỹ giỏi cũng không thể tự phẫu thuật chính mình, hãy tổ chức các cơ chế, các thể chế có tính chất độc lập hoạt động như Kiểm toán Nhà nước. Tại sao Tổng cục thống kê lại không được quy định trong luật để hoạt động giống như Kiểm toán Nhà nước, nếu Tổng cục thống kê hoạt động một cách độc lập thì phải chăng, chúng ta có thể có được những cái thông tin đáng tin cậy hơn. Tôi cũng rất đồng ý với Bà Victoria Kwakwa là phát huy vai trò của Quốc hội. Tại sao bây giờ chúng ta không có Luật đầu tư công, tại sao đến bây giờ chúng ta chưa có Luật về cổ phần hóa, tại sao một quyết định quan trọng như tái cấu trúc của các Tập đoàn lại là quyết định của Thủ tướng Chính phủ, chứ cũng không phải là một Nghị định của Chính phủ v.v...

Điểm cuối cùng tôi xin báo cáo là ngoài Đề án tái cấu trúc mà anh Cung đã trình bày, anh Tuyển đã có nói thì tôi đề nghị nên có một đề án tái cấu trúc thể chế của chúng ta và cần phải có một sự phân tích đầy đủ và có những bước đi thích hợp. Tôi nghĩ không phải là một vấn đề lớn lao mà chúng ta không làm được, hiện nay đang thảo luận về sửa đổi Hiến pháp, chúng ta nên có những biện pháp làm ngay, thích hợp để chúng ta nâng cao chất lượng quản lý của Nhà nước.

27. Bà Phạm Thị Thu Hằng, Tổng thư ký Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (có bài in trong Kỷ yếu)

28. Ông Nguyễn Cảnh Nam, Tập đoàn Công nghiệp Than và khoáng sản Việt Nam (có bài in trong Kỷ yếu)

29. TS. Nguyễn Đình Cung, Phó viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Đề án tái cơ cấu thực ra nói từ lâu, thảo luận nhiều cấp và tất cả chúng ta đây đều có cơ hội để tham gia, cá nhân tôi cho rằng nó cũng chưa thực sự hoàn hảo nhưng có lẽ nó cũng là phương án tốt nhất trong thời điểm hiện nay. Chúng ta đã xác định được định hướng, xác định được mục tiêu, xác định được làm thế nào tuy nhiên là khi nào thì chưa cụ thể. Các đề án thành phần như đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, tái cơ cấu ngân hàng và ở mức độ nào đó là tái cơ cấu đầu tư công thì đã có xác định nhưng chưa thực sự hoàn hảo nhưng làm lại thì kéo dài thêm thảo luận, kéo dài thêm thời gian triển khai thực hiện.

Vấn đề loay hoay giữa tăng trưởng ngắn hạn với lạm phát. Tôi cho rằng mục tiêu năm nay tăng trưởng phải cao hơn, lạm phát thấp hơn, đó là một thông điệp nhất quán. Nếu cứ kiến nghị rằng năm nay lạm phát không lo, như thế thì phải lo thêm tăng trưởng, cho nên phải nói chỗ này, phải coi chỗ kia thì tạo ra một sự không nhất quán. Với cơ cấu hiện nay, với nền kinh tế trì trệ như thế này, có bơm thêm tiền hay gì đó đều không có tác dụng về thúc đẩy tăng trưởng. Tôi cho rằng đây là điều mà chúng ta nên lưu ý, cá nhân tôi cho rằng những giải pháp điều chỉnh về cầu trong bối cảnh hiện nay không có tác dụng. Chính vì vậy, chúng ta phải thay đổi nhiều hơn về phía cung. Thay đổi về phía

cung, chính sách không có cách nào hơn bằng thị trường hàng hóa, mở rộng quyền tự do kinh doanh và thị trường, không níu kéo giá, bởi thị trường điều chỉnh ông nào không chịu được giá xuống thì ông phải ra khỏi thị trường, còn những người có sáng tạo, có sáng kiến, người ta sẽ làm tốt hơn và như thế thì nguồn lực mới lưu chuyển được, kể cả về nhân sự, kể cả về tiền vốn, kể cả về tài sản và thị trường tài sản lúc này mới vận hành được và lúc này mới phân bổ được nguồn lực.

Tôi hoàn toàn đồng ý với anh Giàu, tất cả mọi phân tích thế này phải chuẩn mực, không thể nói theo ý của mình được, trong nghiên cứu đề tài khoa học thì được, nhưng nói về chính sách là phải chuẩn mực. Chúng ta cũng cần thảo luận nhiều hơn nữa trong giới chuyên gia để thực sự có một tiếng nói tương đối thống nhất.

30. Bà Phạm Chi Lan, Chuyên gia kinh tế

Thứ nhất, chuẩn bị đề án tái cơ cấu thực ra từ cách đây 5 năm, chứ không phải đến bây giờ. Nhưng chúng ta để mất thời gian nhiều quá. Anh Trần Du Lịch nói là chúng ta đã để mất thời gian và lỡ cơ hội, nhưng tôi muốn nói thêm ý không phải chỉ mất thời gian và lỡ cơ hội, nhất là cơ hội WTO, cơ hội khác nữa, mà chúng ta lại làm cho các vấn đề trở nên nghiêm trọng hơn rất nhiều và tạo thêm rất nhiều thách thức cho chúng ta trong việc thực hiện tái cơ cấu. Tôi chỉ muốn nói lên mấy mặt thách thức chính:

- Tồn thất về nguồn lực rất lớn, trong đó nguồn lực lớn nhất là doanh nghiệp, đội ngũ doanh nghiệp như một đồng chí nói hôm qua, là một sản phẩm rất quý của cả quá trình đổi mới thì không phải chỉ số chết đi, hơn 100 nghìn doanh nghiệp trong 2 năm vừa qua cộng lại mà nó là yếu đi của toàn bộ lực lượng doanh nghiệp. Doanh nghiệp Nhà nước trong những năm vừa rồi cũng bị tổn thất rất nặng.

- Mất lớn thứ hai của chúng ta trong thời gian vừa qua là làm cho các nhóm lợi ích mạnh lên, trở thành gánh nặng cũng như cản trở cực kỳ lớn cho đổi mới hiện nay. Nhóm lợi ích không phải chỉ ở khu vực doanh nghiệp Nhà nước, tôi thấy FDI cũng có nhóm lợi ích, cũng đi vận động, cũng đi lobby kinh lắm để bảo vệ lợi ích, hay trong khu vực tư

nhân cũng nổi lên một số đại gia, nổi lên nhóm quan hệ lợi ích với các vị lãnh đạo, các cấp khác nhau, đâu phải là tài năng kinh doanh. Rõ nhất là những người giàu ở Việt Nam trong danh sách của vnexpress thì toàn là những người về bất động sản, chứ có doanh nghiệp nào về công nghệ giàu lên đâu, kể cả ông chủ tập đoàn công nghệ hân hoi, nhưng giàu của ông là về bất động sản, chứ không phải bằng công nghệ.

- Năng lực thể chế của chúng ta trong mấy năm vừa rồi cũng bị bào mòn đi rất nhiều. Trước đây chúng ta cũng đã có một thời gian đã làm được khá tốt, phát động được những cải cách hành chính, thay đổi đi vào tăng cường năng lực. Nếu nói về bằng cấp thực sự, tức là được đào tạo kể cả của các chương trình nước ngoài thì có lẽ chưa bao giờ đội ngũ cán bộ Nhà nước của chúng ta ở các cấp được đào tạo nhiều như bây giờ, nhưng năng lực thực tế như thế nào, đã đáp ứng so với yêu cầu phát triển chưa?

- Tôi cảm nhận và rất lo là niềm tin và sự chia rẽ nặng nề thêm trong xã hội, cộng đồng doanh nghiệp cũng vậy, bây giờ hô hào hợp tác với nhau và rất khó khi 3 khối doanh nghiệp Nhà nước, doanh nghiệp tư nhân, FDI và mỗi anh đi một đường, không liên kết được với nhau, bản thân các doanh nghiệp cũng vậy, giành giật nhau, chia rẽ trong xã hội rất lớn, phân tầng trong xã hội hiện nay về thu nhập cũng như về tài sản chưa bao giờ lớn như bây giờ. Niềm tin thì đây không phải chỉ niềm tin của xã hội đối với Nhà nước không thôi, mà bản thân niềm tin của xã hội với nhau, niềm tin giữa con người với nhau, niềm tin về tương lai. Khi không có niềm tin, niềm tin ở điểm thấp như thế này thì để phát động một thay đổi mạnh mẽ tái cơ cấu cũng không dễ dàng có thể đạt được.

Chúng ta không thể kéo dài, chậm trễ thêm được nữa trong tái cơ cấu. Tái cơ cấu phải trở thành một chủ trương thực sự kiên định, thực sự nhất quán từ trên xuống dưới để có thể làm được. Tôi muốn nói tái cơ cấu tất nhiên phải có sự trả giá, trước hết phải có những khoản chi phí nhất định, và lại trả giá ở đây thì tôi hiểu nó sẽ ở những nhóm lợi ích, chứ còn cái được thì được cho toàn xã hội, được cho đông đảo người dân. Tôi nghĩ điều đó phải làm và phải xác định như vậy.

Trong đề án tái cơ cấu, tôi không nói một chữ nào đến an sinh xã hội, các vấn đề về lao động. Nói đến tái cơ cấu, nhưng không nói đến tác động của nó có thể có và chúng ta sẽ phải đặt vấn đề về an sinh xã hội như thế nào, ảnh hưởng tới người lao động thì phải đề cập, phải tính đến; nên bổ sung thêm vào trong chương trình hành động cụ thể, chứ còn bây giờ xóa đi làm lại từ đầu là không thể được, giờ mới viết lại thì đến bao giờ cho xong. Phải nói trong quá trình làm Đề án đã có sự tư vấn rất rộng rãi trong các doanh nghiệp, các ngành khác nhau, các địa phương khác nhau, cho nên có sự tham vấn rộng rãi, tức là có sự tham gia của xã hội vào đó thì nó đảm bảo cho chương trình nó tốt, đúng là phương án gọi là tốt nhất trong thời điểm hiện nay và vì vậy, chúng ta bằng lòng với cái hiện có để bắt tay vào làm, cái nào chưa được thì chúng ta bổ sung.

Về vai trò của Quốc hội, tôi đề nghị:

- Tập trung mạnh vào cải cách thể chế, tôi rất mong Quốc hội chủ động tối đa, buộc các cơ quan Chính phủ phải làm. Những luật nào chưa có thì Quốc hội chủ động yêu cầu đưa vào chương trình và giám sát tối đa để việc sửa đổi về luật pháp liên quan đến thể chế, liên quan đến phục vụ cho tái cơ cấu. Đặc biệt là lần này chúng ta đang bàn đến sửa đổi Hiến pháp, đang bàn đến một số luật quan trọng như Luật đất đai liên quan vô cùng lớn đến những chuyện này cho nên chúng ta phải làm tốt nhất, có cái nhìn xa hơn để có thể quyết định mạnh dạn hơn về sửa đổi luật. Tôi thuộc về nhóm mong muốn Luật đất đai sửa đổi theo hướng công nhận ít nhất là 3 hình thức sở hữu: sở hữu nhà nước, sở hữu cộng đồng, sở hữu tư nhân về đất đai, đặc biệt là đất đai của nông dân. 20 năm chúng ta mới sửa Hiến pháp một lần, nếu lại chờ đến 20 năm nữa mới đặt lại vấn đề đất đai thì tôi sợ là quá muộn. Nếu năng lực của Nhà nước chưa làm được thì phải tăng cường năng lực lên để làm chứ không thể bắt xã hội chờ bao giờ năng lực Nhà nước có đủ thì mới làm.

- Tôi mong muốn Quốc hội phải thật mạnh mẽ để đầu tư công cũng như phân bổ ngân sách phải làm tốt hơn. Tinh thần chung đối với ngân sách tôi mong là làm được cả việc giảm tận thu từ dân nhiều quá, đồng

thời giảm chi, phải tiết kiệm, nếu chỉ lo đầu tư giảm xuống không thì cũng không đủ, ngoài ra cũng phải thu được những nguồn đang bỏ sót. Ví dụ nguồn thu của nước chủ nhà trong các dự án của dầu khí ở nước ngoài ở Việt Nam, hiện nay đang để cho PVN đứng ra thu và được giữ lại 50%, trong khi đáng lẽ phải huy động về ngân sách tối đa, tôi nghĩ có thể chỉ được được để lại 5% vì đứng ra thu hộ cho Nhà nước thôi, nếu đưa khoản thu đó vào ngân sách đó thì có thể miễn thuế hoặc giảm phí cho rất nhiều các lĩnh vực khác trong xã hội.

- Tôi không tán thành ý kiến là giao đề án tái cơ cấu sang cho Quốc hội làm, thực ra cũng không đúng chức năng, nhiệm vụ. Chúng ta phải bám vào nhiệm vụ của ai người đó phải làm, làm chưa được thì phải ép cho làm tốt, chứ không phải làm không được thì người khác làm thay. Quốc hội tăng cường giám sát tối đa. Quốc hội giám sát không phải chỉ bằng cách nghe các bộ báo cáo hoặc nghe Chính phủ báo cáo mà phải dựa tối đa vào dân để thực hiện việc giám sát Chính phủ tốt hơn, đơn đốc Chính phủ thực hiện chương trình tái cơ cấu cho tốt. Trong tái cơ cấu tôi chỉ muốn đề nghị chú ý vào 2 xu hướng có thể lợi dụng tái cơ cấu. Thứ nhất là hiện nay có vẻ như tái cơ cấu quay về cái cũ, không phải sang cái mới như chúng ta mong muốn về hiệu quả, về chất lượng. Thứ hai, không chừng tái cơ cấu lại là một cơ hội để tăng cường thêm lợi ích cá nhân. Bây giờ phải bỏ các lĩnh vực đầu tư ngoài ngành tập trung vào cốt lõi, những kênh ngon lành nhất thì lại gạt ra ngoài bán ra cho các công ty tư hoặc các công ty sân sau; còn những cái nào là gánh nặng cho kinh tế thì vẫn giữ lại cho Nhà nước gánh, điều đó là phải cẩn thận. Nếu không giám sát thì lần này nhà nước bị mất tiếp nhân danh tái cơ cấu để thu vén cho lợi ích riêng.

- Nên chăng lần này Quốc hội đề nghị Chính phủ có chương trình hành động cụ thể, chọn ra mấy lĩnh vực đặt mục tiêu yêu cầu rõ ràng là bắt tay vào làm ngay. Ví dụ Tập đoàn A, tập đoàn B, nếu còn kéo dài thêm kiểu tái cơ cấu như thế này thì Nhà nước còn phải bỏ tiền thêm vào, liệu họ có tái được cái gì hay không hay là lại mất thêm một số nghìn tỷ nữa. Tôi cho đã đến lúc đặt vấn đề thẳng thừng có những doanh

nghiệp bán hẵn đi thì còn có giá trị, càng để lâu tài sản càng mất giá trị và chẳng còn gì để thu lại được trong khi tiền vẫn có thể phải đổ tiếp vào. Quốc hội nên có một số chương trình chọn lọc yêu cầu Chính phủ làm cho bằng được và chịu trách nhiệm đến cùng, làm rõ địa chỉ ai chịu trách nhiệm về việc đó, nếu không làm được thì Quốc hội dùng quyền của mình bãi nhiệm đối với người đứng đầu phụ trách nội dung đó. Nếu không bắt đầu mạnh mẽ thì rất khó có được tín hiệu tốt để tạo niềm tin cho xã hội cũng như cảnh báo cho những đơn vị nào còn muốn trì hoãn tái cơ cấu.

31. TS. Cao Sỹ Kiêm, Ủy viên Ủy ban Kinh tế

Tôi xin đề nghị chúng ta phải tỏ thái độ rõ ràng về những vấn đề chúng ta nêu lên để có những kết quả tương xứng. Riêng vấn đề tái cơ cấu, tôi căn cứ vào trình bày của 4 diễn giả, tôi thấy như thế là phải làm lại. Tôi đề nghị 4 vấn đề, việc này Quốc hội phải làm và trước hết Ủy ban Kinh tế phải làm trước.

Thứ nhất, tôi đề nghị anh Tuyền phân tích sâu cho, những việc không đạt yêu cầu là gì, nếu làm là sẽ hỏng là thế nào. Tôi đề nghị anh Tuyền nên cung cấp tài liệu này cho Ủy ban để người ta có lý lẽ người ta nói, cần bổ sung cái gì, cần làm thêm cái gì, cần phải tránh cái gì, cần phải điều chỉnh cái gì.

Thứ hai, chúng ta thường làm ngược bây giờ có làm xuôi được không.

Thứ ba là phần xã hội có thêm vào không.

Thứ tư là xây dựng lộ trình từ nay đến 2015 làm cái gì, tập trung vào năm, sáu vấn đề, tôi đề nghị phải làm rõ vấn những đề này trước khi chúng ta triển khai. Phải bàn phân tích ngay, trước hết là ý kiến các ý kiến chuyên gia, sau đó là cơ quan chức năng phải làm nghiêm túc và các cơ quan quyết định phải có lắng nghe lại trước khi chúng ta triển khai.

32. Ông Trương Đình Tuyền, Nguyên Bộ trưởng Bộ Thương mại

Tôi sẵn sàng làm việc ấy nếu như Quốc hội yêu cầu, tuy nhiên tôi nhắc lại tôi vẫn giữ quan điểm là chúng ta hầu như chưa làm gì, nếu cứ

làm theo các đề án đã có thì không có hiệu quả. Ở đây có hai sự phân biệt, phân biệt thứ nhất là nội dung của tái cơ cấu từ nay đến 2015 rõ ràng không phải là đề án tái cơ cấu hợp lý, chúng ta chưa có đề án nào tái cơ cấu đầu tư công ngoài chỉ thị 1792/CT-TTg rà soát lại các dự án để bảo đảm cân đối ngân sách, không phải đề án đầu tư công; đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước chủ yếu là cổ phần hóa và thoái vốn, một số doanh nghiệp trước đây Thủ tướng nắm, tới đây chia về cho các bộ, chúng ta quay lại với cái mà lâu nay chúng ta đã làm, rõ ràng không giải quyết được gì cả. Tái cơ cấu ngân hàng thì tôi thấy mới chủ yếu là nhằm mục tiêu là nâng cao khả năng thanh khoản của hệ thống ngân hàng, không có nguyên tắc cơ bản của tái cơ cấu hệ thống ngân hàng gắn với việc tái cơ cấu nền kinh tế một cách hợp lý, nếu làm ra đề án đấy thì rõ ràng không hiệu quả. Cách xây dựng Đề án tổng thể cũng là vấn đề cần thảo luận từ quan điểm, mục tiêu, các bước đi, chi phí.

33. TS. Trần Du Lịch, Ủy viên UBKT

Liên quan đến vấn đề tái cơ cấu, tôi không nghĩ Đề án này tuyệt vời, cũng không nghĩ rằng bỏ, quan điểm của tôi như vậy. Tiếc rằng một số nội dung chưa quán xuyên được quan điểm thôi, trong điều kiện như vậy làm như thế cũng được rồi, không cầu toàn. Cái lớn nhất hiện nay là những giải pháp thực chất, là nhiệm vụ chứ không phải giải pháp. Những cái đó chúng ta tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện để làm. Trong báo cáo của tôi, có 9 nội dung kiến nghị, vấn đề xử lý tái cấu trúc tập đoàn, tổng công ty nhà nước, tôi có hai đề nghị:

- Với mô hình PPP tôi đề nghị những doanh nghiệp nhà nước bây giờ thoái vốn những dự án làm hạ tầng, những dự án đó coi như phần đó là phần góp của Nhà nước và kêu gọi tư nhân làm tiếp phần Nhà nước góp.

- Từ thực tế ở miền Trung, tôi đề nghị bây giờ tất cả các cảng nên cổ phần hóa, nếu cổ phần hóa cảng mà Nhà nước giữ 70-80%, 50% doanh nghiệp cũng không làm, nếu Nhà nước giữ dưới 30% là tư nhân làm hết, chúng ta có mạnh dạn vậy không, nên cổ phần hóa để cho tư

nhân ít nhất là 70% Nhà nước chỉ 30% mới làm được. Tôi đề nghị trong PPP về hạ tầng và hệ thống cảng có thể làm được.

Chúng ta thảo luận khá nhiều về tổng cung, tổng cầu, 5 năm trở lại đây chính sách kinh tế vĩ mô Việt Nam chủ yếu là chính sách đối phó với bất ổn, vì đối phó với bất ổn, chính sách giống như đau đâu chữa đó. Nền kinh tế trong một năm chuyển đổi từ thái cực nọ sang thái cực kia, kích cầu rồi lại cắt giảm, siết chặt tổng cầu, doanh nghiệp sao theo kịp. Nguyên tắc là Nhà nước không làm thay doanh nghiệp, nhưng Nhà nước không tạo chính sách, tạo mối lo cho doanh nghiệp quá lớn như vậy. Chính sách tạo ra như vậy, tôi đề nghị Nhà nước phải hỗ trợ thị trường để có thể tái cấu trúc, có thể nhiều doanh nghiệp chết nhưng cũng là cơ hội cho doanh nghiệp phát triển phát triển mới tốt hơn, chấp nhận thiệt hại này chúng ta tập trung giải quyết vấn đề là hệ quả xã hội, vấn đề thất nghiệp. Tôi kiến nghị Ủy ban kinh tế của Quốc hội chủ động xem việc Chính phủ dự kiến đề xuất một số chính sách mà thuộc thẩm quyền Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Quốc hội như vấn đề thuế, chúng ta có chấp nhận không và kiến nghị để làm cái này trong thời gian tới. Đề nghị Ủy ban Kinh tế kỳ họp tới đi giám sát, khảo sát một loạt các doanh nghiệp thuộc đối tượng đó, xem có tiếp cận được tín dụng hay không.

Về hỗ trợ thị trường bất động sản, quan điểm của tôi là không hỗ trợ doanh nghiệp mà hỗ trợ người mua nhà mà chỉ nhà phổ thông, phân khúc nhà cao cấp để thị trường tự điều chỉnh. Tôi cho rằng, chủ động giải quyết một số vấn đề về thuế, tiếp cận tín dụng,... nếu tập trung có thể làm và có thể củng cố niềm tin thị trường năm 2013 thì năm 2014 ổn định, tôi nghĩ rằng không đến nỗi gì mà quá bi quan.

34. Ông Vũ Hoài Bắc, Chủ tịch kiêm Tổng giám đốc Công ty tư vấn GHC

Tôi hoàn toàn đồng ý với các trọng tâm của đề án tái cấu trúc nền kinh tế, tôi đồng ý vì đơn giản chúng ta không thể làm khác. Về vấn đề vai trò chủ đạo của doanh nghiệp nhà nước thì chúng ta phải làm rõ ngữ cảnh cũng như khuôn khổ, những tiêu chuẩn, thước đo mà chúng ta

đánh giá, cái nào là vai trò chủ đạo, chủ đạo trong những phạm vi nào, khuôn khổ nào. Tôi khẳng định quan điểm cá nhân trong hoàn cảnh, bối cảnh của Việt Nam, trong giai đoạn bước đệm mà tôi không biết kéo dài bao nhiêu năm thì doanh nghiệp nhà nước vẫn phải tiếp tục đóng vai trò chủ đạo. Chúng ta phải tạo cơ chế nào cho doanh nghiệp vừa và nhỏ phát triển, để thúc đẩy đề án tái cấu trúc, tạo ra ổn định khác. Nếu chúng ta không đề cập đến các thiết chế xã hội thì đề án của chúng ta hết sức bấp bênh, nếu như một hệ thống bảo hiểm xã hội mà không đáng tin cậy, lỗi thời thì làm sao nền kinh tế của chúng ta có thể năng động được. Vấn đề rất quan trọng nữa là văn hóa, chúng ta không xây dựng một xã hội có một nền tảng văn hóa tích cực thì những cải cách kinh tế sau đó chúng ta phải giành ra những kinh phí để giải quyết nó, những vấn đề chúng ta đã thấy trong những năm qua.

35. Dominic Mellor - Chuyên gia kinh tế ADB

Bản thân tôi rất đồng tình tổng công ty nhà nước và các doanh nghiệp nhà nước khác có vai trò quan trọng trong nền kinh tế Việt Nam. Doanh nghiệp nhà nước cung cấp 2 loại dịch vụ: Thứ nhất là dịch vụ thương mại. Đó là dịch vụ mà khu vực tư nhân cũng có thể cung cấp được. Thứ hai là dịch vụ phi thương mại. Những dịch vụ phi thương mại hay dịch vụ công ích này không đem lại lợi nhuận. Doanh nghiệp tư nhân người ta không muốn cung cấp những dịch vụ không đem lại lợi nhuận. Chúng ta thấy rằng vai trò chủ chốt của doanh nghiệp nhà nước đó là cung cấp các dịch vụ không đem lại lợi nhuận hay các dịch vụ công ích. Ví dụ Vietnam Airlines có một số nhóm các chuyến bay vì mục đích lợi nhuận cho tập đoàn hay cho Tổng công ty. Còn một số nhóm bay khác thì không phải vì mục đích lợi nhuận, vì phục vụ mục đích xã hội. Chúng ta cần có hỗ trợ để có những tuyến bay và chặng bay mà Vietnam Airlines không có lợi nhuận từ đó để họ có thể khuyến khích doanh nghiệp đó tham gia thực hiện các dịch vụ vì xã hội như vậy. Khi chúng ta nói có những trợ cấp hay hỗ trợ như vậy thì chúng ta cần minh bạch trong các dòng ngân sách có liên quan đến vấn đề này để làm sao có phân biệt hết sức rạch ròi doanh nghiệp nhà nước nào tập

trung vào những hoạt động của họ, đâu là những mảng hoạt động không vì mục đích đem lại lợi nhuận hay dịch vụ thương mại như các dịch vụ công chẳng hạn.

Chúng ta biết rằng các doanh nghiệp nhà nước phải có đóng góp và thực hiện nhiệm vụ của mình để có cống hiến và đóng góp cho xã hội thông qua các dịch vụ công ích như vậy. Chính phủ luôn sẵn lòng để có ủng hộ và có hỗ trợ cho các doanh nghiệp nhà nước khi người ta tập trung vào các mảng không đem lại lợi nhuận. Tôi nghĩ đây là điểm hết sức quan trọng, khi chúng ta nói câu chuyện về doanh nghiệp nhà nước chúng ta phải hết sức thận trọng để xem vai trò chủ đạo của họ là gì, vai trò của Nhà nước ra sao trong việc điều hành và quản lý doanh nghiệp nhà nước.

36. Ông Trương Minh Hoàng-Phó Trưởng đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh Cà Mau

Rất mong qua những lần hội thảo như thế này, các nhà kinh tế tiếp tục có những kiến nghị, có những đề xuất có thể mang tính đột phá, kể cả tổng kết của Ủy ban Kinh tế để đóng góp trong quá trình điều hành của Chính phủ, để đại biểu Quốc hội tham gia giám sát để bám chặt những nội dung mà chúng ta đưa ra qua những khuyến nghị. Tôi rất đồng tình với ý kiến của chị Chi Lan, tôi nghĩ rằng nếu như tiếp tục bàn nữa cũng sẽ không có một đề án nào tốt hơn, trước mắt thời điểm này nếu như chúng ta chưa có một giải pháp nào tốt hơn, có thể nói là chưa ra được một giải pháp nào khôn ngoan hơn thì chúng ta hãy bắt đầu từ giải pháp hiện nay đang có, đề án hiện nay đang có. Quá trình làm chúng ta cũng sẽ tiếp tục đúc kết kinh nghiệm, quá trình làm cũng tìm ra giải pháp có thể bổ sung, có thể mở xẻ, thậm chí có thể Quốc hội kiến nghị hoặc chỗ Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét và đề nghị Chính phủ mạnh dạn thay đổi hay là nêu ra những quan điểm để cho Chính phủ điều chỉnh. Tôi cũng kiến nghị là không nên đặt nặng vấn đề tăng trưởng, đề nghị phải thấp hơn năm 2011, tôi đã kiến nghị như vậy nhưng mà cuối cùng chúng ta cũng biết và thực tế là trả lời chúng ta không thể đạt như nghị quyết đã nêu. Tôi rất mong trong quá trình hội thảo bố trí cho chúng

ta đúc kết và đưa ra những khuyến nghị để làm thế nào trong quá trình thực hiện đó, Chính phủ cũng phải xem xét, cần phải quá trình cụ thể bước đi của mình để đạt được kết quả cao hơn.

37. GS.TS.Đỗ Hoài Nam, Nguyên Chủ tịch Viện KHXH Việt Nam

Đề nghị Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội yêu cầu Chính phủ báo cáo về Đề án tái cơ cấu và trên cơ sở đó sẽ có một Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và sau đó sẽ đưa ra Quốc hội để có một Nghị quyết của Quốc hội về quá trình tái cơ cấu kinh tế ở Việt Nam. Đây sẽ là một trong những giám sát tối cao của Quốc hội với quá trình tái cơ cấu này trong Kỳ họp sắp tới, như vậy sẽ giải quyết được tình trạng mâu thuẫn hiện nay là Đề án đã được phê duyệt nhưng đòi hỏi thực tế là phải bổ sung hoàn thiện và nâng cao hơn nữa.

Tôi nghĩ rằng quá trình tái cơ cấu là một quá trình liên tục và đã diễn ra từ nhiều năm nay, tôi đồng tình với anh Bá là với nhiều thuật ngữ và tên gọi khác nhau, chúng ta cũng đã tiến hành tái cơ cấu nhưng phải nhận diện trước đây tái cơ cấu lần này có gì khác so với trước. Quá trình tái cơ cấu mà chúng ta đang bàn có nhiều điểm mới đặc trưng và đây là một giai đoạn mới của quá trình đổi mới với yêu cầu của nền kinh tế thị trường đầy đủ. Thứ hai, yêu cầu của quá trình toàn cầu hóa và hội nhập. Thứ ba, chúng ta thấy rằng vai trò của kinh tế tư nhân, động lực rất quan trọng của nền kinh tế ngày càng được khẳng định và phát huy chứng minh vai trò của nó trên thực tiễn phát triển của kinh tế đất nước v.v... và như vậy đòi hỏi chúng ta lại một lần bắt đầu bằng đổi mới tư duy và quan điểm ở các ngành, các cấp và phải bắt đầu từ ở cấp cao nhất. Đề án tổng thể mà chúng ta chưa được hoàn thiện, cần nhiều điều bổ sung, trong đó có những vấn đề về mặt quan điểm chúng ta chưa tháo gỡ được. Cho nên tôi nghĩ rằng phải khẳng định đây là một giai đoạn mới của quá trình đổi mới và chỉ với tư duy kinh tế mới thì chúng ta mới hình thành được những quan điểm mới và chính sách đột phá mới cho quá trình tái cơ cấu kinh tế lần này. Cần thiết phải tiếp tục đổi mới tư duy kinh tế từ cấp cao nhất. Nhìn tổng thể thì quá trình tái cơ cấu nền kinh tế phải diễn ra đồng bộ, đồng thời và cái nọ thúc đẩy cái kia

giữa tái cơ cấu ngành, tái cơ cấu vùng, tái cơ cấu kinh tế các tỉnh và địa phương, tỉnh, thành phố và tái cơ cấu của các doanh nghiệp trong một thể thống nhất. Tính thống nhất tôi chưa tìm thấy, tính hài hòa tôi cũng chưa tìm thấy và tính thúc đẩy lẫn nhau cái nọ sẽ là tiền đề hỗ trợ và thúc đẩy cái kia cũng chưa tìm thấy. Như vậy thì khó có thể khẳng định đó là một quá trình tái cơ cấu trên tổng thể. Lợi ích ngành, lợi ích nhóm ở địa phương, lợi ích nhóm doanh nghiệp vẫn là cản trở lớn, khi nào chúng ta không khắc phục được những lực cản về quan điểm, những lực cản về lợi ích thì chúng ta khó có thể thành công trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế.

38. PGS.TS Đặng Văn Thanh, Nguyên PCN UBKT và NS của QH khóa XI

Về tái cấu trúc kinh tế, tôi có cảm nhận cách hiểu còn khác nhau. Tôi xin khẳng định vấn đề tái cấu trúc là vấn đề rất hệ trọng, đặc biệt đặt ra trong bối cảnh của nền kinh tế Việt Nam hiện nay. Tôi hoàn toàn đồng tình với mục tiêu tổng quát cũng như 4 mục tiêu thành phần. Đến nay đã có sự khởi động, chúng ta đã có sự phân công, phân nhiệm đến từng ngành, từng lĩnh vực, từng địa phương cũng như chủ trì các dự án tái cấu trúc. Sự khởi động này còn hơi chậm, chưa đạt kết quả như mong muốn. Để chủ trương này trở thành hiện thực thì tôi đưa ra 5 kiến nghị:

Đã là tái cấu trúc một nền kinh tế mà chúng ta có 3 khâu rất quan trọng, 3 khâu đột phá nó gắn kết với nhau. Tôi cho rằng, để tái cấu trúc thành công việc đầu tiên phải quan niệm đây là hình thức tổng thể, mang tính dài hạn chứ không phải chỉ trong 1, 2 năm.

Cần phải có một bộ phận chỉ huy thống nhất trong cả nước. Nếu mỗi doanh nghiệp tái cấu trúc một kiểu, mỗi một địa phương tái cấu trúc một kiểu thì dẫn đến khập khiễng và dẫn đến bộ máy cuối cùng có thể từng bộ phận rất tốt, nhưng không chạy được. Tôi thấy đây là vấn đề cần phải có một bộ máy hay cơ quan, tổ chức nào đó để đảm bảo tính thống nhất trong phạm vi cả nước. Nếu không chỉ huy thống nhất được thì sẽ dẫn đến chỗ này, chỗ kia phình to ra, chỗ này chỗ kia thu hẹp lại, cuối cùng triệt tiêu tính tích cực.

Cần phải chủ động hơn nữa trong vấn đề tái cấu trúc, chúng ta chấp nhận đã là tái cấu trúc nền kinh tế thì chắc chắn trong giai đoạn trước mắt này sẽ có hàng trăm, hàng nghìn dự án đầu tư phải đình hoãn. Thậm chí hàng vạn, chục vạn doanh nghiệp lâm vào tình trạng khó khăn hoặc phá sản, chờ giải thể. Có ý kiến cho rằng việc hiện nay các doanh nghiệp đóng cửa, giải thể là cơ hội để chúng ta sàng lọc các doanh nghiệp. Nếu doanh nghiệp thực sự không hoạt động được, không trụ vững được, không góp phần cho xã hội phát triển, không tồn tại được thì giải thể là chuyện bình thường, sẽ có hàng nghìn dự án đầu tư vốn nhà nước phải đình, hoãn, thậm chí đình chỉ thi công, chuyển hướng kinh doanh, luân chuyển sang sản phẩm khác. Đã tái cấu trúc thì chắc chắn có hàng vạn lao động mất việc làm. Vậy Nhà nước phải làm gì để lường trước được những vấn đề sẽ xảy ra như vậy để cái gì yên tâm đây là xu hướng phát triển, cái gì phải chuẩn bị trước như người lao động, vấn đề việc làm.

Tôi thấy các giải pháp về kinh tế, tài chính chúng ta phải đưa ra khá nhiều nhưng thiếu đồng bộ và không đầy đủ. Hiện nay chúng ta giãn thuế, giảm thuế, lãi suất v.v... những giải pháp gì tổng thể hơn về kinh tế tài chính để giải quyết ngay trong giai đoạn tái cấu trúc này và bên cạnh đó nữa phải tính đến chuyển đổi nghề nghiệp cho hàng vạn người nếu ta tái cấu trúc, nếu ta chuyển đổi ngành nghề, chuyển hướng kinh doanh. Vấn đề liên quan đến giải quyết lợi ích chính đáng của những doanh nghiệp, cá nhân vì tái cấu trúc này mà người ta lâm vào tình trạng khó khăn. Tái cấu trúc giải quyết 3 khâu quan trọng liên quan đến đầu tư công, doanh nghiệp, đến thị trường tài chính. Những vấn đề đó cần giải quyết, chưa kể phải tính tới những nguy cơ ổn định kinh tế vĩ mô cũng chưa phải là cái chúng ta hoàn toàn yên tâm, kể cả trong ngắn hạn và dài hạn.

Tôi đề nghị tái cấu trúc phải tính trong bối cảnh kinh tế toàn cầu, xu thế đang chuyển sang nền kinh tế xanh. Đây là vấn đề phải tính nếu không 5, 10 năm nữa sản phẩm Việt Nam sản xuất ra chưa chắc đã được thế giới chấp nhận, chưa chắc đã được các thị trường xung quanh chấp nhận.

Tái cấu trúc phải tính đến nguồn lực, đã là tái cấu trúc tất yếu phải có chi phí. Chi phí trước hết phải có chi phí để giải quyết nợ xấu; chi phí thứ hai là chi phí giải quyết công ăn việc làm cho người lao động do tái cấu trúc này mà họ chuyển đổi nghề nghiệp, chuyển đổi công việc của họ. Chưa kể chúng ta phải giải quyết những vấn đề khác, vấn đề về môi trường, về an sinh xã hội, một số vấn đề khác nữa liên quan đến doanh nghiệp, tôi đề nghị nên chẳng phải tính toán kỹ hơn. Tôi đề nghị nên có kiến nghị dứt khoát chọn một số doanh nghiệp, trước mắt tập trung tái cơ cấu một số tập đoàn, tổng công ty nhà nước, một số thôi chứ không phải cả 10-15 tập đoàn, cả 90 tổng công ty, chứ nếu không thì dàn trải như vậy không giải quyết vấn đề gì cả.

Đề nghị Ủy ban Kinh tế kiến nghị với Chính phủ nên kiểm kê các quỹ hiện nay. Ngân sách nhà nước hiện nay ngày càng thu hẹp lại nhưng chúng ta có rất nhiều quỹ được gọi là quỹ tập trung, quỹ chuyên dùng. Đến nay tôi được biết chúng ta đã thành lập 70 quỹ, hiện nay đang hoạt động, tồn tại trên dưới 40. Có những quỹ có tới hàng ngàn tỷ, có quỹ một vài trăm tỷ là chuyện bình thường. Việc sử dụng thế nào không biết. Trong một số trường hợp các quỹ này tồn đọng rất nhiều, chưa kể một số quỹ không biết dùng làm gì cả đem đi gửi tiết kiệm lấy lãi, trong khi Nhà nước lại phát hành công trái, trái phiếu mà thường xuyên phải chấp nhận lãi suất 10-11%. Chúng ta hạn chế chuyển chuyển nguồn. Về mặt tài chính rất sốt ruột khi Nhà nước không có tiền mà năm nào cũng chuyển nguồn cả trăm ngàn tỷ. Chuyển nguồn là tiền của năm nay tiêu được đưa sang năm sau, đầu tiên chuyển nguồn khoảng một vài chục ngàn tỷ, nhưng năm vừa rồi chuyển nguồn đến trên trăm ngàn tỷ, trong đó cả ngân sách của chúng ta có 400 – 500 ngàn tỷ mà chuyển nguồn tới 100 ngàn tỷ, tôi cho đây chính là nguồn lực chúng ta hoàn toàn có thể khai thác được, Nhà nước phải bớt vay, các quỹ này sử dụng hiệu quả hơn.

Kinh tế năm 2013, tôi đề nghị một là chúng ta phân tích kỹ tốc độ tăng trưởng khoảng 4-5% nhưng đi sâu vào thì tốc độ tăng trưởng công nghiệp, nông nghiệp thì lại thấp hơn nhiều so với năm 2012. Về xuất khẩu, cũng cần phân tích lý do vì sao xuất siêu, xuất siêu có nghĩa

sản xuất trong nước đang ngừng trệ, không nhập được nguyên vật liệu, máy móc thiết bị vào. Liên quan đến tín dụng tăng trưởng quá thấp, cần có biện pháp mạnh hơn. Tín dụng mà tăng trưởng thấp như thế này thì đây là điều chứng tỏ không phải nền kinh tế khát vốn mà nền kinh tế đang bị trì trệ về luân chuyển vốn. Liên quan đến các nguồn lực tài chính, các quỹ thì cần quan tâm đến thu xổ số kiến thiết đang để ngoài ngân sách. Có những tỉnh chiếm một nửa số thu ngân sách của tỉnh đó, số tiền đó không ít nhưng sử dụng như thế nào. Vấn đề nợ đọng thuế, cũng cần có thái độ kiên quyết. Một đất nước nợ đọng thuế đến vài chục ngàn tỷ, trách nhiệm của cán bộ thuế thế nào trong khi quản lý thuế mà để nợ đọng.

Theo tôi, những vấn đề đó cần phân tích kỹ hơn, từ đó hy vọng năm 2013 chúng ta có thể giúp cho nền kinh tế tăng trưởng tốt hơn và tạo đà cho năm sau, chắc chắn tái cơ cấu không giải quyết trong một vài năm được, phải có lộ trình. Quốc hội yêu cầu Chính phủ có lộ trình cho rõ hơn từ nay đến năm 2020, trong một vài năm tới làm gì, 3 năm tới làm gì, 5 năm tới làm gì, đến năm 2020 đạt cái gì và 4 mục tiêu thành phần này chúng ta làm được không.

39. TS Đinh Tuấn Minh, chuyên gia kinh tế, CEO Ngân hàng MB

Tôi muốn chốt lại điểm về chính sách kinh tế của chúng ta trong 5 năm gần đây là cái gì? Đồng chí Trần Du Lịch nói rằng chúng ta không có theo chủ thuyết gì cả nhưng với đặc điểm của chính sách kinh tế của chúng ta từ năm 2006 trở lại đây năm 2011 thì đó là chính sách quản lý tổng cầu và chúng ta biết được rằng chính sách đấy đã thất bại. Điều chúng ta cần phải mong muốn chuyển dịch và tìm ra một cái gọi là động lực tăng trưởng mới, bản thân chúng tôi cũng có nghiên cứu thì thuộc về nhóm chính sách trọng cung. Nhóm chính sách trọng cung có 5 nội dung chính: giảm thuế để thúc đẩy doanh nghiệp phát triển; chính sách tiền tệ cần phải dựa trên quy tắc để giúp cho thanh khoản và lạm phát ổn định; chính sách về giảm can thiệp của Nhà nước vào thị trường; chính sách khuyến khích tự do thương mại đó là thương mại và đầu tư nước

ngoài vào Việt Nam và Việt Nam ra nước ngoài; chính sách khuyến khích doanh nghiệp, cá nhân đầu tư vào khoa học, công nghệ và đầu tư vào giáo dục.

Việc chuyển dịch chính sách quản lý tổng cầu sang trọng cung đòi hỏi hy sinh tạm thời. Cá nhân hy sinh tiêu dùng hiện tại bây giờ, tiết kiệm để đầu tư và phát triển trong tương lai. Nhà nước hy sinh những đặc quyền, đặc lợi, giảm thu từ người dân và thuế để có thể phát triển trong dài hạn và các doanh nghiệp thì không tìm đặc quyền, đặc lợi từ phía chính quyền mà tự mình phát triển để có thể tạo ra một cộng đồng doanh nghiệp nó phát triển thì sẽ có được phát triển, thịnh vượng trong dài hạn.

Quá trình tái cơ cấu, bước đầu tiên là chính sách về thắt chặt tiền tệ, chúng ta đã duy trì nó từ năm 2011 và 2012, chúng ta thu được những thành tựu rất tốt như lạm phát kiềm chế, nhưng rõ ràng chúng ta thấy có một sự hy sinh ở đây, hơn 100.000 doanh nghiệp đóng cửa, phá sản, số người thất nghiệp rất nhiều, thu nhập của các nhà đầu tư bất động sản, chứng khoán đều suy giảm cả. Nhưng tôi cho rằng sự hy sinh đây là chưa đủ, mới chỉ từ phía người dân, doanh nghiệp. Chúng ta vẫn thấy một điều đó là chi tiêu thường xuyên của Nhà nước vẫn ở mức khoảng 22-23%, tôi kỳ vọng đó là Nhà nước cần phải có những chính sách để cắt giảm bộ máy của mình, cắt giảm chi tiêu thường xuyên của mình đưa cái đó về được mức 17-18% thì lúc đấy tạo ra được sự phát triển bền vững. Thứ hai, Nhà nước cần phải dám hy sinh GDP đóng góp của doanh nghiệp nhà nước từ mức 27-28% hiện tại xuống mức 15% hoặc thấp hơn nữa thì mới giúp được cho quá trình tái cơ cấu thành công, phát triển được. Còn nếu như chúng ta chỉ có trông chờ vào sự thua thiệt, mất mát về phía người dân mà Nhà nước không sẵn sàng đứng ra làm những việc đó và không gọi là dẫn đầu cam kết trong việc Nhà nước sẽ thực hiện những chính sách như vậy thì tôi nghĩ rằng sẽ không thể nào có thể đảm bảo được quá trình tái cơ cấu này thành công, không thể nào có thể có được sự tăng trưởng dài hạn. Vì vậy tôi kỳ vọng Chính phủ có thể đưa ra được một thông điệp đó là tiếp tục kêu gọi người dân,

các doanh nghiệp cùng chung sức với Nhà nước trong việc tiếp tục phải nhẫn nại thêm, hy sinh thêm một thời gian nữa và bản thân Nhà nước cũng phải thực hiện điều đấy trong việc cắt giảm bộ máy, cắt giảm chi tiêu của mình và đồng thời cắt giảm những quyền lực của mình, đưa các hoạt động của mình vào trong khuôn khổ pháp luật thì khi đấy chúng ta sẽ tái cơ cấu kinh tế thành công.

40. Ông Nguyễn Văn Phúc, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội

Chủ đề của Diễn đàn là một năm nhìn lại, đánh giá quá trình thực hiện Nghị quyết của Đảng và Nghị quyết của Quốc hội về tái cơ cấu nền kinh tế. Tôi xin điểm lại một số mốc liên quan đến chủ đề.

Tháng 11/2011 trên cơ sở Nghị quyết của Trung ương Đảng, Quốc hội có Nghị quyết về Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm và Nghị quyết về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2012, trong hai Nghị quyết này đều có nội dung rất thỏa đáng về tái cơ cấu nền kinh tế. Đến tháng 4/2012 Ủy ban Kinh tế tổ chức Diễn đàn với chủ đề Khởi động mạnh mẽ quá trình tái cơ cấu nền kinh tế. Ban tổ chức của Diễn đàn đã gửi các vị lãnh đạo cấp cao cũng như các vị đại biểu Quốc hội và các vị tham gia diễn đàn Báo cáo kiến nghị Diễn đàn trong đó phản ánh rất đầy đủ những ý kiến rất tâm huyết của các chuyên gia, của các nhà quản lý. Nhiều ý kiến đánh giá cao Bản kiến nghị này.

Tháng 5 năm 2012, Quốc hội thảo luận Đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế do Chính phủ trình, đại biểu Quốc hội có người bình luận, có người phê phán. Đến tháng 2/2013 Thủ tướng Chính phủ ký quyết định phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu, không biết là chậm hay nhanh, khó hay dễ, nhưng rõ ràng cho đến bây giờ mới có Đề án tổng thể tái cơ cấu. Nghị quyết về Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm có ghi nhiệm vụ: ngay từ năm 2012 chuẩn bị các điều kiện để từ năm 2013 đến năm 2015 tạo được sự chuyển biến mạnh mẽ, cơ bản, có hiệu quả rõ rệt. Nghị quyết của Quốc hội giao nhiệm vụ rất rõ ràng, rất cụ thể. Năm 2012 làm cái gì? Giai đoạn 2013-2015 làm cái gì và kết quả đạt được cái gì? Rõ ràng ta phải đánh giá, nhìn lại 1 năm, Chính phủ cùng

với các hữu quan đã chuẩn bị các điều kiện như thế nào, ngoài việc tiến hành tái cơ cấu ở một số lĩnh vực cụ thể nhưng chưa có Đề án tổng thể, chưa có Nghị quyết của Quốc hội thì đã có Đề án sắp xếp các ngân hàng thương mại. Phải có đánh giá Đề án tổng thể này cũng là một sản phẩm của kết quả thực hiện trong một năm. Như Bà Victoria Kwakwa đề nghị về trách nhiệm của Quốc hội trong đó có trách nhiệm của Ủy ban Kinh tế đối với quá trình tái cơ cấu nền kinh tế của đất nước. Tôi nghĩ đối với Quốc hội, nhiệm vụ đầu tiên và quan trọng nhất là liên quan đến thể chế. Quốc hội đầu tiên là phải lo đến lập pháp, hiện nay là sửa đổi Hiến pháp. Tôi rất tiếc Đề án tổng thể nhắc đến rất ít các luật, mới chỉ nhấn mạnh mỗi Luật đầu tư công mà Luật đầu tư công còn chưa được Bộ Tài chính đồng ý vì cả hai bộ này quan điểm còn khác nhau, chưa nói đến các luật khác, mà để tái cơ cấu nền kinh tế thì cần rất nhiều luật liên quan nhưng hầu như chưa được nhắc đến trong Đề án tổng thể. Quốc hội chắc tới đây phải bàn, Quốc hội sẽ sửa đổi Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2013, quyết định Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của năm 2014. Vậy, những dự án luật cần sửa đổi, bổ sung và ban hành mới phục vụ cho việc tái cơ cấu nền kinh tế đã chuẩn bị như thế nào, hầu như ít được qua tâm. Kể cả Luật quản lý, sử dụng vốn Nhà nước tại doanh nghiệp, rất quan trọng để chúng ta tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước thì hầu như chưa được chuẩn bị. Không có đạo luật này thì không thể có chuyện tái cơ cấu được, các nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng làm sao có thể tái cơ cấu được. Đồng thời Quốc hội còn có trách nhiệm quyết định dự toán ngân sách Nhà nước như quý vị đã nêu liên quan đến đầu tư công và trách nhiệm giám sát. Nhưng trách nhiệm trước hết là lập pháp. Các luật liên quan nếu không ban hành được và lần này Quốc hội không tập trung thảo luận một nhóm luật liên quan đến tái cơ cấu thì không thể nào thực hiện nổi tái cơ cấu.

Có ý kiến nói rằng chuyển dịch cơ cấu, điều chỉnh cơ cấu, tái cơ cấu cũng là một. Tôi cho là có điểm đúng, có điểm không đúng. Đúng bởi vì tái cơ cấu nền kinh tế và chuyển dịch cơ cấu kinh tế có điểm chung là đều hướng tới một cơ cấu kinh tế hợp lý. Tuy nhiên, như Báo

cáo kiến nghị Diễn đàn tháng 4 năm 2012 đã nêu, điểm khác biệt là ở chỗ tái cơ cấu kinh tế dựa trên nhận thức rằng cơ cấu kinh tế đang có trục trặc nghiêm trọng, vì vậy cần phải cấp thiết thay đổi một cách cơ bản để chuyển sang một cơ cấu kinh tế hợp lý hơn thông qua đổi mới cách thức phân bổ nguồn lực (tái cơ cấu ở cấp vĩ mô) và nâng cao hiệu quả kỹ thuật của các doanh nghiệp (tái cơ cấu cấp doanh nghiệp) trong một khuôn khổ thời gian nhất định với những giải pháp mạnh mẽ, quyết liệt, có tính đột phá (Theo Nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015, ngay từ năm 2012 chuẩn bị các điều kiện để năm 2013 đến năm 2015 tạo được chuyển biến mạnh mẽ, cơ bản, có hiệu quả rõ rệt). Tái cơ cấu nhấn mạnh đến khía cạnh khắc phục những điểm nghẽn cơ cấu nghiêm trọng và thiếu hiệu quả nhất trong cách thức phân bổ nguồn lực cũ và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhằm tạo nên một sự chuyển biến toàn diện mang tính đột phá về cơ cấu kinh tế theo hướng hiệu quả, bền vững. Để có thể tái cơ cấu đòi hỏi phải có nguồn lực về tài chính (để xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng thương mại, cơ cấu lại những ngân hàng yếu kém, hỗ trợ doanh nghiệp khó khăn, phá sản, hỗ trợ người lao động mất việc làm, dừng triển khai các dự án đang đầu tư dở dang v.v...) và phải tính toán cụ thể những tác động không thuận về kinh tế, xã hội mà quá trình này có thể gây ra. Trong khi đó, chuyển dịch cơ cấu kinh tế tuy cũng hướng tới một cơ cấu kinh tế hợp lý hơn nhưng là một quá trình thay đổi tuần tự, tự nhiên và thường kéo dài trong nhiều thập kỷ, chẳng hạn như quá trình giảm tỷ trọng nông nghiệp, tăng tỷ trọng công nghiệp và dịch vụ của cả thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Trong Đề án tổng thể của Chính phủ không nêu căn cứ vào Nghị quyết về Kế hoạch phát triển kinh tế 5 năm của Quốc hội mà chỉ căn cứ vào Nghị quyết phát triển kinh tế-xã hội năm 2012. Vì thế thời hạn của Đề án mà Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương giúp cho Bộ, Chính phủ khác với thời hạn như yêu cầu của Quốc hội về tái cơ cấu.

Các nhà khoa học, các tổ chức quốc tế đều kiến nghị Việt Nam muốn tiến hành thành công tái cơ cấu thì phải thành lập một thiết chế độc

lập về tái cơ cấu nền kinh tế. Nghiên cứu kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới thì thấy để thực thi những thay đổi về thể chế mang tính đột phá nhất thiết cần phải có thiết chế đặc biệt. Việc hình thành một thiết chế mới không có nghĩa là phủ nhận vai trò của các thiết chế hiện hữu như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước v.v... mà lý do đơn giản như các chuyên gia kinh tế nêu tức là Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước v.v... những cơ quan này không có đủ thẩm quyền và nhân lực cho những đòi hỏi mới.

Báo cáo của Ngân hàng thế giới năm 2012 về kinh tế Việt Nam cũng khuyến nghị nên thành lập một Ủy ban độc lập để giúp cho Chính phủ. Ủy ban độc lập này có thể được thành lập bởi Nghị quyết của Quốc hội, thậm chí có thể bằng văn bản thấp hơn như Nghị quyết của Chính phủ, nhưng tôi cho rằng nên bằng một đạo luật của Quốc hội như kinh nghiệm một số nước. Tôi cho rằng nếu tiếp tục sử dụng bộ máy cũ như thế này thì câu chuyện tái cơ cấu của chúng ta cũng chỉ bàn, sau đó kiểm điểm 2 năm nhìn lại tái cơ cấu thì công việc lại vẫn như thế này mà thôi. Tôi đề nghị phải có những giải pháp về mặt thể chế, về pháp luật, về mặt tổ chức thì mới tái cơ cấu được.

41. TS. Võ Đại Lực, chuyên gia kinh tế

Những nhà kinh tế được giải thưởng Nobel trong nhiều năm vừa qua đi đến 2 kết luận. Một là thể chế là yếu tố quyết định sự phát triển. Hai là thời đại văn minh công nghiệp thì qua rồi, văn minh tài chính nước Mỹ thống trị thế giới cũng đang qua và thời đại của chúng ta là thời đại của các nhân tài. Chuyển sang kinh tế tri thức thì nhân tài là quyết định chứ không phải là tiền cũng không phải là công nghiệp, như vậy thì thể giới của chúng ta đang ở một thời kỳ mà yếu tố thể chế và nhân tài quyết định sự phát triển của các quốc gia. Nước nào có thể chế tốt, thu hút, hội tụ được nhân tài sử dụng tốt thì anh đó sẽ phát triển. Tôi nghĩ là chúng ta tái cơ cấu phải bắt đầu từ điểm quan trọng nhất này, nếu chúng ta tái cơ cấu bắt đầu từ những điểm khác thì chưa chắc đã thắng lợi. Thể chế đề ra khuyết tật chứ không phải bản thân doanh nghiệp vốn có khuyết tật ấy. Khuyết tật có là vì thể chế. Trong bản Đề án tái cấu trúc

DNNN hơi thiên về kế hoạch mệnh lệnh. Đây là bộ phận của kinh tế thị trường thì tái cấu trúc này chủ yếu phải dùng phương pháp thị trường, phải dùng quy luật của thị trường để loại bỏ tất cả những yếu kém và khuyến khích những anh làm ăn tốt thì chúng ta mới có thể thắng lợi, nếu quá nhấn mạnh về hành chính và kế hoạch nhà nước thì tôi nghĩ sẽ thất bại. Tôi đồng ý với nhiều ý kiến, giá phải trả là không nhỏ, tức là phải cho một số anh phá sản, tại sao 100.000 doanh nghiệp tư nhân yếu kém phá sản các doanh nghiệp nhà nước không anh nào phá sản cả. Tôi kiến nghị dù là doanh nghiệp nhà nước, dù là khu vực kinh tế nhà nước nhưng khi tái cơ cấu bao giờ cũng phải tuân thủ theo nguyên tắc của thị trường và nó phải phá sản, không thể Nhà nước dùng mãi nguồn lực của dân để cứu những doanh nghiệp này.

42. Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Thị Kim Ngân phát biểu kết luận (có bài viết in trong Kỷ yếu Diễn đàn)

43. Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế Nguyễn Văn Giàu phát biểu kết thúc Diễn đàn

Kính thưa các vị đại biểu,

Chúng tôi là những người đồng chủ trì xin chân thành cảm ơn Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Thị Kim Ngân đến dự và có ý kiến phát biểu kết luận, chỉ đạo Diễn đàn. Ủy ban Kinh tế sẽ cùng với Viện Hàn lâm khoa học xã hội học Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam tiếp thu, làm những công việc tiếp nối sau Diễn đàn của chúng ta và sẽ chắt lọc những ý kiến xác đáng để đưa vào Báo cáo thẩm tra. Về chuẩn bị tổ chức Diễn đàn và điều hành chắc chắn có khiếm khuyết nhưng bên lề chúng tôi cũng được nghe nhiều đại biểu có lời khen, chúng tôi phải phấn đấu nỗ lực nhiều hơn nữa để diễn đàn chúng ta mang lại ý nghĩa thiết thực hơn. Tôi xin thay mặt các cơ quan tổ chức Diễn đàn xin chúc các đại biểu thượng lộ bình an, hẹn gặp lại tại Diễn đàn mùa Thu tới. Xin trân trọng cảm ơn và xin kết thúc ở đây.

PHẦN 1

ĐÁNH GIÁ BỔ SUNG KẾT QUẢ
THỰC HIỆN KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN
KINH TẾ - XÃ HỘI NĂM 2012 VÀ
KIẾN NGHỊ GIẢI PHÁP THỰC HIỆN
KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN
KINH TẾ - XÃ HỘI NĂM 2013

TÌNH HÌNH KINH TẾ VĨ MÔ 2012 VÀ TRIỂN VỌNG 2013: NHỮNG NHẬN XÉT, ĐÁNH GIÁ BỔ SUNG

PGS.TS. Trần Đình Thiên
Viện trưởng Viện Kinh tế Việt Nam

Từ Diễn đàn Kinh tế Mùa Thu 2012 (tháng 9/2012) đến nay, dưới nhiều góc độ và cấp độ khác nhau, tình hình kinh tế đất nước vẫn tiếp tục là đối tượng “nóng bỏng” bậc nhất và dành được sự quan tâm đặc biệt. Đã có thêm nhiều công trình nghiên cứu tiến hành phân tích, mổ xẻ và đánh giá sâu tình hình kinh tế, làm rõ thêm nhiều nhận định đã được nêu ra và thảo luận sôi nổi tại Diễn đàn Mùa thu 2012¹. Tại kỳ họp Quốc hội tháng 10/2012, Chính phủ đã có Báo cáo đánh giá tình hình kinh tế năm 2012, đề xuất các mục tiêu chính cho năm 2013 và đã được Quốc hội thông qua².

Rõ ràng là tình hình kinh tế tiếp tục “nóng” đặt ra yêu cầu phải tập trung tinh lực nghiên cứu, đề xuất các giải pháp để nhanh chóng giải quyết hàng loạt vấn đề gay gắt đã tồn đọng từ nhiều năm. Nhu cầu bức thiết này có căn nguyên từ thực tế là *tình hình rất chậm được cải thiện, nếu không nói là có xu hướng xấu đi trên nhiều phương diện*. Lòng tin vào tính vững chắc và triển vọng rõ ràng của các kết quả chặn đà suy giảm tốc độ tăng trưởng và khôi phục các cơ sở ổn định vĩ mô vẫn đang rất yếu.

Báo cáo này được viết theo đơn đặt hàng của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội. Nó là một sản phẩm “có giới hạn”: *chỉ “nhận xét” và “đánh giá bổ sung” những gì đã được viết về kinh tế Việt Nam năm 2012*

¹Thể hiện tập trung qua Báo cáo Đề dẫn của Diễn đàn “*Kinh tế Việt Nam 2012-2013: cơ hội xoay chuyển tình thế*”.

²Định hướng mục tiêu kinh tế chủ yếu năm 2013 đã được Quốc hội thông qua là “giữ lạm phát ở mức thấp hơn năm 2012 (6,81%) và phấn đấu đạt tốc độ tăng trưởng cao hơn tốc độ tăng trưởng GDP năm 2012 (5,03%)”.

và triển vọng 2013 trong quãng thời gian từ Diễn đàn Mùa Thu 2012 (tháng 9/2012) đến nay chứ không phải là làm một cuộc tổng duyệt đầy đủ, hệ thống và sâu sắc toàn bộ diễn biến kinh tế.

Thật may mắn là Báo cáo này có chỗ dựa vững chắc ở nhiều công trình nghiên cứu khác, trong đó, có những công trình khảo cứu thực trạng kinh tế khá bài bản³. Dựa vào đó, Báo cáo sẽ không trình bày lại bức tranh kinh tế Việt Nam năm 2012 theo cách mô tả tổng quan. Sự bổ sung lẫn nhau giữa Báo cáo này với các công trình nghiên cứu khác sẽ giúp cho cách nhìn bức tranh kinh tế năm 2012 linh hoạt, mang tính tranh luận, nhờ đó, bức tranh được dựng nên sẽ có đầy đủ đường nét, mang tính toàn diện và có chiều sâu hơn.

Để làm cơ sở cho việc bổ sung nhận định trong Báo cáo này, xin dẫn lại một đoạn trong Báo cáo “*Kinh tế Việt Nam 2012-2013: cơ hội xoay chuyển tình thế*” đã được trình bày tại Diễn đàn Kinh tế Mùa Thu 2012. Mục đích là để làm rõ cách tiếp cận lẫn thực chất của việc đưa ra các nhận định được coi là mới trong Báo cáo này.

“Đầu năm nay (3/2012), tại cuộc tranh luận về thực trạng và triển vọng kinh tế Việt Nam năm 2012, diễn ra trong khuôn khổ Diễn đàn Mùa Xuân . . . , có hai luồng ý kiến khác nhau được nêu. Một luồng ý kiến cho rằng tình hình kinh tế Việt Nam năm 2012 sẽ rất khó khăn, thậm chí còn khó khăn hơn cả năm 2011 và những năm trước đó. Một luồng ý kiến khác cho rằng với việc triển khai Nghị quyết 11 của Chính phủ (tháng 2/2011), với tư tưởng chính là thắt chặt tiền tệ, tình hình kinh tế năm 2012 sẽ được cải thiện rõ rệt theo cả hai hướng: lạm phát được khống chế và kiểm soát, tăng trưởng sẽ phục hồi và đi dần vào thế ổn định.

Trong bối cảnh phức tạp của cả kinh tế thế giới và Việt Nam lúc đó, sự khác biệt của các ý kiến trong cuộc tranh luận, đến mức ngược nhau, không chỉ ở khía cạnh dự báo mà cả trong việc nhận diện tình hình, đánh giá thực trạng, là điều bình thường. Nó phản ánh tính chất khó khăn, phức tạp và khó dự báo của tình hình kinh tế Việt Nam năm 2012.

Diễn biến kinh tế đất nước kể từ cuộc tranh luận đó đến nay, với ¾ chặng đường của năm 2012 đã đi qua, xác nhận rằng tình hình quả thật là khó khăn và phức tạp, lại theo xu hướng tăng lên, thậm chí đến

³Báo cáo Kinh tế Vĩ mô Việt Nam 2012 của Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và chính sách (VEPR, Đại học Quốc gia Hà Nội) là một công trình nghiên cứu thuộc loại này, được công bố khá sớm và là một tài liệu tham khảo tốt.

mức đáng quan ngại, hơn là theo hướng được giải tỏa bớt. Cho dù tại thời điểm hiện nay, nếu đánh giá tình hình theo cách tiếp cận ngắn hạn (tính theo quý hay ngắn hơn - theo tháng), có thể nhận thấy sự cải thiện tích cực (theo hướng “quý sau tốt hơn quý trước”) ở một số khía cạnh quan trọng thì nhìn tổng thể cả năm, không thể phủ nhận rằng kết quả kinh tế vĩ mô của Việt Nam năm 2012 kém sút rõ rệt so với năm 2011 (và so với cả những năm trước đó). Sự kém sút thành tích không chỉ biểu hiện ở các con số định lượng - như tốc độ tăng trưởng GDP giảm, số lượng doanh nghiệp đóng cửa và tỷ lệ hàng tồn kho cao. Quan trọng hơn, sự yếu kém còn thể hiện đặc biệt rõ nét ở xu hướng gia tăng số lượng các biến cố - sự cố bất thường, là những tín hiệu chỉ báo mức độ rủi ro hệ thống tăng lên, các loại tin đồn có tác động gây rối dư luận, làm suy giảm mạnh lòng tin thị trường vốn đã bị suy yếu đáng kể sau mấy năm nền kinh tế gặp khó khăn.

Việc nhấn mạnh sự phù hợp của một luồng ý kiến đánh giá và dự báo được nêu tại Diễn đàn Kinh tế Mùa Xuân tháng 4 cũng như ở nhiều chỗ khác, với diễn biến thực tế của nền kinh tế nhằm khẳng định một điều: những gì đã và đang xảy ra trong nền kinh tế, nhất là trong các xu hướng lớn và vấn đề nền tảng, cũng như triển vọng cơ bản của kinh tế Việt Nam năm 2012, về nguyên tắc, đều đã được chỉ ra, đều đã được dự báo v.v... Chỉ tiếc là những dự báo, dự tính như vậy ít khi được coi là cơ sở đáng tin cậy, cần được sử dụng trong việc xác lập các mục tiêu kế hoạch.

Nói như vậy có nghĩa là những vấn đề được đưa ra thảo luận hiện nay, hôm nay, tại diễn đàn này, nhìn chung không mới. Có chăng thì chủ yếu cũng chỉ là mới (đúng hơn, chỉ là khác) ở cấp độ gay gắt hay dịu đi của tình thế chứ không phải là mới về chất hay mới về xu hướng lớn (tình thế đã xoay chuyển hay đảo ngược).

Nhưng mặt khác, dễ nhận thấy rằng trong khuôn khổ của sự “không mới” đó, trong nỗ lực vượt thoát tình thế khó khăn mà nền kinh tế đang lâm vào, dường như những khác biệt đặc trưng, mang tính chất lượng của cách tiếp cận đánh giá tình hình, triển vọng kinh tế năm 2012 và các giải pháp tháo gỡ so với các năm trước vẫn chưa được chú ý đúng mức, chưa được đặt đúng tầm.

Đoạn trích dẫn trên dài một cách có chủ đích. Nó chứa đựng hai hàm ý.

Thứ nhất, đã không có sự thay đổi đáng kể nào về xu hướng cơ bản của nền kinh tế kể từ năm 2007 đến nay. Trục xuyên suốt vẫn là i) xu hướng suy giảm tốc độ tăng trưởng GDP gần như liên tục; ii) mức độ bất ổn vĩ mô cao và vẫn chưa có dấu hiệu được khống chế và kiểm soát một cách chắc chắn, và iii) cách điều hành kinh tế vĩ mô vẫn dựa chủ yếu vào các công cụ và giải pháp hành chính, mang tính ngắn hạn

trong khi hầu như chưa có nỗ lực cải cách dài hạn nào được triển khai trên thực tế.

Có nghĩa là không có điểm gì mới đáng kể nào trong thực tiễn kinh tế từ 2007 đến nay ngoại trừ xu hướng xấu đi của tình hình.

Thứ hai, trong bối cảnh như vậy, suốt mấy năm qua, luận điểm thường được cả các nhà kinh tế lẫn các nhà hoạch định chính sách nhắc đi nhắc lại “khủng hoảng là cơ hội của cải cách” dường như đã trở thành một khẩu hiệu thuần túy cổ động, để “trấn an” hơn là một khẩu hiệu hành động. Trong các bài viết, các bài nói về kinh tế trên các diễn đàn, hai từ được dùng với tần số cao nhất - “nghiêm trọng” và “quyết liệt” - dù khác nhau về nội dung chúng diễn đạt, hóa ra chỉ phản ánh duy nhất một điều: tình thế khó khăn hơn của nền kinh tế, đến độ gay gắt mà chưa hề phản ánh tính chất quyết liệt của hành động cải cách thực tế. Khi đó, nảy sinh một câu hỏi: cải cách trong bối cảnh nền kinh tế ngày càng khó khăn, thậm chí, có nguy cơ khủng hoảng, ở nước ta⁴ thực sự có nghĩa là gì? Tại sao suốt mấy năm trời, đã không có một nỗ lực cải cách thực sự nào được thực thi? Phải chăng động lực và năng lực cải cách của nền kinh tế đã bị suy yếu nghiêm trọng?⁵

Báo cáo này, trong giới hạn của mình, sẽ tập trung phân tích vấn đề này thay vì tìm cách dựng lại đầy đủ bức chân dung thực trạng của nền kinh tế thời gian qua.

Báo cáo gồm ba phần chính.

⁴Cách đây hai năm (tháng 9/2011), tại Hội thảo do Ủy ban Kinh tế của Quốc hội phối hợp với Viện Khoa học Xã hội Việt Nam tổ chức tại TP. HCM, vấn đề “*nền kinh tế Việt Nam đang lâm vào vòng xoáy “đình trệ - lạm phát”*” đã từng được nêu ra. Khi nhận định này được nhắc lại tại Diễn đàn Kinh tế Mùa Xuân (Đà Nẵng, 4/2012), nó gặp sự phản đối khá mạnh mẽ của một số nhà nghiên cứu. Tuy nhiên, trong một Báo cáo của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội gần đây, luận điểm này được khẳng định lại, ghi nhận *tình trạng có vấn đề* rất đáng lo ngại của nền kinh tế nước ta hiện nay (vòng xoáy).

⁵Trong mối liên hệ với sự kiện Việt Nam gia nhập WTO, chuyển sang giai đoạn phát triển trong môi trường hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới, lập luận nêu trên còn chứa đựng một câu hỏi thậm chí gay gắt hơn: liệu nền kinh tế nước ta thực sự có năng lực hội nhập hay không? Hay: liệu nền kinh tế nước ta có năng lực cạnh tranh và phát triển trong môi trường hội nhập quốc tế hay không?

- Nhận định, đánh giá bổ sung tình hình kinh tế vĩ mô năm 2012 và quý I/2013.

- Đánh giá khái quát một năm thực hiện chương trình tái cơ cấu nền kinh tế.

- Các vấn đề kinh tế của năm 2013.

I. NHẬN ĐỊNH, ĐÁNH GIÁ BỔ SUNG TÌNH HÌNH KINH TẾ VĨ MÔ NĂM 2012 VÀ QUÝ I/2013

Những nhận định về xu hướng kinh tế Việt Nam năm 2012 - nhìn chung là khó khăn hơn -, cho đến nay, tức là khi năm 2013 đã đi qua được $\frac{1}{4}$ quãng đường (hết Quý I) - vẫn tiếp tục được thực tiễn xác nhận là đúng. Đánh giá tổng thể và trong chiều sâu của các biến cố và xu hướng, có thể thấy tình hình kinh tế năm 2012 và quý I năm 2013 hầu như vẫn chưa được cải thiện, nhiều mặt còn trở nên gay gắt hơn. Hoặc có thể nói cho đến cuối năm 2012 và đầu năm 2013, nền kinh tế nước ta vẫn tiếp tục nằm trong tình trạng “bất thường”⁶, thậm chí ở cấp độ cao hơn (hàm ý gay gắt hơn), cho dù nó có đạt được một số kết quả quan trọng theo hướng tích cực, ví dụ như việc kéo giảm lạm phát xuống một mức khá thấp (từ hơn 18% năm 2011 xuống 6,81% năm 2012), kéo theo đó là giảm đáng kể mức lãi suất; hoặc như việc “đảo chiều” cán cân thương mại một cách “ngoạn mục” - chuyển từ nhập siêu 9 tỷ USD năm 2011 sang trạng thái xuất siêu hơn nửa tỷ USD năm 2012; hay việc giữ tỷ giá ổn định và tăng mạnh lượng dự trữ ngoại tệ.

Có ít nhất ba loại yếu tố (xu hướng) minh chứng cho nhận định theo chiều hướng “ảm đạm” nêu trên.

Thứ nhất, sự xấu đi rõ rệt của một số chỉ số kinh tế vĩ mô quan trọng nhất.

⁶Chúng tôi đã hơn một lần đề cập đến tình trạng bất thường của nền kinh tế với hàm ý rằng khi tình hình là bất thường thì để thoát khỏi nó, phải dùng đến những giải pháp “đặc biệt”, “bất thường”, giống như con người, khi bị ốm nặng thì phải dùng liều thuốc đặc trị chứ không thể uống thuốc thông thường. Việc trong mấy năm qua, chúng ta chỉ dùng những giải pháp “thông thường” để chi “tháo gỡ” khó khăn giải thích tại sao nền kinh tế mãi không thoát khỏi tình trạng khó khăn mà nó lâm vào, thậm chí, bị rơi vào vòng xoáy “đình trệ - lạm phát” và có nguy cơ rơi vào khủng hoảng.

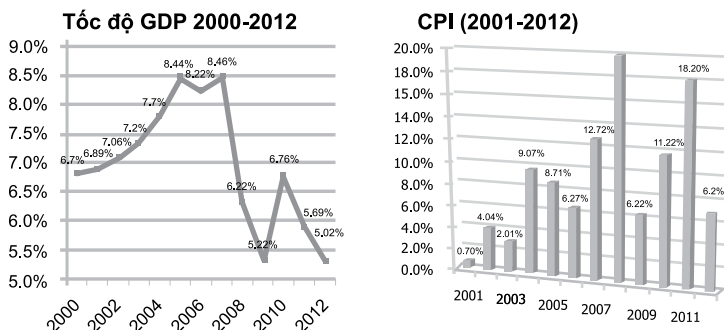
Thứ hai, xuất hiện những xu hướng giống như “nghịch lý” phát triển hay là cái giá quá cao mà nền kinh tế phải trả để đổi lấy những kết quả được coi là “tích cực” nêu trên.

Thứ ba, cách điều hành chính sách vĩ mô có xu hướng gia tăng bất ổn, làm suy yếu lòng tin thị trường hơn là khôi phục nó. Diễn hình của loại yếu tố này là các giải pháp điều hành chính sách tiền tệ - liên quan đến lãi suất, đến thị trường vàng.

Chúng ta sẽ xem xét lần lượt các vấn đề nêu trên, không cần quá chi ly vì tự chúng đã bộc lộ khá rõ ràng trong đời sống thực tiễn và cũng đã được mô tả nhiều.

1. Xu hướng tiếp tục xấu đi của các chỉ số kinh tế vĩ mô quan trọng nhất

Đồ thị 1: Tốc độ tăng trưởng và lạm phát: suy giảm và bất ổn gia tăng



Các số liệu thống kê chính thức - được diễn tả một phần ở đồ thị trên - cho thấy:

- Năm 2012, nền kinh tế đạt tốc độ tăng trưởng GDP thấp nhất trong vòng 13 năm trở lại đây.
- Sự sụt giảm mạnh tỷ trọng đầu tư xã hội so với GDP, từ 41,9% năm 2010 xuống 34,6% năm 2011 và 33,5% năm 2012. Trong bối cảnh cơ cấu và cơ chế vận hành nền kinh tế không có gì thay đổi, trong khi vốn đầu tư vẫn là yếu tố chủ yếu quyết định tăng trưởng (đóng góp 80% vào tăng trưởng GDP), tức là khi mô hình tăng trưởng vẫn là dựa chủ yếu vào vốn, thì sự

sụt giảm vốn đầu tư chắc chắn kéo theo sự suy giảm lâu dài hơn của tăng trưởng và sự suy yếu đáng kể sức lực của các doanh nghiệp.

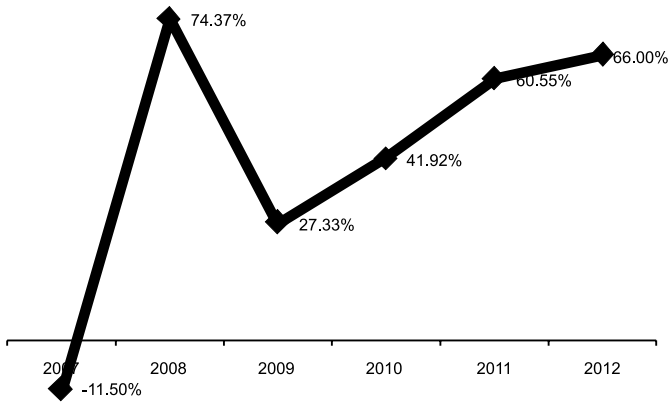
- Lạm phát được kiềm chế, hạ từ mức hơn 18% năm 2011 xuống còn 6,8% năm 2012. Đây được coi là một thành tích kinh tế vĩ mô quan trọng bậc nhất của năm 2012. Tuy nhiên, nếu nhìn dài hạn và tổng thể hơn, có hai điểm cần lưu ý khi đánh giá thành tích hạ thấp lạm phát: tính không chắc chắn và ngắn hạn của thành tích đạt được⁷. Điều này hàm nghĩa, về dài hạn, nền kinh tế vẫn đang trong thời kỳ bất ổn nghiêm trọng (với biên độ dao động lạm phát giữa các năm rất lớn - xem đồ thị 1). Nhìn biên độ dao động lớn của lạm phát qua các năm, phải thừa nhận tình trạng bất ổn nghiêm trọng của nền kinh tế. Nó làm người ta liên tưởng đến mức độ nguy kịch của một con bệnh nặng khi nhiệt độ cơ thể thường thay đổi nóng lạnh đột ngột bất thường.
- Những chỉ số phản ánh mức độ rủi ro hay nguy cơ của hoạt động kinh doanh (nợ xấu, hàng tồn kho, lãi suất, tăng trưởng tín dụng v.v...) đều ở cấp độ “tiêu cực” chưa từng thấy trước đó.

Năm 2012, nợ xấu tăng 64% so với năm 2011. Tại thời điểm cuối năm 2012, Ngân hàng Nhà nước vẫn ghi nhận xu hướng tiếp tục gia tăng nợ xấu⁸.

⁷Năm 2009, lạm phát cũng hạ thấp xuống mức 6,32% sau khi đạt đỉnh cao gần 20% năm 2008. Về ngắn hạn, rõ ràng việc hạ thấp lạm phát như vậy là một thành tích. Nhưng chỉ trong năm sau (2010), lạm phát lại vọt lên gần gấp đôi. Nhìn dài hạn, một số nhà kinh tế gọi hiện tượng đó là “lạm phát khứ hồi”, với hàm nghĩa nhiệm vụ kiềm chế lạm phát bền vững không đạt được - do những căn nguyên của nó không được xử lý triệt để. Khi đó, thành tích chống lạm phát ngắn hạn của năm 2009 hiện ra như một biểu hiện của tình trạng bất ổn nghiêm trọng (lạm phát dao động lên xuống đột ngột với biên độ lớn) hơn là một thành tích đáng kể.

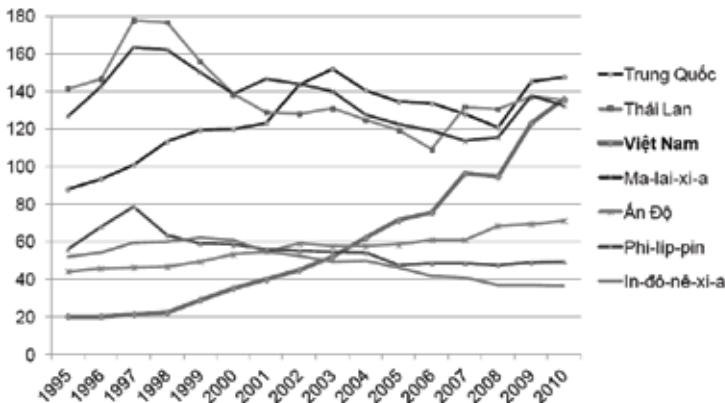
⁸Nhưng chỉ sau hai tháng, mặc dù tình hình kinh tế chưa có gì được cải thiện căn bản, Ngân hàng Nhà nước thông báo chính thức rằng tỷ lệ nợ xấu đã giảm 2% (từ hơn 8% xuống 6%, tức là khối lượng nợ xấu giảm 25%). Đây quả thật là một “phép màu”, trong khi việc giải thích chưa thực sự thuyết phục.

Đồ thị 2. Tốc độ gia tăng nợ xấu theo kiểu nhảy vọt



Đồ thị dưới đây mô tả tốc độ tăng trưởng tín dụng “thần kỳ” của Việt Nam - theo kiểu không giống ai - khi so sánh với các nền kinh tế trong khu vực: liên tục trong nhiều năm, khi các nền kinh tế trong khu vực đều giữ nguyên hay hạ giảm mạnh tỷ lệ dư nợ tín dụng so với GDP thì Việt Nam lại nỗ lực “bơm” tối đa tín dụng cho nền kinh tế, tăng nhanh hiếm thấy khối lượng và tỷ trọng dư nợ tín dụng.

Đồ thị 3. Tín dụng so GDP 1995-2010: Thần kỳ Việt Nam



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Chi báo Phát triển Thế giới (WDI)

Sự lựa chọn “không giống ai” này phản ánh cốt lõi của mô hình tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong giai đoạn vừa qua: dựa mạnh

vào nguồn vốn tín dụng “dễ dãi”. Và đây chắc chắn là căn nguyên chủ yếu của tình trạng gia tăng nợ xấu theo cách nhảy vọt của Việt Nam như đồ thị chỉ ra.

+ Hàng tồn kho, theo cách tính thông thường của các năm trước, chỉ bao gồm nguyên vật liệu, bán thành phẩm hay sản phẩm chưa bán được, nhìn chung cả năm vẫn duy trì ở mức cao. Tồn kho công nghiệp chế biến, chế tạo tại thời điểm 1/12/2012 tăng 20,1% so cùng kỳ 2011, giảm đi đáng kể so với mức tăng tồn kho giữa năm, có lúc lên tới 27-28%.

Tình trạng duy trì mức tăng tồn kho cao kéo dài phản ánh sức cầu rất yếu của nền kinh tế. Lạm phát cao kéo dài đã làm giảm mạnh thu nhập thực tế của dân cư, trong khi lãi suất cao ngăn cản các doanh nghiệp tiếp cận vốn để có thể duy trì hoạt động bình thường và gia tăng đầu tư, dẫn tới chỗ đóng cửa hàng loạt doanh nghiệp, gây ra tình trạng mất việc làm và mất hoặc giảm thu nhập của rất nhiều người lao động.

Nhưng đó chỉ là “phần nổi của tảng băng chìm” hàng tồn kho nói chung.

Liên quan đến vấn đề hàng tồn kho, năm 2012 có một điểm “đột phá”. Đó là việc “phát hiện” ra một “khái niệm mới”: *tồn kho bất động sản*. Và tuy chỉ vừa mới được “phát hiện” và “công nhận”, nhưng ngay lập tức, loại tồn kho này chiếm luôn ngôi quán quân về mức độ nguy hại do quy mô khổng lồ vượt trội và khả năng “tồn tại lâu dài”. Tuy cho đến nay, vẫn không có số liệu thống nhất về số lượng bất động sản bị “đóng băng”, song ít ai phủ nhận rằng một lượng vốn khổng lồ đang bị “chôn chết” trong các khu đô thị và các căn nhà bỏ hoang. Hệ quả kéo theo là lượng nợ xấu có thể còn lớn hơn nhiều lần giá cả thực tế của số bất động sản “tồn kho”⁹. Số nợ xấu này đang đe dọa sự tồn tại của không ít ngân hàng cũng như sự an toàn của toàn bộ nền kinh tế.

⁹Lập luận về nợ xấu của Ông Nguyễn Bá Thanh, Bí thư Thành ủy Đà Nẵng tại kỳ họp Quốc hội tháng 10/2012 là có sức thuyết phục: “Ngoài nguyên nhân chính của nợ xấu là bất động sản đóng băng, có một vấn đề lớn hơn, đó là *năng khổng giá trị tài sản thế chấp lên để cho vay*. Khu đất trị giá thực chỉ 200 tỷ đồng, ngân hàng định giá nâng lên 800 - 1.000 tỷ đồng và cho vay 600 tỷ. Nhưng khi rao bán 100 tỷ đồng mà không ai mua thì mất luôn 500 tỷ đồng. Đây chính là nợ xấu, chưa nói đến trước đó cả người đi vay, người cho vay đều bỏ túi chục tỷ đồng... Đó những khoản nợ không phải xấu, mà là quá xấu, không bao giờ đòi được”.

Theo chân “phát hiện” khái niệm “tồn kho bất động sản”, cũng lần đầu tiên, khái niệm “cục máu đông” được sử dụng phổ biến để mô tả tình trạng “tắc nghẽn” nghiêm trọng trong lưu thông kinh tế do “nợ xấu” và “hàng tồn kho” gây ra.

Loạn số liệu: Bao nhiêu vốn bị chôn chết cùng bất động sản

Từ hơn hai năm trước đã có nhiều cảnh báo về sự trầm lắng của thị trường bất động sản, hàng tồn kho, nợ xấu. Đặc biệt là hàng tồn kho cực lớn đến khoảng 200.000 căn trên cả nước, mà vì nhiều lý do doanh nghiệp không phản ánh đúng, còn cơ quan quản lý thì thống kê căn cứ theo kê khai của doanh nghiệp chỉ khoảng 40.000 căn.

(Ý kiến Ô. Nguyễn Văn Đức, Phó Giám đốc Công ty Địa ốc Đất Lành, VnEconomy, 27/3/2013)

Theo thống kê từ đầu năm, hiện cả nước tồn đọng 42.000 căn nhà, 26.000 căn hộ, 16.000 nhà thấp tầng, 92.000 m² văn phòng cho thuê, 98.000 m² trung tâm thương mại, 8 triệu m² đất nền, 2 triệu m² đất thương mại. Đối chiếu với công bố từ Hiệp hội XD được công bố cuối năm 2012, con số về nhà đất chưa tiêu thụ hết này thấp hơn nhiều.

(www.24h.com. Đi tìm chìa khóa giải cứu Bất động sản, 25/3/2013)

Theo số liệu tổng hợp của Sở Xây dựng TP. HCM, hiện lượng căn hộ tồn kho vào trên địa bàn khoảng 20.000 căn. Cùng thời điểm này, bộ phận nghiên cứu thuộc Dragon Capital lại công bố một con số khác, 35.000 căn hộ. Còn số liệu khảo sát mới đây nhất của Công ty Nghiên cứu thị trường CBRE, lượng căn hộ tồn kho tại TP. HCM là 18.000 căn, Savills Việt Nam là 14.500 căn được chào bán bởi hơn 100 dự án.

Trước đó, một báo cáo của Hiệp hội Bất động sản Việt Nam cho biết, tính đến cuối quý II/2012, Hà Nội tồn kho trên 100.000 căn hộ, TP. HCM tồn kho hơn 47.000 căn hộ.

Mới đây nhất, con số chính thức về hàng tồn kho đã được Bộ trưởng Bộ Xây dựng Trịnh Đình Dũng công bố cụ thể, theo số liệu thống kê chưa đầy đủ của 44 tỉnh thành, tính đến 30/8/2012, căn cứ vào căn hộ đã hoàn thành chưa bán được, căn hộ đã đủ điều kiện huy động vốn, căn hộ thấp tầng chưa bán được, đất nền được phép bán nền chưa bán được. Lượng hàng tồn kho cả nước hiện nay có 16.469 căn hộ chung cư, trong đó TP. HCM 10.108 căn, Hà Nội là 3.292 căn. Tổng số nhà thấp tầng 4.116 căn trong đó Hà Nội 3.483 căn, TP. HCM là 1.131 căn. Tổng giá trị hàng tồn kho 40.750 tỷ đồng.

Trong khi đó, theo báo cáo hơn 60 DN bất động sản niêm yết trên 2 sàn chứng khoán, lượng hàng tồn kho bất động sản rơi vào khoảng hơn 83.804 tỉ đồng.

Dân Trí - Thứ Sáu, 7/12/2012

Quan hệ liên thông nợ xấu - đóng băng bất động sản hiện đang là một thực tế gay gắt, một nguy cơ không thể coi thường. Nó đe dọa triển vọng khôi phục tăng trưởng và ổn định vĩ mô của nền kinh tế¹⁰. Tính nghiêm trọng của tình hình được ghi nhận bằng những hành động “quyết liệt” của Chính phủ nhằm xử lý vấn đề nợ xấu và tồn kho bất động sản. Cuối năm 2012, khi khẳng định rằng đó là “hai điểm nghẽn” lớn nhất của nền kinh tế mà Chính phủ phải tập trung sức để giải tỏa, Thủ tướng và Chính phủ đã có những buổi làm việc chuyên đề về nợ xấu và tồn kho bất động sản tại hai “tọa độ” nóng nhất là TP. Hồ Chí Minh và Hà Nội.

Số lượng doanh nghiệp phải đóng cửa trong năm 2012. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, số doanh nghiệp đóng cửa năm 2012 vẫn đạt mức cao kỷ lục - khoảng 55.000, ngang với số doanh nghiệp đóng cửa năm 2011. Còn với số doanh nghiệp đang hoạt động (khoảng 450.000) thì tính một cách “khiêm tốn”, tất cả đều phải giảm công suất hoạt động ít nhất 30%, tức là tương đương với đóng cửa 1/3 số doanh nghiệp đang hoạt động (150.000). Đây quả thật là những con số báo động ở cấp cao nhất.

Khu vực doanh nghiệp nhà nước, với trực sức mạnh là các tập đoàn kinh tế, tình hình cũng không sáng sủa gì hơn. Sự đổ bể nghiêm trọng của Vinalines, của Tập đoàn Sông Đà, những khó khăn to lớn mà Vinacomin phải đương đầu một khi chương trình tái cơ cấu Vinashin hầu như không mang lại một kết quả tích cực nào ngoại trừ khả năng phá sản cho thấy có những vấn đề cơ cấu nghiêm trọng đang đặt ra cho khu vực doanh nghiệp được đánh giá là quan trọng hàng đầu này.

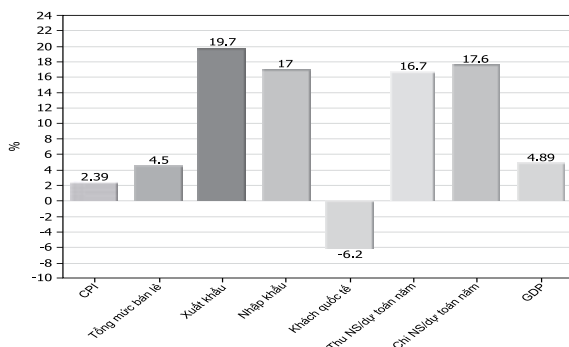
Rõ ràng là khu vực doanh nghiệp - với cả hai cánh “tư nhân” và “nhà nước”, đều lâm vào tình trạng rất khó khăn¹¹.

¹⁰Năm 1991, Nhật Bản lâm vào tình trạng bong bóng bất động sản, cho dù tại thời điểm đó, mức lạm phát ở Nhật vẫn được kiểm soát, chỉ ở mức 1%. Và mặc dù là nền kinh tế “có kỷ luật” tài chính rất nghiêm ngặt, bong bóng bất động sản vẫn nổ tung, còn nền kinh tế Nhật phải chịu “một thập niên mất mát”. Thậm chí, cho đến nay, sau hơn 20 năm, nhiều nhà kinh tế Nhật vẫn cho rằng nền kinh tế Nhật Bản chưa hoàn toàn phục hồi sau cú đổ bể đó.

¹¹Nếu quan niệm (một cách đúng đắn) rằng lực lượng doanh nghiệp chính là sản phẩm quan trọng nhất của công cuộc đổi mới, rằng đó là lực lượng chủ lực của quá trình phát triển, chúng ta sẽ nhận thức đầy đủ hơn tính nghiêm trọng và mức độ nguy hại của việc để cho đóng đảo các doanh nghiệp lâm vào tình trạng gay go nêu trên.

Không cần thiết phải nêu thêm bằng chứng của tình trạng “có vấn đề” nghiêm trọng của nền kinh tế trong năm 2012 mặc dù vẫn còn nhiều ví dụ khác minh họa sinh động cho điều đó - ví dụ như sự sụt giảm sức mua thị trường, sự gia tăng số lượng lao động mất việc làm v.v... Tuy nhiên, để củng cố nhận định về xu hướng tiếp tục xấu đi của tình hình kinh tế vĩ mô năm 2012, cần xem xét thêm tình hình kinh tế quý I/2013.

Đồ thị 4. Mức tăng một số chỉ tiêu kinh tế quý I/2013



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Các số liệu kinh tế vĩ mô chủ yếu của Quý I/2013 chưa chứng tỏ xu thế “đảo chiều” của nền kinh tế khi bước vào năm 2013, năm được coi là “bản lề” của toàn bộ kế hoạch năm năm 2011-2015. Thậm chí, một số chỉ tiêu chủ yếu liên quan đến khả năng phục hồi tăng trưởng còn âm đạm hơn.

Trên thực tế, hai yếu tố quyết định việc khôi phục tăng trưởng và duy trì ổn định vĩ mô - mức tăng trưởng tín dụng và thu chi ngân sách - đều yếu hơn hẳn các năm trước. Tăng trưởng tín dụng ba tháng đầu năm hầu như bằng không (0,03%), trong khi thu ngân sách chỉ đạt 16,7% dự toán năm, còn chi ngân sách, mặc dù Chính phủ quyết tâm đẩy mạnh rót tiền giải ngân đầu tư từ đầu năm, cũng chỉ đạt 18,5% dự toán năm¹².

Tổng mức bán lẻ, chỉ số phản ánh sức mua, bị rơi xuống mức đáy, cho thấy cầu thị trường cực kỳ yếu. Nhất quán với xu hướng đó là hiện tượng CPI tháng 3 bị “âm” (-0,19%) sau khi có những mức tăng “hơi

¹²Những con số này phản ánh khả năng hấp thụ vốn cực kỳ yếu của nền kinh tế. Nó giống như con bệnh nặng đến mức không hấp thụ được cả thuốc bổ đề hồi phục.

cao” nhưng đã đủ để gây tranh cãi ở hai tháng trước. Chỉ số sản xuất công nghiệp IIP chỉ tăng 4,9%, thấp xa mức tăng cùng kỳ năm trước (5,9%) v.v.

Hoặc xuất hiện hiện tượng “lạ” ở Việt Nam - số doanh nghiệp và số vốn đăng ký mới có xu hướng giảm (-9,4% và - 26,7% so quý IV/2012) trong khi số doanh nghiệp đóng cửa trong Quý I/2013 (15.300) “vươn lên” gần như ngang bằng với số doanh nghiệp đăng ký mới (15.700). Hiện tượng này cũng cho thấy sức khỏe của doanh nghiệp đang tiếp tục bị suy giảm mạnh, mức độ khó khăn của môi trường kinh doanh và xu hướng tiếp tục giảm sút lòng tin thị trường¹³.

Tình hình kinh tế Quý I/2013 phản ánh chính xác sức khỏe thực tế không tốt của nền kinh tế. Nó cũng chỉ báo triển vọng khôi phục ổn định và phục hồi tăng trưởng không rõ ràng của nền kinh tế trong năm 2013. Những dự báo về khả năng “thoát đáy” của nền kinh tế có thể bắt đầu từ giữa năm 2013 đang trở nên xa vời hơn.

2. “Nghịch lý” phát triển hay là cái giá mà nền kinh tế phải trả để phục hồi ổn định và tăng trưởng

Bản chất của sự “nghịch lý” ở đây là những thành tích kinh tế vĩ mô đạt được trong năm 2012 - ví dụ việc giảm lạm phát từ hơn 18% năm 2011 xuống 6,8% năm 2012; hoặc việc chuyển hướng ngoại thương ngoạn mục từ mức nhập siêu hàng chục tỷ USD hàng năm sang xuất siêu trong năm 2012 v.v... đạt được bằng một cái giá phải trả rất lớn. Chi phí thực tế để đạt được thành tích là rất đắt và hậu quả mà nó gây ra cho nền kinh tế là rất không nhỏ.

- Trước hết, dễ nhận thấy rằng cái giá mà nền kinh tế phải trả để “hạ thấp lạm phát” trong năm 2012 là rất lớn. Ở cấp độ trực tiếp, cái giá đó thể

¹³Năm 2011 và 2012, số doanh nghiệp đóng cửa mỗi năm, theo thống kê chính thức, là khoảng 55.000. Tức là trung bình mỗi quý đóng cửa 13.500 doanh nghiệp. Vậy mà sang quý I/2013, quãng thời gian có nhiều “kiêng khem” may rủi nhất, số doanh nghiệp đóng cửa tăng vọt lên 15.300. Đây thực sự là một chỉ báo rất đáng lo ngại.

Cách đây một năm, tại Diễn đàn Kinh tế Mùa Xuân tại Đà Nẵng, khi có ý kiến cho rằng cần phải lo “cứu” doanh nghiệp thì nhiều ý kiến cho rằng tình hình chưa bị quan đến mức phải lo cứu doanh nghiệp. Có ý kiến cho rằng nói như vậy là gây hoang mang, rằng chỉ cần dùng từ “hỗ trợ” doanh nghiệp là đủ. Trong vòng nửa năm trở lại đây, tiếng kêu phải “cứu” doanh nghiệp đã vang vọng khắp nơi như một yêu cầu mang tính sống còn của nền kinh tế.

hiện ở sự suy kiệt của nền kinh tế. Mức sụt giảm mạnh và đột ngột mức tăng cung tín dụng từ mức hơn 31% năm 2010 xuống còn 14% trong năm 2011 (giảm hơn 50%), đối với một nền kinh tế “nghiện nặng vốn đầu tư” lại đang trong cơn ốm yếu đã gây ra một cú sốc lớn. Hậu quả là nền kinh tế nhanh chóng bị suy kiệt, 55.000 doanh nghiệp phải đóng cửa.

Xu hướng suy kiệt tiếp tục gia tăng nhanh trong năm 2012, khi Chính phủ chủ trương tiếp tục hạn chế tăng trưởng tín dụng (chỉ cố đạt mức 15-17%) để kiềm chế lạm phát. Tuy nhiên, nền kinh tế đã không thể hấp thụ nổi cả lượng tín dụng được chủ động hạn chế đó: theo báo cáo cuối năm của Ngân hàng Nhà nước, tín dụng chỉ tăng 8,91%, thấp xa mức kế hoạch¹⁴. Dường như nền kinh tế đã ốm yếu đến mức không thể hấp thụ được “lượng máu” tối thiểu cần được bơm vào cơ thể để phục hồi sức khỏe. Một số lượng lớn doanh nghiệp đóng cửa (hơn 55.000), số còn hoạt động phải giảm ít nhất 30% công suất.

Hạn chế tín dụng để chống lạm phát là đúng. Nhưng việc thắt chặt tín dụng đột ngột khi nền kinh tế đang ốm yếu đã buộc nó phải trả giá đắt. Lực lượng doanh nghiệp - cơ sở chủ yếu của tăng trưởng, lực lượng chủ lực của phát triển kinh tế thị trường, sản phẩm quan trọng nhất của công cuộc đổi mới - trở thành “vật hy sinh” cho việc duy trì quá lâu một mô hình tăng trưởng không phù hợp - *mô hình tăng trưởng lệ thuộc vào vốn, mô hình đánh đổi tốc độ tăng trưởng với lạm phát*¹⁵.

¹⁴Nhưng ngay con số tăng trưởng tín dụng 8,91% này cũng có điểm “đáng ngờ”. Khoảng giữa tháng 11/2012, thông tin từ Ngân hàng Nhà nước (NHNN) cho biết tăng trưởng tín dụng toàn hệ thống đạt 5,2-5,4%, dự kiến cả năm tăng khoảng 6%. Đến ngày 20/12/2012, NHNN lại cho biết tăng trưởng tín dụng đạt 6,45% so với cuối năm 2011 và ước cả năm đạt khoảng 7%. Tuy nhiên, ngày 9/1/2013, NHNN có thông cáo “bất ngờ” là tín dụng đã tăng mạnh vào cuối năm 2012, khiến cả năm tăng trưởng 8,91%. Hơn 11 tháng tín dụng chỉ tăng 5,4%, trong khi chỉ trong vòng một tháng cuối năm, tín dụng tăng thêm 3,51%. Điều này cho thấy sự bất thường và *nhiều ý kiến nghi ngờ phải chăng đã có hiện tượng các NHTM tìm cách đẩy vốn tín dụng cuối năm để “room” tín dụng tăng lên làm tiền đề để NHNN cấp hạn mức tín dụng cho năm 2013.*

¹⁵Bà Victoria Kwakwa, Giám đốc Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, trả lời phỏng vấn báo Tuổi trẻ, cho rằng “cần thừa nhận *mô hình tăng trưởng hiện nay là mô hình không hiệu quả, là mô hình dẫn dắt nước tới bất ổn vĩ mô*... Nói thẳng ra lý do là các bạn đang dựa trên mô hình tăng trưởng sai. Trong ba đến bốn năm qua, các bạn bơm tín dụng ồ ạt. Tôi chưa thấy nước nào có tăng trưởng tín dụng liên tục ở mức trên 30% cả. Tỷ lệ tín dụng so với GDP của Việt Nam là 120%. Điều ấy thật bất thường. Do đó, khi phải tìm cách giảm bất ổn, nó sẽ lấy đi những công cụ đã tiếp sức cho kiểu tăng trưởng trước kia và kết quả là chúng ta thấy có sự đổ vỡ” (*Tuổi trẻ*, 17/2/2013).

- Thương mại năm 2012 cũng có diễn biến khác thường: từ mức nhập siêu hơn 9 tỷ USD năm 2011 chuyển thành xuất siêu gần 0,6 tỷ USD năm 2012. Có vẻ như năm 2012 đã tạo ra được một “kỳ tích”- sau hơn 20 năm trường kỳ nhập siêu, xu hướng thương mại đã được đảo ngược, chuyển thành xuất siêu¹⁶.

Nhưng xuất siêu năm 2012 là một “thành tích” bất thường: đối với một nền kinh tế lệ thuộc nặng nề vào nhập khẩu đầu vào¹⁷, sự xoay chuyển tình thế quá đột ngột, nhất là khi bản thân nó đang bị “ôm nặng kéo dài”, rõ ràng là một chỉ báo tiêu cực. “Thành tích” xuất siêu, nhìn từ góc độ đó, chứng tỏ nền kinh tế đã bị suy yếu nghiêm trọng, đến mức không thể hấp thụ đầu vào. Điều này phù hợp với tình hình thực tế là nhiều doanh nghiệp bị đóng cửa; còn các doanh nghiệp đang hoạt động phải cắt giảm mạnh công suất hoạt động.

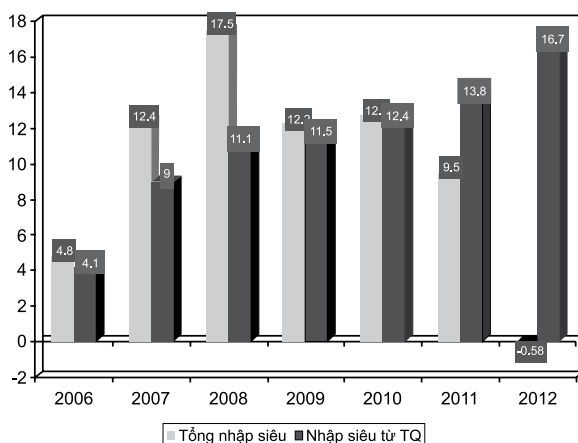
Phân tích trên hàm nghĩa thành tích xuất siêu năm 2012 chỉ có *một giá trị tích cực vừa phải* trong khi tính chỉ báo của nó về thực trạng suy yếu của nền kinh tế, của các doanh nghiệp lại là khía cạnh trội bật.

Tuy nhiên, tính nghiêm trọng của vấn đề chưa dừng lại ở đó. Ai cũng biết rằng một nền kinh tế phải chịu mức độ rủi ro cao khi nó bị lệ thuộc trường kỳ vào nhập khẩu. Mức độ rủi ro sẽ cao gấp bội khi đó là sự lệ thuộc nặng nề vào một thị trường - quốc gia duy nhất. Mà cấu trúc kinh tế của Việt Nam, như nhiều nghiên cứu chỉ ra, đã chuyển từ sự lệ thuộc nhập khẩu đầu vào từ thị trường thế giới nói chung sang lệ thuộc ngày càng nặng vào một thị trường - thị trường Trung Quốc. Đồ thị sau minh họa điều đó.

¹⁶Kể từ khi đổi mới, trước năm 2012, chỉ có một năm (1991) nền kinh tế nước ta xuất siêu 41 triệu USD.

¹⁷Kim ngạch nhập khẩu của Việt Nam tương đương 90-95% GDP, trong đó, chỉ khoảng 10% là nhập khẩu hàng tiêu dùng, còn lại số lượng tương đương 80-85% GDP là nhập khẩu tư liệu sản xuất, tức là đầu vào.

Đồ thị 5. Tổng nhập siêu của Việt Nam từ thế giới và từ Trung Quốc



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Đồ thị trên cho thấy rõ xu hướng chuyển dịch cơ cấu thị trường nhập siêu của Việt Nam: lệ thuộc ngày càng nặng vào thị trường Trung Quốc. Đặc biệt, năm 2012, khi nền kinh tế thực sự gặp nhiều khó khăn và chuyển sang xuất siêu với cả thế giới thì thật lạ lùng, nhập siêu từ Trung Quốc lại tăng vượt trội - đạt mức kỷ lục 16,7 tỷ USD.

Không thể coi đây là một tình huống ngẫu nhiên. Cũng không thể cho rằng nó phản ánh một xu hướng bình thường của quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế của nước ta. Đây là một chỉ báo về một vấn đề có tầm quan trọng chiến lược, do đó, về một xu hướng cần được thay đổi nhanh và cơ bản. Tình trạng phụ thuộc nhập khẩu đầu vào của nền kinh tế vào một thị trường đang trở nên rất nghiêm trọng và do đó, sẽ ngày càng khó thoát ra.

3. Cách điều hành chính sách vĩ mô nặng về hành chính, gây tác động làm gia tăng bất ổn, làm suy yếu lòng tin thị trường hơn là khôi phục nó.

Nguyên nhân của tình hình nói trên là ở phương thức điều hành nền kinh tế với hai điểm đặc trưng.

Một là khuynh hướng hành chính lấn át, theo đó, việc điều hành vĩ mô nặng về sử dụng các biện pháp hành chính, gần như bỏ qua các biện pháp kinh tế thị trường.

Hai là thông tin thiếu, ít công khai, thiếu minh bạch, làm suy yếu cơ sở khoa học và thực tiễn đáng tin cậy của việc hoạch định chiến lược và chính sách.

- Về khuynh hướng lấn át của việc sử dụng các công cụ và giải pháp hành chính thay cho các giải pháp kinh tế thị trường trong điều hành kinh tế.

Đặc trưng nổi bật của cách điều hành nền kinh tế vĩ mô thời gian qua (có thể tính từ năm 2007, khi nền kinh tế nước ta gia nhập WTO) là nặng về sử dụng các biện pháp hành chính, giắt cục, thiếu nhất quán và khó dự báo¹⁸. Các loại giá cả - giá xăng dầu, giá điện, giá than, lãi suất v.v... - phạm trù trung tâm của kinh tế thị trường - được điều hành hầu như hoàn toàn theo cách hành chính - mệnh lệnh. Những tuyên bố về yêu cầu áp dụng cơ chế giá thị trường cho một số ít mặt hàng còn lại giá cả chưa được “thị trường hóa” đầy đủ (là những mặt hàng chiến lược) đưa ra nhiều và khá mạnh mẽ nhưng ít và chậm được thực thi¹⁹. Xu hướng chung là nền kinh tế càng bất ổn thì cách điều hành hướng vào xử lý tình thế ngắn hạn như vậy càng “áp đảo”. Nhưng do hiệu quả đạt được của cách điều hành này thấp nên chúng càng làm gia tăng tình trạng mất lòng tin của thị trường.

Trong số các chính sách điều hành vĩ mô của năm 2012, có thể lấy cách điều hành chính sách tiền tệ, trong đó, nổi bật hơn cả là chính sách lãi suất, làm “mẫu” để phân tích nhằm rút ra những kinh nghiệm và bài học.

¹⁸Nguồn gốc của xu hướng trở lại sử dụng nhiều các biện pháp hành chính - tập trung bắt nguồn từ hai lần “kích cầu” của nền kinh tế (năm 1998 và 2009), khi các nguồn lực nhà nước được tung ra với khối lượng lớn thông qua cơ chế xét duyệt, cấp phát, xin - cho “truyền thống kế hoạch hóa tập trung” để đối phó với “tác động tiêu cực của các cuộc khủng hoảng từ bên ngoài”. Nó cũng có nguồn gốc từ việc “đối phó” với sự ập vào mạnh mẽ của cả thời cơ lẫn thách thức hội nhập trong khi các điều kiện kinh tế bảo đảm cho quá trình hội nhập diễn ra thành công đã không được chuẩn bị sẵn sàng.

¹⁹Diễn hình cho thực tế này là tình huống tranh cãi giữa Bộ Tài chính với Bộ Công thương và các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu giữa năm 2012. Những tuyên bố rất ấn tượng về cách điều hành giá xăng dầu mới nhằm phục vụ nền kinh tế chứ không vì lợi ích riêng của một nhóm các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu thường xuyên được đưa ra. Đáng tiếc là việc triển khai chúng trên thực tế lại tỏ ra rất khó khăn và chậm trễ.

Trong vài năm qua, lãi suất được điều hành chủ yếu bằng mệnh lệnh của Ngân hàng Nhà nước thay vì sử dụng các công cụ thị trường (công cụ chính sách tiền tệ). Cơ chế điều hành là “áp đặt” lãi suất huy động trong khi để “tùy định” lãi suất cho vay. Theo cơ chế này, người gửi tiền bị áp đặt trần lãi suất trong khi người cho vay (các ngân hàng) có quyền áp đặt lãi suất cho vay nhiều hơn trong quan hệ “thỏa thuận lãi suất” với các doanh nghiệp đi vay²⁰.

Trong hai năm qua, trong điều hành thực tế, sử dụng quyền được quyết định “trần lãi suất huy động”, Ngân hàng Nhà nước luôn chủ động hạ giảm lãi suất huy động xuống mạnh hơn và nhanh hơn lãi suất tín dụng. Nghĩa là về nguyên tắc, trong suốt một thời gian khá dài, cách làm của Ngân hàng Nhà nước thực thi một cơ chế cho phép duy trì khoảng cách giữa lãi suất huy động và lãi suất cho vay ít nhất là an toàn, nếu không nói là luôn có lợi, cho các ngân hàng trong khi các doanh nghiệp vẫn cứ phải trông chờ lãi suất hạ từng điểm phần trăm để giảm nhẹ gánh nặng lãi suất cao - nợ xấu và giảm thiểu nguy cơ đóng cửa vì không thể tiếp cận vốn do lãi suất vẫn cao.

Tuy cách điều hành lãi suất đó của Ngân hàng Nhà nước dựa vào một lý lẽ có vẻ như rất khó bắt bẻ về mặt nguyên tắc - để hạ lãi suất cho vay thì trước hết phải hạ lãi suất huy động -, song thực tế duy trì “độ trễ” của việc giảm lãi suất cho vay so với giảm lãi suất huy động trong suốt một thời gian dài làm cho tương quan lợi ích giữa ngân hàng với doanh nghiệp và nền kinh tế nói chung trở nên khó biện minh: trong khi các doanh nghiệp cần được “cấp cứu” thì ngân hàng vẫn không muốn chia sẻ một phần lợi ích mình thu được với doanh nghiệp; ngân hàng

²⁰Căn nguyên của vấn đề là ở chỗ mô hình tăng trưởng được thiết kế theo cách mà quá trình tăng trưởng bị phụ thuộc quyết định vào vốn đầu tư. Logic thị trường (thiếu vốn kinh doanh thì vay ngân hàng) cộng với sự khôn ngoan kinh doanh kiểu “tay không bắt giặc” làm biến dạng mô hình tăng trưởng nói trên thành sự phụ thuộc gần như tuyệt đối của khu vực kinh tế “thực”, với chủ thể là các doanh nghiệp “phí tài chính”, vào khu vực tài chính - ngân hàng với đại diện là các ngân hàng. Sự phụ thuộc đó, lúc nền kinh tế vận hành suôn sẻ, sẽ không gây ra rắc rối gì mà chỉ làm cho các bên đều được hưởng lợi. Khi đó, nó là tác nhân khuyến khích cách đầu tư, kinh doanh cực kỳ rủi ro. Nhưng ngược lại, khi nền kinh tế “lâm sự”, dòng vốn tắc nghẽn, lãi suất tăng lên thì quá trình sụp đổ sẽ diễn ra với tốc độ khó phanh hãm. Tình trạng bong bóng bất động sản hiện nay là một minh họa sống động của mô hình tăng trưởng kiểu này.

cũng không muốn chịu bất cứ rủi ro nào, trước tiên là rủi ro giảm thấp hay đánh mất lợi nhuận trong khi nền kinh tế và các doanh nghiệp đang lâm vào tình thế khó khăn nghiêm trọng, đến mức nhiều doanh nghiệp đã phải chịu thua lỗ lớn và phải đóng cửa.

Cách điều hành lãi suất chỉ bảo đảm an toàn cho các ngân hàng trong điều kiện khó khăn chung như vậy dường như phản ánh sự chi phối của động cơ “nhóm lợi ích”. Cách điều hành chính sách lãi suất như vậy tỏ ra không nhất quán với định hướng ưu tiên của nền kinh tế: Tập trung sức tháo gỡ khó khăn để cứu doanh nghiệp.

Cũng phải nói thêm rằng chính sách lãi suất theo hướng giảm lãi suất huy động trước và kéo dài hơn thời gian so với giảm lãi suất cho vay, trong điều kiện nền kinh tế thời gian qua, nếu nhìn tổng thể, còn gây ra hiệu ứng “kép”: một bên là làm suy yếu động cơ gửi tiền vào ngân hàng của xã hội (suy yếu tác động giảm lạm phát); một bên khác là làm chậm quá trình tiếp cận vốn giá rẻ hơn của các doanh nghiệp (suy yếu tác động phục hồi tăng trưởng).

- Một rủi ro vĩ mô đáng kể khác do tình trạng thiếu công khai minh bạch về thông tin và do thiếu thông tin gây ra.

Mặc dù trong vài năm gần đây, việc công bố các số liệu thống kê đã được cải thiện đáng kể, song trong một nền kinh tế hội nhập, những bước tiến đạt được trong lĩnh vực này vẫn còn xa mới đáp ứng được yêu cầu của quá trình làm chính sách²¹.

Cho đến thời điểm hiện nay (2013), sau hơn 25 năm đổi mới và bảy năm sau khi Việt Nam gia nhập WTO, ngay cả những số liệu kinh tế vĩ mô cần được công khai nhất, dễ công khai và chịu áp lực phải công khai từ yêu cầu của quá trình hội nhập quốc tế - ví dụ, số liệu thâm hụt ngân sách, dự trữ ngoại tệ hay nợ xấu ngân hàng v.v... - cũng không dễ dàng được công khai, tính thống nhất và nhất quán giữa các nguồn số liệu,

²¹Rủi ro thông tin bắt nguồn từ hai yếu tố. Một là, thông tin không đầy đủ, ít được sử dụng chung như một thứ tài sản công cộng, được lưu dụng trong một hệ thống quốc gia; dẫn tới chỗ thiếu sự chia sẻ thông tin giữa các cơ quan hay các nguồn cung cấp thông tin. Thứ hai, sự khập khiễng số liệu, tư liệu giữa các nguồn thông tin. Sự khập khiễng này có thể do nguồn thông tin khác nhau không được phối hợp và kiểm chứng chung; cũng có thể sự khác biệt về chuẩn mực khái niệm, do chuẩn đo lường khác nhau (theo chuẩn quốc tế hay chuẩn Việt Nam).

đặc biệt là giữa nguồn trong nước và nguồn ngoài nước, không được bảo đảm. Một ví dụ điển hình là số liệu thâm hụt ngân sách quốc gia do Tổng cục Thống kê cung cấp thường khác xa số liệu thống kê được dẫn từ các nguồn bên ngoài. Hay sự khác xa nhau về số liệu “một trời một vực” - đến mức gây sững sốt và đáng kinh ngạc giữa các địa phương, các bộ ngành - thường thường, tốc độ tăng GDP của cả nước chỉ bằng từ $\frac{1}{2}$ đến $\frac{2}{3}$ mức tăng trưởng của các địa phương do tính thống kê.

Hàm ý ở đây rất rõ ràng: không có nguồn số liệu đúng và đủ, không thể đánh giá đúng tình hình, không thể dự báo chính xác các xu hướng, do đó không thể đưa ra các quyết sách, chủ trương, chính sách và giải pháp đúng được.

Thừa nhận thực tế đó cũng có nghĩa là thừa nhận một nguy cơ lớn mà nền kinh tế nước ta đang đối mặt: rủi ro chính sách là quá nghiêm trọng.

Tại thời điểm hiện nay, có thể nêu hai rủi ro “thông tin và số liệu” điển hình đang đặt ra cho nền kinh tế nước ta.

Thứ nhất là mức độ tin cậy thấp của các số liệu thống kê nợ xấu và số liệu tồn kho bất động sản.

Thứ hai là những con số được lắp đặt theo công thức có sẵn (những con số “vô cảm”) về việc làm và thất nghiệp hay ở một mức đáng được thảo luận là các nhóm số liệu phản ánh tương quan giữa tăng trưởng tín dụng và tăng trưởng GDP vài năm gần đây.

Không có số liệu đáng tin cậy về nợ xấu và tồn kho bất động sản thì không thể xây dựng chiến lược và chính sách đúng để giải quyết vấn đề, không thể xác định được nền kinh tế cần bao nhiêu vốn và phải mất đại thể bao nhiêu thời gian để giải quyết triệt để vấn đề nợ xấu. Trong trường hợp này, việc dựa vào những con số không chuẩn để xử lý vấn đề luôn luôn chứa đựng rủi ro và nguy cơ rất lớn cho quá trình phục hồi kinh tế. Có cơ sở để khẳng định rằng nền kinh tế nước ta đang rơi đúng vào tình thế đó. Điều đáng tiếc là cho đến nay, khi tình hình đã thực sự là khẩn cấp, dường như vẫn chưa có một nỗ lực nào nghiêm túc, bài bản để giải quyết vấn đề.

Đối với trường hợp số liệu thống kê về việc làm và thất nghiệp cũng như vậy. Các con số việc làm mới được tạo ra, bất kể năm khó khăn hay thuận lợi, đều đại thể như nhau, gần như luôn tương đương với số lao động mới gia nhập vào lực lượng lao động của đất nước. Cách xử lý vấn đề “rỗng” tính hình thức như vậy vừa không tạo được niềm tin vào hệ thống thông tin và thống kê phát triển, vừa gây ra ảo tưởng thành tích rằng lúc nào sức khỏe của nền kinh tế cũng “hồng hào”, không có gì đáng lo ngại, rằng chân dung của nền kinh tế lúc nào cũng “tươi tắn”, đầy triển vọng.

Mối tương quan giữa số liệu tăng trưởng tín dụng với tốc độ tăng GDP hiện tại cũng gây ra những nghi vấn tương tự. Trong một nền kinh tế mà tăng trưởng GDP phụ thuộc quyết định vào lượng vốn đầu tư, điểm lạ lùng của mấy năm gần đây là trong khi hầu như không có bất cứ sự cải thiện nào ở các chỉ tiêu hiệu quả, thì việc sụt giảm rất mạnh mức tăng trưởng tín dụng lại hầu như không ảnh hưởng gì lắm đến tốc độ tăng trưởng GDP.

Bảng 1. Tốc độ tăng trưởng tín dụng và tăng trưởng GDP (%)

	2008	2009	2010	2011	2012	QI/2013
Tốc độ tăng tín dụng	23,4	37,5	31,2	14,5	8,9	0,03
Tốc độ tăng GDP	6,31	5,32	6,78	5,89	5,03	4,89

Nguồn: Tổng cục Thống kê

Xem bảng thống kê trên, nếu tính đến “độ trễ” tác động của tín dụng đến tăng trưởng GDP, thật sự là có nhiều điểm cần làm rõ để giải thích tốc độ tăng trưởng GDP của năm 2012 (tăng 5,03% so với 5,89% trong khi tăng trưởng tín dụng của năm 2011 chỉ bằng chưa đầy một nửa mức tăng trưởng tín dụng của hai năm trước đó) cũng như của quý I/2013.

Khá nhất quán với xu hướng thống kê “lạ lùng” nêu trên, tương quan giữa hai biến số vốn đầu tư xã hội và tốc độ tăng trưởng GDP trong mấy năm gần đây cũng có diễn biến tương tự.

Bảng 2. Tỷ lệ vốn đầu tư và tăng trưởng GDP (%)

	2008	2009	2010	2011	2012	QI/2013
Tỷ lệ vốn đầu tư XH/GDP (%)	43,1	42,8	41,9	36,4	33,5	29,6
Tốc độ tăng trưởng GDP (%)	6,23	5,32	6,78	5,89	5,03	4,89

Nguồn: Tổng cục Thống kê

Vấn đề ở đây không phải là cố tình đo lường chi ly để “bắt bẻ thống kê”. Mục tiêu là đánh giá khả năng đưa ra những thông tin sai lệch về mô hình tăng trưởng và ảnh hưởng của nó. Mỗi nghi ngờ *tại sao trong giai đoạn khó khăn, làm ăn thua lỗ mà các doanh nghiệp chỉ cần ít vốn mà vẫn duy trì được mức tăng trưởng khá cao* là một nghi ngờ cần được giải tỏa, đặc biệt là trong thời điểm đầy thách thức này. Một sự “tô hồng” tình hình cũng chứa đựng nguy cơ lớn không kém sự “bôi đen” thực tế, hạ thấp kết quả đạt được do nỗ lực phục hồi ổn định và tăng trưởng mang lại.

II. ĐÁNH GIÁ TỔNG QUÁT MỘT NĂM THỰC HIỆN TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ

Năm 2012 cũng là năm nền kinh tế bắt đầu tiến hành tái cơ cấu. Có hai loại hoạt động đã được triển khai.

Một là đã có một số thay đổi thực sự trong cơ chế vận hành của hệ thống phân bổ nguồn lực nhằm mục tiêu giảm thiểu cách phân bổ vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước theo kiểu chia đều, dàn trải và manh mún, theo cơ chế hành chính - bình quân²².

Những thay đổi đó là:

²²Cách phân bổ vốn này, như thực tế nhiều năm qua cho thấy, gây ra những hậu quả nghiêm trọng cả về hiệu quả sử dụng vốn đầu tư lẫn cơ chế vận hành. Chỉ số ICOR cao vượt bậc, thuộc hạng “vô địch thế giới”, kèm theo đó là tình trạng “vốn ít nhưng đầu tư trải ra cho quá nhiều dự án, theo cách cái gì cũng làm đã dẫn tới kết cục là cái gì cũng được làm dở dang, thậm chí có thể nói một cách có phần phóng đại - “cái gì cũng làm nên làm cái gì cũng dở dang” và kết cục là “không làm được cái gì”. Trên thực tế, hiếm có công trình dự án nào hoàn thành đúng thời hạn với chất lượng bảo đảm.

Cách phân bổ vốn này dựa mạnh vào nguyên tắc phi thị trường, với tư tưởng chia phần - bình quân chủ nghĩa, xin - cho và hành chính quan liêu rất nặng. Hoàn toàn không tính cò mà nhiều ý kiến cho rằng có sự phục hồi mạnh mẽ của cơ chế phân bổ nguồn lực kiểu kế hoạch hóa tập trung với hai cú “kích cầu” mạnh năm 1998 và 2009, theo đó, những động lực của cải cách và đổi mới theo hướng thị trường - hội nhập quốc tế bị triệt tiêu.

(i) *Áp dụng nguyên tắc chia vốn ngân sách mới cho các Khu Kinh tế ven biển.* Thay cho cách phân bổ vốn theo kiểu xin cho và chia đều, Chính phủ đã có quyết định điều chỉnh lại tỷ lệ phân bổ nguồn lực cho 15 khu kinh tế ven biển theo hướng tập trung hơn 60% tổng số vốn cho 5 khu kinh tế được lựa chọn ưu tiên; 40% còn lại được phân cho 10 khu kinh tế “không được lựa chọn ưu tiên”. Đây là một thay đổi chính sách có ý nghĩa cơ bản. Về phương pháp, nó khởi động một cơ chế phân bổ nguồn lực đầu tư từ ngân sách mới về nguyên tắc, có tác động trong phạm vi toàn bộ nền kinh tế chứ không bị giới hạn chỉ trong phạm vi 15 khu kinh tế ven biển. Chỉ ít, việc phân bổ vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước để làm khu kinh tế cửa khẩu, khu công nghiệp, cho các Dự án đầu tư từ ngân sách bắt đầu được tư duy theo một nguyên tắc khác, mang đậm tính thị trường.

Trong năm 2012, việc Chính phủ và Quốc hội đều nhất trí không cho các địa phương mở thêm Khu Công nghiệp cũng là theo logic đúng đắn này.

(ii) *Chính phủ quyết định chỉ phê duyệt những Dự án đầu tư nào chứng minh được khả năng bảo đảm được nguồn vốn đầu tư cho đến khi hoàn thành dự án* - thay cho cách xin phê duyệt dự án trong khi chỉ bảo đảm được vốn đầu tư theo kiểu “đến đâu hay đến đấy”. Cách phê duyệt dự án tùy tiện, “gặp chướng hay chớ” này vi phạm nguyên tắc sơ đẳng của hoạt động đầu tư trong cơ chế thị trường. Đây là một trong những nguyên nhân chính gây ra tình trạng các dự án bị “tồn đọng”, “dờ dang” kéo dài.

Về mặt hình thức, quy trình phê duyệt dự án nêu trên được tiến hành đúng luật và hợp lệ. Do vậy, sẽ không ai phải chịu trách nhiệm về sự lãng phí nguồn lực to lớn của ngân sách với cách thức làm dự án đó. Lý do được đưa ra biện minh là “chỉ do thiếu vốn” (chủ yếu do không lường hết khó khăn của hoàn cảnh khách quan) nên không thể hoàn thành dự án đúng kỳ hạn. Nhưng về thực chất, đó là một cơ chế phê duyệt dự án và phân bổ nguồn vốn được thiết kế ra và được duy trì để giúp *hợp thức hóa tính vô trách nhiệm của các hành động dẫn tới sự*

lãng phí to lớn nguồn lực nhà nước trong những trường hợp cần thiết. Nó là hậu quả, đồng thời cũng là nguyên nhân của động cơ nuôi dưỡng cơ chế “chia chác phần trăm” tiền dự án, duy trì “chủ nghĩa thành tích” và củng cố “tư duy nhiệm kỳ” - những yếu tố được coi là căn nguyên của cách phân bổ vốn tùy tiện, vô trách nhiệm và kích thích sự tham lam - đã được nhiều bài viết, công trình mô tả trong thời gian qua.

Việc thay đổi một nguyên tắc sơ đẳng²³ của hoạt động phê duyệt Dự án đầu tư như vậy có một ý nghĩa rất căn bản trong việc thay đổi cách phân bổ nguồn vốn nhà nước - theo hướng siết chặt kỷ luật thị trường, không dàn trải và tùy tiện, triệt tiêu động cơ chia chác và xu hướng hình thành nhóm lợi ích.

(iii) Cho phép sáp nhập hay mua lại một số ngân hàng yếu kém.

Trong ba lĩnh vực được chọn ưu tiên tái cơ cấu thì ngân hàng là lĩnh vực có những tuyên bố mạnh mẽ và có chương trình hành động tái cơ cấu được khởi động sớm²⁴.

Tuy nhiên, trải qua hơn một năm, từ khi kế hoạch tái cơ cấu hệ thống ngân hàng được nêu công khai trước Quốc hội (11/2011), công cuộc này vẫn chưa đạt được những bước tiến thực sự đúng nghĩa chiến lược - tổng thể của khái niệm “tái cơ cấu”. Trên thực tế, những kết quả tái cơ cấu đạt được là tương đối ít ỏi, chủ yếu nhằm mục tiêu giải tỏa áp lực ngắn hạn, mang tính “tháo gỡ khó khăn” hay “cứu chữa tình thế” hơn là tạo sự xoay chuyển chiến lược.

Thành tích đáng kể nhất của công cuộc tái cơ cấu hệ thống ngân hàng trong năm qua là việc sáp nhập và hợp nhất một số ngân hàng nhỏ và các ngân hàng “có vấn đề”.

²³Vì là sơ đẳng nên càng có ý nghĩa căn bản, quyết định

²⁴Xét theo trọng trách được giao, hệ thống ngân hàng, xoay quanh “trụ cột” Ngân hàng Nhà nước, vừa phải đương đầu với lạm phát và chịu trách nhiệm chính trong việc ổn định kinh tế vĩ mô, vừa phải gánh vác phần trách nhiệm “chủ lực” trong việc phục hồi tăng trưởng (cung cấp tín dụng cho các doanh nghiệp trong khuôn khổ mô hình tăng trưởng dựa chủ yếu vào vốn). Điều này cho thấy tính “đứng mũi, chịu sào”, “gánh vác trọng trách”, có thể nói, quá lớn và quá sức của hệ thống ngân hàng tại thời điểm hiện nay. Nhận diện như vậy để có cách đánh giá khách quan, công bằng hơn về những việc mà hệ thống ngân hàng đã và đang làm - cả ngắn hạn, cấp bách lẫn dài hạn cơ bản.

Tháng 12/2011, hợp nhất ba ngân hàng có mức nợ xấu cao (SCB, Ficombank, Tín Nghĩa) với BIDV đóng vai trò hỗ trợ, tư vấn dưới sự chỉ đạo của NHNN. Đúng như nhiều dự báo, có rất nhiều khó khăn sau khi hợp nhất 3 ngân hàng yếu kém.

Vụ tái cơ cấu tiếp theo là sáp nhập Habubank và SHB trong khi SHB đang vật lộn với nợ nần của Bianfishco. Dường như, sau những thuận lợi ban đầu, nỗ lực tái cơ cấu của SBH lại đối mặt với nhiều thách thức. Nợ xấu, lợi nhuận suy giảm; quản trị sau tái cơ cấu vẫn là những chủ đề nóng nhất.

Lộ trình tái cơ cấu của nhiều ngân hàng thuộc diện yếu kém cho đến nay vẫn ị ạch. Sự kiện mới nhất là việc hợp nhất Ngân hàng Phương Tây (Western Bank) với Công ty Tài chính Dầu khí PVFC. Đây là cuộc hợp nhất đầu tiên diễn ra giữa một công ty tài chính của một tập đoàn lớn với một ngân hàng yếu kém. Do vậy, còn rất nhiều vấn đề rắc rối không dễ giải quyết, cả về mặt thủ tục lẫn nội dung, nhất là khi bản thân hai chủ thể này cũng còn đang vướng vào rất nhiều rắc rối của chính mình.

Trong khi đó, trên phạm vi toàn bộ hệ thống, quá trình tái cơ cấu từng ngân hàng cụ thể chưa được sự hỗ trợ đúng cách của một phương án cải cách hệ thống toàn diện và bài bản. Các rủi ro hệ thống vẫn còn treo lơ lửng. Một cuộc khủng hoảng thanh khoản, do ảnh hưởng của nợ xấu, vẫn có thể xảy ra bất cứ lúc nào.

Hai là Chính phủ thông qua các Đề án tái cơ cấu cụ thể, bao gồm Đề án tổng thể Tái cơ cấu nền kinh tế, các Đề án Tái cơ cấu các Tập đoàn Kinh tế Nhà nước.

Đây là kết quả của những nỗ lực không thể nói là không tích cực của các chủ thể. Cho đến nay, hoạt động này có hai đặc điểm quan trọng. Một là Đề án Tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế chỉ được hoàn thành sau khi đa số các đề án bộ phận đã được hoàn thành, thậm chí nhiều đề án đã được phê duyệt. Hai là các Đề án Tái cơ cấu của các Tập đoàn Kinh tế Nhà nước đều do chính các Tập đoàn “tự làm” và được Chính phủ phê duyệt.

Việc chỉ ra hai đặc điểm của quá trình này hàm ý tính không nhất quán của các đề án tái cơ cấu đã được làm và phê duyệt. Do thiếu định hướng chung, thiếu một tầm nhìn bao quát và dài hạn của quá trình mà một đề án tái cơ cấu tổng thể phải đưa ra ngay từ đầu nên nguy cơ xung đột lợi ích, tình trạng “trống đánh xuôi, kèn thổi ngược” giữa các đề án tái cơ cấu cụ thể được thiết kế độc lập - tách biệt nhau. Tình trạng này còn được làm sâu sắc thêm bởi cách thức “tự làm đề án” tái cơ cấu chính mình của các Tập đoàn do nó chứa đựng khả năng mỗi phương án tái cơ cấu được đề xuất có mức độ triệt để thấp do nguy cơ cố gắng bảo toàn lợi ích nhóm hiện hữu của mỗi chủ thể tái cơ cấu.

Nhìn lại toàn bộ hai tuyến tái cơ cấu nêu trên, có thể nêu nhận xét:

Thứ nhất, những hoạt động tái cơ cấu thực sự (ví dụ việc sáp nhập các ngân hàng yếu kém, điều chỉnh cách phân bổ vốn cho các khu kinh tế ven biển) chủ yếu là do sự bức bách của thực tiễn chứ chưa phải là các hoạt động diễn ra theo lộ trình được định trước, trong khuôn khổ một chương trình hành động mang tính chiến lược đã được thiết kế tổng thể và bài bản.

Thứ hai, hoạt động tái cơ cấu chủ yếu chỉ dừng lại ở các Đề án “trên giấy”, chưa gắn kết với nhau từ đầu trong một chương trình tổng thể, nhất quán. Các Đề án này cho đến nay cơ bản vẫn chưa được triển khai trên thực tế, do đó, chưa có điều kiện để kiểm chứng và đánh giá kết quả.

Với những kết quả “khiêm tốn” như vậy, có cơ sở để đánh giá rằng một năm qua, quá trình tái cơ cấu chưa đạt được những bước tiến thực tiễn mong đợi. Phần cốt lõi thực chất của những trọng điểm tái cơ cấu đã xác định hầu như đều chưa được “động chạm” đến. Hệ thống phân bổ nguồn lực cũ hầu như vẫn giữ nguyên cấu trúc và cơ chế vận hành. Các “kênh mương” dẫn vốn, các nhóm - chủ thể kinh tế chủ yếu can dự vào quá trình phân bổ nguồn lực nhà nước - các tập đoàn kinh tế, ngân sách các tỉnh, các ngành, đều chưa có gì thay đổi.

Nói như vậy cũng có nghĩa là các hoạt động điều hành kinh tế vĩ mô trong năm qua vẫn chủ yếu tập trung vào các nỗ lực can thiệp ngắn

hạn vào nền kinh tế. Các bộ ngành vẫn tiếp tục lo “tháo gỡ khó khăn” chứ không phải là tiến hành các hoạt động “cải cách đột phá” trong khuôn khổ chương trình tái cơ cấu.

Bài học kinh nghiệm của các năm trước: *nếu cứ loay hoay trong các giải pháp cứu chữa ngắn hạn mà không tạo ra được những thay đổi thực sự trong cơ cấu thì nền kinh tế vẫn tiếp tục bất ổn, cơ sở tăng trưởng vẫn tiếp tục bị xói mòn, nguy cơ khủng hoảng gia tăng nhanh* - đã không được áp dụng vào nỗ lực tái cơ cấu trong năm 2012. Chắc chắn đây là lý do chính giải thích tại sao tình hình kinh tế quý I/2013 không hề được cải thiện mà vẫn trong xu hướng tiếp tục xấu đi. Xin lưu ý thêm rằng xu hướng này là một chỉ báo quan trọng cho việc dự đoán tình hình kinh tế Việt Nam năm 2003.

III. CÁC VẤN ĐỀ KINH TẾ CỦA NĂM 2013

1. Tình hình kinh tế thế giới

Xu hướng chủ đạo vẫn là tính chưa chắc chắn của quá trình phục hồi tăng trưởng ở các nền kinh tế lớn. Có nhiều yếu tố bất ổn tiềm tàng vẫn đang đe dọa.

Dự báo triển vọng kinh tế toàn cầu năm 2013 của các tổ chức kinh tế quốc tế lớn nhìn chung là nhất quán. *Đó là việc cải thiện không nhiều các chỉ số kinh tế vĩ mô so với năm 2012.* Theo Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), tốc độ tăng sản lượng kinh tế thế giới năm 2013 sẽ đạt 3,3% so với mức 3,2% của năm 2012 (xem bảng dưới).

Tuy nhiên, xu hướng cải thiện nói chung không che lấp khả năng bất ổn và tính chưa chắc chắn của quá trình phục hồi ổn định và tăng trưởng của nền kinh tế thế giới. Cần lưu ý rằng trong dự báo mới nhất của IMF được công bố ngày 16/4/2013, xu hướng chung của các chỉ số vĩ mô - của cả nhóm các nền kinh tế phát triển lẫn các nền kinh tế đang phát triển - là *giảm sút tích cực so với dự báo đưa ra cách đây 6 tháng* (tháng 10/2012). Xu hướng này hàm nghĩa triển vọng ngày càng kém sáng sủa hơn của kinh tế thế giới trong năm 2013. Đây là một cảnh báo về tính không chắc chắn và nguy cơ.

Có hai vùng nguy cơ cần được nhấn mạnh.

Một là Liên minh châu Âu với các tọa độ khủng hoảng chưa được tháo gỡ là Ý, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha và có thể là cả Pháp.

Hai là nguy cơ bùng nổ chiến tranh tiền tệ trên quy mô lớn mà Nhật Bản vừa mới khởi động bằng việc thực hiện chính sách phá giá đồng yên. Nếu cuộc chiến này thực sự bùng nổ thì diễn biến kinh tế thế giới năm 2013 sẽ trở nên đặc biệt khó dự báo. Nhưng xu hướng chung là bất ổn và gây tác động tiêu cực đến triển vọng kinh tế toàn cầu.

Cần lưu ý rằng nguy cơ một cuộc chiến tranh tiền tệ hiện đại trên phạm vi toàn cầu đã được cảnh báo khá sớm. Còn về mặt thực tiễn, phù hợp với cảnh báo đó, Chính phủ Nhật Bản đã phát tín hiệu khởi động cho cuộc chiến tranh tiền tệ trên thực tế bằng việc phá giá đồng yên một cách thành công trong tháng 3/2013.

Nếu cuộc chiến tranh này thực sự bùng nổ, mức độ tác động của nó sẽ là rất lớn. Nhìn toàn cục, xu hướng chung sẽ là hình thành vòng xoáy bất ổn và rối loạn do các nền kinh tế lớn sẽ “phản đòn” quyết liệt để bảo vệ lợi ích của mình. Đối với các nền kinh tế nhỏ và kém phát triển, do không đủ thực lực để chống chọi và tìm cách hưởng lợi từ đó, cuộc chiến tranh tiền tệ sẽ chủ yếu gây tác động tiêu cực. Việt Nam không thể là một ngoại lệ trong số này.

Bảng 3. Dự báo kinh tế thế giới 2013-2014 (IMF, 16/4/2013)

	Projections				Difference from January 2013 WEO projections	
	2011	2012	2013	2014	2013	2013
World Output	4.0	3.2	3.3	4.0	-0.2	0.0
Advanced Economies	1.6	1.2	1.2	2.2	-0.1	0.1
United States	1.8	2.2	1.9	3.0	-0.2	-0.1
Euro Area	1.4	-0.6	-0.3	1.1	-0.2	0.0
Germany	3.1	0.9	0.6	1.5	0.1	0.0
France	1.7	0.0	-0.1	0.9	-0.4	0.0
Italy	0.4	-2.4	-1.5	0.5	-0.4	0.0
Spain	0.4	-1.4	-1.6	0.7	-0.1	-0.1
Japan	-0.6	2.0	1.6	1.4	0.4	0.7
United Kingdom	0.9	0.2	0.7	1.5	-0.3	-0.3
Canada	2.6	1.8	1.5	2.4	-0.3	0.1
Other Advance Economies	3.3	1.8	2.5	3.4	-0.3	0.1
Emerging and Developing Economies	6.4	5.1	5.3	5.7	-0.2	-0.1
Central and Eastern Europe	5.2	1.6	2.2	2.8	-0.3	-0.4
Commonwealth of Independent States	4.8	3.4	3.4	4.0	-0.4	-0.1
Russia	4.3	3.4	3.4	3.8	-0.3	0.0
Excluding Russia	6.1	3.3	3.5	4.6	-0.8	-0.1
Developing Asia	8.1	6.6	7.1	7.3	0.0	-0.1
China	9.3	7.8	8.0	8.2	-0.1	-0.3
India	7.7	4.0	5.7	6.2	-0.2	-0.1
ASEAN - 5 ¹	4.5	6.1	5.9	5.5	0.3	-0.2
Latin America and the Caribbean	4.6	3.0	3.4	3.9	-0.3	0.0
Brazil	2.7	0.9	3.0	4.0	-0.5	0.1
Mexico	3.9	3.9	3.4	3.4	-0.1	-0.1
Middle East and North Africa	3.9	4.7	3.1	3.7	-0.3	-0.1
Sub-Saharan Africa	5.3	4.8	5.6	6.1	-0.2	0.4
South Africa	3.5	2.5	2.8	3.3	0.0	-0.8

Source: IMF, World Economic Outlook, April 2013.

¹Indonesia, Malaysia, Philippines, Thailand, and Vietnam.

2. Cơ sở tăng trưởng và ổn định kinh tế vĩ mô của Việt Nam năm 2013

Mặc dù Chính phủ và Quốc hội đã nhất trí đặt mục tiêu kinh tế vĩ mô năm 2013 là tốc độ tăng trưởng GDP cao hơn năm và mức lạm phát (CPI) thấp hơn so với năm 2012 (có các chỉ số tương ứng là 5,03% và 6,81%), song việc soi xét các điều kiện thực tế cho thấy đó là hệ mục tiêu không dễ dàng đạt được. Ngoài ra, theo logic tiếp cận của Báo cáo này, khi áp dụng vào năm 2013, còn đưa ra một gợi ý khác là *không nên cố đạt hệ mục tiêu nêu trên* do khả năng phải trả giá quá cao cho nỗ lực đó.

Xin được nêu một số yếu tố chính quy định các mục tiêu kinh tế vĩ mô tiềm năng mà Việt Nam có thể đạt trong năm 2013.

- Mức tăng cung tín dụng năm 2012 quá thấp (chỉ đạt 8,91%, chưa loại trừ khả năng “khai khổng” để các ngân hàng tăng “room” tín dụng năm 2013). Sang quý I/2013, mức tăng trưởng tín dụng coi như bằng “không” (0,03%). Trong khi đó, không thể kỳ vọng vào khả năng “bù lại” của dòng đầu tư từ ngân sách trong một năm được dự báo là nguồn thu ngân sách sẽ còn eo hẹp hơn. Với một nền kinh tế mà tăng trưởng bị lệ thuộc gần như tuyệt đối vào vốn mà hai luồng đầu tư chính - luồng từ ngân sách và luồng từ ngân hàng - lại bị “co” lại mạnh như vậy, với tác động “trễ” đến tăng trưởng của đầu tư, trong khi các yếu tố giúp cải thiện hiệu quả đầu tư vốn, tăng TFP chưa có gì mới, rõ ràng khó có thể kỳ vọng rằng tốc độ tăng GDP năm 2013 lại có thể cao hơn năm 2012.

- Số doanh nghiệp đóng cửa quá nhiều và còn tiếp tục tăng nhanh trong khi đây là lực lượng “chủ công” đóng góp vào tăng trưởng. Trong 2 năm 2011 và 2012, số doanh nghiệp đóng cửa, theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đã lên tới hơn 110.000. Còn sang Quý I/2013, con số doanh nghiệp đóng cửa còn cao hơn số doanh nghiệp đóng cửa bình quân hàng quý của hai năm trước - 15.300. Nghĩa là sức khỏe doanh nghiệp vẫn đang suy kiệt trong khi tình hình vĩ mô chưa có dấu hiệu được cải thiện.

Về tác động tăng trưởng của sức khỏe doanh nghiệp, có hai điểm cần lưu ý thêm.

Một là cùng với số doanh nghiệp đóng cửa, phải tính thêm yếu tố các doanh nghiệp đang hoạt động phải cắt giảm công suất hoạt động. Do không thể có số liệu chính thức về chỉ tiêu này, xin đưa con số ước đoán tối thiểu (đáng tin cậy): các doanh nghiệp đang hoạt động bình quân phải cắt giảm 30% công suất hoạt động. Nếu lấy số doanh nghiệp đang hoạt động là 450.000 thì cắt giảm 30% công suất tương đương đóng cửa 150.000 doanh nghiệp. Chắc chắn đây là con số có tác động tiêu cực rất mạnh đến tăng trưởng GDP của năm 2013.

Hai là có một con số thường được nêu để phản ánh khía cạnh “lạc quan” của tình hình: số doanh nghiệp mới đăng ký (hàm ý là “lực lượng” thay thế số doanh nghiệp đóng cửa). Nhìn chung, theo báo cáo, số doanh nghiệp đăng ký mới trong một kỳ thường lớn hơn số doanh nghiệp đóng cửa. Việc đưa ra đồng thời hai con số doanh nghiệp “đóng cửa” và “đăng ký mới” có ngầm ý so sánh. Cách làm này dễ gây hiểu ứng tâm lý rằng tình hình kinh tế vẫn “ổn”, thậm chí đang tốt lên do số doanh nghiệp mới được thành lập luôn lớn hơn số doanh nghiệp đóng cửa. Ở đây, có một ngộ nhận cần tránh, vì lẽ đơn giản rằng doanh nghiệp đóng cửa có chất lượng đóng góp thực vào tăng trưởng GDP khác hẳn doanh nghiệp mới đăng ký. Không thể so sánh doanh nghiệp đang tồn tại, đang đóng góp thực vào tăng trưởng với doanh nghiệp mới đăng ký, chưa hề tồn tại thực và chưa rõ khả năng đóng góp vào tăng trưởng để đưa đến nhận định lạc quan về triển vọng, coi đó là dấu hiệu đáng tin cậy của cách hành xử chính sách và giải pháp đúng đắn của Chính phủ.

- Khó giải tỏa nhanh các “cục máu đông” (nợ xấu, tồn kho bất động sản). Các nguyên nhân đều là rõ ràng:

- Khối lượng nợ xấu và khối lượng tồn kho bất động sản được thừa nhận là lớn, song chưa xác định được một con số khả dĩ đáng tin cậy;

- Việt Nam chưa có nhiều kinh nghiệm xử lý nợ xấu và bong bóng bất động sản, nhất là trong bối cảnh hội nhập quốc tế hiện đại.
- Các cơ chế xử lý nợ xấu và bong bóng bất động sản không thể vận hành sớm do Việt Nam chưa có kinh nghiệm thiết kế loại cơ chế này, chưa có kinh nghiệm vận hành chúng. Điều này được chứng thực qua việc cho đến nay, sau nhiều tranh luận và nỗ lực thực tiễn thì công ty quản lý nợ (AMC) vẫn chưa định hình được khung khổ thể chế, chưa có cách tiếp cận phù hợp để xử lý các vấn đề thuộc về quy trình thành lập, nguyên tắc vận hành chức năng và sự bảo đảm pháp lý cho nó ra đời chứ chưa nói đến việc vận hành nó trên thực tế một cách hiệu quả. Trong khi đó, yêu cầu giải quyết vấn đề lại đang đặt ra ngày càng cấp bách.
- Thiếu nguồn lực để xử lý nhanh nợ xấu. Để xử lý nợ xấu, kinh nghiệm thế giới cho thấy cần một lượng tiền đủ, thường là rất lớn, lên đến 5-10% GDP, thậm chí hơn²⁵. Nguồn vốn đó từ đâu ra - Chính phủ gánh đến đâu, khu vực ngân hàng chịu bao nhiêu, cần bao nhiêu tài trợ từ bên ngoài (vay quốc tế) - cho đến nay vẫn chưa được đề cập đến theo đúng nghĩa ở bất cứ cấp độ nào.
- Chưa thể phá băng bất động sản mà chỉ hy vọng “sưởi ấm” thị trường để “làm tan băng”. Nghĩa là không thể trông đợi vào một phép màu giải cứu nhanh thị trường này. Một lượng vốn khổng lồ tiếp tục bị “chôn chết” trong các khu đô thị “ma” hay các tòa nhà “ma”. Bất động sản đóng băng đồng nghĩa với nợ

²⁵Khối lượng tài chính cần để xử lý nợ xấu tùy thuộc vào 2 yếu tố: một là khối lượng nợ xấu thực; hai là thời gian cần để xử lý tình trạng nợ xấu. Đối với nước ta hiện nay, mặc dù vấn đề là mang tính sinh tử, song rất tiếc là cả hai biến số này đều chưa được làm rõ. Từ mù thông tin đang thực sự là một nguy cơ mang tầm chiến lược.

Đại diện IMF ở Việt Nam, căn cứ vào kinh nghiệm quốc tế, cho rằng số vốn Việt Nam cần để xử lý căn bản vấn đề nợ xấu là khoảng 5-7 tỷ USD.

xấu. Nghĩa là nó tiếp tục gây tác nghẽn nguy hiểm cho nền kinh tế, là nguy cơ phá sản đe dọa các ngân hàng.

- Quan điểm lãi suất của NHNN dường như vẫn “bất động”, tiếp tục gây lo lắng cho cộng đồng doanh nghiệp. Công thức điều hành lãi suất “áp đặt trần lãi suất huy động, tùy định mức lãi suất tín dụng” chưa có dấu hiệu sẽ được thay đổi sớm, trong khi sức khỏe của hầu như tất cả các doanh nghiệp, như đã nói ở trên, tiếp tục thay đổi theo hướng xấu đi nhanh hơn.

Việc không thay đổi chính sách lãi suất đồng nghĩa với triển vọng tiếp cận nhanh vốn giá rẻ của doanh nghiệp khó đạt được. Theo đó, mức lãi suất mà các doanh nghiệp Việt Nam tiếp tục phải chịu trong tình thế sức khỏe cạn kiệt vẫn cao gấp 1,5-2 lần mức lãi suất của các nước khác trong khu vực. Đây chính là “tử huyệt” cạnh tranh của các doanh nghiệp Việt Nam vì hiện tại, dư địa cải thiện năng lực phát triển và năng lực cạnh tranh cho doanh nghiệp Việt Nam là rất hẹp. Nền kinh tế sẽ không thể phục hồi ổn định và tăng trưởng khi doanh nghiệp không có cơ may tiếp cận được nguồn tín dụng giá rẻ²⁶.

Dư địa phục hồi cho hệ thống doanh nghiệp Việt Nam hiện nay chỉ tập trung chủ yếu ở hai tuyến chính sách - chính sách thuế và chính sách lãi suất. Khả năng đang được đề cập và thảo luận khá sôi nổi là i) giảm thuế thu nhập doanh nghiệp từ 25% xuống 20% và ii) thay đổi chính sách lãi suất theo kiểu đột phá, theo đó, các ngân hàng chia sẻ lợi ích sinh tồn với doanh nghiệp (tôi nhấn mạnh: *là quan hệ lợi ích sinh tồn chứ không đơn thuần là quan hệ lợi ích phát triển, lợi ích làm giàu*)²⁷.

Trong điều kiện đặc biệt khó khăn hiện nay, cần có cách tiếp cận “phá cách” trong vấn đề lãi suất, hướng tới lợi ích tổng thể, dài hạn của nền kinh tế chứ không thể chỉ xuất phát từ lợi ích cục bộ của hệ thống ngân hàng; không nên, không thể coi việc phải bảo đảm lợi nhuận

²⁶Phải là tín dụng giá rẻ thật sự chứ không chỉ rẻ theo nghĩa thông thường - vì doanh nghiệp Việt Nam đã suy yếu đến mức bất thường, nguy kịch.

²⁷Trong năm 2013, trong mối quan hệ ngân hàng - doanh nghiệp, không thể tiếp tục đi theo logic của các năm vừa qua là trước hết phải bảo toàn lợi nhuận ngân hàng, sau đó, mới tính đến sự sống còn của doanh nghiệp. Đó không phải là logic coi doanh nghiệp là nguồn sống, là bản thể thứ hai của ngân hàng; vì thế ngân hàng không cần phải dốc sức cứu doanh nghiệp - cũng tức là cứu bản thân mình.

“dương” cho hoạt động kinh doanh tín dụng của ngân hàng là điều kiện tiên quyết để lựa chọn chính sách lãi suất.

Và mặc dù cả hai yếu tố chính sách tạo dư địa sinh tồn cho doanh nghiệp nói trên đã được đưa ra thảo luận từ khá lâu - cả ở cấp Chính phủ lẫn Quốc hội thì cho đến nay, dường như kết luận chính sách theo hướng đó vẫn còn khá xa vời.

- Các lĩnh vực nông nghiệp, đặc biệt là ngành trồng trọt và chăn nuôi, năm nay gặp khó khăn hơn nhiều so với các năm trước. Hạn hán nặng ở miền Trung, Tây Nguyên và Tây Nam bộ đáng gây ảnh hưởng tiêu cực rất nặng cho cả sản xuất nông nghiệp lẫn đời sống người dân nông thôn. Tranh chấp nước giữa nông nghiệp và thủy điện trở nên gay gắt. Không chỉ chi phí sản xuất (chống hạn, giá điện tăng) mà cả chi phí để có nước ngọt phục vụ cuộc sống người dân cũng tăng lên, làm cho cuộc sống nông thôn vốn đã khó khăn càng căng thẳng hơn.

Ngành chăn nuôi cũng sẽ bị sa sút mạnh do điều kiện bất lợi từ cả phía đầu vào (giá thức ăn chăn nuôi tăng một phần quan trọng do tình trạng độc quyền của công ty CP) lẫn đầu ra (gà nhập lậu giá rẻ từ Trung Quốc đổ vào ào ạt).

Việc xuất khẩu cá ba sa, cá tra vào Mỹ, thị trường tiêu thụ lớn thứ hai của loại sản phẩm này, cũng gặp khó khăn khi phía Mỹ áp đặt mức thuế nhập khẩu tăng hàng chục lần.

Nghĩa là trong năm 2013, ngành nông nghiệp, khu vực “đệm” an toàn của nền kinh tế lúc nó gặp khó khăn, đang và sẽ đối mặt với thách thức rất lớn. Điều đó sẽ tác động tiêu cực mạnh mẽ đến triển vọng phục hồi của nền kinh tế.

- Cộng hưởng với tất cả những khó khăn đó là tình trạng Chính phủ thiếu nguồn lực ngân sách để:

- Tăng chi tiêu (mua sắm và đầu tư) nhằm kích hoạt tăng trưởng cho nền kinh tế khi động lực tư nhân - thị trường bị suy yếu²⁸.

²⁸Đây là hậu quả tất yếu của cách sử dụng ngân sách nhà nước không theo nguyên tắc “chi tiêu nghịch chu kỳ” - một nguyên tắc cơ bản, do đó, cũng là sơ đẳng, nhằm bảo đảm sự vận hành an toàn, thông suốt của nền kinh tế khi nó lâm vào tình thế khó khăn.

- Để trả nợ đầu tư xây dựng cơ bản (xấp xỉ hàng trăm ngàn tỷ đồng) cho doanh nghiệp;
- Để tiến hành tái cơ cấu nền kinh tế triệt để, với ba trọng tâm đã được xác định.

Phù hợp với nhiều lý thuyết kinh tế học, trong điều kiện nền kinh tế gặp khó khăn, gia tăng chi tiêu Chính phủ là yếu tố quyết định để quá trình phục hồi ổn định và tăng trưởng kinh tế có thể bắt đầu. Đối với nền kinh tế nước ta, vai trò đó còn to lớn hơn gấp bội, vì nó gắn với những “món nợ” mà Chính phủ phải thanh toán một cách sòng phẳng và nhanh chóng (nợ xây dựng cơ bản và nợ tái cơ cấu). Làm được như vậy, nền kinh tế mới khai thông được điểm tắc nghẽn cơ bản trong nền kinh tế²⁹ và giải tỏa được căn nguyên của lạm phát, của các điểm yếu cơ cấu sinh ra do hiệu quả và chất lượng tăng trưởng thấp.

Tất cả những lập luận nêu trên, tổ hợp lại, cho phép đưa ra một nhận định tổng quát về triển vọng kinh tế năm 2013: *Không có cơ sở để đưa ra dự báo lạc quan về khôi phục tăng trưởng và ổn định vĩ mô trong nền kinh tế năm 2013.*

Hàm ý của nhận định này là: *không có cơ sở, do đó, không cần và không nên đặt mục tiêu tăng trưởng và lạm phát cao hơn các điều kiện thực tế cho phép. Đặt mục tiêu ngắn hạn cao sẽ làm sai lệch hướng tập trung nỗ lực để giải quyết các vấn đề căn bản, dài hạn của nền kinh tế, sẽ gây tổn hại nghiêm trọng các nền tảng lâu dài của quá trình tái cơ cấu và thay đổi mô hình tăng trưởng.*

3. Một số đề xuất

3.1. Quan điểm chung

Với cách tiếp cận ưu tiên xử lý các vấn đề cơ cấu dài hạn, quan điểm định hướng hoạt động điều hành vĩ mô và khôi phục kinh tế năm 2013 được đề xuất như sau:

²⁹Nợ xấu của nhiều doanh nghiệp có nguồn gốc từ nợ xây dựng cơ bản mà Chính phủ và chính quyền các cấp không trả cho họ đúng cam kết. Nhiều doanh nghiệp đã “ra đi”, nhiều doanh nghiệp khác đang điều đứng do không thể trả nợ vốn vay và trả nợ lãi suất cao cho ngân hàng vì sự “thất hứa” này.

Thứ nhất, ưu tiên khôi phục lòng tin của xã hội, của thị trường và của giới doanh nghiệp vào năng lực và quyết tâm hành động của Chính phủ.

Thứ hai, tiếp tục ưu tiên kiềm chế lạm phát (lạm phát thấp) và giữ ổn định vĩ mô.

Thứ ba, ưu tiên các hành động tái cơ cấu hơn là tập trung lo “tháo gỡ” ngắn hạn.

3.2. Các đề xuất giải pháp

- Thay đổi chính sách lãi suất theo hướng áp đặt trần lãi suất huy động nhằm giúp doanh nghiệp tiếp cận vốn vay với lãi suất thấp thay vì mục tiêu trước hết bảo đảm lợi nhuận “dương” cho các ngân hàng.

- Chính phủ tập trung ưu tiên trả nợ xây dựng cơ bản cho doanh nghiệp, không nên ưu tiên đầu tư từ nguồn ngân sách. Tính ưu tiên của hoạt động trả nợ này phải được thể hiện một cách “quyết liệt”, theo nghĩa Chính phủ cần có chương trình tìm vốn trả nợ cho doanh nghiệp ưu tiên hơn các chương trình đầu tư phát triển. Trong trường hợp khó khăn về nguồn vốn trong nước, sự ưu tiên đó phải được thể hiện bằng một quyết tâm Chính phủ đi vay (nước ngoài) để trả nợ doanh nghiệp, Cần thấy rằng lợi ích thu được từ sự “giải thoát” này là rất lớn (giải tỏa một phần đáng kể nợ xấu, kích hoạt quá trình phá “cục máu đông”, khôi phục lòng tin doanh nghiệp).

- Do những khó khăn to lớn về vốn, về công nghệ trong nước, của cả khu vực doanh nghiệp lẫn khu vực ngân sách nhà nước, năm nay, cần chú trọng đúng mức, đúng kiểu hơn đến việc thu hút một lượng vốn từ bên ngoài đủ lớn và chất lượng cao. Chiến lược thu hút và sử dụng vốn Đầu tư nước ngoài đang đứng trước một cơ hội rất lớn để nâng cấp cao hơn, xứng tầm với yêu cầu hội nhập quốc tế trong điều kiện mới.

Trong nhóm vấn đề này, cần chú ý triển khai trên thực tế hai đặc khu kinh tế (Quảng Ninh, Bà Rịa - Vũng Tàu) theo hướng xây dựng thể chế tốt nhất, tạo đột phá trong thu hút đầu tư nước ngoài (thí điểm thay đổi chiến lược thu hút FDI) và xoay chuyển cơ cấu kinh tế, mở thông

thoáng thể chế và không gian phát triển cho cả vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc và vùng kinh tế trọng điểm phía Nam³⁰.

Chọn hai đặc khu đó vì tính đến xu hướng hợp tác đầu tư của Nhật bản.

- Xây dựng và triển khai Chương trình Phục hồi Kinh tế 3 năm thay cho các kế hoạch phát triển kinh tế hàng năm, vốn không thể đáp ứng yêu cầu đưa nền kinh tế thoát khỏi những khó khăn ngắn hạn, càng không thể thỏa mãn đòi hỏi tái cơ cấu kinh tế và thay đổi mô hình tăng trưởng.

Tại Diễn đàn Kinh tế Mùa thu năm 2012 (Bà Rịa - Vũng Tàu), ý kiến này đã từng được đề xuất nhưng rất tiếc, không được chấp nhận. Sự chậm trễ này, nếu tiếp tục tái diễn trong năm nay, sẽ đẩy ra rất xa các cơ hội phục hồi và tiến kịp thế giới của nền kinh tế Việt Nam.

- Chọn một vài tập đoàn kinh tế nhà nước để thí điểm tái cơ cấu khu vực Doanh nghiệp Nhà nước và tái cơ cấu đầu tư công. Không nên (và cũng không thể) tái cơ cấu “đại trà” các Tập đoàn Kinh tế Nhà nước như cách thí điểm “ồ ạt” xây dựng chúng trước đây. Chỉ tính trên phương diện nguồn lực tài chính cần cho tái cơ cấu không thôi, chưa tính đến năng lực tổ chức công việc, năng lực nhân sự v.v... thì chỉ cần tái cơ cấu một vài Tập đoàn Kinh tế thôi cũng đã là một bài toán khó đặt ra cho Chính phủ hiện nay.

Việc thí điểm sẽ cho phép quá trình sau đó diễn ra hiệu quả hơn, bảo đảm cho áp lực tái cơ cấu từ bên trên (chứ không phải là công việc “tự thân” của mỗi tập đoàn) thật sự biến thành một quyết tâm chính trị được triển khai trên thực tiễn theo đúng nghĩa.

³⁰Hiện nay, Trung ương đang cho triển khai ý tưởng xây dựng thí điểm 4 “Đặc khu Kinh tế”. Rút kinh nghiệm từ việc xây dựng các Khu Kinh tế mở, Khu Kinh tế ven biển, Khu Kinh tế cửa khẩu không thành công của giai đoạn vừa qua, việc thí điểm này là một cơ hội lớn để hình thành những tọa độ đột phá phát triển mạnh trên cơ sở áp dụng các thể chế hiện đại vượt trội. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng nên tập trung sự thí điểm này vào hai tọa độ quan trọng nhất là Quảng Ninh ở phía Bắc và Bà Rịa - Vũng Tàu ở phía Nam. Nếu mở ra được hai tọa độ có nhiều lợi thế đặc biệt này, chắc chắn hai vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc và phía Nam sẽ bùng nổ phát triển mạnh mẽ.

Tất nhiên, còn nhiều biện pháp phục hồi tăng trưởng và ổn định kinh tế vĩ mô cho năm 2013 có thể và cần được đề xuất.

Tuy nhiên, xuất phát từ các điều kiện nguồn lực và năng lực thực hiện của Chính phủ và của nền kinh tế, Báo cáo này chỉ tập trung đề xuất một số giải pháp “đột phá” nhưng “vừa sức”.

Nếu tạo được đột phá như vậy, tình hình sẽ xoay chuyển thực sự. Có thể chưa nhanh nhưng cơ bản. Đối với năm 2013 còn nhiều khó khăn, đó chính là kỳ vọng và niềm tin.

KINH TẾ VIỆT NAM NĂM 2012 VÀ ĐỀ XUẤT CHÍNH SÁCH CHO NĂM 2013

PGS.TS. Bùi Tất Thắng
Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

I. VỀ TÌNH HÌNH KINH TẾ VĨ MÔ VIỆT NAM NĂM 2012

Bức tranh toàn diện về tình hình kinh tế Việt Nam năm 2012 đã có nhiều báo cáo chính thức của Đảng, Quốc hội và Chính phủ phổ biến rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng. Các báo cáo đó đã phản ánh khá chi tiết diễn biến tình hình, phân tích kỹ các nguyên nhân thành công và hạn chế, và cũng đã nêu rõ các giải pháp chính sách cho thời gian tới. Về tổng quan, năm 2012 kinh tế nước ta tiếp tục bị ảnh hưởng từ diễn biến phức tạp của kinh tế toàn cầu, nhưng các chính sách kinh tế đã giúp đảm bảo cho kinh tế vĩ mô nhìn chung ổn định, tỷ lệ lạm phát giảm so với năm trước, mức tăng trưởng tuy giảm nhưng vẫn ở mức tương đối cao trong khu vực...

Trong khuôn khổ một bài bình luận ngắn, chúng tôi chỉ xin đề cập đến một vài vấn đề kinh tế nổi lên của năm và có thể sẽ có tác động ảnh hưởng mạnh đến kinh tế năm 2013 và những năm sau.

Có lẽ những điểm để lại dấu ấn của kinh tế năm (2012) gồm:

(a) *GDP tăng thấp*: Mức tăng trưởng GDP đạt thấp nhất kể từ năm 2000 (5,03%), không đạt mức kế hoạch dự kiến, mặc dù xét theo quý thì có xu hướng tăng (quý I tăng 4,64%; quý II tăng 4,80%; quý III tăng 5,05%; quý IV tăng 5,44%), và so với tình hình chung trong khu vực và thế giới thì không đến nỗi thấp. Mức tăng trưởng thấp nếu kéo dài có thể ảnh hưởng mạnh đến mục tiêu đề ra cho Kế hoạch 5 năm 2011-2015 và Chiến lược 10 năm 2011-2020.

(b) *Lạm phát giảm*: Mức tăng chỉ số giá tiêu dùng bình quân so với năm trước đó (năm trước = 100) giảm còn một nửa so với năm 2011

và ở mức một chữ số (9,21% so với 18,6%). Chỉ số giá tiêu dùng giảm mạnh phản ánh các chính sách tài chính và tiền tệ đã có tác động tốt đến mục tiêu kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, nhưng cũng vẫn còn cao so với một nền kinh tế có mức ổn định bình thường.

(c) *Xuất siêu*: Năm 2012, xuất khẩu đạt 114,6 tỷ USD, nhập khẩu đạt 114,3 tỷ USD. So với năm 2011, xuất khẩu tăng 18,3%; nhập khẩu tăng 7,1%; xuất siêu 284 triệu USD và là năm có xuất siêu hàng hóa trong vòng gần 20 năm qua (từ năm 1993 đến nay). Tuy nhiên, xuất siêu hàng hóa chủ yếu ở khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (đạt gần 12 tỷ USD), tập trung ở nhóm hàng gia công lắp ráp; trong khi khu vực kinh tế trong nước nhập siêu 11,7 tỷ USD. Vậy là, mặc dù có xuất siêu, nhưng xét về cơ cấu giữa các khu vực kinh tế, cơ cấu ngành hàng và cơ cấu thị trường (trong đó phần lớn nhập siêu từ Trung Quốc từ nhiều năm nay), cùng với mức suy giảm tốc độ tăng trưởng, thì hiện tượng xuất siêu của năm 2012 chưa phải là dấu hiệu chỉ báo bước ngoặt trong quá trình phát triển kinh tế theo hướng CNH, HĐH.

(d) *Hàng tồn kho tăng*: Chỉ số tồn kho tại thời điểm 1/12/2012 của ngành công nghiệp chế biến, chế tạo tăng 20,1% so với cùng thời điểm năm trước, trong đó một số ngành có mức tồn kho tăng cao là: sản xuất xe có động cơ tăng 76,6%; sản xuất dây, cáp điện tăng 56,8%; sản xuất bia tăng 44,5%; sản xuất thuốc lá tăng 42,2%; sản xuất mô tô, xe máy tăng 42,1%; may trang phục tăng 41,5%; sản xuất phân bón và hợp chất ni tơ tăng 40,8%; sản xuất xi măng tăng 30,6%; chế biến và bảo quản thủy sản tăng 28,6%; sản xuất mỹ phẩm, xà phòng và chất tẩy rửa tăng 24,7% v.v... Tỷ lệ giá trị hàng tồn kho tại thời điểm 01/12/2012 so với giá trị sản xuất ước tính cả năm 2012 của ngành công nghiệp chế biến, chế tạo là 6,9%, trong đó một số ngành có tỷ lệ giá trị hàng tồn kho cao như: Chế biến và bảo quản thủy sản 12,3%; sản xuất thuốc, hoá dược và dược liệu 10,6%; sản xuất phân bón và hợp chất ni tơ 9,5%; sản xuất xe có động cơ 9,1%.

Nhưng điều đáng ngại hơn của vấn đề hàng tồn kho là ở lĩnh vực bất động sản. Đây mới chính là nhân tố gợi nhớ đến bong bóng bất động

sản bị vỡ đã khiến kinh tế Nhật Bản rơi vào “thập kỷ mất mát” những năm 1980-1990 và những vấn đề kinh tế nan giải của thế giới, mở đầu ở Hoa Kỳ từ 2008 đến nay. Theo một số thông tin chưa đầy đủ của 44/63 tỉnh/TP thì đến thời điểm cuối tháng 8/2012, đã có 16.469 căn hộ chung cư bị tồn đọng, tương đương với 40.750 tỷ đồng.

Theo Báo cáo quý IV/2012 của Công ty CB Richard Ellis (CBRE) Việt Nam, TP. HCM còn tồn kho 28.000 căn hộ, Hà Nội: 20.500 căn hộ. Theo nghiên cứu của Dragon Capital, Hà Nội và TPHCM có 70.000 căn hộ tồn kho (mỗi nơi có khoảng hơn 35 nghìn căn hộ sẵn sàng để bán) v.v... Như vậy, tuy số liệu còn chưa thống nhất, nhưng chung quy là bất động sản đang bị tồn kho quy mô lớn. Cứ theo như kinh nghiệm thế giới thì không thể không lo lắng tới tình hình ổn định và tăng trưởng kinh tế chung của năm 2013 (và có thể cả một số năm tiếp theo).

(e) Nợ xấu tăng và gây tâm lý bất ổn: Là loại sản phẩm kinh tế “khó nhìn thấy bằng mắt thường” ở tầm kinh tế vĩ mô, từ vài năm nay, nợ xấu không chỉ có xu hướng tăng lên mà còn có “nhiều số liệu” khác nhau. “Mặc dù đã có nhiều ý kiến trao đổi về nợ xấu tại các ngân hàng thương mại (NHTM), nhưng cho đến nay, vẫn chưa có tiếng nói thống nhất về tỷ lệ nợ xấu của hệ thống NHTM Việt Nam. Thống đốc Ngân hàng Nhà nước (NHNN) cho rằng tỷ lệ nợ xấu trên tổng dư nợ tại các NHTM khoảng 10%. Trong khi cơ quan Thanh tra NHNN lại đưa ra con số tỷ lệ nợ xấu của các ngân hàng khoảng 8,6%, tương đương với trên 200.000 tỷ đồng. Bên cạnh những con số được NHNN công bố nói trên, Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia cũng đưa ra tỷ lệ nợ xấu là 11,8%, tương đương với khoảng 270.000 tỷ đồng. Vậy nợ xấu của các ngân hàng Việt Nam là bao nhiêu vẫn còn là ẩn số nhưng đa số các ý kiến đều cho rằng nợ xấu tại các ngân hàng là con số không nhỏ”. (PGS. TS. Nguyễn Thị Mùi: *Thực trạng nợ xấu tại các ngân hàng Việt Nam và giải pháp tháo gỡ*. <http://www.tapchitaichinh.vn/Trao-doi-Binh-luan/Thuc-trang-no-xau-tai-cac-ngan-hang-Viet-Nam-va-giai-phap-thao-go/16290.tctc>; Thứ sáu 30/11/2012 09:00). Đây là chưa kể các con số

công bố của các tổ chức tín dụng thì nợ xấu thường chỉ dưới 5%. Tóm lại, mọi người có thể hình dung khối lượng nợ xấu trong nền kinh tế Việt Nam theo các báo cáo chính thức của Ngân hàng Nhà nước vào thời điểm cuối năm 2012 là khoảng 8-10% GDP. Nhưng với số liệu mà Ngân hàng Nhà nước vừa thông báo trong 3/2013, nợ xấu giảm xuống chỉ còn khoảng 6% thì khiến nhiều người quan sát không khỏi ngạc nhiên. Vì vậy, nợ xấu không chỉ tăng mà những thông tin gây tranh cãi về khối lượng nợ xấu - vốn là loại thông tin mà cả những người làm chính sách cũng như giới kinh doanh đều rất quan tâm, đã tác động không tốt đến niềm tin đối với môi trường đầu tư kinh doanh.

(g) Số lượng doanh nghiệp giải thể và ngưng hoạt động tăng: Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đến cuối năm 2012 có tới 55.000 doanh nghiệp giải thể hoặc dừng hoạt động. Đây là năm có số lượng các doanh nghiệp giải thể hoặc dừng hoạt động cao nhất từ trước đến nay. Bước sang năm 2013, trong hai tháng đầu năm, cả nước có hơn 8.600 doanh nghiệp ngừng hoạt động, trong khi số doanh nghiệp mới thành lập mới chỉ đạt ở mức 8.000. (<http://vnmedia.vn/VN/kinh-te/thi-truong/13789667/8600-doanh-nghiep-ngung-hoat-dong-trong-dau-nam-2013.html>). Việc thành lập mới hoặc mở rộng quy mô hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp hiện vẫn gặp rào cản lãi suất ngân hàng vẫn còn cao, cho dù đã giảm khá nhiều so với một đến hai năm về trước.

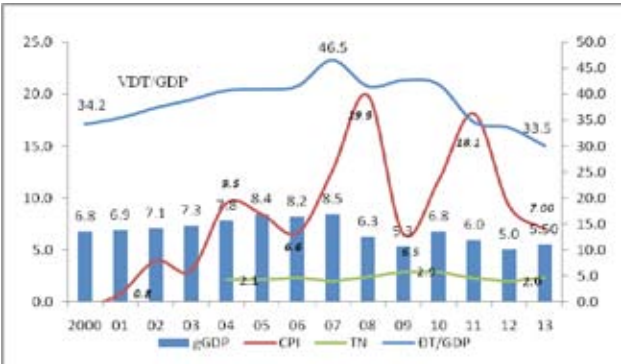
Tóm lại, từ những dấu ấn kinh tế đáng lưu ý nêu trên, so với quãng thời gian đổi mới gần 30 năm qua, tình hình chung của kinh tế năm 2012 có thể nói là có phần kém lạc quan, dấu rằng vẫn có những điểm sáng nhất định. Mức độ nghiêm trọng của tình hình không phải chỉ biểu hiện ở một số con số nói lên xu hướng suy giảm của tăng trưởng và những nguy cơ bất ổn kinh tế vĩ mô, mà về dài hạn, chủ yếu là ở ba vấn đề sau:

- Một là, nhiều hiện tượng kinh tế xuất hiện ở Việt Nam hiện nay đều đã từng diễn ra ở một số nền kinh tế trong khu vực và thế giới qua

hai cuộc khủng hoảng: khủng hoảng kinh tế - tài chính châu Á khởi phát từ thị trường chứng khoán Bangkok (Thái Lan) năm 1997 và khủng hoảng tài chính - kinh tế thế giới khởi phát từ thị trường tài chính New York (Hoa Kỳ) năm 2008 và đã được giới nghiên cứu và giới làm chính sách phân tích, mổ xẻ kĩ càng. Những bài học kinh nghiệm về chính sách của thế giới từ các cuộc khủng hoảng lẽ ra đã có thể giúp ích hơn cho các nước đi sau, trong đó có Việt Nam.

- Hai là, những số liệu thống kê kinh tế vĩ mô hiện có gợi ra hai vấn đề: hoặc là cơ chế thị trường chưa được vận hành tốt, hoặc là chất lượng số liệu thống kê chưa hoàn hảo (và cũng có thể là cả hai vấn đề trên). Hình 1 cho thấy tương quan giữa tăng trưởng, đầu tư, lạm phát và thất nghiệp trong thời gian qua về cơ bản không giống như trong một nền kinh tế thị trường “điển hình”. Mọi người đều biết rằng, trong nền kinh tế thị trường (trưởng thành) có sự can thiệp kiểu Keynes, tăng trưởng có chiều hướng tỷ lệ thuận với đầu tư và lạm phát (dĩ nhiên là có giới hạn) và tỷ lệ nghịch với thất nghiệp. Nhưng những diễn biến của tăng trưởng, đầu tư, lạm phát và thất nghiệp hiển thị trên Hình 1 lại không cho thấy một xu hướng tương quan rõ rệt nào, nhất là chỉ số về thất nghiệp. Hiện tượng này khiến cho các chính sách can thiệp (chính sách tài chính - tiền tệ, hay/và chống thất nghiệp) trở nên thiếu chắc chắn do dễ bị rơi vào thế “lưỡng nan” trong việc xác định các mục tiêu can thiệp.

Hình 1. Tình hình tăng trưởng, đầu tư, lạm phát và thất nghiệp



Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK), Số liệu năm 2013 là kế hoạch.

- Ba là, cả hai vấn đề trên đều cùng góp phần dẫn đến hệ lụy là niềm tin vào triển vọng của môi trường đầu tư kinh doanh bị suy giảm. Và đây là điều đáng lo ngại hơn cả, bởi lẽ sẽ còn ảnh hưởng tới nhiều năm tiếp theo nếu các nhà đầu tư không lấy lại được động lực hoạt động kinh doanh.

II. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT CHÍNH SÁCH KINH TẾ VĨ MÔ NĂM 2013

Hiện nay, các Nghị quyết của Trung ương Đảng, Quốc hội và Chính phủ đều đã đề cập một cách toàn diện về mục tiêu và các giải pháp chính sách kinh tế vĩ mô cho năm 2013 và các năm tiếp theo. Các tài liệu quan trọng nhất về xác định mục tiêu và các giải pháp chính sách kinh tế vĩ mô cho giai đoạn tới gồm:

- Thông báo Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI (01-15/10/2012);

- Nghị quyết số 31/2012/QH13 ngày 8/11/2012 của Quốc hội Về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2013;

- Báo cáo của Chính phủ về tình hình kinh tế - xã hội năm 2012 và nhiệm vụ năm 2013 (do Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng trình bày tại phiên khai mạc kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XIII, ngày 22/10/2012);

- Nghị quyết số 01/NQ-CP của Chính phủ ngày 7/1/2013 Về những giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2013

- Nghị quyết số 02/NQ-CP của Chính phủ ngày 7/1/2013 Về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu

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

- v.v...

Tổng hợp các giải pháp chính sách kinh tế vĩ mô được nêu trong các tài liệu trên có thể nói là đã rất đầy đủ, toàn diện. Vấn đề dường như chỉ còn nằm ở khâu tổ chức thực hiện thôi.

Tuy nhiên, tình hình kinh tế hiện nay cho thấy cùng lúc có nhiều vấn đề bức xúc cần giải quyết ngay. Song, trong nhiều trường hợp, xuất hiện tình thế “lưỡng nan” do để giải quyết một số vấn đề bức xúc này đôi khi lại cần không ít thời gian; vì nhiều hiện tượng kinh tế hiện nay có nguồn gốc dồn tích lại từ nhiều năm về trước. Chẳng hạn, hiện tượng gia tăng số doanh nghiệp ngưng hoạt động không phải không được dự báo và hoàn toàn “bất ngờ”, bởi từ nhiều năm nay, những phân tích kinh tế đều ở các mức độ khác nhau, đã nói tới nguy cơ xảy ra trạng huống này. Chỉ nói riêng một hiện tượng là lãi suất cho vay của ngân hàng cao khác thường và kéo dài liên tục nhiều năm đã khiến cho khó có một nhà kinh doanh trong lĩnh vực sản xuất hàng hóa và dịch vụ thông thường nào nếu phải dựa vào vốn vay ngân hàng lại có thể có lãi được; đã dẫn đến nhận xét rằng, rồi sẽ phải có không ít doanh nghiệp phải đóng cửa, vấn đề chỉ còn là thời gian thôi.

Trong tình hình như vậy, việc tìm kiếm các giải pháp để cùng đồng thời thỏa mãn cả mục tiêu trước mắt lẫn mục tiêu lâu dài thật không dễ. Cho nên, về nguyên tắc, nên đứng trên quan điểm đại cục, dài hạn để giải quyết vấn đề.

Kinh tế thế giới hiện có nhiều dự báo khác nhau, nhưng nhìn chung không có nhiều ý kiến cho rằng sẽ có dấu hiệu tốt lên một cách rõ rệt và đồng đều. So với nhiều năm, năm 2012 được coi là một trong những năm kinh tế thế giới gặp nhiều khó khăn: cuộc khủng hoảng nợ công ở châu Âu tiếp tục sa lầy mà lối thoát thì chưa thực sự rõ ràng, kinh tế Mỹ, Nhật đều không mấy khả quan. Các nền kinh tế mới nổi như Trung Quốc, Ấn Độ, Brazil v.v... đều không còn giữ được phong độ cất cánh lạc quan như khoảng 3-5 năm trước. Khắp mọi nơi, một bầu không khí chung là tăng trưởng chậm lại, thất nghiệp tăng cao, sức mua hạn chế, nợ công nhiều hơn. Các dự báo kinh tế thế giới cho năm 2013 ngày càng có xu hướng thấp hơn những dự báo trước đó. Nghĩa là về đại thể, bức

tranh kinh tế thế giới năm 2013 phần lớn được cho là không khả quan hơn nhiều so với năm 2012. Trên các sách báo kinh tế, còn xuất hiện những dự báo cho rằng “khủng hoảng kinh tế sẽ lên đỉnh điểm vào năm 2013”. “Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) đã điều chỉnh tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế thế giới năm 2013 từ 4,1% xuống 3,9%, trong đó tốc độ tăng trưởng của các nền kinh tế phát triển chỉ còn 1,9%, còn tốc độ tăng trưởng của các nền kinh tế mới nổi (emerging economies) tại châu Á là 5,9%, với viễn ảnh không sáng sủa về khủng hoảng lương thực mang tính toàn cầu, hậu quả của hạn hán kéo dài trong năm 2012 và giá dầu tăng do nhu cầu tiêu thụ dầu của thế giới sẽ tăng thêm một triệu thùng mỗi ngày, lên 90,1 triệu thùng/ngày. Các đầu tàu kéo của nền kinh tế thế giới như Tây Âu và Mỹ chưa chắc đủ lực để kéo chính bản thân họ.

Nhiều nước trong EU vẫn chưa thoát khỏi cơn khủng hoảng nợ công lan rộng, đồng euro ngày càng trở nên suy yếu, dự kiến sẽ giảm giá đến 2,5% vào năm 2013 so với năm 2011. Cũng vậy, một nước Mỹ đang lơ lửng trên bờ vực tài chính công (fiscal cliff) rất cần tập trung nguồn lực để vượt qua khó khăn này, dù rằng Tổng thống Obama tái đắc cử nhiệm kỳ hai mang đến tia hy vọng về một sự đồng thuận chính trị có thể giúp nước Mỹ vượt qua vũng lầy kinh tế. Trong tình hình đó, các nhà phân tích kinh tế quốc tế đều nhận định rằng các động lực khả dĩ thúc đẩy nền kinh tế thế giới thoát khỏi vũng lầy suy thoái kếp xem ra còn rất mờ nhạt trong năm 2013. Trung Quốc, Ấn Độ và Brazil tuy đang có những động thái tích cực như nới lỏng chính sách tiền tệ, giảm lãi suất và mở rộng tín dụng để kích thích nền kinh tế của họ, nhưng những nền kinh tế hướng về xuất khẩu này chưa bao giờ đủ giàu có và đủ rộng mở để trở thành động lực tăng trưởng của nền kinh tế thế giới”. (Huỳnh Bửu Sơn, Doanh nhân Sài Gòn Cuối tuần: Kinh tế Việt Nam: Nhìn về năm 2013. TuanVietnamnet; Thứ 2, 31/12/2012, 2:0 GMT+7).

Nếu những dự báo trên là đúng thì môi trường kinh tế quốc tế thuận lợi cho một triển vọng phục hồi kinh tế ngay trong năm 2013 của Việt Nam là không chắc chắn. Có thể những mục tiêu kinh tế lớn của năm 2013 được khẳng định trong Nghị quyết số 31/2012/QH13 ngày

8/11/2012 của Quốc hội Về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2013 vẫn sẽ đạt được, là “ổn định kinh tế vĩ mô; lạm phát thấp hơn, tăng trưởng cao hơn năm 2012”: GDP tăng 5,5%; kim ngạch xuất khẩu tăng 10%; tỷ lệ nhập siêu so với tổng kim ngạch xuất khẩu 8%; bội chi ngân sách nhà nước không quá 4,8% GDP; tốc độ tăng giá tiêu dùng (CPI) khoảng 8%; tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội khoảng 30% GDP; tỷ lệ hộ nghèo giảm 2%, riêng các huyện nghèo giảm 4%; khoảng 1,6 triệu lao động được tạo việc làm; tỷ lệ thất nghiệp ở khu vực thành thị dưới 4%; v.v... Nhưng điều quan trọng là như bản Nghị quyết số 31/2012/QH13 đã nêu rõ những nhiệm vụ phải “Đẩy mạnh thực hiện ba đột phá chiến lược gắn với tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Bảo đảm an sinh xã hội và phúc lợi xã hội. Nâng cao hiệu quả công tác đối ngoại và hội nhập quốc tế. Tăng cường quốc phòng, an ninh và bảo đảm ổn định chính trị - xã hội. Tạo nền tảng phát triển vững chắc hơn cho những năm tiếp theo”.

Để “đẩy mạnh thực hiện ba đột phá chiến lược gắn với tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng”, trong khi phải tính tới những giải pháp căn bản, lâu dài để từ từ giải quyết những mâu thuẫn kéo dài, có lẽ chủ đề trọng tâm của năm 2013 nên là lấy lại (khôi phục) lòng tin kinh doanh, duy trì động lực tăng trưởng. Nếu không khôi phục được lòng tin, các nguồn lực tăng trưởng sẽ không được huy động và đưa vào sản xuất kinh doanh, sẽ có ít hơn những doanh nghiệp đăng ký mới và sẽ có nhiều hơn những doanh nghiệp cầm chừng hoặc ngưng hoạt động. Nếu không khôi phục được lòng tin, người tiêu dùng cũng sẽ chặt chẽ hơn trong chi tiêu, mua sắm. Như vậy, không chỉ phía cung bị hạn chế, mà phía cầu cũng có xu hướng co lại. Hệ quả là, tình hình kinh tế vẫn sẽ tiếp tục gặp khó khăn. Theo Báo cáo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2012 của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), lần đầu tiên kể từ khi thực hiện khảo sát PCI từ năm 2005, nhóm nhà đầu tư ngoại tử ra kém lạc quan nhất. Chỉ có 33% trong số này cho biết có ý định mở rộng hoạt động kinh doanh trong vòng hai năm tới. Đây là con số thấp kỷ lục, giảm nhiều so với tỷ lệ 46% của năm 2011 và 69% của năm 2010... Sau khi khảo sát với 1.540 doanh nghiệp

nước ngoài trên 63 tỉnh thành, Nhóm nghiên cứu nhận thấy có 48% doanh nghiệp nước ngoài cho biết họ lo ngại về bất ổn kinh tế vĩ mô tại Việt Nam và 36% cho rằng đó là rủi ro lớn nhất. Tỷ lệ này vượt xa so với các rủi ro khác, ví dụ như chỉ 7% trong số 1.540 doanh nghiệp trên cho rằng rủi ro chính sách là rủi ro lớn nhất khi làm ăn tại Việt Nam. (Xem: Nhà đầu tư ngoại vẫn lo bất ổn vĩ mô tại Việt Nam; VnExpress 15/3/2013).

Tuy nhiên, theo một số ước tính, nền kinh tế vẫn còn ẩn chứa những nguồn lực nhất định, nhất là nguồn lực tài chính dưới dạng dự trữ vàng trong dân. Theo tính toán sơ bộ, “lượng vàng nhập khẩu ròng của nước ta trong 20 năm (từ 1990-2011) vào khoảng 500 tấn, tương đương 28 tỉ USD theo thời giá hiện nay. Cộng với số lượng vàng được tích lũy dưới nhiều hình thức (vàng nữ trang, vàng miếng...) từ bao đời nay trong mọi tầng lớp nhân dân, chắc chắn tổng giá trị tính bằng USD của khối dự trữ vàng trong dân hiện nay không dưới 40 tỉ USD” (Xem: Huỳnh Bửu Sơn: Biến nguồn lực vàng thành vốn đầu tư - Doanh nhân Sài Gòn Cuối tuần). Rõ ràng, trong bối cảnh nguồn vốn khan hiếm hơn, nếu chính sách đối với vàng đúng đắn thì nguồn lực này có thể là một nguồn lực có ý nghĩa không nhỏ trong thời điểm hiện nay cũng nên!

Tiềm năng tăng trưởng và ổn định vĩ mô của năm 2013 còn phụ thuộc đáng kể vào cách thức triển khai trên thực tế việc thực hiện “đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu nền kinh tế”. Tuy xét về bản chất, đây vốn là nhiệm vụ mang tính dài hạn và năm 2013 triển khai ở bước đầu, chưa cho kết quả ngay và cũng chưa đủ căn cứ để đánh giá tác động của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế đối với tăng trưởng - lạm phát - việc làm, đối với “nâng cao chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế”, nhưng cách thức triển khai như thế nào cũng sẽ có hiệu ứng tạo dựng lòng tin đối với triển vọng và môi trường kinh tế vĩ mô. Đó là các cách thức xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng, cách thức triển khai tái cấu trúc các tập đoàn kinh tế nhà nước, những động thái thể hiện tính nhất quán trong chính sách ổn định kinh tế vĩ mô, những chính sách cải thiện sức mua và thu nhập thực của một bộ phận người lao động; xử lý

vấn đề độc quyền doanh nghiệp và cơ chế kiểm soát giá; cách thức giải quyết vấn đề của thị trường bất động sản; vấn đề quản lý vàng; quản lý tài nguyên và môi trường v.v... Để tiến hành tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước và xử lý nợ xấu, có lẽ nên thành lập Nhóm tư vấn (hay Tổ công tác) cấp cao trực thuộc Chính phủ, gồm đại diện của nhiều Bộ/ngành và nhất là các nhà khoa học, giao cho họ nghiên cứu đề xuất hai đến phương án tiến hành tái cấu trúc DNNN và xử lý nợ xấu để trình Chính phủ xem xét, lựa chọn. Đây là kế hoạch hành động cụ thể để chỉ đạo thực hiện tái cấu trúc DNNN và xử lý nợ xấu ngay trên thực tế, nên mỗi phương án đều phải nêu rõ thời gian, cách làm, những điều kiện thực hiện, đánh giá tác động (tích cực và tiêu cực) v.v... Phương châm triển khai là tổng hợp, đồng bộ, khẩn trương; không cầu toàn nhưng ít rủi ro.

Tóm lại, cho dù nhiều khó khăn và khối lượng công việc phải làm đang còn rất lớn, nhưng nhìn về trung và dài hạn, cơ hội tiến hành tái cấu trúc nền kinh tế đang ở thời điểm chín muồi. Có những cơ sở để tin tưởng rằng, năm 2013 sẽ là năm vượt khó đi lên, mở ra thời kỳ tăng trưởng mới trong một mô hình tăng trưởng kinh tế mới.

Phụ lục. Tình hình tăng trưởng, đầu tư, lạm phát và thất nghiệp

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 *
GDP (năm trước = 100; giá ss 1994)	6,79	6,89	7,08	7,34	7,79	8,44	8,23	8,46	6,31	5,32	6,78	5,89	5,03	5,5
Lạm phát (năm trước = 100)	-1,6	0,8	4,0	3,2	7,7	8,3	7,5	8,3	23,0	6,9	9,2	18,6	9,21	7-8
Tỷ lệ thất nghiệp	2,3	-	-	-	2,1	2,1	2,3	2,0	2,38	2,90	2,88	2,22	1,99	-
Tỷ lệ thiếu việc làm	-	-	-	-	-	-	-	-	5,10	5,61	3,57	2,96	2,80	-
Tỷ lệ đầu tư/GDP (giá hh)	34,2	35,4	37,4	39,0	40,7	40,9	41,5	46,5	41,5	42,7	41,9	36,4	33,5	30,0

Nguồn: TCTK, Số liệu năm 2013 là kế hoạch.

KINH TẾ VIỆT NAM 2012 VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH 2013: MỘT VÀI BÌNH LUẬN TỪ GIÁC ĐỘ TÍNH BỀN VỮNG

PGS.TS. Nguyễn Hồng Sơn
*Hiệu trưởng Trường Đại học Kinh tế
Đại học Quốc gia Hà Nội*

1. Tăng trưởng kinh tế tiếp tục giảm và đạt mức thấp nhất kể từ năm 2000 trong bối cảnh lạm phát giảm dưới mức hai con số; Cán cân thương mại hàng hóa thặng dư sau 20 năm liên tục thâm hụt; Tỷ giá hối đoái ổn định và tỷ lệ dự trữ ngoại tệ tăng cao; Thị trường tài sản biến động nhưng tăng nhẹ; Thị trường bất động sản suy giảm mạnh; Nợ xấu hệ thống ngân hàng tiếp tục ở mức cao và đe dọa sự ổn định của hệ thống; Số lượng doanh nghiệp đình đốn, giải thể tăng kéo theo sự gia tăng của tỷ lệ thất nghiệp; Niềm tin của thị trường và doanh nghiệp vào triển vọng phục hồi và tăng trưởng kinh tế sụt giảm nghiêm trọng v.v... là những đặc trưng cơ bản của nền kinh tế Việt Nam năm 2012.

2. Trong năm 2012 và đầu năm 2013, nhiều chính sách, biện pháp nhằm ổn định kinh tế vĩ mô và phục hồi tăng trưởng kinh tế đã được áp dụng, kể cả những biện pháp mang tính kinh tế cho tới những biện pháp mang tính hành chính, kể cả những biện pháp mang tính ngắn hạn cho tới những biện pháp mang tính dài hạn (tái cơ cấu nền kinh tế).

3. Do đã có nhiều báo cáo trình bày khá tổng thể và phân tích khá chi tiết về kinh tế Việt Nam năm 2012, dự báo về triển vọng kinh tế năm 2013³¹ cũng như do khuôn khổ thời gian cho phép của Diễn đàn chúng tôi chỉ tập trung bình luận hai vấn đề có liên quan đến sự phát triển bền vững của nền kinh tế xét trên giác độ kinh tế vĩ mô.

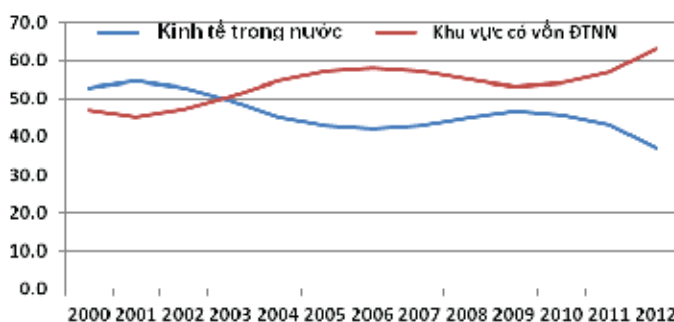
³¹Diễn hình là các báo cáo: UBKTQH (2013), Bản tin Kinh tế Vĩ mô. Số 8 - Quý I/2013; VERP (2013), Báo cáo Kinh tế Vĩ mô Việt Nam năm 2012; World Bank (2013), World Economic Prospects 2013; IMF (2012), World Economic Outlook, tháng 10/2012 v.v...

3.1. Tính bền vững của cân đối bên ngoài

Cân đối bên ngoài được định nghĩa là số dư tài khoản vãng cần đạt được mức tối ưu: Không thâm hụt quá để không thể trả được nợ trong tương lai và không thặng dư quá để các con nợ không thể trả được cho mình trong tương lai. Đánh giá về cân đối bên ngoài của Việt Nam năm 2012 nhiều ý kiến cho rằng đây là một điểm sáng: Cán cân thương mại thặng dư sau 20 năm liên tục thâm hụt; Tỷ giá hối đoái ổn định và dự trữ ngoại tệ tăng mạnh. Trong bối cảnh kinh tế vĩ mô bất ổn của năm 2011, không thể phủ nhận được đây là một tín hiệu đáng mừng. Tuy nhiên, xét trên khía cạnh bền vững, còn có nhiều điều cần phải thảo luận kỹ hơn.

Thứ nhất, trong cơ cấu xuất khẩu, *xuất siêu thuộc về khu vực đầu tư nước ngoài (FDI), khu vực đầu tư trong nước vẫn nhập siêu*³². Thêm vào đó, tỷ trọng của khu vực kinh tế trong nước trong cơ cấu xuất khẩu hàng hóa năm 2000 là 52,98%, giảm xuống còn 36,93% năm 2012. Tỷ trọng này của khu vực FDI tăng lên tương ứng từ 47,02% năm 2000 lên 63,07% năm 2012 (Bùi Trinh 2013). Điều này thể hiện giá trị gia tăng thấp của hàng xuất khẩu (chủ yếu gia công, lắp ráp, nông sản và nguyên liệu thô) cũng như năng lực cạnh tranh thấp của các doanh nghiệp trong nước.

Hình 1. Cơ cấu xuất khẩu hàng hóa giai đoạn 2000-2012 (Đơn vị tính: %)



Nguồn: Tổng cục Thống kê

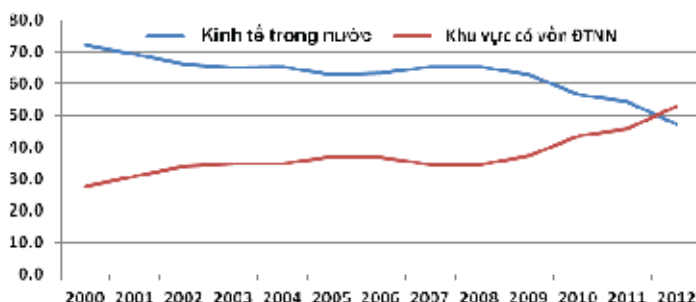
Thứ hai, mặc dù cán cân thương mại hàng hóa thặng dư nhưng cán cân thương mại dịch vụ vẫn tiếp tục thâm hụt, kéo theo sự thâm hụt của

³²Năm 2012 Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài xuất siêu gần 12 tỷ USD, doanh nghiệp trong nước nhập siêu gần 11,7 tỷ USD. UBKTQH (2013), *Bản tin Kinh tế Vĩ mô*. Số 8 - Quý I/2013. Tr. 9.

cán cân hàng hóa và dịch vụ³³ và nếu cộng thêm cả thu nhập từ đầu tư ròng thì mức thâm hụt còn cao hơn. Việc cán cân tài khoản vãng lai vẫn đạt được thặng dư hàm ý *mức thâm hụt kể trên được tài trợ hoàn toàn bằng kiều hối (hay dịch chuyển đơn phương ròng)*. *Khó có thể nói đây là dòng tiền bền vững trong dài hạn.*

Thứ ba, cán cân thanh toán tổng thể thặng dư ở mức cao đồng nghĩa với việc dòng vốn nước ngoài vào trong nước vẫn tiếp tục tăng (Mặc dù lượng vốn đăng ký giảm so với những năm trước) và sự gia tăng này sẽ ảnh hưởng đến cán cân tài khoản vãng lai trong tương lai, xét trên cả hai khía cạnh: Gia tăng nhập khẩu và gia tăng lượng thu nhập từ đầu tư chuyển ra bên ngoài. Đối với nhập khẩu, theo Bùi Trinh (2013) cơ cấu nhập khẩu đã có sự thay đổi đáng kể với việc khu vực kinh tế trong nước phải “nhường” 24,9% thị phần cho khu vực FDI trong giai đoạn 2000-2012.

Hình 2. Cơ cấu nhập khẩu hàng hóa giai đoạn 2000-2012 (Đơn vị tính: %)



Nguồn: Tổng cục Thống kê

Thêm vào đó, đầu tư kích thích nhập khẩu nhiều nhất chứ không phải tiêu dùng cuối cùng. Nếu tích lũy tăng thêm 1 đơn vị sản phẩm sẽ kích thích đến nhập khẩu 1,69 đơn vị sản phẩm. Trong khi đó, tính bền vững, đặc biệt là tính hiệu quả của dòng vốn này xét trên góc độ tác động lan tỏa tích cực đối với doanh nghiệp trong nước, tăng kỹ năng lao động và quản lý, vấn đề môi trường, chuyển giá... là điều rất đáng quan tâm. Đầu tư không hiệu quả (kể cả đầu tư trong nước và đầu tư nước

³³Năm 2012, cán cân thương mại dịch vụ của Việt Nam đã thâm hụt 3,1 tỷ USD (tăng 8,3% so với mức cùng kỳ năm trước). Ủy ban Kinh tế của Quốc hội (2013), *Bản tin Kinh tế Vĩ mô*. Số 8 - Quý I/2013. Tr. 11.

ngoài) sẽ càng kích thích nhập khẩu. Bên cạnh đó, khi tăng 1 đơn vị sản phẩm xuất khẩu sẽ khiến nhập khẩu tăng 1,5 đơn vị, chỉ số này tăng lên rất lớn so với giai đoạn trước (17%). Tiêu dùng cuối cùng sản phẩm sản xuất trong nước lan toả đến nhập khẩu là 1,26 trong khi 10 năm trước con số này là 1,4. Đối với thu nhập từ đầu tư chuyển ra bên ngoài, thu nhập đầu tư ròng chuyển ra bên ngoài năm 2011 đã tăng 7 lần (tính theo giá so sánh) và tăng 13 lần (tính theo giá thực tế và đạt mức 119.804 tỷ VND, tương đương với khoảng hơn 5 tỷ USD).

3.2. Tính bền vững của cân đối bên trong

Cân đối bên trong của nền kinh tế đạt được khi sản lượng đạt mức sản lượng tiềm năng và lạm phát ở mức hợp lý. *Mức tăng trưởng đạt được năm 2012 không chỉ thấp nhất kể từ năm 2000 mà còn thấp hơn mức tăng trưởng tiềm năng của nền kinh tế* (mức mà các nguồn lực trong nền kinh tế được sử dụng triệt để và có hiệu quả). Có thể nhìn thấy điều đó, qua phân tích đóng góp của ngành dịch vụ đối với tăng trưởng và tạo việc làm.

Trong năm 2012, ngành dịch vụ có tốc độ tăng trưởng cao nhất, 6,4%, và là ngành có đóng góp lớn nhất đối với tăng trưởng³⁴ (Xem bảng 1).

Bảng 1. Đóng góp của các ngành kinh tế đối với tăng trưởng

Đóng góp vào GDP	2011	Sơ bộ 2012
Tăng trưởng chung	5,89	5,03
Nông nghiệp	0,66	0,44
Công nghiệp và xây dựng	2,32	1,89
Dịch vụ	2,91	2,7

Nguồn: Tổng cục thống kê. Trích lại từ: VERP. Báo cáo Kinh tế vĩ mô Việt Nam năm 2012. Tr. 7.

Thêm vào đó, xét trong giai đoạn dài hơn, trong thời kỳ 2008-2011, tăng trưởng bình quân hàng năm của ngành dịch vụ vẫn cao hơn tăng

³⁴Số liệu thống kê mới nhất về tăng trưởng Quý I/2013 cũng cho thấy dịch vụ là ngành có mức tăng trưởng cao nhất so với ngành công nghiệp, xây dựng và ngành nông nghiệp. http://www.mpi.gov.vn/portal/page/portal/bkhd/1361463?p_page_id=1&pers_id=353618&folder_id=411642&item_id=31791806&p_details=1.

trưởng bình quân hàng năm của toàn nền kinh tế (là 6,07%) và ngành công nghiệp và xây dựng (là 6,18%). Nếu so với mức giảm tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm của ngành công nghiệp và xây dựng từ 10,85% trong thời kỳ 2005-2007 xuống chỉ còn 6,18% trong thời kỳ 2008-2011, rõ ràng ngành dịch vụ không gặp nhiều khó khăn như ngành công nghiệp và xây dựng trong những năm gần đây.

Xét trên giác độ tạo việc làm, dịch vụ được coi là ngành có đóng góp tích cực trong cải thiện việc làm cho lao động từ 15 tuổi trở lên (Ủy ban Kinh tế của Quốc hội (2013), *Bản tin Kinh tế Vĩ mô*, Số 8 - Quý I/2013). Xét trong giai đoạn dài hơn, 2002-2011, tỷ trọng số lao động làm việc trong ngành dịch vụ trong tổng số lao động làm việc trong toàn nền kinh tế đã tăng từ 22,91% lên 28,24%, nhanh hơn mức tăng tỷ trọng GDP của ngành dịch vụ (hầu như không đổi ở mức 38-39%). Số lao động của ngành dịch vụ chiếm khoảng 27,55% tổng số lao động của toàn nền kinh tế năm 2010, vượt mục tiêu mà Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội giai đoạn 2001-2010 đặt ra là khoảng 26-27%. Tuy nhiên, đây là mức còn tương đối thấp so với mức bình quân 36,5% và 40,9% của khu vực Đông Nam Á và châu Á-Thái Bình Dương năm 2007 (WB, 2009).

Bảng 2. Tăng trưởng bình quân hàng năm của ngành dịch vụ trong một số giai đoạn

Giai đoạn	Toàn nền kinh tế	Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	Công nghiệp và xây dựng	Dịch vụ
2002-2006	7,77	3,97	10,51	7,14
2007-2011	6,55	3,40	6,96	7,49
2002-2011	7,16	3,69	8,72	7,31
2005-2007	8,38	3,82	10,85	8,11
2008-2011	6,07	3,31	6,18	7,14

Nguồn: Niên giám thống kê năm 2011. Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.

Những phân tích ở trên cho thấy *tiềm năng dẫn dắt tăng trưởng của ngành dịch vụ cũng như khả năng tạo việc làm là không nhỏ*³⁵.

³⁵Dịch vụ là ngành được các nhà đầu tư nước ngoài đánh giá có tiềm năng phát triển lớn trong những năm tới. Xem Kinh tế Việt Nam 2013 trong mắt doanh nghiệp nước ngoài. <http://vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/tuanvietnam/103142/kinh-te-viet-nam-2013-trong-mat-doanh-nghiep-nuoc-ngoai.html>

Tuy nhiên, cũng cần phải nhấn mạnh rằng mặc dù có tiềm năng như vậy và đang thực sự đóng góp lớn cho tăng trưởng và tạo việc làm nhưng *tác động lan tỏa của ngành dịch vụ đối với nền kinh tế lại rất thấp* (Xem bảng 2).

Bảng 3. Độ lan tỏa và độ nhạy của các ngành dịch vụ Việt Nam (Năm 2007)

	Ngành	Độ lan tỏa (BL)	Độ nhạy (FL)
1	Nông, lâm nghiệp và thủy sản	1,02492	1,01325
2	Công nghiệp	1,20936	1,01509
3	Xây dựng	0,98745	1,01501
4	Thương nghiệp	1,00785	0,99466
5	Sửa chữa xe có động cơ	0,99265	0,99585
6	Khách sạn, nhà hàng	0,99241	1,00205
7	Vận tải đường bộ	0,99340	0,98533
8	Vận tải đường sắt	0,97542	0,99257
9	Vận tải đường thủy	0,97627	0,98725
10	Vận tải đường hàng không	1,00628	0,99878
11	Bưu chính viễn thông	0,99965	1,00850
12	Du lịch	0,97357	0,99487
13	Ngân hàng, tín dụng, kho bạc, xổ số	1,00808	1,00454
14	Bảo hiểm	0,97426	1,00819
15	Khoa học và công nghệ	0,97465	0,99427
16	Kinh doanh tài sản và dịch vụ tư vấn	1,02108	0,99449
17	Quản lý nhà nước	0,97674	0,99706
18	Giáo dục và đào tạo	0,97519	0,99515
19	Y tế	0,97424	0,99794
20	Văn hóa, TDTT	0,97917	1,00804
21	Dịch vụ khác	0,97737	0,99712

Nguồn: Nguyễn Hồng Sơn (2010), Dịch vụ Việt Nam 2020: Hướng tới chất lượng, hiệu quả và hiện đại, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.

Chú thích: Liên kết ngược và Liên kết xuôi.³⁶

Thêm vào đó, *tỷ trọng GDP của ngành dịch vụ Việt Nam đã hầu như không thay đổi (trong vòng 10 năm qua) và thấp hơn nhiều nước trong khu vực Đông Nam Á (như Singapore, Philippines, Thái lan, Malaysia và Indonesia) và của nhiều nền kinh tế đang phát triển* ngay cả khi được tính toán theo chuẩn quốc tế bao gồm cả ngành xây dựng (43,6% năm 2011). Năm 2008, tỷ trọng GDP của ngành dịch vụ của nhóm nước có mức thu nhập trung bình là 53%, còn của nhóm nước có mức thu nhập trung bình cao lên đến 61%. Ngay cả nhóm nước có mức thu nhập thấp, kém phát triển nhất, thì tỷ trọng GDP của ngành dịch vụ cũng lên đến 46% (năm 2007).

³⁶**Liên kết ngược:** dùng để đo mức độ quan trọng tương đối của một ngành với tư cách là bên sử dụng các sản phẩm vật chất và dịch vụ làm đầu vào từ toàn bộ hệ thống sản xuất so với mức trung bình của toàn nền kinh tế. Liên kết ngược được xác định bằng tỷ lệ của tổng các phần tử theo cột (tương ứng với ngành đang xét) của ma trận Leontief so với mức trung bình của toàn bộ hệ thống sản xuất. Tỷ lệ này còn được gọi là hệ số lan toả và được xác định như sau: $BLi = \sum r_{ij}$ (Cộng theo cột của ma trận Leontief), và: Hệ số lan toả = $n.BLi / \sum BLi$

Trong đó: r_{ij} - các phần tử của ma trận Leontief, n là số ngành được khảo sát trong mô hình. Tỷ lệ này càng cao có nghĩa liên kết ngược của ngành đó càng lớn và khi ngành đó phát triển nhanh sẽ kéo theo sự tăng trưởng nhanh của toàn bộ các ngành cung ứng (sản phẩm, dịch vụ) của toàn hệ thống.

Liên kết xuôi: hàm ý đo mức độ quan trọng của một ngành như là nguồn cung sản phẩm vật chất và dịch vụ cho toàn bộ hệ thống sản xuất. Mỗi liên kết này được xem như độ nhạy của nền kinh tế và được đo lường bằng tổng các phần tử theo hàng của ma trận nghịch đảo Leontief so với mức trung bình của toàn bộ hệ thống. Chỉ số liên kết xuôi của một ngành được tính như sau:

$FLi = \sum r_{ij}$ (Cộng theo hàng của ma trận Leontief) và: Độ nhạy = $n.FLi / \sum FLi$

Bảng 4. Tỷ trọng GDP của ngành dịch vụ giai đoạn 2002-2011 (Theo giá hiện hành)

Năm	% GDP
2002	38,48
2003	37,99
2004	37,98
2005	37,50
2006	37,55
2007	37,68
2008	37,44
2009	38,30
2010	37,78
2011	37,19
Bình quân 2002-2006	37,90
Bình quân 2007-2011	37,68
Bình quân 2002-2011	37,79
Khác biệt bình quân 2002-2006 với 2007-2011	-0,22

Nguồn: Tổng cục Thống kê. Việt Nam Niên giám thống kê các năm 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. NXB Thống kê, Hà Nội.

Hơn thế nữa, cơ cấu của ngành dịch vụ còn thiên về các ngành dịch vụ truyền thống và tiêu dùng cuối cùng. Các ngành dịch vụ mang tính chất “động lực” hay “huyết mạch” của nền kinh tế như tài chính/tín dụng, khoa học và công nghệ và giáo dục và đào tạo còn chiếm tỷ trọng rất nhỏ, điều này phản ánh chất lượng tăng trưởng kinh tế còn chưa cao. Để so sánh, có thể lấy ví dụ: Ngay từ những năm 1996, các nhóm ngành tài chính/dịch vụ kinh doanh, vận tải/thông tin liên lạc, và thương mại của Singapore đã chiếm lần lượt 40%; 19% và 26% GDP của ngành dịch vụ (MAS, 1998). Năm 2000, ba nhóm ngành lớn là tài chính/dịch vụ kinh doanh, vận tải/thông tin liên lạc và thương mại lần lượt chiếm 38,9%; 20,4% và 24,2% GDP ngành dịch vụ của nước này (Sajid và Yin, 2008).

Tỷ trọng trong GDP của ngành dịch vụ còn thấp và vai trò quan trọng trong thúc đẩy tăng trưởng của ngành này hàm ý dư địa phát triển

của ngành rất cao. Tuy nhiên, mức độ lan toả của ngành đối với các ngành kinh tế khác lại rất thấp hàm ý việc chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế không chỉ là chuyển đổi về số lượng mà quan trọng hơn là chuyển đổi về chất lượng. Sẽ lợi bất cập hại nếu nền kinh tế có sự chuyển dịch cơ cấu theo hướng gia tăng tỷ trọng của ngành dịch vụ trong nền kinh tế nhưng chất lượng hay mức độ lan tỏa của ngành lại không tăng. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế bằng cách nỗ lực nâng cao tỷ trọng GDP của ngành dịch vụ như thời gian qua đã tạo ra sự bùng nổ bong bóng của một số ngành dịch vụ và kèm theo đó là nguy cơ đổ vỡ (như sự phát triển bùng nổ và bong bóng của thị trường chứng khoán, bất động sản, số lượng ngân hàng; sự phát triển tràn lan của sân bay, bến cảng v.v...). Chuyển dịch cơ cấu nền kinh tế theo hướng tập trung nâng cao chất lượng phát triển của ngành dịch vụ không những đem lại sự phát triển bền vững của ngành này mà còn tạo ra hướng đi mới cho quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế và chất lượng tăng trưởng của Việt Nam.

Bảng 5. Tỷ trọng của từng phân ngành dịch vụ trong GDP của toàn nền kinh tế (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOÀN NGÀNH	38,48	37,99	37,98	37,50	37,55	37,68	37,44	38,30	37,78	37,19
1. Thương mại	14,11	13,58	13,56	13,56	13,63	13,66	13,82	14,32	14,59	14,58
2. Khách sạn nhà hàng	3,20	3,01	3,15	3,49	3,68	3,93	4,38	4,54	4,08	4,16
3. Vận tải, bưu điện, du lịch	3,94	4,03	4,25	4,36	4,5	4,44	4,53	4,45	4,31	3,99
4. Tài chính, tín dụng	1,82	1,77	1,78	1,80	1,81	1,81	1,84	1,92	1,89	1,88
5. Khoa học và công nghệ	0,56	0,60	0,60	0,63	0,62	0,62	0,62	0,64	0,62	0,61
6. Kinh doanh tài sản và dịch vụ tư vấn	4,56	4,45	4,38	4,01	3,78	3,80	3,63	3,66	3,58	3,40
7. Quản lý nhà nước	2,58	2,72	2,66	2,75	2,74	2,74	2,77	2,86	2,79	2,77
8. Giáo dục và đào tạo	3,37	3,49	3,26	3,21	3,15	3,04	2,60	2,66	2,55	2,63
9. Y tế và hoạt động cứu trợ xã hội	1,32	1,45	1,52	1,48	1,45	1,41	1,25	1,28	1,20	1,07
10. Văn hoá và thể thao	0,56	0,55	0,52	0,50	0,47	0,45	0,41	0,41	0,39	0,35
11. Đảng, đoàn thể, hiệp hội	0,13	0,13	0,12	0,13	0,12	0,12	0,13	0,13	0,12	0,12
12. Phục vụ cá nhân và cộng đồng	2,13	2,04	2,01	1,94	1,93	1,92	1,94	2,06	2,03	2,00
13. Làm thuê công việc gia đình trong các hộ tư nhân	0,19	0,18	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,18	0,17	0,17

Nguồn: Tổng cục Thống kê. Việt Nam Niên giám thống kê các năm 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.
Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.

4. Lý thuyết và thực tiễn đều chỉ ra rằng ổn định kinh tế vĩ mô của nền kinh tế đạt được khi nền kinh tế đạt được đồng thời cả cân đối bên trong và cân đối bên ngoài. Hơn thế nữa, những cân đối này cần mang tính bền vững. Thực tiễn kinh tế Việt Nam năm 2011 và 2012 cho thấy *ổn định kinh tế vĩ mô phải trở thành mục tiêu thường xuyên của chính sách (không đơn thuần là mục tiêu ưu tiên) và sự ổn định này chính là điều kiện cần cho cải cách cơ cấu - động lực quan trọng và có tính quyết định đối với sự phát triển bền vững của nền kinh tế Việt Nam trong dài hạn.*

Tính chưa bền vững của cân đối bên ngoài nền kinh tế Việt Nam năm 2012 hàm ý sự cân đối này đang phụ thuộc nhiều vào những yếu tố bên ngoài (FDI, kiều hối, đầu tư gián tiếp nước ngoài,...) do đó, cần chú trọng vào việc *nâng cao năng lực cạnh tranh của hàng hóa và dịch vụ trong nước, hoàn thiện thể chế, cải thiện môi trường kinh doanh theo hướng thu hút FDI có chất lượng cao và điều hành linh hoạt tỷ giá hối đoái.* Vấn đề nợ xấu và sự suy giảm của thị trường bất động sản sẽ được giải quyết theo thời gian (có thể nhanh, có thể chậm, có thể triệt để, có thể không) nhưng nếu không hoàn thiện được thể chế kinh tế và cải thiện được môi trường kinh doanh thì những vấn đề đó sẽ cứ lặp đi, lặp lại theo chu kỳ với những hậu quả ngày càng nặng nề hơn.

Tính chưa bền vững của cân đối bên trong nền kinh tế Việt Nam nhìn từ khía cạnh sự phát triển của ngành dịch vụ hàm ý *cần trú trọng hơn nữa đối với sự phát triển của ngành nhằm khai thác ở mức cao nhất tiềm năng phát triển của ngành theo hướng chất lượng, hiệu quả và hiện đại.* Nghiên cứu của chúng tôi đã chỉ ra rằng để tỷ trọng của ngành dịch vụ đạt được mục tiêu 50% GDP và ngành dịch vụ có tác động lan tỏa mạnh mẽ đối với các ngành kinh tế khác (hệ số lan tỏa lớn hơn 1) cần đảm bảo đồng thời các điều kiện sau: i) Nền kinh tế hoạt động hiệu quả hơn; ii) Khoảng 20% xuất khẩu là xuất khẩu dịch vụ thay bằng xuất khẩu hàng hóa; iii) Thay thế tiêu dùng cuối cùng hàng nhập khẩu bằng hàng trong nước (3-5% trong tổng tiêu dùng); iv) Thay thế tích lũy tài sản bằng sản phẩm được sản xuất trong nước (6-8%).

TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH

1. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội (2013), *Bản tin Kinh tế Vĩ mô. Số 8 - Quý I/2013*.
2. World Bank (2013), *World Economic Prospects 2013*.
3. Trung tâm nghiên cứu kinh tế và chính sách - Đại học Kinh tế, ĐHQGHN (2013), *Báo cáo Kinh tế Vĩ mô năm 2012*.
4. Nguyễn Hồng Sơn (2010), *Dịch vụ Việt Nam 2020: Hướng tới chất lượng, hiệu quả và hiện đại*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.
5. IMF (2012), *World Economic Outlook*, October, Washington DC.

KINH TẾ THẾ GIỚI NĂM 2013: LẠC QUAN TRONG THÁCH THỨC

TS. Nguyễn Mạnh Hùng
Viện Kinh tế và Chính trị thế giới
Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

I. CẬP NHẬT TÌNH HÌNH KINH TẾ THẾ GIỚI

Năm 2012, tăng trưởng GDP của nền kinh tế thế giới đã tụt xuống ở mức thấp nhất trong vòng một thập kỷ trở lại đây ngoại trừ hai năm xảy ra khủng hoảng 2008 và 2009. Năm 2013, *tốc độ tăng trưởng mặc dù đã cao hơn song còn yếu ớt* và đứng trước nhiều rủi ro.

Theo Báo cáo Triển vọng kinh tế toàn cầu 2013 do Ngân hàng thế giới (WB) công bố tháng 1/2013, năm 2013 tăng trưởng GDP của kinh tế thế giới đạt 2,4%, còn tăng trưởng thương mại thế giới đạt 6%.³⁷ Báo cáo Viễn cảnh kinh tế thế giới cập nhật do Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) công bố tháng 1/2013 dự báo các mức tăng trưởng này là 3,5% và 3,8%. Tăng trưởng của các nền kinh tế phát triển đạt 1,4%, còn của các nền kinh tế đang phát triển (ĐPT) và mới nổi đạt 5,5% - đều cao hơn tốc độ tăng trưởng trong năm 2012.³⁸

Mặc dù đã lạc quan hơn song các dự báo về tăng trưởng kinh tế thế giới vẫn khá thận trọng. Trong dự báo của IMF vào tháng 1/2013, tốc độ tăng trưởng GDP của kinh tế thế giới năm 2013 được điều chỉnh giảm 0,1%; của các nền kinh tế phát triển và đang phát triển giảm 0,2% và 0,1% tương ứng; còn tăng trưởng của thương mại thế giới cũng được điều chỉnh giảm tới 0,7% so với dự báo đưa ra vào tháng 10/2012.³⁹

³⁷WB. 2013. *Global Economic Prospect 2013*. Volume 6 January 2013.

³⁸IMF. 2013. *World Economic Outlook Update: Gradual Upturn in Global Growth During 2013*. January 23, 2013.

³⁹IMF. 2013. Đã dẫn. Bảng 1, trang 2.

Dự thảo Báo cáo Viễn cảnh kinh tế thế giới của IMF (sẽ được công bố vào giữa tháng 4/2013) một lần nữa *giảm dự báo của tốc độ tăng trưởng kinh tế thế giới* xuống còn 3,4%. Đặc biệt, tăng trưởng của kinh tế Mỹ năm 2013 được điều chỉnh giảm từ mức 2% xuống còn 1,7% - còn thấp hơn cả mức tăng trưởng trong năm 2011. Theo IMF, việc đánh thuế thu nhập cao hơn đối với những người giàu và ngân sách tài khóa 2013 bị cắt giảm tự động 85,4 tỷ USD là hai nguyên nhân chính làm chậm đà tăng trưởng của kinh tế Mỹ.⁴⁰

Bảng 1. Tăng trưởng GDP và thương mại thế giới 2011-2012 và dự báo 2013-2014

	Quỹ Tiền tệ Quốc tế				Ngân hàng Thế giới			
Tăng trưởng GDP	2011	2012*	2013**	2014**	2011	2012*	2013**	2014**
Thế giới	3,9	3,2	3,5	4,1	2,7	2,3	2,4	3,1
Các nước phát triển	1,6	1,3	1,4	2,2	1,6	1,3	1,3	2,0
Mỹ	1,8	2,3	2,0	3,0	1,8	2,2	1,9	2,8
Eurozone	1,4	-0,4	-0,2	1,0	1,5	-0,4	-0,1	0,9
Nhật Bản	-0,6	2,0	1,2	0,7	-0,7	1,9	0,8	1,2
Các nước đang phát triển và mới nổi	6,3	5,1	5,5	5,9	5,9	5,1	5,5	5,7
Trung Quốc	9,3	7,8	8,2	8,5	9,3	7,9	8,4	8,0
Ấn Độ	7,9	4,5	5,9	6,4	6,9	5,1	6,1	6,8
Brazil	2,7	1,0	3,5	4,0	2,7	0,9	3,4	4,1
Nga	4,3	3,6	3,7	3,8	4,3	3,5	3,6	3,9
Tăng trưởng thương mại thế giới (hàng hóa và dịch vụ)	5,9	2,8	3,8	5,5	6,2	3,5	6,0	6,7

* Số liệu ước tính

** Số liệu dự báo

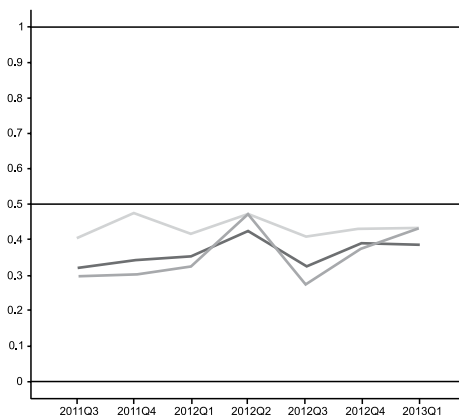
Nguồn: IMF. 2013. *World Economic Outlook Update: Gradual Upturn in Global Growth During 2013*. January 23, 2013; WB. 2013. *Global Economic Prospect 2013*. Volume 6 January 2013.

Hoạt động sản xuất công nghiệp trì trệ đang ảnh hưởng tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế. Chỉ số tổng sản lượng công nghiệp toàn cầu do JPMorgan và Markit công bố tụt từ 53,2 điểm trong tháng 1/2013 xuống còn 53 điểm trong tháng 2/2013 và đây là mức thấp nhất so với

⁴⁰<http://www.reuters.com/article/2013/03/24/us-imf-us-forecasts-idUSBRE92N0BT20130324>.

bốn tháng trước đó.⁴¹ Sản lượng công nghiệp của EU và của Eurozone trong tháng 1/2013 đều giảm 0,4% so với tháng 12/2012; còn giảm tương ứng 1,7% và 1,3% so với tháng 1/2012.⁴² Nhìn chung, *niềm tin kinh doanh vẫn chưa phục hồi*. Chỉ số niềm tin toàn cầu của Diễn đàn kinh tế thế giới trong suốt năm 2012 và quý I/2013 vẫn ở mức dưới 0,5 điểm là mức bình thường.⁴³

Hình 1. Chỉ số niềm tin toàn cầu



Nguồn: <http://www.weforum.org/content/pages/global-confidence-index>.

Tăng trưởng kinh tế yếu ớt, các chính sách chống thất nghiệp chưa hiệu quả khiến cho *cuộc khủng hoảng việc làm vẫn tiếp tục trong năm 2013*. Tổ chức lao động quốc tế (ILO) dự tính có thêm khoảng 5,1 triệu người thất nghiệp năm 2013 và 3 triệu người thất nghiệp năm 2014. Tỷ lệ thất nghiệp bình quân của thế giới sẽ ở mức khoảng 6% cho tới năm 2017.⁴⁴

Thất nghiệp vẫn diễn ra nghiêm trọng ở châu Âu. Tỷ lệ thất nghiệp của EU (27 nước) và Eurozone vào tháng 1/2013 tương ứng là 10,8% và 11,9%, tăng nhẹ so với mức 10,7% và 11,8% vào tháng 12/2012.⁴⁵ Tình hình thất nghiệp vẫn trầm trọng ở những nền kinh tế đã rơi vào

⁴¹<http://www.markiteconomics.com/MarkitFiles/Pages/ViewPressRelease.aspx?ID=10838>

⁴²http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/4-13032013-AP/EN/4-13032013-AP-EN.PDF

⁴³<http://www.weforum.org/content/pages/global-confidence-index>

⁴⁴ILO. 2013. Global Employment Trend 2013. 22 January 2013. Trang 16.

⁴⁵<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>.

suy thoái như Hy Lạp và Tây Ban Nha, nơi có khoảng $\frac{1}{4}$ số người lao động không có việc làm. Chỉ có một số nước như Đức, Áo và Na Uy có tỷ lệ thất nghiệp tương đối thấp, khoảng trên dưới 5%.⁴⁶ Tỷ lệ thất nghiệp của Mỹ đã giảm xuống dưới 8,0% kể từ tháng 9/2012 và ở mức 7,7% trong tháng 2/2013.⁴⁷ Tuy nhiên, tăng trưởng việc làm ở khu vực tư nhân vẫn còn yếu và tỷ lệ thất nghiệp chưa thể nhanh chóng giảm xuống mức 6,5% như mục tiêu chính sách.

Hình 2. Xu hướng thất nghiệp toàn cầu 2002-2017



Nguồn: ILO. 2013. Global Employment Trend 2013. 22 January 2013. Fig.2. Trang 16.

Lạm phát toàn cầu được kiểm soát đáng kể trong năm 2012 và sẽ được tiếp tục kiểm chế trong năm 2013. Tuy nhiên, mức độ giảm lạm phát ở các nền kinh tế không đều nhau do những khác biệt trong chính sách và tình trạng sức khỏe của nền kinh tế. Lạm phát ở các nền kinh tế phát triển ở mức thấp chủ yếu do sản xuất thấp, tiêu dùng thấp và mức tiền lương giảm. Mức tăng giá tiêu dùng ở các nền kinh tế phát triển giảm từ 2,0% năm 2012 xuống còn 1,6% năm 2013 và 1,8% năm 2014. Mức tăng giá tiêu dùng ở các nền kinh tế đang phát triển và mới nổi năm 2013 không đổi so với năm 2012, ở mức 6,1%, nhưng sẽ giảm xuống 5,5% vào năm 2014.⁴⁸ Giá lương thực giảm đã góp phần khiến cho tỷ lệ lạm phát giảm ở nhiều nước đang phát triển, đặc biệt là những nền kinh tế có thu nhập thấp.⁴⁹ Tại Đông Á, lạm phát ở các nước như

⁴⁶ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (đã dẫn).

⁴⁷ <http://www.bls.gov/news.release/empsit.nr0.htm>.

⁴⁸ IMF. 2013. Đã dẫn. Bảng 1, trang 2.

⁴⁹ Cuối năm 2012, tỷ lệ lạm phát toàn phần của 80% số nền kinh tế ĐPT (thuộc cơ sở dữ liệu của WB) đã ở mức dưới 6%. [WB, 2013. Đã dẫn].

Trung Quốc và một số nước ASEAN (Malaysia, Việt Nam, Philippines và Indonesia) tiếp tục được kiểm soát trong mức mục tiêu của ngân hàng trung ương đã tạo điều kiện cho các nước này thực hiện chính sách nới lỏng tiền tệ để thúc đẩy tăng trưởng.⁵⁰ Tuy nhiên, Ngân hàng Phát triển Châu Á dự báo lạm phát của nhóm ASEAN5 sẽ tăng từ 3,9% năm 2012 lên 4,2% năm 2013.⁵¹

Bảng 2. Lạm phát ở một số nước châu Á

Nước/vùng	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013
Các nền kinh tế đang phát triển ở châu Á	5,9	4,0	4,2
Trung Á	8,9	5,4	6,5
Đông Á	5,0	2,9	3,3
Trung Quốc	5,4	3,0	3,5
Nam Á	9,4	8,3	7,4
Ấn Độ	8,9	7,9	7,0
Đông Nam Á	5,5	4,0	4,0
ASEAN5	5,6	3,9	4,2

ASEAN5 gồm: Indonesia, Malaysia, Phillipinse, Thái lan và Việt Nam

Nguồn: ADB. 2012. Asian Development Outlook Supplement, December 2012.

Trao đổi thương mại của các mặt hàng máy móc, thiết bị và nguyên vật liệu sản xuất vẫn sẽ gặp khó khăn trong năm 2013 do sản xuất công nghiệp và hoạt động đầu tư trì trệ. Do hoạt động kinh tế ảm đạm, tốc độ tăng giá những hàng hóa cơ bản trong năm 2013 sẽ được kìm hãm. Giá một số mặt hàng nông sản như lúa mì, gạo, cà phê trong quý I/2013 giảm khá sâu, đặc biệt trong tháng 3/2013. Giá dầu mỏ cũng có những phiên biến động khá mạnh, có lúc tăng cao vào tháng 2/2013. Tuy nhiên, giá vàng lại có xu hướng giảm, tụt xuống dưới mức 1.600 USD/ounce trong tháng 3/2013.⁵²

Xu hướng dịch chuyển của dòng vốn trong năm 2013 có dấu hiệu tích cực hơn năm 2012. Dòng vốn đổ vào các nền kinh tế ĐPT và mới

⁵⁰UN, 2012. World Economic Situation and Prospects 2013. Chapter 1. New York, 18 December 2012.

⁵¹ADB. 2012. Asian Development Outlook Supplement, December 2012.

⁵²<http://www.nasdaq.com/markets/commodities.aspx>.

nổi tăng còn do các nền kinh tế phát triển tiếp tục thực thi chính sách nới lỏng định lượng và giữ lãi suất ở mức thấp⁵³. WB ước tính, dòng vốn tư nhân ròng chảy vào các nền kinh tế ĐPT sẽ tăng từ mức 993,1 tỷ USD năm 2012 lên 1123,4 tỷ USD năm 2013, trong đó dòng vốn FDI ròng cũng sẽ tăng mạnh so với năm 2012⁵⁴.

Bảng 3. Dòng vốn vào, ra ở các nền kinh tế đang phát triển

	2011	2012	2013
Dòng vốn vào	1112,4	1007,2	1134,1
Vốn tư nhân (ròng)	1082,4	993,1	1123,4
+ Vốn cổ phiếu (ròng)	647,8	644,5	761,2
Vốn FDI vào (ròng)	638,8	600,1	693,2
Vốn cổ phiếu gián tiếp (ròng)	8,9	44,4	68,0
+ Vốn tín dụng tư nhân (ròng)	434,6	348,6	362,2
Dòng vốn ra	-320	-370,6	-373,4
FDI ra	-213,1	-238	-275
Vốn cổ phiếu gián tiếp	-15,9	-17,6	-19,4

Nguồn: WB. 2013. Global Economic Prospect 2013. Volume 6, tháng 1/2013.

II. CÁC ĐỘNG THÁI CHÍNH SÁCH SAU BẦU CỬ Ở MỘT SỐ NỀN KINH TẾ LỚN

Bất ổn và bế tắc của kinh tế Eurozone trong vòng xoáy của cuộc khủng hoảng nợ công và hệ thống ngân hàng vẫn là mối lo ngại lớn nhất đối với nền kinh tế thế giới. Khủng hoảng nợ ở Eurozone đã bớt nguy kịch hơn trong năm 2012, phần lớn là nhờ vào những cam kết của Ngân hàng Trung ương Châu Âu (ECB) là sẽ làm bất cứ điều gì để cứu đồng tiền chung. IMF dự đoán năm 2013 tăng trưởng kinh tế Eurozone ở mức -0,2%. Tăng trưởng của kinh tế Đức và Pháp chỉ đạt 0,6% và 0,3% tương ứng; còn các nền kinh tế Italia và Tây Ban Nha vẫn tiếp tục suy thoái⁵⁵. Tình hình châu Âu còn trở nên nóng hơn trong những tháng đầu

⁵³ECB tiếp tục giữ tỷ lệ lãi suất tại mức thấp kỷ lục 0,75%; còn FED giữ tỷ lệ lãi suất ở mức 0-0,25%.

⁵⁴WB. 2013. Tr.36

⁵⁵IMF. 2013. Đã dẫn.

năm 2013 với cuộc khủng hoảng nợ công kéo theo cuộc khủng hoảng ngân hàng ở Cộng hòa Síp đẩy nền kinh tế và xã hội nước này đến bên bờ sụp đổ nếu như không có sự cứu trợ kịp thời của bộ ba: IMF, ECB và EU với 10 tỷ Euro kèm theo những điều khoản cải cách ngặt nghèo.

Tháng 5/2012, khi ông François Hollande trở thành Tổng thống Pháp, tưởng như trong EU đã xuất hiện sự khác biệt lớn hơn về chính sách ứng phó đối với cuộc khủng hoảng Eurozone giữa trường phái ủng hộ (Đức, Anh, Hà Lan, Phần Lan và Thụy Điển) và trường phái phản đối (Pháp và những nước mới gia nhập) cắt giảm mạnh chi tiêu. Tuy nhiên, ảnh hưởng của Pháp khá mờ nhạt so với Đức và *trường phái cắt giảm chi tiêu vẫn đang thắng thế*. Tháng 2/2013, Hội nghị thượng đỉnh bàn về ngân sách dài hạn của EU đã thông qua ngân sách của khối này trong bảy năm tới (2014-2020) là 908 tỷ Euro. Đây là lần đầu tiên khối này cắt giảm ngân sách trong lịch sử 56 năm tồn tại.⁵⁶ Thỏa thuận giải cứu mà Cộng hòa Síp đạt được với bộ ba EU, ECB và IMF đạt được trong tháng 3/2013 là gói giải cứu thứ năm của Eurozone trong ba năm qua. Tổng giá trị của năm gói giải cứu này (sau khi Cộng hòa Síp được giải ngân xong) lên tới 495,5 tỷ USD,⁵⁷ chủ yếu do hai nền kinh tế đầu tàu của châu Âu là Đức và Pháp cùng với IMF gánh vác. Nếu không đưa ra những điều khoản cải cách ngặt nghèo đối với những nước nhận cứu trợ, cử tri của Đức sẽ không hài lòng và trong bối cảnh kinh tế suy yếu hơn, nước này sẽ không có đủ tiền để vực dậy Eurozone.

Năm 2012, kinh tế Nhật Bản thoát khỏi suy thoái chủ yếu nhờ kết quả của hoạt động tái thiết sau thảm họa động đất-sóng thần năm 2011 và nhờ các biện pháp kích thích tiêu dùng tư nhân của chính phủ song xuất khẩu của nước này đã giảm do nhu cầu thế giới giảm. Tháng 12/2012, thắng lợi của Đảng Dân chủ Tự do trong cuộc bầu cử quốc hội đã đưa ông Shinzo Abe trở lại nắm quyền. Dự kiến, thủ tướng mới của Nhật Bản sẽ có *những chính sách mạnh mẽ về tiền tệ và tài khóa để vực dậy nền kinh tế* với ba mũi tên: i) kích thích bằng chính sách tiền tệ

⁵⁶So với con số 960 tỷ Euro dự kiến ban đầu, tương đương với 1,01 % GDP của toàn khối

⁵⁷<http://www.tapchitaichinh.vn/Nhan-dinh-Du-bao/5-goi-giai-cuu-cua-chau-Au/24013.tctc>.

mạnh mẽ, bao gồm cả việc nâng mục tiêu lạm phát của Ngân hàng trung ương Nhật Bản lên mức 2%; ii) kích thích tài khóa dưới dạng tăng chi tiêu cho các công trình công cộng; và thực hiện các cải cách dài hạn từ phía cung nhằm mở rộng tiềm năng tăng trưởng.

Trong số các nền kinh tế phát triển, kinh tế Mỹ có nhiều điểm sáng trong năm 2012 với mức tăng trưởng cao hơn năm 2011, thị trường nhà đất chuyển sang xu hướng phục hồi và tỷ lệ thất nghiệp giảm xuống. Dù vậy, tâm lý lo ngại đã bao trùm trong những tháng cuối năm, khi kinh tế Mỹ phải đối mặt với nguy cơ “vách đá tài khóa” có thể gây ra một cuộc suy thoái mới.⁵⁸ Nguy cơ này chỉ tạm qua đi khi trong những ngày đầu năm 2013 chính phủ và quốc hội Mỹ đã đạt được thỏa thuận về cách thức tạm thời xử lý vấn đề này. Trong những thỏa thuận quan trọng có việc quốc hội Mỹ chấp thuận lùi thời hạn cắt giảm chi tiêu thêm hai tháng, chương trình hỗ trợ người thất nghiệp mở rộng được gia hạn đến hết 2013, và vẫn thực hiện tăng thuế đối với những người có thu nhập cao. Tuy nhiên, kể từ ngày 1/3/2013, chính quyền Mỹ đã phải thực hiện cắt giảm ngân sách 85 tỷ USD thực hiện theo thủ tục “bảo lưu ngân sách”. *Việc cắt giảm này sẽ tác động tiêu cực đến tăng trưởng, việc làm và các chương trình xã hội ở Mỹ.* Song đây chỉ là bước đầu tiên trong hàng loạt vấn đề mà Quốc hội và Nhà Trắng sẽ phải đương đầu trong thời gian tới. Đến tháng 5/2013, Quốc hội Mỹ sẽ lại phải tiếp tục giải quyết vấn đề tăng mức giới hạn vay của chính phủ. Nếu không thể nâng mức giới hạn vay, nước Mỹ sẽ bị vỡ nợ.

Tại Trung Quốc, tháng 11/2012, Báo cáo Đại hội Đảng lần thứ 18 đã cho thấy tín hiệu mạnh hơn về cải cách thể chế kinh tế và thay đổi trong phương thức phát triển. Báo cáo đã đề cập đến “*quan điểm phát triển khoa học*”, coi đây là tư tưởng chỉ đạo xây dựng và phát triển Trung Quốc trong những năm tới. Theo đó, Trung Quốc cần tăng cường động lực sáng tạo, chuyển từ việc dựa quá nhiều vào lợi thế về nhân công, đất đai sang dựa vào lợi thế về sáng tạo và đi sâu cải cách để hình

⁵⁸“Vách đá tài khóa” dùng để chỉ khi các biện pháp cắt giảm được áp dụng từ thời cựu Tổng thống George Bush sẽ hết hiệu lực và kế hoạch tự động cắt giảm chi tiêu chính phủ và tăng thuế sẽ có hiệu lực vào đầu năm 2013.

thành lợi thế về chế độ.⁵⁹ Báo cáo đưa ra mục tiêu nâng GDP bình quân đầu người năm 2020 gấp đôi năm 2010. Thu nhập của người dân tăng sẽ thúc đẩy thị trường tiêu dùng trong nước, tạo thuận lợi cho việc triển khai thực hiện chiến lược mở rộng nhu cầu trong nước. Ngoài ra, báo cáo cũng đặt vấn đề chuyển từ một nước lớn về biển trở thành cường quốc về biển và trong thời gian tới tăng cường đầu tư vào lĩnh vực này. Tháng 3/2013 kỳ họp thứ nhất Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc Trung Quốc khóa 12 đã lựa chọn ra ban lãnh đạo kinh tế mới của Trung Quốc do Thủ tướng Lý Khắc Cường đứng đầu. Ông Chu Tiểu Xuyên, người ủng hộ chính sách tự do hóa lãi suất và tỷ giá linh hoạt, được bầu lại chức vụ Thống đốc Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc. Đây là một tín hiệu cho thấy ban lãnh đạo mới của Trung Quốc sẽ tiếp tục đưa hệ thống tài chính đi theo định hướng thị trường.

III. CÁC VẤN ĐỀ TRUNG VÀ DÀI HẠN

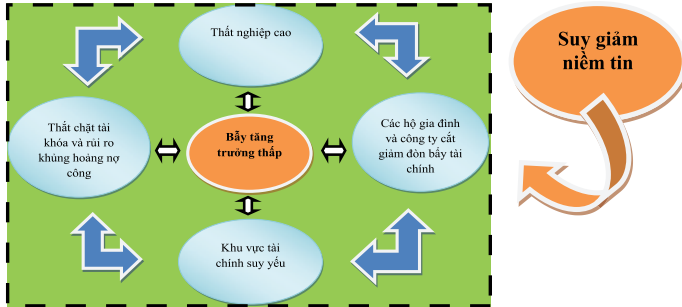
Sự phục hồi yếu ớt của nền kinh tế thế giới có nguyên nhân là do tác động chính sách. Kinh tế thế giới đang trong quá trình điều chỉnh từ giai đoạn tăng trưởng không bền vững trước đây để trở về quỹ đạo cân bằng hơn bằng cách giảm mức độ sử dụng các đòn bẩy tài chính và rơi vào vòng xoáy của *“bẫy tăng trưởng thấp”*.⁶⁰ Đây là tác động kết hợp của chính sách thắt lưng buộc bụng, cắt giảm tiêu dùng và đầu tư của chính phủ, các công ty và hộ gia đình trong bối cảnh nợ công tăng, khu vực tài chính yếu kém và thất nghiệp cao. Trong bối cảnh hiện nay, *vấn đề khủng hoảng niềm tin vẫn chưa được khắc phục*. Các nhà đầu tư và các hộ gia đình vẫn chưa tin rằng các nhà hoạch định chính sách có khả năng hành động một cách quyết đoán, phối hợp với nhau tốt hơn để đưa các nền kinh tế quay trở lại với lộ trình tăng trưởng mạnh mẽ và ổn định hơn⁶¹.

⁵⁹Kinh tế Trung Quốc bước vào giai đoạn phát triển trung bình có nghĩa là gì, mạng Tân Hoa, ngày 22/11/2012, http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-11/22/c_123988241.htm.

⁶⁰UN. 2012. World Economic Situation and Prospects 2013. Chapter 1. New York, 18 December 2012

⁶¹WB. 2012. Điểm lại: Cập nhật tình hình phát triển kinh tế Việt Nam. Báo cáo của Ngân hàng thế giới tại Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam, ngày 10/12/2012. Tr.5

Hình 3. Bẫy tăng trưởng thấp trong môi trường suy giảm niềm tin



Nguồn: Dựa theo hình I.3a,

UN. 2012. World Economic Situation and Prospects 2013. Chapter 1. New York, 18 December 2012.

Để văn hồi niềm tin trên thị trường và phá vỡ “bẫy tăng trưởng thấp” nói trên, các nền kinh tế phát triển đã thử nghiệm một số chính sách “phi truyền thống.”

Đầu tháng 9/2012, ECB tuyên bố có thể mua trái phiếu với thời gian đáo hạn từ một tới ba năm của các chính phủ yêu cầu hỗ trợ trên thị trường thứ cấp không hạn chế nếu các chính phủ này đáp ứng những điều kiện cải cách trong nước (phương thức *Monetary Outright Transactions*, hay OMT).⁶² Phương thức OMT được áp dụng đối với Quỹ bình ổn tài chính châu Âu (EFSF) và Cơ chế bình ổn châu Âu (ESM). Tuy nhiên, cho đến nay OMT vẫn chưa được sử dụng và ngay cả những ứng cử viên hàng đầu của nó như Italia và Tây Ban Nha cũng chưa thể hiện ý định xin hỗ trợ theo phương thức này.

Vào giữa tháng 9/2012, Mỹ tung ra gói *nới lỏng định lượng* thứ ba (QE3). Theo đó, Cục Dự trữ Liên bang (FED) chi ra 40 tỷ USD hàng tháng để mua các chứng khoán được bảo lãnh bằng thế chấp (MBS) với thời hạn mua không xác định cho tới khi nào nền kinh tế Mỹ có dấu hiệu tốt⁶³. Tháng 12/2012, để thay thế cho chương trình hoán đổi trái

⁶²Theo đó, toàn bộ số trái phiếu đã mua vào sẽ được bán ra sau đó, có nghĩa là nguồn cung tiền sẽ không bị ảnh hưởng.

⁶³Fed sẽ giữ mức lãi suất thấp 0-0.25% cho đến khi tỷ lệ thất nghiệp giảm xuống còn 6,5% hoặc lạm phát vượt quá 2,5%, dự kiến cho đến giữa năm 2015.

phiếu “Operation Twist” hết hạn vào cuối năm, hàng tháng FED sẽ mua vào 45 tỷ USD trái phiếu kho bạc dài hạn như chương trình này nhưng không bán ra trái phiếu ngắn hạn. Đây được xem như là gói nói lòng định lượng lần thứ 4 (QE4) của FED⁶⁴. Như vậy đến nay, hàng tháng FED mua vào tới 85 tỷ USD các tài sản tài chính.

Sau khi Thủ tướng Shinzo Abe lên nắm quyền, Nhật Bản cũng bắt đầu vận hành “cỗ máy in tiền”. Ngày 19/9/2012, Ngân hàng Trung ương Nhật Bản (BOJ) công bố mở rộng khoản chi để mua tài sản thêm 10.000 tỷ Yên (126 tỷ USD) nhằm kích thích kinh tế. Như vậy, tổng quy mô của chương trình mua tài sản và cấp vốn cho các ngân hàng BOJ đã lên tới 80.000 tỷ Yên.

Các nhà hoạch định chính sách ở một số nước châu Á cũng đối diện với áp lực bổ sung các gói kích thích kinh tế do cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu hạn chế nhu cầu xuất khẩu và làm suy giảm niềm tin kinh doanh. Sau những động thái của ba ngân hàng trung ương lớn của thế giới, Ngân hàng Trung ương Trung Quốc đã bơm 365 tỷ Nhân dân tệ (46 tỷ USD) trong hai ngày 25/9 và 27/9; sau đó là 265 tỷ Nhân dân tệ (hơn 42 tỷ USD) vào ngày 9/10 cho hệ thống ngân hàng thông qua các thỏa thuận mua lại trái phiếu.⁶⁵

Trong bối cảnh trên, *lựa chọn chính sách là thách thức lớn đối với các chính phủ ở các nền kinh tế đang phát triển thời gian tới.*

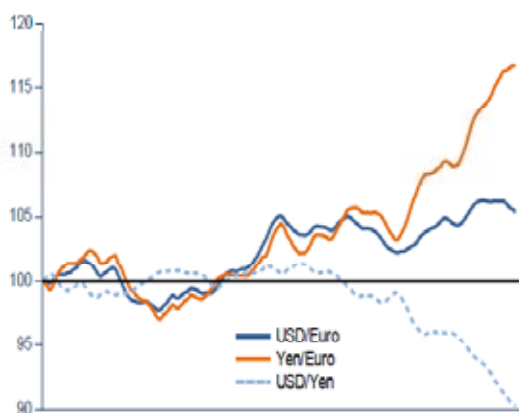
Những người phản đối chính sách nói lòng định lượng cho rằng kết quả của nó không cao do lãi suất dài hạn hiện nay cũng đang ở mức rất thấp. Ngoài ra, tác động làm suy yếu đồng tiền (kênh ngoại hối) của các biện pháp nói lòng định lượng sẽ bị giảm sút khi các ngân hàng trung ương lớn hiện nay đều đang áp dụng biện pháp này. Kết quả là, chuỗi chính sách QE có thể trở thành một “trò chơi tổng bằng không” do không phải tất cả các đồng tiền đều có thể giảm giá và không phải tất cả các cán cân thương mại đều có thể được cải thiện. Khi đó, “cuộc chiến

⁶⁴<http://www.forbes.com/sites/jamesdorn/2012/12/27/ben-bernankes-qe4-another-step-toward-helicopter-money-and-away-from-freedom/>.

⁶⁵Tuy vậy, PBOC vẫn tuyên bố ưu tiên chống lạm phát hơn là vì mục tiêu tăng trưởng.

nới lỏng định lượng” sẽ xuất hiện không khác gì một cuộc “chiến tranh tiền tệ” mới. Các hành động của FED, ECB và BOJ cũng khiến các nền kinh tế mới nổi nới lỏng chính sách tiền tệ hoặc kiểm soát vốn nhằm tìm cách ngăn các dòng tiền “nóng” đổ vào để tìm lợi tức cao hơn và ngăn chặn đồng nội tệ tăng giá. Tại châu Á, tỷ giá thực hữu hiệu (REER) của đồng Yên đã giảm tới 18% trong giai đoạn từ tháng 7/2012 đến tháng 2/2013. Cũng trong khoảng thời gian này, tỷ giá thực hữu hiệu của đồng đôla Xingapo tăng tới 4,8%, của đồng Won (Hàn Quốc) tăng 6,7% và của đồng Bạt (Thái Lan) tăng 8,8%⁶⁶.

Hình 4. Tỷ giá của các đồng USD, Euro và Yên (Chỉ số: tháng 6/2012 = 100)



Nguồn: WB. 2013. Global Economic Prospect 2013. Volume 6, tháng 1/2013.

Ngược lại, Chủ tịch Fed Ben Bernake tuyên bố các chương trình nới lỏng định lượng ở các nền kinh tế phát triển *không phải là hành động phá giá cạnh tranh*. Xuất khẩu của các nền kinh tế đang phát triển sẽ không bị ảnh hưởng tiêu cực do nhu cầu nhập khẩu của các nền kinh tế phát triển gia tăng sẽ bù lại việc đồng tiền của những nền kinh tế đang phát triển có thể tăng giá. Các chính sách nới lỏng định lượng và lãi suất thấp ở các nền kinh tế phát triển cũng không phải là nguyên nhân chính có thể tạo ra các dòng vốn “nóng” đổ vào các nền kinh tế đang phát triển. Nguyên nhân chủ yếu là do triển vọng tăng trưởng kinh tế khác nhau và tính toán về rủi ro của các nhà đầu tư, trong đó có cả lo ngại về

⁶⁶<http://blogs.worldbank.org/prospects/comment/reply/1383>.

các biện pháp kiểm soát vốn chặt chẽ hơn mà các nền kinh tế đang phát triển có thể áp dụng.⁶⁷

Nhìn chung, các tổ chức quốc tế dự báo, trong năm 2013, kinh tế thế giới vẫn phải đối mặt với các thách thức sau:⁶⁸

- Nền kinh tế thực còn trì trệ, các hoạt động sản xuất và thương mại chưa lấy được đà tăng trưởng mạnh trở lại, mặc dù các thị trường tài chính đã trở nên tốt hơn trước, đặc biệt kể từ quý IV/2012.

- Niềm tin kinh doanh vẫn còn ở mức thấp trong bối cảnh nền kinh tế thế giới được dự đoán chỉ phục hồi chậm trong năm 2013.

- Rủi ro từ những yếu kém của Eurozone mặc dù tình hình tài chính ở một số nước ngoại vi như Hy Lạp đã được cải thiện ít nhiều. Cuộc khủng hoảng ở Cộng hòa Síp gần đây là một thí dụ về những rủi ro này.

- Sụt giảm đầu tư ở Trung Quốc tác động tiêu cực đến tăng trưởng của nền kinh tế nước này và quan hệ thương mại, đầu tư của Trung Quốc đối với phần còn lại của thế giới (đặc biệt đối với châu Á trong đó có Việt Nam).

- Tình trạng nợ nần leo thang của Mỹ gây ra tâm lý lo ngại trên thị trường tài chính toàn cầu.

- Rủi ro biến động giá cả dầu mỏ và lương thực, đặc biệt trong bối cảnh Trung Đông và một số khu vực sản xuất dầu ở châu Phi bất ổn và mất an toàn.

- Bất ổn trên bán đảo Triều Tiên cũng có thể tác động tiêu cực đến hai nền kinh tế lớn của Đông Á (và là đối tác thương mại, đầu tư quan trọng của Việt Nam) là Hàn Quốc và Nhật Bản.

Trong bối cảnh đó, WB và IMF khuyến nghị các nước nên có những chính sách để củng cố đà phục hồi tăng trưởng của nền kinh tế toàn cầu. Trong đó, các nước đang phát triển nên thi hành một số chính sách sau:

⁶⁷<http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20130325a.htm>.

⁶⁸IMF, 2013; WB, 2013. Đã dẫn.

- Cần tiếp tục chuẩn bị đối phó với những tác động do bất ổn của kinh tế thế giới, đặc biệt là các tác động tiêu cực lan truyền từ những nền kinh tế phát triển.

- Cần thi hành các chính sách vĩ mô thận trọng.

- Tạo dựng, củng cố lại các “địa” cho các chính sách tài khóa và tiền tệ để có thể triển khai sau này nhằm đối phó với các rủi ro xảy ra.

- Không nên tiến hành thêm các giải pháp kích cầu vì điều này có thể dẫn đến lạm phát và nợ nần gia tăng. Vì thế, các nước nên cân nhắc các vấn đề cải cách dài hạn hơn, tập trung vào cải thiện nền sản xuất, năng suất lao động.

IV. TÁC ĐỘNG ĐẾN VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ HÀM Ý CHÍNH SÁCH

Những biến động của nền kinh tế thế giới chủ yếu tác động đến nền kinh tế Việt Nam qua hai kênh chính là xuất, nhập khẩu và đầu tư. Tình hình xuất nhập khẩu và đầu tư trực tiếp nước ngoài của Việt Nam trong ba tháng đầu năm 2013 đã có những diễn biến tích cực. Xuất khẩu tiếp tục tăng cao và nền kinh tế đạt được xuất siêu trong quý I/2013. Vốn FDI đăng ký và thực hiện trong quý I/2013 tăng so với cùng kỳ năm trước.⁶⁹

Tuy vậy, Việt Nam cũng cần chuẩn bị tâm thế đối phó với nhiều rủi ro, khó khăn tiềm ẩn từ bên ngoài.

Một là biến động giá các mặt hàng quan trọng như dầu mỏ, nông sản (gạo, cà phê), khoáng sản...Việc tăng giá dầu mỏ thời gian qua đã khiến cho giá xăng trong nước phải được nâng lên với mức cao kỷ lục. Việc tăng giá xăng dầu trong nước tạo ra sức ép mới đối với các doanh nghiệp sản xuất vốn đang trong tình trạng khó khăn và tạo ra sức ép tăng giá hàng hóa. Trong khi đó, giá gạo giảm sút cũng đã tác động tiêu cực đến xuất khẩu gạo của Việt Nam. Theo Tổ chức nông lương thế giới (FAO), chỉ số giá gạo tổng hợp năm 2012 đã giảm còn 238 so với mức 251 năm 2011.⁷⁰ Song đáng chú ý là trong số những nước xuất khẩu gạo

⁶⁹<http://vpcp.chinhphu.vn/Home/Thong-cao-bao-chi-ve-phen-hop-Chinh-phu-thuong-ky-thang-32013/20133/11669.vgp>.

⁷⁰Năm cơ sở là giai đoạn 2002-2004 được xác định có chỉ số = 100.

<http://www.fao.org/economic/est/publications/rice-publications/the-fao-rice-price-update/en/>.

hàng đầu thế giới, giá gạo bình quân của Việt Nam giảm trong năm 2012 song giá gạo bình quân của Thái Lan thì tăng. Giá gạo Việt 5% tằm giảm từ mức bình quân 505 USD/tấn năm 2011 xuống còn 432 USD/tấn năm 2012, trong khi giá gạo này của Thái tăng từ 549 USD/tấn lên 573 USD/tấn trong cùng kỳ.⁷¹ Đây chỉ là một trong những thí dụ phản ánh hiệu quả còn thấp của việc xuất khẩu nông sản của Việt Nam.

Hai là việc các đồng tiền như USD và Yên giảm giá có thể tạo ra sức ép đối với hoạt động xuất khẩu của Việt Nam. Tuy nhiên, việc có nên giảm giá Việt Nam đồng hay không cần cân nhắc kỹ lưỡng về hiệu quả của nó đối với xuất khẩu cũng như tác động của nó đối với nhập khẩu. Trên thực tế, các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam ít co giãn theo tỷ giá. Hơn nữa, giảm giá chỉ là giải pháp tức thời, việc tăng tính cạnh tranh của hàng hóa Việt Nam nằm ở vấn đề chất lượng, cơ cấu và năng suất là những vấn đề dài hạn. Để đẩy mạnh xuất khẩu, Việt Nam cần tính đến các chiến lược dài hạn hơn như tham gia tích cực vào các tiến trình đàm phán FTA trong năm 2013, trong đó có việc đàm phán Hiệp định đối tác kinh tế xuyên Thái Bình Dương (TPP). Tham gia TPP, Việt Nam sẽ có thêm cơ hội để mở rộng xuất khẩu sang Mỹ và Nhật Bản. Các thành viên tham gia đàm phán TPP hy vọng có thể hoàn tất hiệp định này trong năm 2013.

Ba là với triển vọng các luồng vốn đổ vào các nền kinh tế đang phát triển tăng trở lại trong năm 2013, dòng vốn đầu tư nước ngoài, trong đó có dòng vốn đầu tư trực tiếp (FDI), đổ vào Việt Nam có thể sẽ tăng theo. Tuy nhiên, chính sách nói lỏng định lượng của các nền kinh tế phát triển và chênh lệch lãi suất cao ở Việt Nam với các nền kinh tế này có thể khiến dòng vốn ngắn hạn (nóng) đổ vào Việt Nam, tạo ra bất ổn nếu như thiếu các biện pháp kiểm soát hợp lý. Vì vậy, Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh Ngoại hối được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua vào tháng 3/2013 vẫn theo hướng quy định thận trọng để đảm bảo ổn định thị trường tài chính.

⁷¹FAO, 2013. Trang web, đã dẫn.

Nhìn chung, nền kinh tế Việt Nam hiện cũng đang ở trong “*bẫy tăng trưởng thấp*” với tình trạng cắt giảm các đòn bẩy tài chính, thị trường bất động sản đóng băng, hệ thống ngân hàng còn yếu kém, đầu tư của các công ty giảm sút và niềm tin kinh doanh ở mức thấp. Vì vậy, việc triển khai các biện pháp gây dựng lòng tin của người dân và doanh nghiệp qua Nghị quyết 01 và 02 được ban hành đầu năm 2013 là cần thiết. Trong dài hạn, việc khôi phục niềm tin cần gắn với tiến trình tái cấu trúc nền kinh tế, để đưa nền kinh tế trở lại lộ trình tăng trưởng bền vững.

VỀ CHÍNH SÁCH TÀI KHOÁ NĂM 2013

TS. Vũ Đình Ánh

Viện Nghiên cứu Thị trường - Giá cả, Bộ Tài chính

Năm 2013 được đánh giá là một năm nền kinh tế tiếp tục gặp nhiều khó khăn, theo đó, chính sách tài khoá cũng phải đối mặt với hàng loạt vấn đề nan giải, cả từ thu Ngân sách nhà nước (NSNN), chi NSNN, đến thâm hụt NSNN, nợ công và tác động của chính sách quản lý giá cả đến NSNN nói riêng, đến ổn định kinh tế vĩ mô nói chung. Bài viết này tập trung phân tích những vấn đề nổi bật trong chính sách tài khoá năm 2013.

I. CHÍNH SÁCH TÀI KHOÁ KHÔNG CÓ THAY ĐỔI LỚN

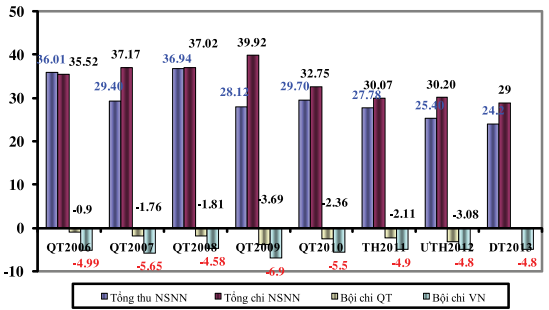
Nghị quyết số 31/2012/NQ-QH13 ngày 8/11/2012 đặt mục tiêu cho năm 2013 là tăng trưởng GDP 5,5% với tổng vốn đầu tư toàn xã hội 30% GDP và lạm phát CPI dưới 8% (Nghị quyết số 01/2013/NQ-CP đặt mục tiêu lạm phát 6-6,5%). Ngoài ra, tổng kim ngạch xuất khẩu 2013 tăng khoảng 10% với tỷ lệ nhập siêu khoảng 8% tổng kim ngạch xuất khẩu và bội chi NSNN dưới 4,8% GDP. Như vậy, về cơ bản chính sách tài khoá năm 2013 không có thay đổi quan trọng nào so với năm 2012 mặc dù tốc độ tăng GDP dự kiến cao hơn một chút, tốc độ lạm phát cao cũng cao hơn (theo Quốc hội và được đưa vào dự toán NSNN năm 2013) hoặc thấp hơn không đáng kể (theo Chính phủ) và nhập khẩu cao hơn xuất khẩu khoảng 10 tỷ USD thay vì thặng dư thương mại vài trăm triệu USD như năm 2012.

Tỷ lệ thu và chi NSNN theo dự toán năm 2013 đều giảm nhẹ khoảng 1% GDP so với thực hiện năm 2012 nên thâm hụt NSNN vẫn duy trì tương đương giai đoạn 2011-2012. Theo đó, quan điểm chủ đạo của chính sách tài khoá năm 2013 là ổn định chứ không chủ trương nói lỏng (tăng chi NSNN) hay/và giảm gánh nặng thu NSNN (giảm thu

NSNN) nhằm hỗ trợ tăng trưởng kinh tế cũng không chủ trương thắt chặt tài khoá (giảm chi NSNN hay/và tăng thu NSNN) nhằm giảm thâm hụt NSNN, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô và kiềm chế lạm phát.

Nhìn chung, thu NSNN năm 2013 sẽ vẫn gặp khó khăn khi sự chậm lại của tốc độ tăng trưởng kinh tế không được bù đắp bởi tốc độ lạm phát tăng cao như mấy năm trước. Bên cạnh đó, chỉ trong vòng 2 năm 2011-2012 đã có khoảng 10 vạn DN giải thể phá sản, chiếm 1 nửa số DN giải thể phá sản kể từ khi có Luật DN đến nay nên đã hạn chế khả năng thu NSNN không chỉ của năm 2012 mà có thể của cả các năm tiếp theo. Ngay 2 tháng đầu năm 2013 đã có thêm 8.600 DN giải thể và dừng hoạt động.

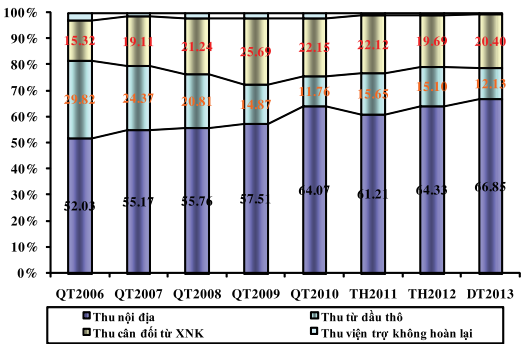
Hình 1. NSNN 2006-2013 (%GDP)



Nguồn: TCTK, BTC và tính toán theo số liệu của TCTK và Bộ Tài chính.

Cơ cấu thu NSNN có dịch chuyển

Hình 2. Cơ cấu thu NSNN 2006-2013

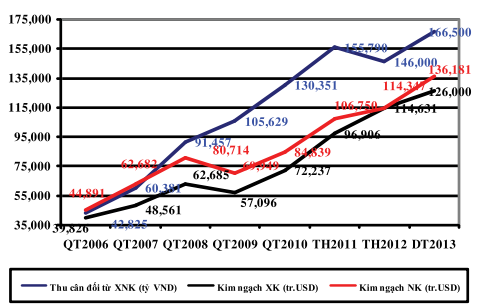


Nguồn: TCTK, BTC và tính toán theo số liệu của TCTK và Bộ Tài chính.

Thu NSNN năm 2013 được xác định tiếp tục dựa vào tăng thu nội địa với tỷ trọng chiếm khoảng 2/3 tổng thu cân đối NSNN trong khi thu từ dầu thô dự kiến giảm gần về tỷ trọng 10% tổng thu và thu từ xuất nhập khẩu chiếm khoảng 1/5 - xấp xỉ mức thu được năm 2012.

Năm 2012, thu từ xuất nhập khẩu chỉ đạt 146 ngàn tỷ đồng - không đạt mức thu dự toán là 153,900 tỷ đồng do tổng kim ngạch nhập khẩu tăng thấp xa so với dự kiến. Dự toán thu NSNN từ xuất nhập khẩu năm 2013 tăng khoảng 14% so với thực hiện năm 2012 có thể đạt được nếu kim ngạch nhập khẩu năm 2013 tăng khoảng 19% so với năm trước như dự kiến. Tuy nhiên, khả năng kim ngạch nhập khẩu tăng cao khó trở thành hiện thực khi sản xuất kinh doanh và tiêu dùng trong nước vẫn có thể trì trệ trong cả năm 2013.

Hình 3. Thu cân đối NSNN từ XNK 2006-2010

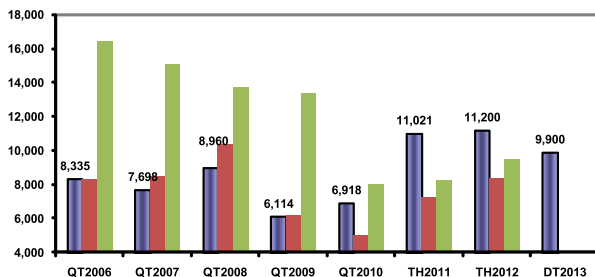


Nguồn: TCTK, BTC và tính toán theo số liệu của TCTK và Bộ Tài chính.

Năm 2012, thu từ dầu thô là cứu cánh thu NSNN trong khi hàng loạt khoản thu NSNN quan trọng đạt thấp so với dự toán thì thu NSNN từ dầu thô với hai khoản thu thuế TNDN và thuế tài nguyên lại vượt dự toán tới 28,7% vừa do tăng sản lượng vừa do được lợi về giá khi dự toán thu dầu thô năm 2012 là 87.000 tỷ đồng, trên cơ sở sản lượng dự kiến đạt 14,68 triệu tấn và giá bình quân dự kiến đạt 85 USD/thùng. Dự toán thu NSNN từ dầu thô năm 2013 là 99 ngàn tỷ đồng - chỉ bằng 88% so với thực hiện năm 2012 song cao hơn 13,8% so với dự toán năm 2012. Trong khi sản lượng dầu thô khai thác và xuất khẩu năm 2013 dự tính dưới 10 triệu tấn thì khả năng hoàn thành và vượt dự toán thu NSNN từ dầu thô chủ yếu phụ thuộc vào diễn biến vốn bất định của giá dầu

thế giới còn tỷ giá hối đoái được dự báo sẽ ổn định trong cả năm 2013 tương tự như năm trước.

Hình 4. Thu NSNN từ dầu thô (10 tỷ VND)



Nguồn: TCTK, BTC và tính toán theo số liệu của TCTK và Bộ Tài chính.

II. CÁC KHOẢN THU TRONG NƯỚC ĐẠT THẤP DO KINH TẾ KHÓ KHĂN

Giai đoạn 2006-2011, cơ cấu thu NSNN có xu hướng chuyển dịch tích cực với tỷ trọng thu nội địa (gắn với sản xuất kinh doanh trong nước) đã tăng nhanh từ trên 50% đầu giai đoạn lên trên 60% tổng thu vào cuối giai đoạn. Thu nội địa liên tục vượt dự toán hàng năm 10-15%, thậm chí vượt tới 26,9% dự toán năm 2008. Tỷ trọng thu NSNN từ dầu thô giảm mạnh từ khoảng hơn $\frac{1}{4}$ xuống 13-14% tổng thu NSNN trong khi tỷ trọng thu từ hoạt động xuất nhập khẩu ít thay đổi và dao động quanh mức 20% tổng thu.

Tuy nhiên, những khó khăn kinh tế năm 2012-2013 đã và sẽ phản ánh rõ nét trong thu từ sản xuất kinh doanh trong nước, điển hình là thuế GTGT hàng sản xuất trong nước và thuế TNDN với dự toán thu lần lượt là 173 ngàn tỷ (trong đó DNNN gần 66 ngàn tỷ; khu vực FDI gần 34 ngàn tỷ và khu vực ngoài nhà nước gần 74 ngàn tỷ) và 220 ngàn tỷ đồng (trong đó: DNNN hơn 75 ngàn tỷ; khu vực FDI gần 108 ngàn tỷ, riêng dầu thô là 57 ngàn tỷ và khu vực ngoài nhà nước gần 37 ngàn tỷ).

Thu NSNN từ đất đai đạt thấp do thị trường BĐS đóng băng

Dự toán khoản thu NSNN từ nhà đất năm 2013 là 45,7 ngàn tỷ đồng (trong đó riêng thu tiền sử dụng đất là 39 ngàn tỷ đồng) chiếm hơn

5% tổng thu NSNN theo dự toán và là khoản thu quan trọng hàng đầu của ngân sách địa phương, song do thị trường bất động sản có thể vẫn đóng băng trong năm 2013 nên thu tiền sử dụng đất nói riêng và thu từ nhà đất nói chung không dễ dàng đạt dự toán. Năm 2012, thu tiền sử dụng đất chỉ đạt đúng dự toán là 37 ngàn tỷ đồng.

Gia hạn, miễn giảm thuế có tác động hạn chế

Thu NSNN nói riêng, chính sách tài khoá năm 2013 nói chung còn chịu tác động mạnh của các biện pháp hỗ trợ sản xuất kinh doanh và thị trường từ năm 2012 và tiếp tục thực hiện bổ sung năm 2013.

Kết quả thực hiện các giải pháp tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp

** Theo Nghị quyết 13 của Chính phủ*

- Gia hạn 11.124 tỷ đồng tiền thuế GTGT quý II/2012 cho gần 190.000 doanh nghiệp.
- Gia hạn 3.327 tỷ đồng nợ thuế thu nhập doanh nghiệp cho 77.295 doanh nghiệp.
- Gia hạn tiền sử dụng đất cho 346 doanh nghiệp với tổng số tiền 2.778 tỷ đồng.
- Giảm 50% tiền thuê đất năm 2012 cho 3.609 doanh nghiệp, với số tiền giảm là 445,2 tỷ đồng.
- Miễn và hoàn thuế môn bài năm 2012 cho 44.897 hộ đánh bắt hải sản và hộ làm muối, với số tiền 12,4 tỷ đồng.

** Theo Nghị quyết 29 của Quốc hội: Giảm tổng cộng 6.488 tỷ đồng (năm 2012 giảm 4.150 tỷ đồng và năm 2013 giảm 2.338 tỷ đồng). Cụ thể:*

- Giảm 5.144 tỷ đồng tiền thuế TNDN (năm 2012 giảm 3.060 tỷ đồng; năm 2013 giảm 2.084 tỷ đồng).
- Giảm 39 tỷ đồng tiền thuế GTGT (năm 2012 giảm 36 tỷ đồng và năm 2013 giảm 3 tỷ đồng).
- Giảm 1.305 tỷ đồng tiền thuế TNCN (năm 2012 giảm 1.054 tỷ đồng; năm 2013 giảm 251 tỷ đồng).

Tuy nhiên, những giải pháp nêu trong Nghị Quyết 13/NQ-CP và Nghị quyết 29/2012/NQ-QH dường như vẫn chưa đáp ứng được kỳ vọng của đại bộ phận các doanh nghiệp cả về cách thức, qui mô và mức độ hỗ trợ.

Theo Bộ Tài chính, để triển khai Nghị Quyết 13/NQ-CP, NSNN dự kiến giảm thu khoảng 9.000 tỷ đồng nhưng tổng giá trị thực tế doanh nghiệp được hưởng lên tới 29.000 tỷ đồng, trong đó, gần 16.000 tỷ đồng là lợi ích từ việc giãn nộp thuế VAT quý II trong vòng 6 tháng (mỗi tháng doanh nghiệp được giãn thuế khoảng 4.100 tỷ đồng mà không phải chịu chi phí lãi vay và không bị phạt chậm nộp thuế) và 13.000 tỷ đồng bao gồm tiền miễn giảm 30% thuế TNDN, các loại thuế khoán, thuế thu nhập cá nhân, tiền thuê đất, bổ sung chi tiêu công v.v... Rõ ràng, khoản giảm thu NSNN là không đáng kể, chỉ chiếm 1,2% dự toán tổng thu NSNN cả năm 2012 và tổng giá trị thực tế doanh nghiệp được hưởng theo tính toán của Bộ Tài chính cũng rất nhỏ, tương đương 1% GDP dự tính - thấp xa so với qui mô xấp xỉ 10% GDP của gói kích thích kinh tế năm 2009 mặc dù tình hình kinh tế vĩ mô năm 2012 có thể khó khăn không kém, thậm chí có một số khía cạnh còn phức tạp hơn so với năm 2009. Thực tế cho thấy, bình quân mỗi doanh nghiệp chỉ được gia hạn chưa đến 60 triệu đồng thuế GTGT quý II/2012, gia hạn khoảng 43 triệu đồng thuế TNDN và mỗi hộ đánh bắt hải sản và làm muối được miễn 276.000 đồng thuế môn bài năm 2012. Chỉ có khoản gia hạn tiền sử dụng đất cho gần 350 doanh nghiệp là đáng kể với khoảng 8 tỷ đồng/ doanh nghiệp song cũng chỉ là gia hạn nên không thể tác động đến giá bất động sản và góp phần “phá băng” cho thị trường bất động sản. Như vậy, thay đổi bổ sung cách thức hỗ trợ với quy mô lớn hơn có thể được cân nhắc trong trường hợp những giải pháp theo Nghị quyết 13/NQ-CP chưa phát huy được hiệu quả như mong muốn.

Bảng 1. Giải pháp hỗ trợ sản xuất kinh doanh (Nghị quyết 02/2013/NQ-CP)

Hình thức	Thế loại hoàn thuế	Đối tượng được hoàn thuế
Chính sách thu NSNN	Gia hạn 6 tháng	Thuế TNDN quý I/2013
	Gia hạn 3 tháng	Thuế TNDN quý II-III/2013
	Gia hạn 6 tháng	Thuế GTGT quý I/2013
	Giảm lệ phí trước bạ	Lệ phí trước bạ lần 1 còn 10%; lần 2 còn 2%
	Giảm 50%	Ô tô dưới 10 chỗ
Chính sách thuế	Gia hạn 24 tháng	Tiến thuế đất 2013 và 2014
		Tiến sử dụng đất
		Chủ dự án
Đề nghị Quốc hội	Giảm thuế suất thuế TNDN	20% từ 1/7/2013
		10% từ 1/7/2013
	Giảm thuế GTGT	Kinh doanh nhà ở xã hội
		Kinh doanh nhà ở xã hội
TDNN; Bảo lãnh tín dụng, TPCP		Kinh doanh nhà ở xã hội
		Kinh doanh nhà dưới 70m ² và dưới 15 tr./m ²
	Quý BLTD	Bổ sung 250 tỷ từ Quý HT DN cho Quý BLTD VDB
		Bổ sung cho Quý BLTD địa phương
	TD từ VDB	DN nhỏ và vừa
		Dự án điện, nước, xi măng, môi trường, Tín dụng, xuất khẩu rau quả, thủy sản
		Mua thức ăn chăn nuôi thủy sản xuất khẩu
Chính sách tiền tệ ngân hàng	Bổ sung 10.000 tỷ cho vay	Dự án CSHT nông nghiệp nông thôn
	Bảo lãnh TPCP	Mở rộng QL 1A và 14
	Cho vay thuê, mua nhà ở XH	NHTMNN dành 3% tổng tín dụng trị giá 20-40 ngàn tỷ từ tái cấp vốn
		Đối tượng thuê, mua nhà ở xã hội và nhà dưới 70m ² và 15 tr./m ²
Chính sách tiền tệ ngân hàng		NHNN và TCTD
		NHNN
	Xử lý nợ xấu	Để án xử lý nợ xấu TCTD
		Để án Cty quản lý tài sản
Chính sách tiền tệ ngân hàng		Để án xử lý nợ xấu NHCSXH, VDB và DNNN; Hoàn thiện SCIC và DATC
		BTC

Nhằm khắc phục nhược điểm của Nghị quyết 13/2012/NQ-CP và Nghị quyết 29/2012/NQ-QH, ngay từ ngày 7/1/2013, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết 02/2013/NQ-CP về các giải pháp tháo gỡ khó khăn, tạo thuận lợi hơn cho các doanh nghiệp phát triển sản xuất kinh doanh, từng bước xử lý nợ xấu gắn với hỗ trợ phát triển thị trường với các ưu đãi hỗ trợ từ chính sách tài khoá, đặc biệt là chính sách thuế phí mạnh mẽ và bài bản hơn hẳn. Tuy nhiên, việc triển khai thực hiện Nghị quyết 02 lại quá chậm. Đến cuối tháng 3/2013, việc sửa đổi Luật Thuế GTGT và Luật Thuế TNDN mới được đưa ra bàn bạc và nếu được thống nhất thông qua thì nửa năm 2013 đã trôi qua. Hơn nữa, Luật Thuế GTGT gần như sẽ không có thay đổi đáng kể. Điều 8 Luật Thuế GTGT năm 2008 quy định thuế suất 0% áp dụng đối với hàng hoá, dịch vụ xuất khẩu (trừ một số trường hợp cụ thể); thuế suất 5% đối với hàng hoá, dịch vụ thiết yếu hoặc là đầu vào phục vụ sản xuất nông nghiệp và thuế suất 10% đối với hàng hoá, dịch vụ còn lại. ý kiến đề nghị giảm mức thuế suất thuế GTGT 10% xuống mức thấp hơn không được đồng tình mà Chính phủ đề nghị giữ mức thuế suất 10%, chưa thu hẹp nhóm thuế suất 5% chỉ tập trung rà soát, tháo gỡ vướng mắc phát sinh trong thực tiễn.

Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế TNDN giảm mức thuế suất phổ thông từ 25% xuống còn 23%; đề xuất áp dụng mức thuế suất 20% cho các doanh nghiệp sử dụng dưới 200 lao động làm việc toàn bộ thời gian và có tổng doanh thu năm không quá 20 tỷ đồng; bổ sung và quy định rõ chính sách ưu đãi về thuế suất đối với một số lĩnh vực cần khuyến khích và thu hút đầu tư và bổ sung quy định về thẩm quyền của Chính phủ trong việc quyết định ưu đãi đầu tư đối với các dự án có quy mô lớn và có tác động lớn tới kinh tế - xã hội v.v... dự kiến sẽ có hiệu lực thi hành từ 1/1/2014. Theo Bộ Tài chính, việc giảm mức thuế suất phổ thông từ 25% xuống 23% và áp dụng thuế suất 20% đối với doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ sẽ làm giảm thu NSNN năm 2014 khoảng 14.000 tỷ đồng (trong đó giảm thuế suất từ 25% xuống 23% dự kiến giảm khoảng 12.064 tỷ đồng, nếu tiếp tục giảm thuế suất từ 23% xuống 20% đối với doanh nghiệp có quy mô nhỏ và vừa thì dự kiến giảm thu ngân sách khoảng trên 2.000 tỷ đồng). Việc sửa đổi,

bổ sung quy định về ưu đãi thuế đối với đầu tư mở rộng dự kiến sẽ làm giảm thu NSNN năm 2014 khoảng 2.081 tỷ đồng.

Việc áp dụng thuế suất ưu đãi đối với thu nhập từ hoạt động báo chí nếu chỉ áp dụng đối với thu nhập từ hoạt động báo in thì thu NSNN không bị ảnh hưởng đáng kể. Tuy nhiên, nếu áp dụng thuế suất 10% đối với các đài truyền hình thì dự kiến giảm thu Ngân sách năm 2014 là lớn, chỉ tính riêng 4 đài truyền hình lớn (Đài truyền hình Việt Nam, Hà Nội, TP.Hồ Chí Minh và Vĩnh Long) thì dự kiến giảm thu ngân sách năm 2014 khoảng 460 tỷ đồng so với mức thuế suất 23%. Việc áp dụng mức thuế suất ưu đãi 10% đối với dự án đầu tư xây dựng nhà ở xã hội để bán, cho thuê, cho thuê mua đối với các đối tượng quy định tại Điều 53 của Luật nhà ở, theo tính toán, sẽ làm giảm thu NSNN khoảng 75 tỷ đồng/năm.

III. CHI NSNN BẮM SÁT DỰ TOÁN

Nếu thu NSNN năm 2013 không dễ đạt dự toán thì chi NSNN lại có thể bám khá sát dự toán. Năm 2012, theo Bộ Tài chính, trong khi thu NSNN đạt đúng dự toán thì chi NSNN lại thấp hơn dự toán gần 1% - trường hợp hy hữu chưa từng xảy ra từ trước đến nay. Đã không xảy ra mối lo ngại về chuyện chi NSNN vượt dự toán có thể lặp lại trong năm 2012 do đây là truyền thống và khả năng tăng chi NSNN để kích cầu những tháng cuối năm 2012. Thực tế mấy năm gần đây cho thấy chi NSNN luôn vượt xa dự toán nên thâm hụt NSNN trở thành bệnh kinh niên bất chấp mọi nỗ lực tăng thu NSNN. Năm 2006 chi vượt dự toán 31,56%; năm 2007 vượt 18,95%; năm 2008 vượt tới 37,8% và năm 2009 cũng vượt 34,7% trước khi chỉ còn chi vượt dự toán khoảng 12% những năm 2010-2011. Đáng chú ý là năm 2012, chi đầu tư phát triển lại vượt dự toán 7.500 tỷ trong khi chi thường xuyên lại thấp hơn dự toán 1.500 tỷ.

Cơ cấu chi xuất hiện sự thay đổi

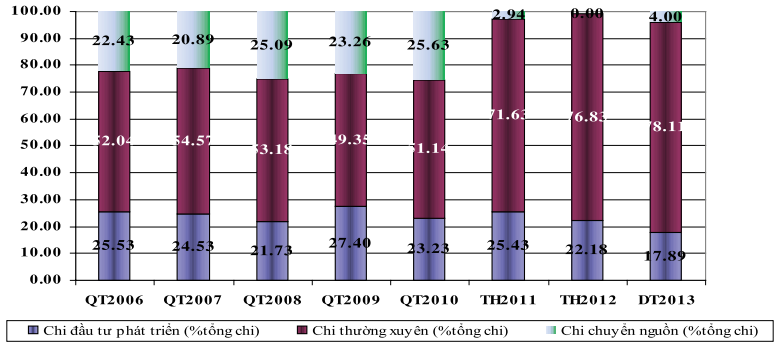
Chi đầu tư phát triển giai đoạn 2006-2011 chiếm khoảng 20-30% tổng chi NSNN và cũng luôn vượt dự toán hàng năm từ 5% (2007) đến 19,8% (2008) và tới 60,8% (2009) rồi 45,9% năm 2010 và 27,5% năm

2011 với lý do tăng chi đầu tư để kích thích tăng trưởng kinh tế đối phó tác động khủng hoảng kinh tế toàn cầu. Năm 2012, chi đầu tư phát triển tiếp tục duy trì ổn định ở mức 21% tổng chi NSNN.

Chi thường xuyên giai đoạn 2006-2011 vẫn chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng chi NSNN với khoảng 50-60% tổng chi NSNN, riêng năm 2011 lại vọt lên đến 73% là do đưa chi trả nợ lãi vào chi thường xuyên.

Kế hoạch cắt giảm chi đầu tư phát triển từ NSNN thể hiện khá rõ trong năm 2013 khi tỷ trọng chi ĐTPT lần đầu tiên giảm sâu dưới mức 20% tổng chi NSNN với quy mô chỉ có 175.000 tỷ đồng - thấp hơn 5.000 tỷ đồng so với dự toán năm 2012 và chỉ bằng hơn 93% so với thực hiện năm 2012.

Hình 5. Cơ cấu chi NSNN 2006-2013



Nguồn: TCTK, BTC và tính toán theo số liệu của TCTK và Bộ Tài chính.

Chi trả nợ gốc vẫn đảm bảo nhưng...

Chi trả nợ gốc năm 2012 lại tái diễn tình trạng thường xuyên vượt dự toán từ 16-26% như mấy năm gần đây, nhất là khi tỷ giá hối đoái hầu như không thay đổi suốt cả năm ở mức bình quân 20.900 VND/USD. Theo đó, tình trạng này rất có thể lặp lại trong năm 2013 khi dự toán chi trả nợ gốc là gần 61 ngàn tỷ đồng - chiếm hơn 6% tổng chi cân đối NSNN. Nếu tính cả gần 43 ngàn tỷ đồng chi trả nợ lãi thì tổng chi trả nợ năm 2013 chiếm tới 10,6% tổng chi cân đối NSNN.

Bảng 2. Chi trả nợ gốc

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	DT	QT	DT	QT	DT	QT	DT	QT	DT	QT	DT	TH	DT	TH
Chi trả nợ gốc	31,380	39,649	36,679	44,473	34,950	40,930	34,722	40,120	45,330	62,516	49,240	63,440	50,340	58,850

Nguồn: BTC và tính toán dựa trên số liệu của BTC.

IV. THÂM HỤT NSNN VÀ NỢ CÔNG TIẾP TỤC TĂNG CAO

Thâm hụt NSNN giai đoạn 2006-2011 đã tăng mạnh cả về số tuyệt đối và tỷ lệ trên GDP so với giai đoạn trước. Hiện nay, Việt Nam vẫn sử dụng hai khái niệm bội chi ngân sách là Bội chi theo tiêu chuẩn quốc tế và Bội chi theo tiêu chuẩn Việt Nam, gồm bội chi theo tiêu chuẩn quốc tế cộng thêm phần chi trả nợ gốc.

Sang năm 2012, do khó khăn từ phía thu NSNN trong khi vẫn phải đảm bảo chi NSNN nên thâm hụt NSNN đã gia tăng nhanh chóng từ 4,6-4,8%GDP trong hai quý đầu năm lên 6,2% GDP sau chín tháng đưa quy mô thâm hụt lên trên 120 ngàn tỷ đồng, bằng gần 90% quy mô thâm hụt cho phép cả năm. Tính đến 15/10/2012, thâm hụt NSNN thậm chí đã lên đến 155,2 ngàn tỷ đồng, vượt xa mức thâm hụt 140,2 ngàn tỷ đồng theo dự toán. Đến hết năm 2012 do tình hình thu NSNN được cải thiện nên tỷ lệ thâm hụt NSNN đúng bằng mức dự toán là 140,200 tỷ đồng. Tình hình tương tự có thể xảy ra trong năm 2013 với mức thâm hụt dự kiến là 162 ngàn tỷ đồng.

Để bù đắp bội chi Việt Nam buộc phải vay trong nước và vay nước ngoài. Do số nợ vay được sử dụng vào những mục đích không sinh lợi nên toàn bộ số chi trả nợ gốc phải trông vào phát hành nợ mới, đặc biệt là vay trong nước và NSNN Việt Nam đang đứng trước “vòng xoáy” nợ nần với qui mô nợ Chính phủ ngày càng lớn. Dự toán năm 2013 cũng cho rằng “vẫn phải thực hiện biện pháp phát hành để đảo nợ và giãn trả các khoản vay từ các quỹ tài chính Nhà nước”.

Ngay cả nếu quy mô thâm hụt NSNN năm 2012 đúng như dự toán thì với nguồn bù đắp bội chi từ vay trong nước 115.500 tỷ đồng và vay nước ngoài 24.700 tỷ đồng thì đến 31/12/2012 dư nợ Chính phủ bằng

46,1% GDP, dư nợ quốc gia bằng 44,2% GDP và dư nợ công bằng 58,4% GDP. Tuy nhiên, theo báo cáo mới nhất của Bộ Tài chính thì tính đến cuối năm 2011, số dư nợ công bằng 54,9% GDP, dư nợ Chính phủ bằng 43,2% GDP và ước tính đến cuối 2012, số dư nợ công chỉ bằng 55,4% GDP, dư nợ Chính phủ bằng 43,1% GDP - thấp hơn khoảng 3% GDP so với dự toán. Đồng thời, Bộ Tài chính cho biết phát hành trái phiếu Chính phủ trong nước năm 2010 được 68.292 tỷ đồng, năm 2011 đạt 80.447 tỷ đồng và kế hoạch năm 2012 là 120.000 tỷ đồng nhưng 10 tháng đầu năm đã huy động trái phiếu chính phủ đạt tổng số 115.883 tỷ đồng, bằng 96,56% kế hoạch, bằng 180,8% so với cùng kỳ 2011, còn theo Thống đốc NHNN thì các tổ chức tín dụng đã đổ hơn 183.000 tỷ đồng vào trái phiếu chính phủ.

Theo số liệu của ADB, thị trường trái phiếu đồng nội tệ của Việt Nam trong quý IV/2012 tăng trưởng nhanh nhất trong khu vực, tăng 42,7% lên 25 tỷ USD so với cùng kỳ năm trước và tăng 17,6% so với quý trước. Thị trường trái phiếu chính phủ tăng 54,6% so với cùng kỳ năm trước lên 24 tỷ USD, phần lớn nhờ vào tăng lượng phát hành trái phiếu kho bạc và trái phiếu lên 71,5%. Trong khi đó, thị trường trái phiếu doanh nghiệp lại có tỉ lệ ký kết chỉ đạt 47,6% so với cùng kỳ, ở mức 1 tỷ USD, tiếp tục giảm đều kể từ tháng 3/2011.

Tóm lại, đặc điểm nổi bật của chính sách tài khoá năm 2013 là khó khăn trong thực hiện dự toán thu NSNN do tác động của kinh tế trì trệ. Đến lượt mình, thu NSNN khó khăn có thể làm gia tăng qui mô thâm hụt NSNN, tăng nợ công, tạo nguy cơ bất ổn kinh tế vĩ mô, đồng thời hạn chế khả năng tăng chi NSNN để kích thích kinh tế, tăng đầu tư công và xử lý nợ xấu cũng như miễn giảm thuế để hỗ trợ sản xuất kinh doanh. Chính sách quản lý giá và phí tác động tới lạm phát những không hỗ trợ nhiều cho tăng thu NSNN do sức tiêu thụ bị hạn chế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tổng cục Thống kê - Niên giám Thống kê 2011 - NXB Thống kê 2012.
2. Tổng cục Thống kê - Số liệu thống kê 2012 - Báo cáo trình Quốc hội tại Kỳ họp thứ 4 Quốc hội khoá XIII.
3. IMF - Vietnam Country Report from 1995 to 2010.
4. Bộ Tài chính - Báo cáo Quyết toán NSNN từ 2006-2010 -www.mof.gov.vn.
5. Bộ Tài chính - Dự toán NSNN từ 2006 đến 2013 - www.mof.gov.vn
6. Bộ Tài chính - Báo cáo thực hiện NSNN 2006-2012 - www.mof.gov.vn.
7. Bộ Tài chính và NHNN Việt Nam - Báo cáo trình Kỳ họp thứ 4 Quốc hội khoá XIII.

CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA 2013 - TIẾP TỤC THÁO GỖ KHÓ KHĂN CHO DOANH NGHIỆP, ĐẢM BẢO SỰ PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG

TS. Vũ Như Thăng

Viện Chiến lược và Chính sách tài chính, Bộ Tài chính

Năm 2012 qua đi với nhiều khó khăn thách thức nhưng với sự chủ động trong chỉ đạo điều hành, đặc biệt là những điều chỉnh trong chính sách tài khóa nhằm tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, hỗ trợ thị trường đã góp phần thực hiện thắng lợi nhiệm vụ tài chính - ngân sách năm 2012 cũng như thực hiện tốt các mục tiêu, chỉ tiêu đề ra tại Nghị quyết số 11/2011/QH13 ngày 9/11/2011 về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2012.

Việc điều chỉnh chính sách tài khóa năm 2012 theo hướng thực hiện các biện pháp miễn, giảm, giãn thuế đối với một số sắc thuế, khoản thu ngân sách nhà nước (NSNN) đã hỗ trợ và trực tiếp giúp các doanh nghiệp giảm bớt khó khăn trước mắt trong hoạt động sản xuất kinh doanh, đặc biệt là về vốn sản xuất kinh doanh cũng như thực hiện các nghĩa vụ tài chính đối với nhà nước. Do đó, trong những tháng cuối năm 2012 số lượng các doanh nghiệp dừng hoạt động đã giảm dần⁷², số doanh nghiệp quay trở lại hoạt động gia tăng⁷³, lượng hàng tồn kho của doanh nghiệp cũng giảm⁷⁴. Ngoài ra, việc điều chỉnh chỉ tiêu công nhằm thúc đẩy tổng cầu, hỗ trợ thị trường thông qua việc: (i) cho phép mua sắm đối với các khoản kinh phí năm 2011 đã bố trí nhưng chưa sử

⁷²Trung bình chỉ còn khoảng 1.000 doanh nghiệp/tháng so với mức 4.000-5.000 doanh nghiệp/tháng trước đó.

⁷³Khoảng 6.000 doanh nghiệp.

⁷⁴So với cùng kỳ 2011, lượng hàng tồn kho tăng trung bình khoảng 40% trong quý I/2012 đã giảm xuống còn khoảng 20% trong quý IV/2012.

dụng⁷⁵ được chuyển nguồn sang 2012; (ii) tăng mức hỗ trợ, trợ cấp khó khăn cho các đối tượng chính sách⁷⁶ và thực hiện điều chỉnh tăng mức lương tối thiểu⁷⁷, tăng phụ cấp công vụ⁷⁸,... đã góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an sinh xã hội.

I. NHỮNG ĐIỀU CHỈNH TRONG CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA 2013

1. Chính sách thu NSNN:

Một là, chính sách thu NSNN tập trung vào việc tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp.

Tiếp theo những giải pháp tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp năm 2012, điểm nổi bật trong chính sách thu NSNN 2013 là tiếp tục hướng vào việc giảm chi phí sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, tạo điều kiện cho doanh nghiệp hạ giá thành và tiêu thụ sản phẩm. Cụ thể:

+ *Gia hạn thời hạn nộp thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN), thuế giá trị gia tăng (GTGT) và thời hạn nộp tiền sử dụng đất*

Gia hạn 6 tháng thời hạn nộp thuế TNDN đối với số thuế TNDN phải nộp quý I/2013 và 3 tháng thời hạn nộp thuế đối với số thuế TNDN phải nộp quý II và quý III/2013 đối với doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ⁷⁹, doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động⁸⁰ trong lĩnh vực sản xuất, gia công, chế biến và doanh nghiệp đầu tư - kinh doanh⁸¹ nhà ở⁸². Gia hạn 6 tháng thời hạn nộp thuế GTGT đối với số thuế GTGT phải nộp

⁷⁵Theo Nghị quyết 11/NQ-CP ngày 24/02/2011 về những giải pháp chủ yếu tập trung kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an sinh xã hội.

⁷⁶Nâng mức hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế cho người thuộc hộ gia đình cận nghèo (Quyết định 797/QĐ-TTg ngày 26/6/2012); tăng mức chuẩn trợ cấp, phụ cấp ưu đãi cho người có công với Cách mạng thêm 234.000 đồng, từ mức 876.000 đồng lên 1.110.000 đồng (Nghị định 47/2012/NĐ-CP ngày 28/5/2012) v.v...

⁷⁷Từ 01/5/2012 mức lương tối thiểu mới tăng lên 1.050.000 đồng/tháng (Nghị định 31/2012/NĐ-CP ngày 12/4/2012 quy định mức lương tối thiểu chung).

⁷⁸Tăng phụ cấp công vụ từ 10% lên 25% mức lương hiện hưởng cộng phụ cấp chức vụ lãnh đạo và phụ cấp thâm niên vượt khung (nếu có) hoặc phụ cấp quân hàm (Nghị định 34/2012/NĐ-CP).

⁷⁹Sử dụng dưới 200 lao động làm việc toàn bộ thời gian và có doanh thu năm không quá 20 tỷ đồng.

⁸⁰Trên 300 lao động.

⁸¹Bán, cho thuê, cho thuê mua.

⁸²Chỉ gia hạn nộp thuế đối với thu nhập từ hoạt động đầu tư kinh doanh nhà ở.

của tháng 1, tháng 2 và tháng 3 năm 2013 đối với doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ, doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động, doanh nghiệp đầu tư - kinh doanh nhà ở và doanh nghiệp sản xuất sắt, thép, xi măng, gạch, ngói.

Ngoài ra, còn cho phép các chủ đầu tư dự án đã được nhà nước giao đất nhưng chưa hoàn thành nghĩa vụ về nộp tiền sử dụng đất do có khó khăn về tài chính được nộp tiền sử dụng đất theo tiến độ thanh toán tiền bán hàng trong thời gian tối đa 24 tháng kể từ ngày có thông báo nộp tiền sử dụng đất của cơ quan thuế.

+ *Giảm tỷ lệ thu đối với một số khoản thu NSNN*

Giảm lệ phí trước bạ đối với xe ô tô chở người dưới 10 chỗ ngồi. Trong đó, đối với ô tô đăng ký lần đầu mức thu chung là 10%, các địa phương được điều chỉnh tăng không quá 50% mức quy định chung. Đối với ô tô đăng ký lần 2 trở đi mức thu thống nhất trên toàn quốc là 2%. Giảm 50% tiền thuê đất năm 2013 và 2014 đối với các tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được nhà nước cho thuê đất mà số tiền thuê đất phải nộp theo quy định tại Nghị định 121/2010/NĐ-CP ngày 30/12/2010 tăng quá 2 lần so với mức nộp năm 2010⁸³.

Ngày 3/4/2013, Chính phủ đã có Tờ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội số 128/TTr-CP đề xuất Quốc hội: i) giảm 50% thuế GTGT đầu ra trong thời hạn 01 năm (từ ngày 1/7/2013 đến hết 30/6/2014) đối với hoạt động đầu tư - kinh doanh nhà ở xã hội; ii) giảm 30% thuế GTGT đầu ra trong thời hạn một năm (từ ngày 1/7/2013 đến hết 30/6/2014) đối với hoạt động đầu tư - kinh doanh (bán, cho thuê, cho thuê mua) nhà ở là căn hộ có diện tích sàn dưới 70m² và có giá bán dưới 15 triệu đồng/m² nhằm tháo gỡ khó khăn cho các doanh nghiệp kinh doanh trong lĩnh vực bất động sản và người dân có thu nhập thấp có nhu cầu về nhà ở; iii) áp dụng thuế suất 20% đối với các doanh nghiệp sử dụng dưới 200 lao động làm việc toàn bộ thời gian, có tổng doanh thu năm không quá 20 tỷ đồng và áp dụng thuế suất 10% đối với thu nhập từ đầu tư kinh

⁸³Trường hợp tiền thuê đất sau khi được giảm vẫn lớn hơn 2 lần so với tiền thuê đất phải nộp của năm 2010 thì được giảm tiếp tiền thuê đất đến mức bằng 2 lần tiền thuê đất phải nộp của năm 2010.

doanh nhà ở xã hội sớm hơn 6 tháng so với lộ trình dự kiến⁸⁴ thực hiện Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế TNDN.

+ Hoàn lại tiền thuế bảo vệ môi trường đã nộp

Các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân kinh doanh đã nộp thuế bảo vệ môi trường đối với túi nylon làm bao bì đóng gói sản phẩm theo quy định tại Nghị định 69/2012/NĐ-CP ngày 14/9/2012 sẽ được hoàn lại tiền thuế bảo vệ môi trường đã nộp từ 1/1/2012 đến hết ngày 14/11/2012. Theo đó, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 30/2013/TT-BTC ngày 18/3/2013 hướng dẫn hoàn lại tiền thuế bảo vệ môi trường đối với túi nylon làm bao bì đóng gói sản phẩm hàng hóa theo Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 7/1/2013 của Chính phủ.

Hai là, hoàn thiện hệ thống chính sách thu NSNN

Nhằm tạo môi trường đầu tư, sản xuất kinh doanh thuận lợi cho doanh nghiệp, tổ chức và cá nhân kinh doanh, hiện nay Chính phủ đã xây dựng và đang hoàn thiện Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế TNDN; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế GTGT, Nghị định 23/2013/NĐ-CP sửa đổi mức thu lệ phí trước bạ, Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong quản lý phí, lệ phí. Ngoài ra còn thực hiện sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các thông tư hướng dẫn chế độ thu nộp, quản lý và sử dụng phí, lệ phí trong các lĩnh vực bưu chính, viễn thông, biểu diễn nghệ thuật và điện ảnh, chăn nuôi v.v... nhằm đảm bảo các chính sách thu NSNN phù hợp hơn với tình hình thực tế cũng như thực hiện các mục tiêu của Chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011-2020.

Về Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế TNDN thực hiện giảm mức thuế chung để doanh nghiệp có thêm nguồn lực tài chính, tăng tích lũy, tích tụ đổi mới thiết bị, đẩy mạnh đầu tư phát triển, nâng cao năng lực cạnh tranh. Theo đó, sẽ giảm mức thuế suất phổ thông từ 25% xuống còn 23%; đề xuất áp dụng mức thuế suất 20% cho các doanh nghiệp sử dụng dưới 200 lao động làm việc toàn bộ thời gian và

⁸⁴Dự kiến Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế TNDN sẽ có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2014.

có tổng doanh thu năm không quá 20 tỷ đồng; đề xuất áp dụng mức thuế suất thuế TNDN 10% đối với thu nhập từ đầu tư kinh doanh nhà ở xã hội; bổ sung và quy định rõ chính sách ưu đãi về thuế suất đối với một số lĩnh vực cần khuyến khích và thu hút đầu tư và bổ sung quy định về thẩm quyền của Chính phủ trong việc quyết định ưu đãi đầu tư đối với các dự án có quy mô lớn và có tác động lớn tới kinh tế - xã hội. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế TNDN dự kiến sẽ có hiệu lực thi hành từ 1/1/2014.

Đối với Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế GTGT tập trung rà soát, tháo gỡ vướng mắc phát sinh trong thực tiễn đồng thời cũng thể hiện rõ sự chia sẻ với người dân và doanh nghiệp trong bối cảnh nền kinh tế khó khăn thông qua việc bổ sung quy định về hàng hoá, dịch vụ không chịu thuế GTGT của hộ cá nhân kinh doanh có thu nhập thấp căn cứ theo mức lương tối thiểu. Bổ sung một số nhóm đối tượng vào diện không chịu thuế như sản phẩm bảo hiểm về con người, bảo hiểm nông nghiệp, bảo hiểm an ngư, dịch vụ cho vay của người nộp thuế không phải là tổ chức tín dụng, bán nợ, kinh doanh ngoại tệ v.v... Ngoài ra, để đảm bảo minh bạch, đơn giản, dễ thực hiện, dự thảo Luật cũng đề xuất sửa đổi chuyển căn cứ xác định không chịu thuế đối với cá nhân kinh doanh từ thu nhập, lương sang doanh thu. Theo đó, các hộ cá nhân kinh doanh có doanh thu từ 100 triệu đồng trở lên mới phải nộp thuế GTGT.

2. Chính sách chi NSNN

Một là, tập trung hoàn thiện hệ thống cơ chế, chính sách quản lý chi tiêu tài chính - ngân sách.

Hiện nay, dự án Luật NSNN sửa đổi đang được Bộ Tài chính triển khai thực hiện trên cơ sở sửa đổi các nội dung liên quan đến tài chính - ngân sách trong Hiến pháp 1992 sửa đổi. Ngoài ra còn tập trung vào việc rà soát, xây dựng và ban hành các cơ chế, chính sách tài chính chi tiêu các chương trình mục tiêu quốc gia, đổi mới cơ chế tài chính đối với các lĩnh vực sự nghiệp công theo hướng tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị gắn với cơ chế đặt hàng và giao

nhiệm vụ cụ thể. Điều chỉnh giá dịch vụ công theo hướng từng bước tính đúng, tính đủ chi phí, đồng thời bổ sung, sửa đổi và ban hành các chính sách hỗ trợ hợp lý đối với người nghèo, đối tượng chính sách.

Bên cạnh việc rà soát và hoàn thiện hệ thống chính sách quản lý chi tiêu NSNN, các chế độ, định mức chi tiêu ngân sách không phù hợp cũng được sửa đổi, hoàn thiện cho phù hợp với tình hình thực tế.

Hai là, tăng cường công tác quản lý chi NSNN

Điểm nổi bật trong thực hiện chính sách chi NSNN 2013 là rà soát, quản lý chặt chẽ các khoản chi, đảm bảo trong phạm vi dự toán đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Trong đó, thực hiện nghiêm Chỉ thị 30/CT-TTg ngày 26/11/2012 về tăng cường thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Triệt để tiết kiệm chi thường xuyên, đặc biệt là các khoản chi điện nước, điện thoại, văn phòng phẩm, mua xe công, chi tổ chức lễ hội, hội nghị, hội thảo, tổng kết, lễ ký kết, khởi công, phong tặng danh hiệu,... Đối với chi đầu tư, thực hiện nghiêm Chỉ thị 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn NSNN và vốn trái phiếu Chính phủ, Chỉ thị số 27/CT-TTg ngày 10/10/2012 về những giải pháp chủ yếu khắc phục tình trạng nợ đọng xây dựng cơ bản ở các địa phương. Rà soát, sắp xếp thứ tự ưu tiên các dự án đầu tư của nhà nước, ưu tiên bố trí vốn cho các dự án đã hoàn thành đưa vào sử dụng nhưng chưa bố trí đủ vốn, các dự án trọng điểm, cấp bách, hiệu quả có khả năng hoàn thành trong năm 2013. Hạn chế tối đa khởi công mới dự án sử dụng vốn NSNN. Kiên quyết điều chuyển hoặc thu hồi vốn đầu tư đối với các công trình, dự án chậm triển khai, không hiệu quả. Đặc biệt là không ứng trước vốn NSNN, vốn trái phiếu Chính phủ cho các công trình, dự án, trừ các dự án phòng chống, khắc phục hậu quả thiên tai, dịch bệnh, quốc phòng, an ninh và các dự án trọng điểm cấp bách.

Ba là, đảm bảo nguồn lực thực hiện các chính sách an sinh xã hội

Trước bối cảnh kinh tế khó khăn, các vấn đề về an sinh xã hội luôn được Chính phủ quan tâm và đặt lên hàng đầu. Do vậy, Thông tư 222/2012/TT-BTC ngày 24/12/2012 của Bộ Tài chính quy định về tổ chức thực hiện dự toán NSNN 2013 đã chỉ rõ các bộ, cơ quan Trung

ương và địa phương khi phân bổ, giao dự toán chi phải đảm bảo đủ nguồn để thực hiện các chính sách an sinh xã hội. Ngoài 10% tiết kiệm chi thường xuyên dành nguồn thực hiện cải cách tiền lương năm 2013, các địa phương phải thực hiện tiết kiệm thêm 10% chi thường xuyên⁸⁵ ngay từ khâu dự toán và giữ lại phần tiết kiệm ở các cấp ngân sách trước khi giao dự toán cho các cơ quan, đơn vị ở địa phương để bố trí chi cải cách tiền lương và thực hiện các chính sách an sinh xã hội.

3. Về cân đối ngân sách và quản lý nợ công

Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 32/2012/QH13 về dự toán NSNN năm 2013, trong đó tổng thu cân đối NSNN là 816 nghìn tỷ đồng, tổng chi cân đối NSNN là 978 nghìn tỷ đồng, bội chi NSNN là 162 nghìn tỷ đồng, tương đương 4,8% GDP. Căn cứ vào tổng mức vốn trái phiếu Chính phủ được quy định tại Nghị quyết 12/2011/QH13 là 225 nghìn tỷ đồng trong giai đoạn 2011-2015, căn cứ vào khả năng và hiệu quả sử dụng vốn, Quốc hội đã quyết định cho phép phát hành không quá 60 nghìn tỷ đồng vốn trái phiếu Chính phủ năm 2013, đồng thời yêu cầu thu hồi vốn trái phiếu Chính phủ đã ứng trước của năm 2013. Có thể thấy, trong bối cảnh kinh tế khó khăn, nhu cầu về nguồn lực gia tăng thì việc huy động nguồn lực qua phát hành trái phiếu Chính phủ năm 2013 cao hơn các năm trước đó nhìn chung là phù hợp với tình hình thực tế.

Trong quản lý nợ công, hệ thống văn bản pháp lý về quản lý nợ công đã và đang được hoàn thiện. Cụ thể: Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định 1/2013/QĐ-TTg ngày 7/1/2013 ban hành quy chế lập, sử dụng và quản lý Quỹ tích lũy trả nợ. Trước đó, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ký Quyết định số 56/2012/QĐ-TTg ngày 21/12/2012 về quy chế quản lý và xử lý rủi ro đối với danh mục nợ công v.v... Qua đó nhằm quản lý chặt chẽ nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia, bảo đảm an toàn về nợ và an ninh tài chính quốc gia. Tăng cường công tác giám sát, quản lý rủi ro và cơ cấu lại nợ công, nợ Chính phủ, nợ quốc gia. Thực hiện trích lập dự phòng rủi ro và chủ động bố trí nguồn trả nợ các

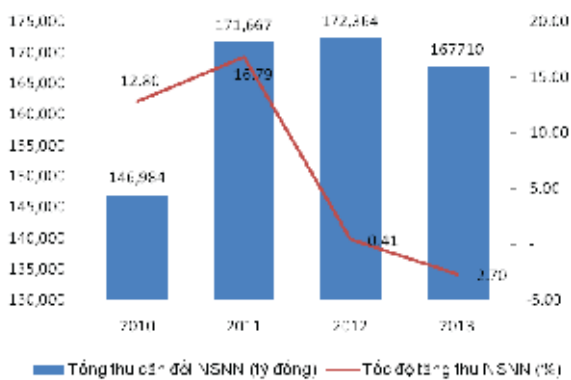
⁸⁵Trừ các khoản tiền lương, phụ cấp theo lương và các khoản chi cho con người theo chế độ.

khoản vay đến hạn, không để xảy ra tình trạng nợ quá hạn. Tăng cường quản lý, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, giám sát nâng cao hiệu quả huy động và sử dụng vốn vay.

II. KẾT QUẢ THỰC HIỆN

Tình hình thu NSNN khó khăn trong năm 2012 tiếp tục kéo sang những tháng đầu năm 2013. Trong 3 tháng đầu năm 2013, tổng thu cân đối NSNN ước đạt 167.710 tỷ đồng, đạt 20,6% dự toán năm và bằng 97,3% so với cùng kỳ năm 2012. Đặc biệt là cả thu nội địa và thu từ hoạt động xuất nhập khẩu đều giảm so với cùng kỳ năm 2012, tương ứng là 99,8% và 89,3%.

Hình 1. Quy mô và tốc độ tăng thu NSNN trong ba tháng đầu năm giai đoạn 2010-2013

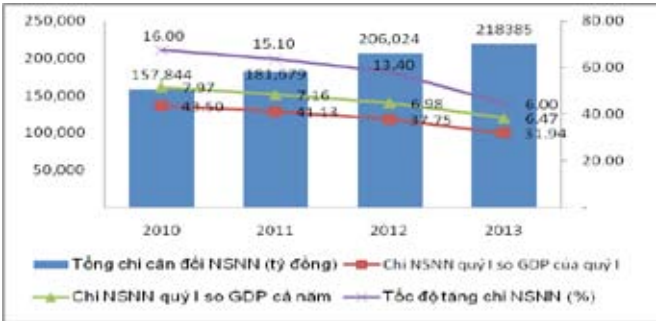


Nguồn: Bộ Tài chính.

Xét về số tuyệt đối, quy mô thu NSNN trong 3 tháng đầu năm giai đoạn 2010-2012 có xu hướng tăng, nhưng đến 2013 đã giảm (2,7%) so với cùng kỳ 2012. Xem xét quy mô thu NSNN trong 3 tháng đầu năm giai đoạn 2010-2013 so với GDP quý I hàng năm cũng cho thấy xu hướng giảm, lần lượt là: 40,5%; 38,9%; 31,6% và 24,5%. Bên cạnh đó, tốc độ tăng thu ngân sách trong 3 tháng đầu năm giai đoạn 2010-2013 cho thấy tốc độ tăng thu NSNN có xu hướng giảm, đặc biệt là năm 2013 (Hình 1).

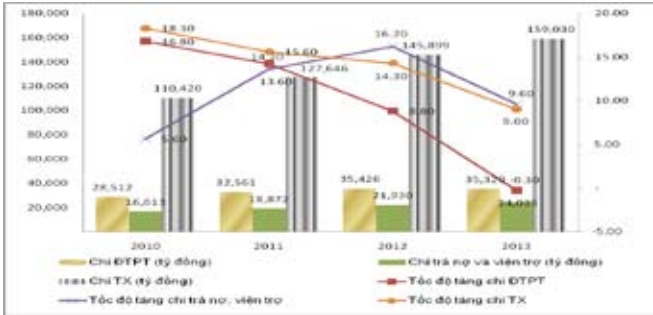
Chi NSNN trong 3 tháng đầu năm 2013 ước đạt 218.385 tỷ đồng, bằng 22,3% dự toán năm, tăng 6% so với cùng kỳ 2012. Xét về số tuyệt đối, quy mô chi NSNN trong quý I giai đoạn 2010-2013 có xu hướng tăng lên nhưng nếu so với GDP quý I hàng năm và so với GDP cả năm thì quy mô chi NSNN có xu hướng giảm. Tốc độ tăng chi cũng có xu hướng giảm từ 16% năm 2010 xuống 6% năm 2013.

Hình 2. Quy mô chi NSNN 3 tháng đầu năm giai đoạn 2010-2013



Nguồn: Bộ Tài chính

Hình 3. Quy mô và tốc độ tăng chi ngân sách quý I giai đoạn 2010-2013



Nguồn: Bộ Tài chính

Trong ba khoản chi lớn (*chi đầu tư, chi thường xuyên và chi trả nợ*) thì chi đầu tư phát triển trong 3 tháng đầu năm 2013 giảm 0,3% so với cùng kỳ 2012, trong khi chi trả nợ, viện trợ và chi thường xuyên tăng lần lượt là 9,6% và 9% so với cùng kỳ 2012.

Xét về cơ cấu chi NSNN quý I giai đoạn 2010-2013 cũng như xét tổng chi NSNN trong cả giai đoạn 2009-2013 cho thấy: trong ba khoản

chi lớn là chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển và chi trả nợ, viện trợ thì chi thường xuyên chiếm tỷ trọng cao trong tổng chi NSNN và có xu hướng tăng lên qua các năm (hình 3), trong khi đó hai khoản chi còn lại có xu hướng giảm, đặc biệt là chi đầu tư phát triển.

Bội chi NSNN quý I giai đoạn 2010-2013 có xu hướng tăng lên. Đặc biệt là mức bội chi quý I/2013 tăng gần gấp đôi so với quý I/2012 cho thấy nguồn thu đạt thấp trong khi nhu cầu chi tăng lên.

Như vậy, qua tình hình thực hiện chính sách tài khóa quý I/2013 có thể thấy một số vấn đề cần quan tâm trong điều hành chính sách tài khóa 2013 là:

Thứ nhất, việc điều chỉnh chính sách tài khóa năm 2013 trong bối cảnh kinh tế và tình hình sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn nhìn chung phù hợp với thực tế. Việc áp dụng các biện pháp giảm, gia hạn thời hạn nộp thuế và một số khoản thu NSNN theo Nghị quyết 02/NQ-CP ngày 7/1/2013 đã tác động làm giảm thu NSNN năm 2013 khoảng 5.300 tỷ đồng. Ngoài ra, việc thực hiện Luật thuế thu nhập cá nhân (TNCN) số 26/2012/QH13 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế TNCN⁸⁶ đã hỗ trợ giảm nghĩa vụ cho cá nhân khoảng 5.200 tỷ đồng năm 2013. Qua đó góp phần tháo gỡ khó khăn cho các doanh nghiệp, cải thiện đời sống nhân dân, đồng thời cũng thể hiện sự cố gắng nỗ lực của ngành tài chính trong việc thực hiện các cân đối NSNN trong bối cảnh nguồn thu suy giảm trong khi áp lực về chi ngân sách gia tăng. Theo đó, cần tiếp tục triển khai thực hiện quyết liệt và hiệu quả các giải pháp tài chính - ngân sách được xác định trong Nghị quyết 01/NQ-CP ngày 7/1/2013 về những giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách 2013 và Nghị quyết 02/NQ-CP ngày 7/1/2013 về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu.

Thứ hai, qua theo dõi tốc độ chi đầu tư XD CB cho thấy trong những tháng tới cần tập trung đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn đầu tư

⁸⁶Được Quốc hội thông qua ngày 22/11/2012, có hiệu lực từ 1/7/2013.

XDCB, đặc biệt trong bối cảnh vốn đầu tư từ NSNN quý I/2013 có quy mô thấp hơn quý I/2012. Hơn nữa, mức tổng đầu tư xã hội quý I/2013 tương đương 29,6% GDP, trong đó vốn khu vực nhà nước chỉ tăng 2,5% so với cùng kỳ năm 2012. Tăng cường quản lý chi NSNN theo hướng tiết kiệm, chặt chẽ và hiệu quả. Các bộ, ngành và địa phương tiếp tục cơ cấu lại các khoản chi NSNN theo hướng đảm bảo chi cho con người, ưu tiên chi an sinh xã hội; bố trí chi đầu tư phát triển gắn với tái cơ cấu đầu tư công, bố trí kinh phí cho các lĩnh vực giáo dục - đào tạo, khoa học công nghệ, y tế, văn hoá, môi trường, các chương trình, đề án lớn theo các nghị quyết của Đảng, Quốc hội.

Thứ ba, về thời điểm thu NSNN cần theo dõi sát trong quý IV, đặc biệt là tháng 10 khi các khoản giãn thuế TNDN quý I và quý II/2013, và giãn thuế GTGT tháng 3 và khoản phải nộp tháng 9/2013 để đảm bảo thu đúng, thu đủ các khoản thuế được giãn trong năm 2013. Đồng thời, đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính thuế nhằm tạo thuận lợi cho doanh nghiệp cũng như các cá nhân thu nộp vào NSNN; tăng cường công tác thu NSNN, chống thất thu, xử lý nợ đọng thuế, chống chuyển giá. Đẩy mạnh kiểm tra, thanh tra thuế, nhất là các lĩnh vực, khoản thu có khả năng thất thu cao; xây dựng hoàn thiện cơ sở dữ liệu thuế, tăng cường chế tài, thực thi pháp luật về thuế.

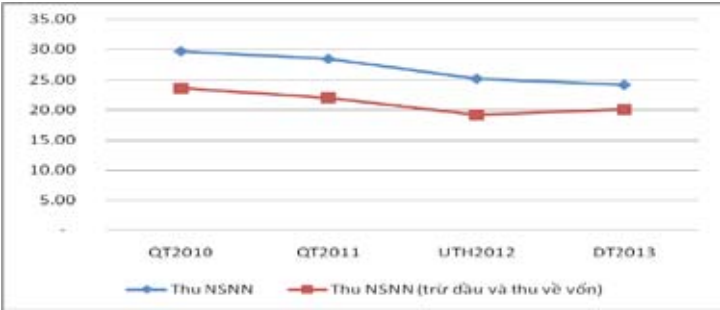
III. THÁCH THỨC TRONG TRUNG HẠN

Thách thức lớn nhất trong trung hạn là chính sách tài khóa đứng trước 3 áp lực: (i) từng bước giảm dần tỷ lệ động viên vào NSNN so với GDP, (ii) nhu cầu tăng chi đáp ứng các nhiệm vụ về phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là chính sách an sinh xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng, và (iii) đảm bảo cân đối NSNN.

Xem xét mức độ động viên ngân sách cho thấy quy mô thu NSNN so với GDP bình quân giai đoạn 2001-2010 là 26,6% GDP, trong đó thu ngân sách từ thuế, phí đạt 24,2% GDP. Trong 3 năm gần đây, mức độ động viên ngân sách có giảm từ 28,5% GDP năm 2011 xuống 24,2% GDP năm 2013 (hình 4). Tính bình quân 3 năm 2011-2013, tỷ lệ động viên ngân sách bình quân đạt 25,9% GDP, thấp hơn so với tỷ lệ huy

động bình quân của 10 năm trước đó. Đây cũng là xu hướng phù hợp với Nghị quyết phát triển kinh tế - xã hội của Quốc hội, Chiến lược tài chính đến năm 2020 và Chiến lược cải cách thuế giai đoạn 2011-2020 đều yêu cầu phải giảm dần tỷ lệ động viên vào NSNN so với GDP.

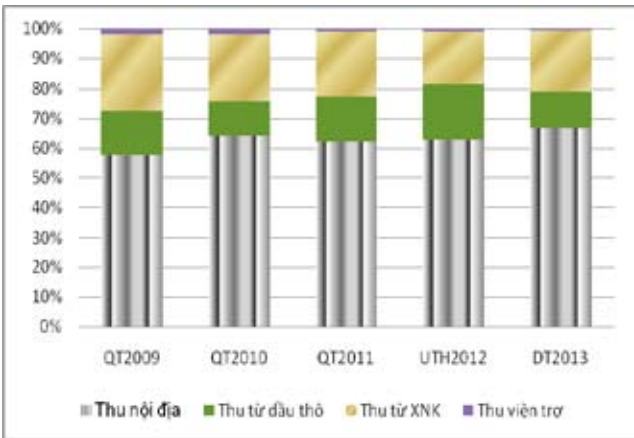
Hình 4. Quy mô thu ngân sách so với GDP giai đoạn 2010-2013



Nguồn: Bộ Tài chính

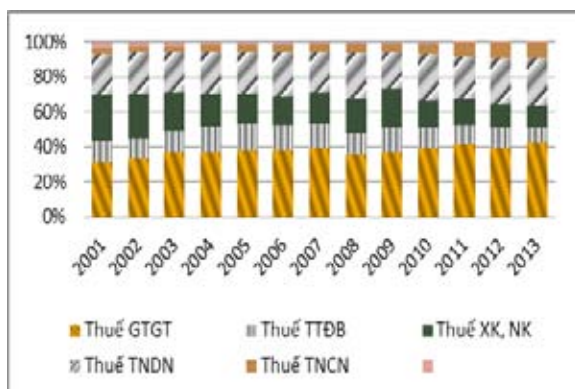
Xét về cơ cấu thu ngân sách, thu nội địa chiếm tỷ trọng cao trong tổng thu NSNN và có xu hướng tăng (hình 5). Thu NSNN từ các sắc thuế gắn trực tiếp với sản xuất, kinh doanh trong nước như thuế TNDN, thuế TNCN, thuế GTGT trong tổng thu NSNN ngày càng tăng (hình 6). Nhờ đó, thu nội địa (không kể dầu thô) trong tổng thu NSNN đã tăng từ 50,7% năm 2001 lên 62,6% năm 2012 và 66,8% năm 2013

Hình 5. Cơ cấu thu NSNN



Nguồn: Bộ Tài chính

Hình 6. Cơ cấu thu NSNN theo một số sắc thuế



Nguồn: Bộ Tài chính

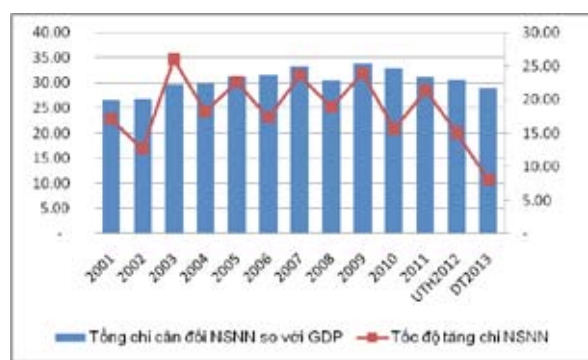
Tuy nhiên, tốc độ tăng thu ngân sách trong những năm gần đây cũng thể hiện xu hướng giảm mạnh từ 29,4% năm 2010 xuống 9,8% năm 2013. Hơn nữa, cơ cấu động viên NSNN mặc dù đã có chuyển biến tích cực nhưng tỷ lệ những khoản thu “không thường xuyên” vẫn còn cao (dầu thô, giao quyền sử dụng đất, bán tài sản thuộc sở hữu nhà nước), chiếm khoảng $\frac{1}{4}$ tổng thu NSNN. Bên cạnh đó, tỷ lệ động viên ngân sách có xu hướng giảm đang là thách thức đối với Việt Nam trong việc đảm bảo nguồn thu cho NSNN trong những năm trước mắt. Trong những năm qua, việc thực hiện các biện pháp miễn, giảm, gia hạn thời hạn nộp thuế và các khoản thu NSNN đã tác động làm giảm thu NSNN, bên cạnh đó việc thực hiện thuế TNCN sửa đổi và sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế TNDN, thuế GTGT cũng sẽ làm giảm thu NSNN trong một số năm đầu thực hiện. Tuy nhiên, xét về dài hạn việc giảm mức động viên sẽ tạo điều kiện để doanh nghiệp có thêm nguồn lực tài chính, tăng tích lũy tái đầu tư. Khi doanh nghiệp phát triển sẽ tạo ra nhiều hàng hóa, của cải vật chất cho xã hội, tạo thêm nhiều lợi nhuận, nhờ đó nguồn thu NSNN cũng sẽ ổn định và tăng trưởng trong trung và dài hạn.

Quy mô chi NSNN xét về số tuyệt đối và so với GDP đều cho thấy xu thế tăng dần qua các năm⁸⁷. Tuy nhiên so với GDP thì quy mô

⁸⁷Trừ năm 2008 do ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế tài chính

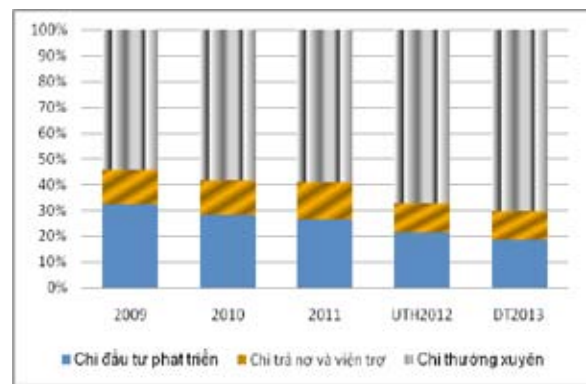
chi NSNN trong 3 năm trở lại đây có xu thế giảm, tốc độ tăng chi cũng giảm đáng kể. Điều này thể hiện kết quả của việc thực hiện chính sách tài khóa chặt chẽ trong thời gian qua. Xét về cơ cấu chi NSNN, trong ba khoản chi lớn là chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển và chi trả nợ viện trợ thì chi thường xuyên chiếm tỷ trọng cao trong tổng chi NSNN và có xu hướng tăng lên qua các năm (hình 7), trong khi đó hai khoản chi còn lại có xu hướng giảm, đặc biệt là chi đầu tư phát triển.

Hình 7. Quy mô chi NSNN so GDP và tốc độ tăng chi NSNN



Nguồn: Bộ Tài chính

Hình 8. Cơ cấu chi NSNN



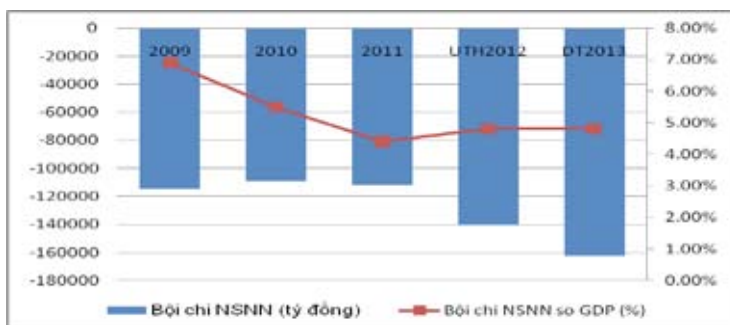
Nguồn: Bộ Tài chính

Như vậy, xét trong mối quan hệ giữa thu và chi NSNN thì trong khi quy mô thu NSNN khó có thể duy trì ở mức như thời gian qua, áp lực tăng chi NSNN để thực hiện các chính sách an sinh xã hội đang có xu hướng mở rộng. Việc mở rộng chi thường xuyên cũng là vấn đề cần

phải xem xét vì các khoản chi này thường khó cắt giảm hơn so với chi đầu tư phát triển. Ngoài ra, tình trạng chi bổ sung dự toán để thực hiện các chính sách mới, đặc biệt là các đề án được cấp có thẩm quyền quyết định đang có xu hướng gia tăng đã ảnh hưởng tới công tác lập dự toán ngân sách đầu năm cũng như quản lý, điều hành NSNN.

Bội chi NSNN sau một số năm tăng cao đã có sự cải thiện hơn trong những năm gần đây. Bội chi NSNN năm 2013 được Quốc hội thông qua là 4,8%, bội chi NSNN năm 2012 thực hiện bằng mức Quốc hội phê duyệt 4,8%. Bội chi NSNN năm 2011 (theo số quyết toán) là 4,4% GDP, giảm đáng kể so với mức bình quân 5,2% của giai đoạn 2001-2010. Có thể thấy, để hạn chế sự gia tăng của nợ công và từng bước mở rộng không gian tài khóa, trong những năm gần đây Việt Nam đã chủ động thực hiện một số biện pháp để giảm dần mức bội chi ngân sách, trong đó có việc sử dụng một số khoản tăng thu để ưu tiên bù đắp bội chi NSNN. Ước tính đến cuối năm 2012 số dư nợ công bằng 55,7% GDP, dư nợ Chính phủ bằng 43,5% GDP và dư nợ nước ngoài của quốc gia bằng 42% GDP. Với mức bội chi NSNN năm 2013 là 4,8% GDP, dự kiến đến 31/12/2013 dư nợ công khoảng 56% GDP, dư nợ Chính phủ khoảng 43,5% GDP và dư nợ quốc gia khoảng 45,2% GDP. Nhìn chung, quy mô nợ công, nợ Chính phủ và nợ nước ngoài của quốc gia hiện đều nằm trong giới hạn quy định, đảm bảo an toàn, an ninh tài chính quốc gia.

Hình 9. Bội chi NSNN qua các năm



Nguồn: Bộ Tài chính

Tuy nhiên, bội chi NSNN kéo dài ngay cả trong những năm có tốc độ tăng thu cao sẽ là thách thức đối với công tác quản lý, điều hành ngân sách do không gian tài khóa bị thu hẹp. Hơn nữa, sự gia tăng của nợ Chính phủ và nợ công trong điều kiện bội chi ngân sách kéo dài dễ tiềm ẩn nhiều nguy cơ bất ổn đối với nền kinh tế. Đồng thời khi dư nợ công cao sẽ gây khó khăn cho công tác huy động vốn của Chính phủ, chi phí huy động sẽ cao hơn, mức độ tín nhiệm sẽ giảm đi. Như vậy, để đảm bảo khả năng tích lũy, mở rộng không gian tài khóa thì cần sử dụng nguồn tăng thu nhiều hơn cho việc giảm nợ Chính phủ, nợ công. Đặc biệt là tái khởi động việc nghiên cứu và triển khai xây dựng Quỹ kích thích kinh tế theo Nghị quyết 36/2009/QH12 để tạo cơ sở vững chắc cho điều hành chính sách tài khóa “phản chu kỳ”. Tức là, thực hiện chủ trương “tích cực phòng cơ”, tiết kiệm chi trong những năm tăng thu để dành cho những năm nền kinh tế gặp khó khăn.

Bảng 1. Dư nợ công, dư nợ Chính phủ và dư nợ nước ngoài của quốc gia (% GDP)

Nội dung	2010	2011	2012	2013	Chỉ tiêu an toàn ¹	
					2011-2015	2016-2020
Dư nợ công	56,3	54,9	55,7	56	≤ 65% (2015)	≤ 65% (2020)
Dư nợ Chính phủ	44,6	43,1	43,5	43,5	≤ 55% (2015)	≤ 55% (2020)
Dư nợ nước ngoài của quốc gia	42,2	41,5	42	45,2	≤ 55% (2015)	≤ 50% (2020)

Nguồn: Bộ Tài chính

Thách thức lớn thứ hai là giải quyết tốt mối quan hệ giữa trung ương và địa phương trong quá trình phân cấp NSNN và quan hệ giữa các cơ quan trung ương trong quá trình phân công thực hiện nhiệm vụ về NSNN. Cùng với sự mở rộng về quy mô thu ngân sách chung, quy mô các khoản thu mà NSDP được hưởng 100% và các khoản thu phân chia giữa NSTW và NSDP có xu hướng tăng. Tuy trong những năm gần đây, tốc độ tăng của các khoản thu mà NSDP được hưởng 100% có xu hướng chậm hơn so với tốc độ tăng các khoản thu ngân sách chung nhưng xét theo tỷ lệ tương đối, tỷ trọng thu NSDP trong tổng thu NSNN đã có xu hướng tăng đáng kể kể từ sau khi có Luật NSNN (2002), từ 24% năm

2003 lên 38% năm 2010 (không bao gồm số bổ sung từ NSTW cho NSDP). Số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tự cân đối được ngân sách và có điều tiết về trung ương trong thời kỳ ổn định 2011-2015 là 13 địa phương. Tổng chi NSDP trong tổng chi NSNN đã tăng từ 47,5% năm 2003 (trước thời điểm thực hiện Luật NSNN (2002)) lên 52,1% năm 2010 (bao gồm cả số bổ sung cân đối), ngược lại, quy mô chi của NSTW giảm đáng kể, từ 52,5% xuống 46,9% trong cùng giai đoạn.

Tuy nhiên, sự chủ động của chính quyền địa phương trong việc huy động nguồn thu còn hạn chế vì các sắc thuế được phân chia 100% cho NSDP có hiệu suất thu thuế thấp và chính quyền địa phương bị hạn chế về khả năng tăng nguồn thu cho mình ngoài các chính sách thu do trung ương quy định. Hơn nữa, ngoài các loại phí, lệ phí do trung ương thống nhất ban hành, địa phương chỉ có quyền quyết định một số loại phí, lệ phí theo phân cấp của Chính phủ và được quy định mức thu một số loại phí, lệ phí trong khung pháp luật quy định. Do đó, phần lớn ngân sách cho chính quyền địa phương là nguồn thu phân chia và số bổ sung từ NSTW, trong đó có nhiều tỉnh đang phải dựa đáng kể vào bổ sung từ NSTW. Trong khi đó, nhu cầu tăng chi của các cấp chính quyền địa phương không ngừng được mở rộng, gắn với nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn. Theo cơ chế hiện hành, các tỉnh có số thu ngân sách tăng được tăng chi trong thời kỳ ổn định ngân sách (hiện nay là 5 năm, trước đây là 3 năm). Cách làm này là có lợi đối với những tỉnh có điều kiện kinh tế - xã hội phát triển, có tiềm năng tăng thu lớn trong những giai đoạn nền kinh tế phát triển tốt, trong khi đó những tỉnh có số thu thấp lại rất ít được hỗ trợ thêm từ nguồn tăng thu ngân sách chung do nguồn tăng thu ngân sách chỉ được tập trung một phần về NSTW (theo tỷ lệ phân chia). Hơn nữa, việc khống chế các tỷ lệ cứng (mức sàn) đối với chi cho giáo dục đào tạo, chi khoa học công nghệ v.v... có ưu điểm là thể hiện trọng tâm và ưu tiên chi NSNN cho các lĩnh vực này, song thực tế thực hiện có thể tạo ra sự cứng nhắc và kém linh hoạt đối với các địa phương. Số ngân sách được phân bổ cho các lĩnh vực này có thể không sử dụng hết trong khi lại không điều chuyển được cho các lĩnh vực khác do bị khống chế về tỷ lệ chi. Vì thế, đã hạn chế sự

chủ động cho địa phương trong việc đưa ra các quyết định phân bổ ngân sách để đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ trên địa bàn.

Theo đó, trong thời gian tới cần phải cải cách căn bản phương thức quản lý NSNN theo hướng hoàn thiện cơ chế phân cấp NSNN giữa trung ương và địa phương, tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của người đứng đầu trong việc sử dụng nguồn lực công cùng với việc đẩy mạnh cơ chế giám sát. Nghiên cứu và xây dựng thực hiện có lộ trình việc chuyển đổi phương thức quản lý ngân sách từ kiểm soát đầu vào sang quản lý gắn với kết quả cũng như triển khai xây dựng khuôn khổ pháp lý cho việc thực hiện khuôn khổ tài chính và khuôn khổ chi tiêu trung hạn, đảm bảo việc phân bổ ngân sách gắn với các mục tiêu, ưu tiên chiến lược trong từng thời kỳ.

Thứ ba, kỷ luật tài khóa cần được củng cố, tức là cần thiết phải hình thành các quy tắc tài khóa theo thông lệ và chuẩn mực quốc tế, đồng thời cũng phải phù hợp với đặc điểm của nền kinh tế trong từng giai đoạn như thông qua việc ban hành các quy định có tính pháp quy cao⁸⁸ cùng với chế tài mạnh về giới hạn mức độ động viên ngân sách, giới hạn về bội chi ngân sách, giới hạn về nợ công,... nhằm củng cố kỷ luật tài khóa. Vấn đề nợ XDCB đã trở nên cấp thiết và Thủ tướng Chính phủ đã phải ban hành Chỉ thị 27/CT-TTg để xử lý trong giai đoạn 2013-2015, qua đó yêu cầu các địa phương phải bố trí nguồn để trả nợ ít nhất mỗi năm là 30%. Nợ XDCB có hệ lụy không những về tính pháp chế của kỷ luật tài khóa mà còn ảnh hưởng đến cân đối NSNN tổng thể, đặc biệt là ảnh hưởng đến tình hình tài chính doanh nghiệp và ngân hàng trong bối cảnh doanh nghiệp đang gặp nhiều khó khăn về vốn sản xuất kinh doanh. Bên cạnh đó, một số vấn đề về quản lý NSNN cũng cần được khắc phục để tăng tính kỷ luật tài khóa như chuyển nguồn, nợ quỹ hoàn thuế, thu hồi tạm ứng, đưa trái phiếu chính phủ vào trong cân đối... Tức là, cần tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình

⁸⁸Hiện nay Việt Nam cũng đã có các quy định về giới hạn bội chi, giới hạn nợ công v.v... nhưng các quy định này mới chỉ được đưa ra trong các Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm, Chiến lược tài chính đến năm 2020, Chiến lược quản lý nợ công đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 v.v...

tài chính trong quy trình ngân sách trên cơ sở đa dạng hóa nội dung và hình thức công khai, nâng cao chất lượng hệ thống văn bản pháp quy cũng như các báo cáo ngân sách, xác định và quy định rõ trách nhiệm giải trình ngân sách đối với người đứng đầu cơ quan, đơn vị sử dụng NSNN. Đây cũng chính là một biện pháp góp phần thực hiện chủ trương tiết kiệm, chống lãng phí trong sử dụng kinh phí NSNN, giảm áp lực tăng chi thường xuyên.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tài chính Việt Nam 2012: Khó khăn vững bước, chiến lược đồng bộ, Viện CL&CSTC (2013);
2. Báo cáo tình hình thực hiện NSNN hàng tháng - Bộ Tài chính;
3. Báo cáo số 3994/BTC-NSNN ngày 02/4/2013 của Bộ Tài chính về đánh giá bổ sung kết quả thực hiện NSNN năm 2012, tình hình triển khai thực hiện dự toán NSNN năm 2013;
4. Báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước năm 2011 của Bộ Tài chính.

CÁC QUY ĐỊNH VỀ TÀI CHÍNH, TÁI CẤU TRÚC THỊ TRƯỜNG TÀI CHÍNH VÀ HIỆU QUẢ CỦA CHÍNH SÁCH TIỀN TỆ TẠI VIỆT NAM

TS. Võ Trí Thành⁸⁹

Phó Viện trưởng

Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương

I. GIỚI THIỆU

Trong thời gian qua, đặc biệt là từ năm 2000, chính sách tiền tệ (CSTT) ở nước ta đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể. Thể chế điều hành CSTT đã có những cải thiện đáng kể về năng lực cùng với quá trình phát triển thị trường tài chính. Bên cạnh đó, việc điều hành CSTT cũng đã có những tác động tích cực đáng kể đến sự phát triển của hệ thống tài chính ở nước ta, qua đó góp phần giúp huy động và phân bổ nguồn vốn phục vụ cho quá trình công nghiệp hóa đất nước.

Tuy vậy, công tác điều hành CSTT vẫn còn một số vấn đề nhất định. Mục tiêu duy trì tăng trưởng cao đòi hỏi CSTT nới lỏng trong một thời gian dài mà không có những điều chỉnh kịp thời, ngay cả khi bối cảnh và diễn biến kinh tế trong nước có nhiều thay đổi đáng kể. Các công cụ CSTT cũng chưa đạt hiệu quả phối hợp cao nhất, gây ra những lúng túng nhất định trong điều hành chính sách. Trong một số trường hợp, CSTT cũng chưa nhận được sự hỗ trợ từ, và chưa phối hợp tốt với, các chính sách kinh tế vĩ mô khác.

Thực tiễn ở Việt Nam ngày càng cho thấy các quy định pháp lý có hiệu lực và ảnh hưởng đối với hiệu quả của CSTT. Bên cạnh đó, cấu trúc thị trường tài chính của Việt Nam đã chứng kiến nhiều thay đổi quan trọng trong giai đoạn hơn một thập kỷ vừa qua, với sự lớn mạnh

⁸⁹Báo cáo tóm tắt của Nghiên cứu. Nhóm nghiên cứu xin chân thành cảm ơn Dự án “Hỗ trợ nâng cao năng lực tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô” đã tài trợ, hỗ trợ kỹ thuật, và góp ý cho Nghiên cứu này.

và thống trị của hệ thống NHTM, trong khi sự tham gia của khu vực sở hữu nước ngoài ngày càng rõ nét. Bản thân nhóm các ngân hàng và định chế tài chính cũng có sự phân hóa rõ rệt, cả về quy mô hoạt động, năng lực điều hành và khả năng ảnh hưởng đến an toàn hệ thống. Rõ ràng, các quy định pháp lý có thể có tác động lớn hơn ở một số nhóm ngân hàng, và có ít tác động ở một nhóm khác. Một câu hỏi được đặt ra là liệu cấu trúc thị trường tài chính và các quy định tài chính có ảnh hưởng đến việc truyền tải CSTT ở Việt Nam hay không, nhất là trong việc thực hiện các mục tiêu cuối cùng như lạm phát và/hoặc tăng trưởng kinh tế.

Nghiên cứu về quy định tài chính ở các nước cho thấy các quy định tài chính có thể có ảnh hưởng tích cực và tiêu cực đến hệ thống ngân hàng và các định chế tài chính. Chính vì vậy, để đưa ra các quy định tài chính hiệu quả và đạt được mục tiêu CSTT, lựa chọn tốt nhất là giao nhiệm vụ đưa ra các quy định quản lý tài chính và thực thi CSTT cho một cơ quan thống nhất. Điều này giúp CSTT có được sự phối hợp chặt chẽ với các quy định tài chính.

Trong khi đó, các nghiên cứu ở nước ngoài về cấu trúc thị trường tài chính đều thống nhất rằng có tồn tại mối quan hệ giữa cấu trúc thị trường tài chính và thực thi CSTT. Thông qua công cụ chính sách, CSTT tác động lên nền kinh tế thực thông qua hoạt động cho vay, cung cấp các dịch vụ tài chính khác của hệ thống ngân hàng. Chính ở đây, cấu trúc của thị trường tài chính nói chung và cấu trúc hệ thống ngân hàng nói riêng sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả truyền tải CSTT hướng đến việc thực thi các mục tiêu đề ra. Trong các điều kiện cụ thể, việc theo đuổi các mục tiêu chính sách khác nhau buộc các chính phủ phải lựa chọn công cụ chính sách phù hợp.

Bài viết này được thực hiện nhằm đánh giá hiệu quả của CSTT trong việc thực hiện các *mục tiêu cuối cùng* được đề ra trong từng giai đoạn, xét trong mối tương quan với các quy định pháp lý được ban hành/ thực thi và cấu trúc thị trường tài chính - một kênh truyền tải tác động của CSTT. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất các giải pháp liên quan nhằm nâng cao hiệu quả CSTT trong việc thực hiện các mục tiêu cuối cùng.

Trong bài viết này, hiệu quả của CSTT được hiểu theo nghĩa là khả năng của CSTT trong việc góp phần thực hiện các mục tiêu cuối cùng được *chính thức* đề ra trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm như lạm phát và tăng trưởng kinh tế. Một số mục tiêu khác chưa được chính thức hóa - như độ lệch sản lượng, tăng trưởng GDP danh nghĩa v.v... - không phải là đối tượng nghiên cứu chính. Trong khi đó, bài viết này không tập trung đánh giá việc thực hiện các mục tiêu trung gian dành cho CSTT. Đối với cấu trúc thị trường tài chính, nghiên cứu này chỉ tập trung vào cấu trúc của hệ thống NHTM theo loại hình sở hữu bởi đây là những định chế tài chính chủ chốt trên thị trường. Đối với các quy định tài chính, bài viết này chỉ xem xét các quy định liên quan đến việc thực thi CSTT, và các quy định về bảo đảm quản lý an toàn của các định chế tài chính. Về phạm vi thời gian, nghiên cứu này chỉ tập trung vào giai đoạn 2000-2011, trong đó có thể chia thành các giai đoạn nhỏ hơn.

Ngoài phần giới thiệu, bài viết gồm có 4 phần. Phần II giới thiệu khuôn khổ phân tích nhằm đánh giá tác động của các quy định tài chính và cấu trúc thị trường tài chính đối với hiệu quả thực thi CSTT trong trường hợp của Việt Nam. Phần III điểm lại các quy định tài chính và diễn biến cấu trúc thị trường tài chính ở Việt Nam trong giai đoạn từ năm 2000 đến nay. Trên cơ sở đó, Phần IV sẽ đánh giá thực nghiệm tác động của các quy định tài chính và cấu trúc thị trường tài chính đối với hiệu quả thực thi CSTT trong trường hợp của Việt Nam. Cuối cùng, Phần V sẽ rút ra các kết luận và hàm ý chính sách chính, cũng như đề xuất một số hướng chính sách nhằm nâng cao hiệu quả của CSTT ở Việt Nam.

II. KHUÔN KHỔ PHÂN TÍCH

Về lý thuyết, CSTT tác động đến các biến số kinh tế (như tăng trưởng và lạm phát) thông qua các kênh khá phức tạp. *Thứ nhất*, công cụ lãi suất định hướng của Ngân hàng Nhà nước tác động đến hành vi tiêu dùng và tiết kiệm của hộ gia đình ở cấp vi mô, cũng như hoạt động huy động và cho vay của các định chế tài chính.

Thứ ba, kênh tín dụng của Ngân hàng Nhà nước sẽ ảnh hưởng đến cung ứng vốn cho nền kinh tế thông qua thị trường tài chính, cũng như tương quan cung - cầu trên thị trường tài sản tài chính.

Việc thực thi các công cụ CSTT cũng chịu ảnh hưởng bởi các quy định tài chính và cấu trúc thị trường tài chính. Về lý thuyết, các quy định tài chính có ảnh hưởng đến mức độ hoạt động an toàn và quy mô cung ứng dịch vụ của các NHTM. Chẳng hạn, nâng cao các tiêu chuẩn về an toàn vốn sẽ ảnh hưởng đến mức độ cung ứng tín dụng của các NHTM do: (1) không phải ngân hàng nào cũng có “dự địa” an toàn vốn để đáp ứng yêu cầu mới; và (2) huy động thêm vốn có thể là một lựa chọn tốn kém cho các NHTM. Do những nguyên nhân này, dư nợ tín dụng và nền kinh tế thực cũng sẽ chịu ảnh hưởng.

Việc mô tả tác động về lý thuyết của cấu trúc thị trường tài chính đối với hiệu quả CSTT còn phức tạp hơn nhiều. Một mặt, có rất nhiều khung điều hành CSTT khác nhau tùy thuộc theo điều kiện của từng nước. Khung điều hành lạm phát mục tiêu có thể tạo niềm tin tốt hơn cho các định chế tài chính trên thị trường về ổn định lạm phát, trong khi khung CSTT hướng tăng trưởng kinh tế lại có hàm ý về tăng trưởng cung tiền và tín dụng. Mặt khác, cấu trúc thị trường cạnh tranh không nhất thiết có lãi suất huy động cao hơn và lãi suất cho vay thấp hơn so với cấu trúc thị trường có tính độc quyền cao hơn, do hiệu quả kinh tế nhờ quy mô có thể giúp giảm chênh lệch lãi suất cho vay - lãi suất huy động.

Nhóm tác giả sử dụng cách tiếp cận xem xét diễn biến của các mục tiêu cuối cùng (cụ thể là tăng trưởng kinh tế và lạm phát) trong mối quan hệ tương quan với việc điều hành các công cụ CSTT. Trên cơ sở đó, nhóm nghiên cứu sẽ đánh giá hiệu quả của CSTT trong việc thực thi các mục tiêu cuối cùng. Theo cách tiếp cận này, nhóm tác giả kết hợp sử dụng các phương pháp định tính và định lượng để đánh giá hiệu quả của CSTT đối với việc thực hiện các mục tiêu tăng trưởng kinh tế và lạm phát trong giai đoạn 2000-2011, xét trong mối quan hệ với các quy định tài chính và cấu trúc thị trường tài chính.

Theo phương pháp định tính, nhóm nghiên cứu chủ yếu đánh giá mức độ thay đổi của tăng trưởng kinh tế và lạm phát trong mối tương quan với các công cụ CSTT được vận dụng. Mối tương quan này được xem xét dựa trên các số liệu thống kê về các lĩnh vực tài khoản quốc gia, giá cả, và tiền tệ. Nhóm nghiên cứu sẽ tập trung vào những giai đoạn mà môi trường kinh tế vĩ mô có nhiều biến động để thấy vai trò của CSTT thông qua các kênh khác nhau. Trong từng giai đoạn, nhóm nghiên cứu sẽ xem xét mức độ tích tụ của thị trường tài chính và các quy định tài chính đối với truyền tải CSTT đối với nền kinh tế. Phần mô tả định tính sẽ giúp đưa ra những nhận định ban đầu về mức độ đóng góp của CSTT trong việc thực hiện các mục tiêu cuối cùng.

Bên cạnh đó, nhóm nghiên cứu sử dụng một khuôn khổ kinh tế lượng nhằm lượng hóa tác động của nhân tố khác, bao gồm cả thay

đổi các quy định tài chính, việc sử dụng các công cụ CSTT, cấu trúc thị trường tài chính v.v... đối với hiệu quả của CSTT. Trong khuôn khổ nghiên cứu này, hiệu quả của CSTT được thể hiện qua các kênh truyền dẫn tác động khác nhau, hướng đến việc đóng góp vào *mục tiêu kinh tế cuối cùng* do Chính phủ xác định. Nhóm tác giả coi cấu trúc thị trường tài chính của Việt Nam trong các năm qua là biến ngoại sinh (cùng thời), sau đó đánh giá tác động của nhân tố này đối với việc thực hiện các mục tiêu cuối cùng của CSTT. Nhóm tác giả cũng vận dụng cách tiếp cận tương tự khi xem xét tác động của các quy định tài chính mới cũng như các thay đổi trong quy định tài chính. Mô hình nghiên cứu, có thể sử dụng số liệu quý, có dạng như sau:

$$MPE_t = f(NCAR_t, MCON_t, OTHEXO_t, \varepsilon_t)$$

Trong đó: *MPE* là thước đo cho hiệu quả CSTT; *NCAR* đại diện cho các thay đổi về quy định tài chính, trong đó có các quy định về bảo đảm an toàn vốn; *MCON* phản ánh mức độ tập trung của thị trường tài chính; *OTHEXO* là nhóm các biến số ngoại sinh khác, bao gồm cả các công cụ chính sách tiền tệ, biến trễ của biến phụ thuộc, và các biến giả khác nhằm thể hiện các thay đổi về thể chế v.v...; ε_t là biến nhiễu; *t* là chỉ số thể hiện giai đoạn.

III. ĐIỂM LẠI CÁC QUY ĐỊNH TÀI CHÍNH VÀ CẤU TRÚC THỊ TRƯỜNG TÀI CHÍNH Ở VIỆT NAM

Kể từ khi bắt đầu công cuộc Đổi Mới do Đảng và Chính phủ khởi xướng vào năm 1986, Nhà nước rút dần những can thiệp mang tính hành chính vào nền kinh tế, đồng thời gây dựng nền tảng và năng lực thể chế để điều hành nền kinh tế thông qua các công cụ mang tính định hướng hơn. Trong bối cảnh đó, hệ thống tài chính-ngân hàng nói riêng và thị trường tài chính nói chung đã liên tục được cải cách nhằm cung ứng các dịch vụ tài chính đa dạng và hiện đại hơn, và còn nhằm phát huy vai trò ngày càng hữu hiệu hơn như là một kênh truyền tải CSTT.

Bên cạnh đó, Việt Nam cũng tạo thuận lợi cho khối tư nhân trong nước và nước ngoài tham gia hoạt động trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng. Những nỗ lực này không chỉ phù hợp với định hướng chủ động

hội nhập kinh tế quốc tế, mà còn xuất phát từ chủ trương phát triển nền kinh tế nhiều thành phần mà Đảng và Nhà nước đã khởi xướng. Thực tế cho thấy các khối tư nhân trong nước và nước ngoài nhìn chung đã có những bước phát triển ngày một lớn mạnh, phù hợp với chủ trương đề ra.

Sau hơn 26 năm cải cách, thị trường tài chính Việt Nam đã hình thành đủ các cấu phần cơ bản. Tuy nhiên, mức độ phát triển của từng cấu phần này là rất khác nhau. Bản thân liên kết giữa các cấu phần cũng chưa đủ chặt chẽ để tạo nên thị trường tài chính phát triển thực hiện chức năng thu hút và phân bổ một cách hiệu quả nguồn lực tài chính cho nền kinh tế (Nguyễn Xuân Trình và cộng sự 2009).

1. Điểm lại các quy định tài chính ở Việt Nam

Trên thực tế, có khá nhiều quy định pháp lý có thể ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp đến hoạt động của thị trường tài chính ở Việt Nam. Trong khuôn khổ hạn hẹp, bài viết chỉ xem xét các quy định liên quan đến việc thực thi CSTT, và các quy định về bảo đảm quản lý an toàn của các định chế tài chính. Một số các quy định khác - chẳng hạn như các quy định liên quan đến hoạt động của các công ty chứng khoán v.v... không được xem xét ở đây.

(a) Các quy định thực thi CSTT

Các văn bản quan trọng, mang tính nền tảng nhất đối với việc thực thi CSTT chính là các Luật Ngân hàng Nhà nước. Luật Ngân hàng Nhà nước đầu tiên được ban hành vào năm 1997, và sau đó được điều chỉnh với Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam vào năm 2003. Sau đó, Việt Nam tiếp tục chỉnh sửa Luật Ngân hàng Nhà nước và đến năm 2010 đã thông qua một phiên bản mới.

Sau Luật Ngân hàng Nhà nước 2010, Ngân hàng Nhà nước cũng đã ban hành một loạt các quy định liên quan đến việc thực thi các công cụ CSTT, tùy theo từng thời kỳ. Nhằm bảo đảm ổn định lãi suất và hạn chế tác động đối với lãi suất cho vay trong điều kiện lạm phát còn tương đối cao, Ngân hàng Nhà nước đã quy định mức lãi suất huy động vốn tối đa bằng đồng Việt Nam không vượt quá 14%/năm từ tháng 3/2011, sau

đó đã được hạ dần và đến nay chỉ còn 9%/năm. Ngân hàng Nhà nước cũng tăng cường kiểm tra, xử phạt nghiêm và công khai các trường hợp bị phát hiện huy động với lãi suất vượt quá trần quy định. Ảnh hưởng của trần lãi suất này thậm chí còn lớn hơn so với lãi suất cơ bản trong những năm 2009-2011.

Bên cạnh đó, Ngân hàng Nhà nước cũng ban hành và thực hiện nhiều quy định pháp lý nhằm giúp bảo đảm thanh khoản cho các NHTM. Để hạn chế tình trạng găm giữ USD và giúp giải quyết thanh khoản ngoại tệ cho các NHTM, Ngân hàng Nhà nước đã quy định trần lãi suất huy động vốn tối đa bằng đô la Mỹ của tổ chức, cá nhân tại tổ chức tín dụng ở mức 3,0%/năm, và hiện đã giảm xuống còn 2,0%/năm. Ngân hàng Nhà nước cũng quy định lãi suất trong trường hợp tổ chức, cá nhân rút tiền gửi trước hạn tại tổ chức tín dụng.

Liên quan đến thị trường ngoại hối, một loạt văn bản như Thông tư 13/2011/TT-NHNN, Thông tư 15/2011/TT-NHNN, Quyết định 1972/QĐ-NHNN, Thông tư 02/2012/TT-NHNN, Quyết định 857/QĐ-NHNN ngày 2/5/2012, Thông tư 05/2011/TT-NHNN, Thông tư 07/2012/TT-NHNN và các quyết định điều chỉnh tỷ lệ dự trữ bắt buộc đối với tiền gửi ngoại tệ đã giúp cải thiện đáng kể thanh khoản của các tổ chức tín dụng.

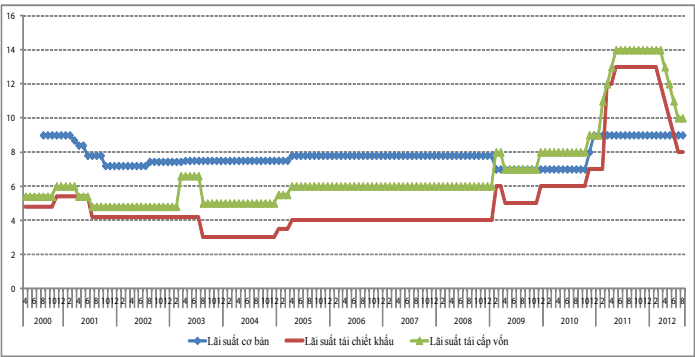
Đối với thị trường vàng, từ năm 2011, Chính phủ và Ngân hàng Nhà nước đã có những bước đi mạnh mẽ nhằm ổn định thị trường vàng. Cụ thể, Ngân hàng Nhà nước định thời điểm chấm dứt huy động và cho vay vốn bằng vàng của tổ chức tín dụng, kiến nghị Chính phủ ban hành Nghị định về quản lý hoạt động kinh doanh vàng. Mới đây nhất, Ngân hàng Nhà nước đã ban hành Quyết định 1623/QĐ-NHNN về việc tổ chức và quản lý sản xuất vàng miếng. Nhìn chung, các biện pháp này đã góp phần làm ổn định *giá vàng*, chứ không phải là ổn định *thị trường vàng*, do hơi thiên về tạo sự bất định đối với việc nắm giữ vàng. Tuy vậy, việc dùng huy động vàng cũng buộc các NHTM phải tính toán các khoản huy động bằng vàng, qua đó đã gây nhiều áp lực trên thị trường

tiền tệ. Chính vì vậy, thời hạn dừng huy động vàng liên tục được lùi lại, làm ảnh hưởng đến niềm tin đối với chính sách.

Những văn bản pháp lý trên nhìn chung được ban hành nhằm hướng dẫn hoặc căn cứ từ Luật Ngân hàng Nhà nước năm 2010, tùy theo nhu cầu cụ thể của từng thời kỳ. Những văn bản này là khá nhiều, song không phải là hiện tượng mới. Trên thực tế, trong giai đoạn từ năm 2000-2010, thực hiện các Luật Ngân hàng Nhà nước năm 1997 và Luật sửa đổi Luật Ngân hàng Nhà nước năm 2003, để tăng cường hiệu lực thực thi các mục tiêu CSTT, các cơ quan Chính phủ (chủ yếu là Ngân hàng Nhà nước) đã ban hành một loạt các quy định ảnh hưởng đến việc thực thi CSTT.

Trên thực tế, Ngân hàng Nhà nước còn có những điều chỉnh đối với các lãi suất điều hành, cụ thể là lãi suất cơ bản, lãi suất tái chiết khấu, và lãi suất tái cấp vốn. Trong một thời gian dài sau đó cho đến năm 2008, các lãi suất điều hành hầu như không được điều chỉnh, ngoại trừ lần điều chỉnh tăng vào năm 2005 (sau khi lạm phát có dấu hiệu tăng vào năm 2004). Do những biến động kinh tế vĩ mô nhanh và mạnh từ năm 2008 cho đến nay, Ngân hàng Nhà nước đã phải thực hiện các điều chỉnh linh hoạt hơn, chủ yếu là theo hướng thắt chặt tiền tệ (ngoại trừ năm 2009 và những tháng gần đây nhằm kích thích sản xuất). Tuy nhiên, do thị trường mở còn chưa phát triển đầy đủ và một phần do thiếu đường cong lợi suất chuẩn, Ngân hàng Nhà nước còn bị hạn chế về khả năng can thiệp phù hợp với các lãi suất định hướng này.

Hình 2. Các lãi suất điều hành, 2000-2012

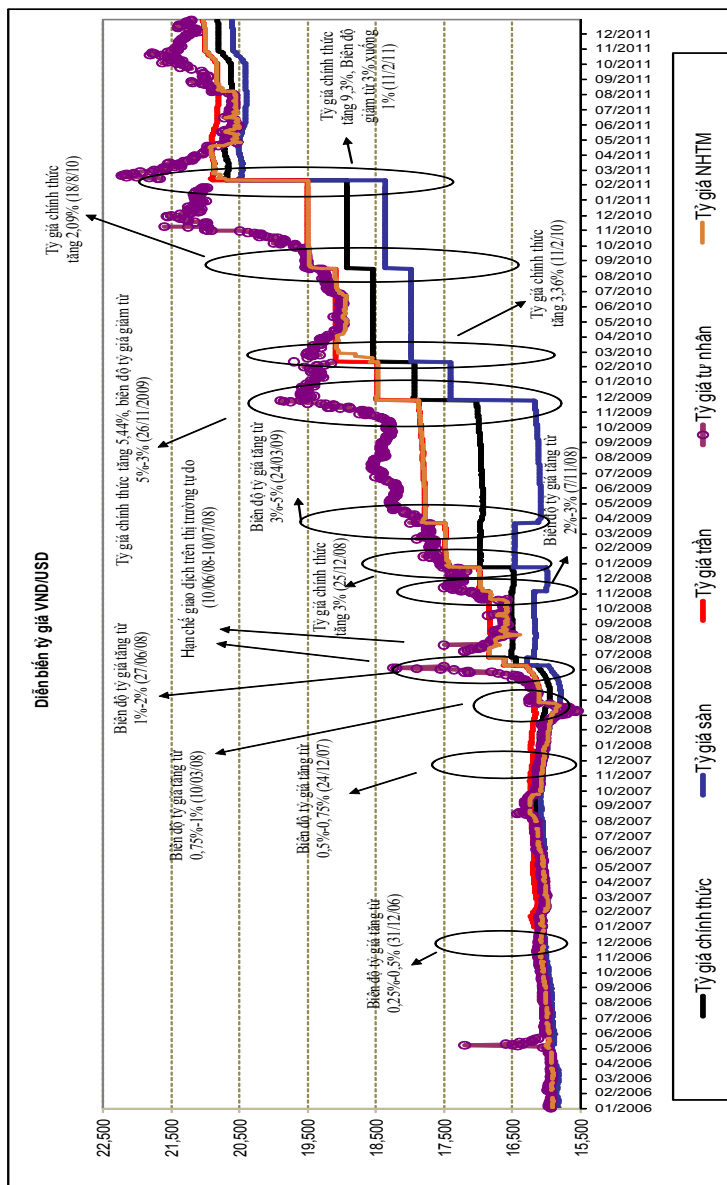


Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả.

Trên thị trường ngoại hối, Ngân hàng Nhà nước cũng có những điều chỉnh liên quan đến biên độ giao dịch tỷ giá được phép so với tỷ giá VND/USD liên ngân hàng do Ngân hàng Nhà nước công bố hàng ngày (Hình 3). Đến cuối năm 2005, biên độ giao dịch đã tăng lên 0,5% so với mức 0,25% từ 1/7/2002. Trong suốt giai đoạn đến tháng 3/2009, biên độ giao dịch liên tục được mở rộng nhằm cho phép những dao động linh hoạt hơn của tỷ giá trong điều kiện thị trường có nhiều biến động nhanh và mạnh. Điều này thể hiện quan điểm để Ngân hàng Nhà nước can thiệp gián tiếp hơn vào thị trường ngoại hối, thay vì quy định cứng nhắc tỷ giá và can thiệp với tư cách người mua/người bán cuối cùng để duy trì mức tỷ giá ấy. Từ tháng 3/2009 đến cuối năm 2011, biên độ giao dịch chỉ có 2 lần được điều chỉnh giảm, thể hiện mong muốn của Ngân hàng Nhà nước trong việc siết chặt quản lý diễn biến trên thị trường ngoại hối và sẵn sàng can thiệp mạnh hơn.

Cuối cùng, trong từng giai đoạn, Ngân hàng Nhà nước cũng quy định tỷ lệ dự trữ bắt buộc đối với các khoản tiền gửi bằng ngoại tệ hoặc VND của các cá nhân, tổ chức. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến tổng dư nợ tín dụng của hệ thống NHTM và các tổ chức tín dụng, cũng như cung tiền đối với toàn bộ nền kinh tế. Đáng chú ý là việc điều chỉnh này cũng được thực hiện linh hoạt cùng với các diễn biến lãi suất điều hành.

Hình 3. Diễn biến tỷ giá VND/USD giai đoạn 2006-2011



Nguồn: Nguyễn Anh Dương (2012).

(b) Các quy định về bảo đảm quản lý an toàn của các định chế tài chính ở Việt Nam

Trong thời gian qua, các quy định về bảo đảm quản lý an toàn của các định chế tài chính ở Việt Nam chủ yếu tập trung vào 3 lĩnh vực: (i) yêu cầu tăng vốn của các tổ chức tín dụng, đặc biệt là các NHTM mới thành lập; (ii) giới hạn các hoạt động có thể ảnh hưởng bất lợi đến hoạt động an toàn của tổ chức tín dụng nói riêng và hệ thống tài chính nói chung; và (iii) các yêu cầu kỹ thuật (trích lập dự phòng v.v...) nhằm bảo đảm hoạt động an toàn của tổ chức tín dụng.

Mới đây nhất, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định 254/QĐ-TTg ngày 1/3/2012 phê duyệt Đề án “Cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015”, qua đó tạo điều kiện cho việc tái cấu trúc và nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống NHTM, coi đây là một trong ba lĩnh vực cốt yếu nhằm tái cấu trúc nền kinh tế. Tuy vậy, quá trình thực hiện Đề án này cho đến cuối năm 2012 còn khá chậm, chưa đạt được những đột phá quan trọng. Một số NHTM yếu kém đã được sáp nhập vào các NHTM lớn khác, song số NHTM cần được tái cơ cấu vẫn còn nhiều. Bản thân cơ chế xử lý nợ xấu cho đến cuối 2012 còn chưa xác định rõ ràng, qua đó ảnh hưởng đến tiến độ tái cơ cấu hệ thống NHTM.

Tương tự như các văn bản liên quan đến việc thực thi CSTT, các văn bản về bảo đảm hoạt động an toàn của các tổ chức tín dụng cũng đã được ban hành khá nhiều sau Luật Ngân hàng Nhà nước và Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010. Điểm khác biệt là các văn bản liên quan đến bảo đảm hoạt động an toàn này có số lượng ít hơn nhiều so với các văn bản theo hướng điều hành CSTT, dù được lưu tâm nhiều hơn trong giai đoạn hậu gia nhập WTO nhằm bảo đảm hoạt động hiệu quả và an toàn của hệ thống tài chính - ngân hàng.

2. Những thay đổi cấu trúc thị trường tài chính Việt Nam

(a) Mở rộng quy mô thị trường

Cho đến những năm hậu gia nhập WTO, thị trường tài chính Việt Nam đã hình thành đủ các cấu phần cơ bản. Tuy vậy, hệ thống tài chính

vẫn dựa chủ yếu vào các NHTM, trong khi vai trò của các định chế tài chính phi ngân hàng còn khá hạn chế. Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế trong thời kỳ hậu gia nhập WTO đã mở ra nhiều cơ hội cho các đối tượng tham gia thị trường tài chính với khả năng nắm bắt khác nhau, qua đó càng đào sâu thêm sự khác biệt về trình độ phát triển giữa các cấu phần thị trường.

Xét theo chiều rộng, số lượng các định chế tài chính tham gia thị trường tăng mạnh. Nhiều NHTM mới đã được cấp phép và đi vào hoạt động từ trước năm 2007, nhằm đón đầu cơ hội phát triển sau khi Việt Nam gia nhập WTO. Tính đến cuối năm 2011, số lượng NHTM hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam đã lên đến 101. Số lượng NHTM nói chung và số lượng NHTM cổ phần nói riêng chỉ có xu hướng giảm sau Quyết định 254/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại. Trên thực tế, trong năm 2012, một số vụ sáp nhập ngân hàng đã diễn ra, trong khi nhiều NHTM thực hiện nỗ lực đàm phán để tái cơ cấu, sáp nhập.

Bản thân các NHTM cũng nỗ lực đa dạng hóa các dịch vụ cung ứng và thiết lập đối tác chiến lược với các công ty lớn, nhất là với các tổng công ty và các tập đoàn kinh tế nhà nước, cũng như với định chế tài chính nước ngoài. Quy mô về vốn của các tổ chức tín dụng cũng tăng mạnh: vốn điều lệ của riêng hệ thống NHTM đã tăng tới 44% vào năm 2006, 89% vào năm 2007 và 18% vào năm 2008.

Bảng 1. Các chỉ số phản ánh độ sâu thị trường tài chính 2000-2011 (%)

Chỉ số	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tiền gửi/GDP	38,4	66,7	78,4	95,4	114,0	132,6	151,2	129,9
Tín dụng/GDP	35,1	65,9	71,2	93,4	90,2	112,7	125,0	109,4
% tăng vốn hóa thị trường	-	28	146,3	89	-55,8	223,3	-38,5	-9,6
Tỷ lệ vốn hóa/GDP	-	0,69	22,7	43	19	55	28,3	20
Số công ty niêm yết	-	32	108	251	342	453	647	708
Giá trị niêm yết trái phiếu (Tỷ đồng)	-	37.000	69.000	-	213.800	-	284.718	-

Nguồn: Nguyễn Anh Dương (2012); Nguyễn Thị Kim Thanh (2009).

Bên cạnh đó, độ sâu của thị trường tài chính cũng có mức phát triển khá (Bảng 1). Tỷ lệ huy động vốn từ tiền gửi các tổ chức và dân cư qua hệ thống các tổ chức tín dụng trên GDP đã tăng từ mức 15% năm 1992 lên 38,4% vào năm 2000, 66,7% vào năm 2005, và đạt đỉnh 151,2% vào năm 2010, trước khi giảm xuống còn xấp xỉ 130% vào năm 2011. Tỷ lệ tiền gửi so với GDP tăng mạnh nhằm đáp ứng nhu cầu tăng trưởng tín dụng của nền kinh tế, cũng như do cạnh tranh giữa các NHTM nhằm cải thiện khả năng thanh khoản của mình. Tỷ lệ dư nợ tín dụng trên GDP cũng tăng từ 13,7% năm 1992 lên 35,1% vào năm 2000, 65,9% năm 2005 và 125% năm 2010, sau đó giảm xuống còn 109,4% vào năm 2011. Nhìn chung, có thể thấy biến động của các chỉ số này gắn bó khá mật thiết với diễn biến của nền kinh tế nói chung. Trong bối cảnh kinh tế vĩ mô còn nhiều rủi ro bất ổn, điều này cũng cho thấy sự phát triển của thị trường tài chính còn chưa thực sự vững chắc.

Sau khi trở thành thành viên của WTO, Việt Nam cũng đã thực hiện cam kết mở cửa trong lĩnh vực dịch vụ ngân hàng từ 1/4/2007, dù phải mất thêm một thời gian để xem xét và cấp phép hoạt động cho các doanh nghiệp nước ngoài. Sự hiện diện của các NHTM cổ phần, NHTM liên doanh, NHTM 100% vốn nước ngoài cũng như các chi nhánh ngân hàng nước ngoài không chỉ làm tăng cạnh tranh và năng lực quản trị của hệ thống ngân hàng, mà còn giúp đa dạng hóa các loại hình dịch vụ tài chính, qua đó củng cố độ sâu của thị trường tài chính.

Tuy nhiên, sự hiện diện ngày càng tăng của khu vực NHTM nước ngoài chưa thực sự chèn lấn hoạt động huy động và cho vay của khu vực NHTM trong nước (Bảng 2). Thị phần tín dụng của ngân hàng nước ngoài nhìn chung chưa lớn, song tỷ lệ nợ xấu của khu vực này lại thấp hơn nhiều so với của toàn bộ hệ thống ngân hàng. Điều này cho thấy năng lực quản trị rủi ro, cũng như khả năng lựa chọn các dự án hiệu quả để tài trợ tín dụng của khu vực ngân hàng nước ngoài. Quan trọng hơn, tác động lan tỏa tích cực đối với khu vực NHTM trong nước vẫn chưa hiện hữu, ngoại trừ việc gia tăng cạnh tranh trên hệ thống NHTM.⁹⁰

⁹⁰Tham khảo Nguyễn Anh Dương (2012).

Bảng 2. Thị phần hoạt động của các ngân hàng, 2005-2011 (%)

Năm	NHTM Nhà nước		NHTM cổ phần		Ngân hàng nước ngoài	
	Tín dụng	Huy động	Tín dụng	Huy động	Tín dụng	Huy động
2005	69,96	73,89	14,51	16,67	9,43	7,9
2006	64,56	69,66	19,31	20,71	9,45	8,1
2007	57,05	58,07	33,94	33,14	9,01	8,79
2008	55,66	56,06	33,81	35,86	10,53	8,08
2009	54,13	49,71	36,73	42,76	9,14	7,53
2010	51,36	45,29	39,73	48,21	8,91	5,6
T10/2011	51,3	43,8	35,3	45,2	13,4	11,0

Nguồn: NHNN.

(b) Về cơ chế hoạt động

Sự thay đổi về cơ chế hoạt động cho đến năm 2010 được thể hiện rõ qua các khía cạnh sau: (i) Ngân hàng Nhà nước tiếp tục đổi mới vai trò điều tiết thị trường tài chính (trực tiếp là thị trường tiền tệ), chủ yếu với các công cụ CSTT gián tiếp kết hợp với can thiệp linh hoạt thông qua thị trường mở; (ii) Trên thị trường tài chính, các công cụ và nghiệp vụ giao dịch ngày càng được đa dạng hóa; (iii) Giá cả hàng hóa trên thị trường tài chính về cơ bản được hình thành trên cơ sở thị trường, tức là quan hệ cung - cầu; (iv) Cơ chế hoạt động của thị trường ngoại hối cũng đã được nói lỏng dần, các quy định giao dịch vắng lai và giao dịch vốn tạo điều kiện thuận lợi để tự do hóa thị trường tài chính theo các cam kết WTO.

Tuy nhiên, cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 đã để lại nhiều hệ lụy không nhỏ cho nền kinh tế nói chung và cho hệ thống tài chính Việt Nam nói riêng. Việc Chính phủ phải liên tục thay đổi hướng chính sách từ kích thích tăng trưởng (đến năm 2007) sang kiềm chế lạm phát (từ giữa năm 2008), đến chống suy giảm kinh tế (từ cuối năm 2008) và cuối cùng là ổn định kinh tế vĩ mô (từ đầu năm 2011) cũng ảnh hưởng không nhỏ đến ngành ngân hàng. Cùng với những hạn chế trong khả năng cạnh tranh và quản trị rủi ro của NHTM, điều này đã đặt nhiều NHTM vào tình trạng thiếu thanh khoản, nợ xấu cao.

Để đáp ứng yêu cầu tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng, đồng thời để bảo đảm yêu cầu hệ thống, tái cơ cấu hệ

thống NHTM (trong đó có nhiệm vụ xử lý nợ xấu) đã trở thành một định hướng chính sách quan trọng kể từ giữa năm 2011. Song song với hướng này, Ngân hàng Nhà nước đã tăng cường những can thiệp trực tiếp (định hướng sáp nhập ngân hàng, hỗ trợ thanh khoản v.v...) nhằm ổn định hệ thống. Mặt khác, cơ chế điều hành các công cụ CSTT cũng trở nên hành chính hơn, thể hiện qua việc ấn định và điều chỉnh trần lãi suất huy động, ấn định trần lãi suất cho vay đối với một số lĩnh vực ưu tiên v.v... Kỷ luật thị trường cũng được tăng cường, thể hiện qua việc kiên quyết xử lý vi phạm trần lãi suất huy động. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là khi nào thì các biện pháp hành chính này sẽ được dỡ bỏ và quá trình phi hành chính hóa ấy có đủ minh bạch hay không.

Đánh giá của Diễn đàn Kinh tế thế giới (WEF) cho thấy mức độ phát triển tài chính và cải thiện độ sâu tài chính của Việt Nam trong thời gian qua còn thiếu bền vững. Trong suốt giai đoạn 2009-2011, Việt Nam chỉ có cải thiện rõ nhất về dịch vụ tài chính - ngân hàng, và tiếp cận tài chính. Các chuyển biến này chủ yếu là ở quy mô thị trường, chẳng hạn như tổng tài sản của hệ thống tài chính và của hệ thống ngân hàng, độ sâu tài chính, tiền gửi và tín dụng của hệ thống ngân hàng. Trong khi đó, Việt Nam tụt hạng mạnh nhất trên các phương diện thể chế, thị trường tài chính và dịch vụ tài chính phi ngân hàng. Tuy vậy, TTCK vẫn chưa trở thành một kênh huy động vốn quan trọng trên thị trường tài chính. Thị trường cổ phiếu còn nhỏ, và thấp hơn nhiều so với mức trung bình của thế giới.

Bảng 3. Thứ hạng phát triển thị trường tài chính Việt Nam và các chỉ tiêu cấu thành, 2009-2011

Tổng thể	<i>Thể chế</i>	<i>Môi trường kinh doanh</i>	<i>Ổn định tài chính</i>	<i>Dịch vụ tài chính ngân hàng</i>	<i>Dịch vụ tài chính phi ngân hàng</i>	<i>Thị trường tài chính</i>	<i>Tiếp cận tài chính</i>
Thứ hạng 50 (45)	48 (41)	53 (49)	53 (49)	29 (37)	48 (42)	49 (43)	30 (32)

Lưu ý: Giá trị trong ngoặc thể hiện xếp hạng năm 2009 (trong 55 nước được xếp hạng). Giá trị năm 2011 dựa trên xếp hạng của 60 nước.

Nguồn: WEF (2009, 2011).

Tuy nhiên, thực trạng hoạt động của thị trường tài chính trong những năm vừa qua cũng cho thấy một số hạn chế nhất định. *Thứ nhất*, khả năng ứng phó với các cú sốc của thị trường và điều tiết nguồn vốn từ bên ngoài vào là rất hạn chế. *Thứ hai*, thị trường tài chính chưa thiết lập được một cơ chế vận hành đủ hiệu quả và các lực lượng tham gia thị trường chưa thể phát huy đầy đủ vai trò của mình. *Thứ ba*, hệ thống chính sách, cơ sở pháp lý cho hoạt động của thị trường còn chưa đầy đủ, đôi khi còn dựa vào tính hành chính trong công tác điều hành, qua đó làm ảnh hưởng đến phân bổ nguồn lực cũng như quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường của Việt Nam. Cuối cùng, thị trường tài chính còn thiếu hệ thống giám sát rủi ro và cảnh báo sớm; chưa hình thành được hệ thống chỉ tiêu chuẩn để phản ánh tình trạng thị trường và định hướng kỳ vọng cho các thành viên và đặc biệt chưa có được đường cong lãi suất chuẩn.

IV. ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ CỦA CSTT TRONG MỐI QUAN HỆ VỚI CÁC QUY ĐỊNH TÀI CHÍNH VÀ CẤU TRÚC THỊ TRƯỜNG TÀI CHÍNH

1. Phân tích định tính

Phần này tập trung vào một số giai đoạn cụ thể là: (i) từ năm 2004 đến năm 2006; (ii) từ năm 2007 đến giữa năm 2008; và (iii) từ năm 2010 đến năm 2011. Trong từng giai đoạn, diễn biến tăng trưởng kinh tế và lạm phát sẽ được phân tích trong mối tương quan với diễn biến/động thái CSTT. Trong mối tương quan ấy, nhóm nghiên cứu cũng tham chiếu cấu trúc thị trường tài chính và các quy định tài chính để thấy vai trò của những nhân tố này.

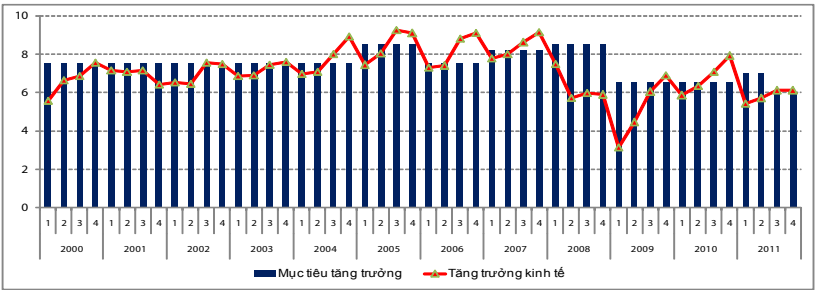
(a) Giai đoạn 2004-2006

Giai đoạn này nằm trong thời kỳ nền kinh tế đạt tốc độ tăng trưởng cao. Diễn biến của tăng trưởng hàng quý (so với cùng kỳ năm trước) được thể hiện tại Hình 4. Có thể thấy GDP nhìn chung có xu hướng tăng nhanh dần trong giai đoạn này, trung bình đạt 8,15%/năm. Có thể thấy trong giai đoạn này, tốc độ tăng trưởng thực tế nhìn chung đều cao hơn so với mục tiêu đề ra.

Cơ cấu GDP có sự chuyển dịch theo hướng tăng tỷ trọng của khu vực công nghiệp - xây dựng, và giảm tỷ trọng của khu vực nông - lâm - ngư nghiệp. Theo tổng cầu, xuất khẩu hàng hóa ngày càng đóng vai trò quan trọng vào tăng trưởng GDP. Tốc độ tăng trưởng cao mà Việt Nam đạt được trong thời kỳ 2004-2006 gắn liền với tốc độ tăng xuất khẩu hàng hóa ấn tượng, khoảng 31,4% vào năm 2004 và trên dưới 22,6% trong các năm 2005-2006.

Cùng với tăng trưởng kinh tế cao, áp lực lạm phát cũng có xu hướng tăng mạnh. Rõ ràng, trong hầu hết giai đoạn này, mức lạm phát thực tế vượt so với chỉ tiêu đề ra. Mục tiêu lạm phát chỉ đạt được vào quý I/2004 và các quý II-IV/2006. Đáng lưu ý là có sự liên quan giữa việc thực hiện mục tiêu lạm phát và mục tiêu tăng trưởng, một phần là do có sự đánh đổi giữa mục tiêu tăng trưởng và mục tiêu lạm phát. Cụ thể, khi tăng trưởng cao hơn so với chỉ tiêu đề ra thì mức lạm phát nhiều khả năng cũng vượt so với chỉ tiêu đề ra.

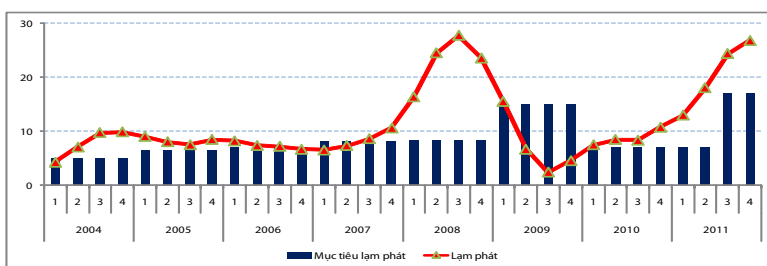
Hình 4. Diễn biến tăng trưởng kinh tế so với mục tiêu trong giai đoạn 2000-2011 (%)



Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả và số liệu của TCTK.

Lưu ý: Mục tiêu tăng trưởng kinh tế thường được đề ra cho cả năm, không theo quý. Trong Hình này, mục tiêu tăng trưởng theo quý được giả thiết bằng với mục tiêu cho cả năm tương ứng. Riêng với năm 2011, mục tiêu tăng trưởng đã được điều chỉnh giảm vào giữa năm.

Hình 5. Diễn biến lạm phát so với mục tiêu trong giai đoạn 2004-2011 (%)



Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả và số liệu của TCTK.

Lưu ý: Mục tiêu lạm phát thường được đề ra cho cả năm, không theo quý. Trong Hình này, mục tiêu lạm phát theo quý được giả thiết bằng với mục tiêu cho cả năm tương ứng. Riêng với năm 2011, mục tiêu lạm phát đã được điều chỉnh tăng vào giữa năm.

Những diễn biến nói trên của lạm phát và tăng trưởng kinh tế xuất phát một phần từ nguyên nhân tiền tệ, *bên cạnh những nhân tố khác*. Cụ thể, mô hình tăng trưởng của Việt Nam trong thời gian này nhấn mạnh vai trò của bành trướng tín dụng và cung tiền. Cụ thể, tín dụng đã tăng tới 39,4% vào năm 2004, trước khi giảm tốc xuống còn 34,9% và 22,9% lần lượt vào các năm 2005 và 2006. Trong khi đó, tăng trưởng cung tiền cũng đạt tới 29,5% vào năm 2004, trước khi tăng dần lên 33,6% vào năm 2006. Chính những mức tăng này, cộng với xu hướng đẩy nhanh tăng cung tiền và tín dụng trong những năm trước đó, đã góp phần tạo thêm tổng cầu với nền kinh tế, qua đó thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và làm gia tăng áp lực lạm phát.

Cần lưu ý là trong giai đoạn này, cấu trúc hệ thống ngân hàng bắt đầu có những biến động. Bảng 2 cho thấy thị phần tín dụng của khối NHTM nhà nước đã giảm mạnh từ gần 70,0% năm 2005 xuống 64,6% năm 2006, trong khi thị phần tương ứng của khối NHTM cổ phần lại tăng mạnh từ 14,5% lên 19,3%. Thị phần huy động vốn cũng cho thấy những biến động tương tự.

Như vậy, sự gia tăng hoạt động của các NHTM cổ phần - nhằm đón đầu các cơ hội sau khi Việt Nam gia nhập WTO - là một trong những

nguyên nhân khiến hoạt động tín dụng bành trướng khá nhanh. Mặc dù điều này có tác động tích cực đối với tăng trưởng, song cũng làm gia tăng chi phí vốn do cạnh tranh huy động vốn giữa các NHTM và tạo thêm áp lực đối với lạm phát. Giả thiết hệ thống NHTM nhà nước vẫn duy trì sự chi phối và không thay đổi tỷ trọng tín dụng/huy động vốn, cung cách làm việc chặt chẽ và/hoặc hành chính của khối này sẽ khó tạo điều kiện cho tăng trưởng tín dụng. Áp lực đối với chi phí vốn và lạm phát khi ấy sẽ nhỏ hơn, song mức tăng trưởng kinh tế có thể thấp hơn (thậm chí không đạt mục tiêu đề ra).

Ở một phương diện khác, các quy định tài chính trong thời gian này cũng chưa mang nhiều tính hạn chế. Thực tế tăng trưởng dư nợ tín dụng đối với đầu tư chứng khoán là một nguyên nhân quan trọng dẫn đến tăng trưởng nóng của TTCK trong giai đoạn 2005-2006. Trong khi đó, các quy định của Ngân hàng Nhà nước (liên quan đến việc thực thi CSTT và bảo đảm an toàn hoạt động cho hệ thống ngân hàng) còn chậm được ban hành, thiếu tính định hướng đối với thị trường. Điều này góp phần giúp thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế, dù cái giá phải trả là mức lạm phát tương đối cao.

(b) Giai đoạn 2007 đến giữa 2008

Giai đoạn này là điểm chốt cho một thời kỳ dài nền kinh tế Việt Nam đạt mức tăng trưởng cao. Hình 4 cho thấy tăng trưởng GDP thực tế chỉ cao hơn so với chỉ tiêu đề ra vào quý III và quý IV của năm 2007, trong khi lại thấp hơn nhiều trong các quý còn lại. Nguyên nhân của tình trạng này một phần là do sự hứng khởi quá mức của Chính phủ ngay sau khi Việt Nam gia nhập WTO (Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương 2009) và, do đó, đã đề ra mục tiêu tăng trưởng kinh tế khá cao.

Xét theo tổng cung, khu vực công nghiệp - xây dựng vẫn là đầu tàu cho tăng trưởng kinh tế, và đóng góp tới 41,5% vào GDP trong năm 2007, dù sau đó giảm mạnh xuống 39,3% vào nửa đầu năm 2008. Xét theo tổng cầu, xuất khẩu hàng hóa vẫn tiếp tục thể hiện được vai trò động lực trong giai đoạn ngay sau khi Việt Nam gia nhập WTO, với mức tăng trưởng ngày càng đóng vai trò quan trọng vào tăng trưởng

GDP. Tăng trưởng xuất khẩu đạt tới 21,9% trong năm 2007, trước khi tăng mạnh lên 31,8% vào nửa đầu năm 2008.

Tuy nhiên, giống như giai đoạn 2004-2006, tăng trưởng kinh tế cao trong thời kỳ 2007-giữa 2008 cũng đi kèm với gia tăng áp lực lạm phát. Điểm quan trọng là áp lực lạm phát đã dồn tụ từ nhiều năm trước, nên ảnh hưởng đối với lạm phát cũng lớn hơn. Cụ thể, áp lực lạm phát cho giai đoạn 2004-2006 mới chỉ bắt đầu từ đầu thập niên 2000, và rõ nhất là từ năm 2004. Những áp lực này vẫn hiện hữu, thậm chí còn gia tăng thêm vào giai đoạn 2007-2008 khi Việt Nam tiếp tục thực hiện mục tiêu tăng trưởng cao. Bên cạnh đó, áp lực lạm phát trong giai đoạn này còn xuất phát từ yếu tố chi phí đẩy, do điều chỉnh tăng giá xăng dầu và do giá thế giới tăng mạnh (Võ Trí Thành và Nguyễn Anh Dương 2009). Cuối cùng, áp lực lạm phát cao còn do Việt Nam phần nào lúng túng trong việc ứng xử với các dòng vốn nước ngoài. Khi các dòng vốn này ồ ạt vào Việt Nam kể từ cuối 2006 đến đầu 2008, với mong muốn ổn định tỷ giá, Ngân hàng Nhà nước đã phải cung ứng tiền VND để mua lại ngoại tệ, song lại không thực hiện trung hòa hóa hiệu quả để hút lượng tiền cung ứng thêm này. Chính vì vậy, cung tiền tăng mạnh ở mức 46,1% năm 2007 và hơn 20% vào năm 2008. Kết hợp với gia tăng tín dụng ở mức 53,9% cũng trong năm 2007, lạm phát bắt đầu tăng cao.

Cụ thể, chỉ số lạm phát (so với cùng kỳ năm trước) bắt đầu tăng chậm từ tháng 1/2007, và tăng nhanh dần từ tháng 9/2007 trước khi đạt đỉnh tới 28,3% vào tháng 8/2008. Mức tăng rất nhanh này đã khiến chỉ tiêu lạm phát trong giai đoạn 2007 đến giữa 2008 nhanh chóng trở thành không khả thi (Hình 5). Mục tiêu lạm phát chỉ đạt được vào quý I và quý II/2007 - khi đà tăng của lạm phát chưa mạnh.

Dấu ấn của CSTT trong diễn biến tăng trưởng và lạm phát trong giai đoạn từ đầu 2007-giữa 2008 là khá rõ ràng, *dù không phải là yếu tố duy nhất*. Tăng trưởng tín dụng và cung tiền M2 trong giai đoạn này là rất cao, thậm chí ở mức kỷ lục so với giai đoạn từ 2000 trở lại đây. Tuy vậy, những bước tăng trưởng này không phải là hiện tượng mới, mà chỉ tiếp nối xu hướng bành trướng tín dụng và cung tiền trong những năm trước

đó. Tác động tích cực duy nhất ở đây là giúp tăng tổng cầu và đạt được mức tăng trưởng kinh tế cao hơn. Tuy nhiên, tác động này tỏ ra thiếu bền vững, nhất là khi Việt Nam còn phải hứng chịu thêm áp lực lạm phát từ thị trường thế giới (trong điều kiện hội nhập kinh tế sâu rộng hơn).

Tiếp nối xu hướng từ giai đoạn trước, cấu trúc hệ thống ngân hàng tiếp tục có những điều chỉnh, với nhiều ngân hàng hơn. Trong giai đoạn này, hoạt động của khối NHTM trong nước, nhất là các NHTM cổ phần, vẫn chưa được kiểm soát nhằm giúp khối này nhanh chóng chiếm lĩnh thị trường và gia tăng khả năng cạnh tranh so với các ngân hàng nước ngoài. Theo đó, thị phần hoạt động của các NHTM có biến động mạnh mẽ hơn (Bảng 2). Thị phần tín dụng của khối NHTM nhà nước tiếp tục giảm xuống còn 57,1% năm 2007 và 55,7% năm 2008. Trong khi đó, thị phần tương ứng của khối NHTM cổ phần nhảy vọt lên 33,1% năm 2007 và 35,9% vào năm 2008. Thị phần tín dụng của các ngân hàng nước ngoài chỉ tăng từ 9,0% năm 2007 lên 10,5% năm 2008. Diễn biến huy động vốn cũng cho thấy những biến động tương tự, với việc giảm thị phần của khối NHTM nhà nước và tăng thị phần của khối NHTM cổ phần. Điều này cho thấy tín dụng và huy động của khối NHTM cổ phần tiếp tục tăng nhanh hơn so với tốc độ tăng trưởng tín dụng và huy động nói chung - dù tốc độ tăng tín dụng nói chung đã ở mức khá nhanh.

Có thể nói dấu ấn từ hoạt động của các NHTM cổ phần đối với tăng trưởng huy động và tín dụng là khá rõ ràng. Nhận thức được vai trò của việc nâng cao khả năng cạnh tranh và nhanh chóng chiếm lĩnh thị trường, các NHTM cổ phần đã ồ ạt mở thêm các phòng giao dịch và chi nhánh, cạnh tranh huy động vốn và cấp tín dụng với những điều kiện tương đối nới lỏng hơn. Cũng cần phải nói thêm là các hoạt động kinh tế thực và hoạt động đầu tư tài chính gia tăng khá mạnh trong giai đoạn này, qua đó làm tăng nhu cầu với tín dụng ngân hàng - trong bối cảnh đây là kênh cấp vốn quan trọng nhất.

Những nguyên nhân trên không mới so với giai đoạn 2004-2006, mà chỉ được thể hiện một cách rõ ràng hơn thông qua tốc độ bành trướng tín dụng khá nhanh, nhất là ở khối NHTM cổ phần. Đáng lưu ý

là tăng trưởng tín dụng đã nhanh chóng vượt quá năng lực hấp thụ của nền kinh tế, góp phần gây ra bất ổn kinh tế vĩ mô. Hơn nữa, tác động đối với lạm phát còn bị cộng hưởng với diễn biến tăng giá thế giới và những lúng túng trong ứng phó với các dòng vốn nước ngoài - như đã đề cập ở trên.

Các quy định tài chính trong thời gian này đã bắt đầu mang tính hạn chế hơn, dù chưa nhiều. Số lượng NHTM cổ phần và ngân hàng 100% vốn nước ngoài tăng nhanh trong khi khung pháp lý để điều tiết và giám sát hoạt động của các định chế này (cụ thể là Luật Các tổ chức tín dụng) chưa được điều chỉnh kịp thời. Dù đã khống chế hoạt động cho vay đối với đầu tư chứng khoán (ở mức 3% tổng dư nợ), song tín dụng cho bất động sản chưa bị khống chế kịp thời, tạo điều kiện cho quá trình gia tăng đầu tư vào bất động sản, dẫn đến bong bóng bất động sản mà đến bây giờ vẫn còn nhiều hệ lụy.

Dấu ấn chính về các quy định tài chính trong giai đoạn này chủ yếu liên quan đến việc thực thi CSTT. Để ứng phó với bất ổn kinh tế vĩ mô và kiềm chế lạm phát, Ngân hàng Nhà nước đã thực hiện nhiều điều chỉnh đối với các công cụ CSTT. Các công cụ lãi suất được duy trì khá ổn định cho đến hết năm 2008, song chưa định hướng được lãi suất trên thị trường - nhất là khi các NHTM còn chạy đua lãi suất huy động và tăng tín dụng (với lãi suất cao) vào các ngành có tính chất đầu cơ. Chính sách tỷ giá dần được vận hành linh hoạt hơn, với việc nới rộng biên độ giao dịch tỷ giá vào cuối 2007 và tháng 3/2008 song song với việc điều chỉnh tỷ giá bình quân liên ngân hàng. Kết quả điều hành tỷ giá này chỉ được duy trì đến giữa năm 2008, khi chênh lệch đầu tư - tiết kiệm trong nước lớn (khoảng 10% GDP) và thâm hụt thương mại lớn khiến tỷ giá biến động mạnh, nhất là ở thị trường tự do (Hình 3).

(c) Giai đoạn 2010-2011

Ngay từ đầu năm 2010, Chính phủ đã chỉ đạo thực hiện các giải pháp bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, ngăn ngừa tái lạm phát cao trở lại và đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế khoảng 6,5% trong năm 2010. Nền kinh tế Việt Nam đã có mức tăng trưởng khá trong năm 2010 và tăng

dần qua từng quý nhờ việc thực hiện các giải pháp ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy phát triển và những chính sách hỗ trợ sản xuất kinh doanh (Hình 4). Tính chung, GDP tăng 6,78% trong năm 2010. Khu vực công nghiệp - xây dựng đã phần nào phục hồi được xu thế tăng trưởng tuy chưa bằng những năm trước 2008.

Tuy nhiên, cùng với xu hướng phục hồi tăng trưởng kinh tế, áp lực lạm phát từ những năm 2007-2008 (chưa được giải quyết triệt để) đã bùng phát trở lại (Hình 5). Lạm phát có xu hướng tăng, nhất là từ tháng 9/2010. Chỉ số CPI tháng 12/2010 đã tăng 11,75% so với tháng 12/2009, trong khi CPI bình quân năm 2010 tăng khoảng 9,19% so với năm 2009.

Sang đến năm 2011, tình hình kinh tế vĩ mô không có nhiều cải thiện, mà còn có những diễn biến xấu đi nhanh chóng. Chính phủ buộc phải dành ưu tiên cao nhất cho ổn định kinh tế vĩ mô và kiềm chế lạm phát, đồng thời chấp nhận mức tăng trưởng thấp hơn. Theo đó, Nghị quyết số 11/NQ-CP được Chính phủ ban hành với nội dung tập trung vào sáu nhóm giải pháp: (1) Thực hiện CSTT chặt chẽ, thận trọng; (2) Thực hiện chính sách tài khóa thắt chặt, cắt giảm đầu tư công, giảm bội chi ngân sách nhà nước; (3) Thúc đẩy sản xuất, kinh doanh, khuyến khích xuất khẩu, kiềm chế nhập siêu, sử dụng tiết kiệm năng lượng; (4) Điều chỉnh giá điện, xăng dầu gắn với hỗ trợ hộ nghèo; (5) Tăng cường bảo đảm an sinh xã hội; và (6) Đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền.

Do tác động của các chính sách này, tổng cầu đã suy giảm nhanh chóng. Tăng trưởng kinh tế trong năm 2011 chỉ đạt 5,89%, thấp hơn nhiều so với các năm trước đó (trừ năm 2009). Tăng trưởng GDP thực tế cũng thấp hơn so với chỉ tiêu đề ra trong năm 2011 (Hình 4). Lạm phát vẫn tiếp tục tăng cho đến tháng 8/2011 và đạt đỉnh 23,0%. Chỉ trong năm tháng đầu năm, tốc độ lạm phát đã lên tới 12,07%, vượt khá xa so với chỉ tiêu Quốc hội đề ra cho năm 2011 (7%). Điều này buộc Chính phủ phải đề nghị Quốc hội cho phép điều chỉnh chỉ tiêu lạm phát lên 15%, và sau đó là 17% (Hình 5). Sau đó, do suy giảm tổng cầu, chỉ số lạm phát tiếp tục giảm, dù còn khá cao. Đến tháng 12/2011, chỉ số

lạm phát (so với cùng kỳ năm trước) đạt hơn 18,1%, trong khi chỉ số lạm phát bình quân năm 2011 ở mức xấp xỉ 18,6%.

Trong giai đoạn này, CSTT đã có những điều chỉnh hướng đến việc ổn định kinh tế vĩ mô. Tốc độ tăng trưởng cung tiền đã được kiểm chế, và giảm mạnh từ mức 33,3% vào năm 2010 xuống còn 12,1% vào năm 2011. Dự nợ tín dụng cũng tăng chậm lại đáng kể, với mức tăng trưởng trong các năm 2010 và 2011 lần lượt là 32,4% và 14,3%. Cùng với những nỗ lực mang tính nền tảng hơn (như cắt giảm đầu tư công, qua đó giảm tỷ lệ đầu tư so với GDP xuống còn 34,6%; gia tăng các dòng ngoại tệ giúp cân cân thanh toán cần bằng hơn), điều này đã giúp giảm tổng cầu và giảm được tỷ lệ lạm phát.

Cấu trúc hệ thống ngân hàng tiếp tục có những điều chỉnh, dù số lượng NHTM không thay đổi (Bảng 2). Thị phần tín dụng của khối NHTM nhà nước tiếp tục giảm, chỉ còn 51,4% năm 2010 và 51,3% vào tháng 10/2011. Thị phần tương ứng của khối NHTM cổ phần có diễn biến phức tạp hơn, tăng từ 36,7% năm 2009 lên 39,7% năm 2010 trước khi giảm mạnh xuống còn 35,3% năm 2011. Thị phần tín dụng của các ngân hàng nước ngoài chỉ giảm vào năm 2010, trước khi tăng trở lại và đạt 13,4% năm 2011. Thị phần huy động vốn cũng cho thấy những biến động tương tự.

Với chủ trương kiểm chế tăng trưởng tín dụng, khối NHTM cổ phần là đối tượng bị ảnh hưởng nặng nhất. Do khối này có khá nhiều NHTM quy mô nhỏ, việc kiểm chế tăng trưởng tín dụng càng làm tăng khó khăn đối với các định chế này, một khi họ không đạt được hiệu quả kinh tế nhờ quy mô. Trong khi đó, hệ quả từ quá trình cấp tín dụng khá dễ dãi trong những năm trước trong khi năng lực quản trị không theo kịp cũng khiến một số NHTM phải đối mặt với tình trạng nợ xấu, thậm chí mất vốn và chịu áp lực phải tái cơ cấu và/hoặc sáp nhập với các NHTM khác.

Khó khăn với các NHTM cổ phần, đặc biệt là các định chế nhỏ và yếu kém về thanh khoản, thậm chí còn lớn hơn trong bối cảnh Ngân hàng Nhà nước siết chặt quản lý trên thị trường tiền tệ. Chẳng hạn, trần

lãi suất huy động khiến người gửi tiền sẽ ưu tiên các ngân hàng uy tín hơn. Khó khăn về nguồn vốn cũng chính là một nguyên nhân cản trở tăng trưởng tín dụng của nhiều NHTM, ngay cả khi họ có nhu cầu vay vốn từ doanh nghiệp.

Các quy định tài chính trong thời gian này có tính hạn chế hơn rất nhiều, thậm chí còn mang tính hành chính. Luật Ngân hàng Nhà nước sửa đổi và Luật Các tổ chức tín dụng sửa đổi đã nhanh chóng được ban hành. Ngân hàng Nhà nước cũng áp trần lãi suất huy động (như đã đề cập ở trên), đồng thời liên tục điều chỉnh các lãi suất chính sách. Nhiều quy định nhằm bảo đảm an toàn hoạt động đã được ban hành hơn, qua đó hạn chế nhiều hoạt động có khả năng gây rủi ro của các NHTM. Điều này cho thấy sự lưu tâm nhiều hơn của Ngân hàng Nhà nước đối với việc bảo đảm an toàn hệ thống, mặc dù các nỗ lực này lẽ ra phải được thực hiện sớm hơn và nghiêm túc hơn.

Tuy nhiên, việc nhanh chóng ban hành nhiều quy định cũng có những tác động bất lợi. Vấn đề nghiêm trọng nhất là niềm tin của thị trường, khi có cảm nhận là Ngân hàng Nhà nước có dấu hiệu vội vàng (thậm chí mất bình tĩnh) và phải ban hành nhiều quy định/điều chỉnh chính sách, trong khi không đủ kiên nhẫn để chờ các biện pháp này phát huy tác dụng. Mặt khác, tín dụng cho bất động sản vẫn chưa bị khống chế kịp thời, khiến bong bóng giá bất động sản trở nên quá lớn.

Điểm tích cực về các quy định tài chính trong giai đoạn này là nỗ lực nhằm gây dựng niềm tin đối với CSTT. Như đã trình bày ở trên, Ngân hàng Nhà nước đã áp trần lãi suất huy động và xử lý nghiêm các NHTM vi phạm, cho thấy những bước đi đầu tiên trong việc thiết lập lại kỷ luật trên thị trường. Mặt khác, Ngân hàng Nhà nước đã cam kết sẽ duy trì ổn định tỷ giá (điều chỉnh không quá 1%) trong nửa cuối năm 2011 và đã thực hiện thành công cam kết này, dù một phần là do nhiều yếu tố thuận lợi trên cán cân thanh toán quốc tế. Những điều này đã giúp kiềm chế kỳ vọng lạm phát, đồng thời giúp CSTT có tính định hướng cao hơn đối với thị trường. Đây là cơ sở để lạc quan rằng CSTT sẽ có hiệu quả hơn trong việc thực thi các mục tiêu cuối cùng.

Phân phân tích định tính trên đây không lượng hóa được mức độ ảnh hưởng của các quy định tài chính và cấu trúc thị trường tài chính, do còn nhiều yếu tố khác có thể ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế và lạm phát nhưng không được xem xét ở đây. Chính vì vậy, phân phân tích định lượng sẽ là nội dung bổ trợ quan trọng cho các kết quả ban đầu này.

2. Phân tích định lượng

(a) Các quy định tài chính và quan hệ với hiệu quả CSTT

Như đã đề cập trong Phần II, nhóm tác giả tiếp cận xem xét cấu trúc thị trường tài chính và quy định tài chính trong mối quan hệ với *khả năng* thực hiện các mục tiêu đề ra. Cần lưu ý là khi đánh giá *khả năng* thực hiện các mục tiêu này, nhóm tác giả chỉ tập trung vào ý nghĩa giải thích của các quy định tài chính và/hoặc cấu trúc của thị trường tài chính. Bên cạnh đó, cách tiếp cận hồi quy là xem xét mối quan hệ giữa các quy định tài chính, cấu trúc thị trường tài chính và khả năng thực hiện các mục tiêu cuối cùng một cách *trực tiếp*. Theo đó, nhóm tác giả cũng bỏ qua việc xem xét tác động đối với các kênh truyền tải CSTT khác nhau.

Để thể hiện tác động của các quy định tài chính, nhóm tác giả sử dụng các biến số thể hiện *số văn bản lũy kế trong từng năm, và còn hiệu lực*. Cụ thể, NUM_R1 thể hiện số văn bản liên quan đến việc thực thi các công cụ CSTT. Trong khi đó, NUM_R2 thể hiện số văn bản liên quan đến bảo đảm an toàn hoạt động của hệ thống ngân hàng. Bảng 4 trình bày kết quả ước lượng mô hình đánh giá vai trò của các quy định tài chính đối với việc thực hiện mục tiêu lạm phát. Có thể thấy, việc ban hành *thêm* các văn bản liên quan đến việc thực thi các công cụ CSTT (thể hiện qua biến số NUM_R1) dường như lại làm giảm khả năng thực thi mục tiêu lạm phát đề ra trong năm. Trên thực tế, như kết quả phân tích định tính, quá nhiều văn bản liên quan đến việc thực thi các công cụ CSTT *có thể* làm rối thông tin trên thị trường, qua đó làm giảm hiệu quả điều tiết pháp lý của Ngân hàng Nhà nước.

Trong khi đó, các văn bản liên quan đến bảo đảm an toàn hoạt động của hệ thống NHTM (thể hiện qua biến số NUM_R2) dường như góp phần làm tăng khả năng thực thi mục tiêu lạm phát đề ra trong năm. Kết

quả này cũng phù hợp với phần phân tích định tính, khi mà việc chưa kiểm soát chặt chẽ hoạt động tín dụng trong các giai đoạn 2004-2006 và 2007-2008 góp phần làm gia tăng áp lực lạm phát. Mặt khác, việc bảo đảm hoạt động an toàn của hệ thống NHTM lại quan trọng hơn - so với việc ban hành các văn bản liên quan đến thực thi công cụ CSTT - trong việc thực thi mục tiêu lạm phát.

Bảng 4. Mô hình quý đánh giá vai trò của các quy định tài chính đối với việc thực hiện mục tiêu lạm phát

Dependent Variable: OK_INF
Sample (adjusted): 2000Q3 2011Q4

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	66.88094	34.20221	1.955457	0.0505
NUM_R1(-1)	-1.346494	0.690565	-1.949844	0.0512
NUM_R2(-1)	6.288659	3.157349	1.991753	0.0464
BASIC_R	-12.00047	5.944621	-2.018710	0.0435
VN_MON(-4)	-0.000213	0.000106	-2.009185	0.0445
D2007*OK_GR	-19.72063	10.54694	-1.869796	0.0615
VN_BEXP(-4)-VN_BREV(-4)	-0.000736	0.000360	2.042447	0.0411
Q1	4.226792	2.684237	1.574672	0.1153
Q2	0.234594	2.465649	0.095145	0.9242
Q3	3.722804	3.537178	1.052479	0.2926
Log likelihood	-4.333913	Hannan-Quinn criter.		0.772131
Restr. log likelihood	-28.26715	Avg. log likelihood		-0.094216
LR statistic (9 df)	47.86648	McFadden R-squared		0.846680
Probability(LR stat)	2.71E-07			
Obs with Dep=0	32	Total obs		46
Obs with Dep=1	14			

Nguồn: Kết quả ước lượng của nhóm tác giả.

Lưu ý: C: hằng số tự do; NUM_R1 và NUM_R2 lần lượt thể hiện số văn bản về thực thi CSTT và bảo đảm an toàn hoạt động ngân hàng; BASIC_R thể hiện lãi suất cơ bản; VN_MON thể hiện cung tiền; D2007 là biến giả về việc gia nhập WTO; OK_GR và OK_INF là biến nhị phân thể hiện việc thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế và lạm phát; VN_BEXP và VN_BREV lần lượt là chi và thu ngân sách; Q1, Q2, và Q3 là các biến giả, lần lượt thể hiện quý I, quý II, và quý III của năm.

Khác với kỳ vọng trên lý thuyết là tăng lãi suất cơ bản sẽ góp phần giảm áp lực lạm phát (thông qua việc thắt chặt hoạt động tín dụng và giảm tổng cầu), kết quả ước lượng cho thấy việc tăng lãi suất cơ bản lại làm giảm khả năng đạt được mục tiêu lạm phát (Bảng 4). Điều này có thể là do hai nguyên nhân. *Thứ nhất*, tính định hướng của lãi suất cơ bản không còn cao do lãi suất cho vay không còn chịu giới hạn trần 150% của lãi suất cơ bản. Quan trọng hơn, việc điều hành lãi suất cơ bản dường như lại đuổi theo - thay vì định hướng trước - diễn biến trên thị trường. *Thứ hai*, hệ thống NHTM dường như có sức mạnh thị trường khá lớn và, do đó, có thể chuyển chi phí (do lãi suất cơ bản tăng) sang phía người tiêu dùng và doanh nghiệp.

Kết quả ước lượng trong Bảng 4 cũng cho thấy nhiều nội dung khác đáng chú ý. Thâm hụt ngân sách cũng có tác động giống như kỳ vọng: tăng thâm hụt ngân sách làm tăng áp lực lạm phát trong tương lai. Tương tự, việc tăng cung tiền (VN_MON) cũng làm giảm khả năng thực hiện mục tiêu lạm phát trong tương lai. Đáng lưu ý là kể từ năm 2007, khả năng thực hiện mục tiêu tăng trưởng (OK_GR) ảnh hưởng tiêu cực đến việc thực hiện mục tiêu lạm phát. Đây là điều được kỳ vọng trong nhiều nghiên cứu,⁹¹ vốn cho rằng việc hoạch định CSTT trong giai đoạn hậu gia nhập WTO cần lưu tâm nhiều hơn đến sự đánh đổi giữa mục tiêu tăng trưởng kinh tế và mục tiêu lạm phát.

Theo Bảng 5, ý nghĩa của các biến số đối với khả năng thực hiện mục tiêu tăng trưởng nhìn chung thấp hơn so với việc thực hiện mục tiêu lạm phát. Điều này có thể là do việc truyền tải CSTT đến khu vực thực của nền kinh tế chậm hơn so với khu vực tài chính - tiền tệ. Các văn bản liên quan đến việc thực thi các công cụ CSTT (thể hiện qua biến số NUM_R1) trong Bảng 5 tương đối có ý nghĩa về mặt thống kê. Khác với mô hình trong bảng 4, việc ban hành *thêm* các văn bản này dường như góp phần làm tăng khả năng thực thi mục tiêu tăng trưởng đề ra trong năm. Hàm ý ở đây là CSTT vẫn dành ưu tiên nhiều hơn cho mục tiêu tăng trưởng.

⁹¹Tham khảo Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2010).

Bảng 5. Mô hình quý đánh giá vai trò của các quy định tài chính đối với việc thực hiện mục tiêu tăng trưởng

Dependent Variable: OK_GR

Sample (adjusted): 2000Q3 2011Q4

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-27.36544	15.19232	-1.801268	0.0717
NUM_R1(-1)	0.578790	0.309538	1.869851	0.0615
NUM_R2(-1)	-1.480983	0.808558	-1.831635	0.0670
BASIC_R	3.693251	2.050436	1.801203	0.0717
D2007*OK_INF	-2.181242	2.636724	-0.827255	0.4081
Q1	-27.83198	3137873.	-8.87E-06	1.0000
Q2	-14.31401	4381696.	-3.27E-06	1.0000
Q3	-2.102024	1.367958	-1.536614	0.1244
VN_BDEF(-1)	0.000288	0.000163	1.772574	0.0763
Log likelihood	-6.147909	Hannan-Quinn criter.		0.792630
Restr. log likelihood	-29.72016	Avg. log likelihood		-0.133650
LR statistic (8 df)	47.14451	McFadden R-squared		0.793140
Probability(LR stat)	1.44E-07			
Obs with Dep=0	30	Total obs		46
Obs with Dep=1	16			

Nguồn: Kết quả ước lượng của nhóm tác giả.

Lưu ý: C: hằng số tự do; NUM_R1 và NUM_R2 lần lượt thể hiện số văn bản về thực thi CSTT và bảo đảm an toàn hoạt động ngân hàng; BASIC_R thể hiện lãi suất cơ bản; D2007 là biến giả về việc gia nhập WTO; OK_GR và OK_INF là biến nhị phân thể hiện việc thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế và lạm phát; VN_BDEF thể hiện thâm hụt ngân sách; Q1, Q2, và Q3 là các biến giả, lần lượt thể hiện quý I, quý II, và quý III của năm.

Trong khi đó, việc ban hành thêm các văn bản liên quan đến bảo đảm an toàn hoạt động của hệ thống NHTM (thể hiện qua biến số NUM_R2) dường như lại làm giảm khả năng thực thi mục tiêu tăng trưởng đề ra trong năm. Như đã đề cập trong phần phân tích định tính, đây là điều có thể thấy ở mô hình tăng trưởng dựa nhiều vào tín dụng của Việt Nam trong thời gian vừa qua: việc thắt chặt các quy định về bảo đảm an toàn hoạt động sẽ làm giảm tăng trưởng tín dụng và qua đó

làm giảm tăng trưởng kinh tế.

Bảng 5 cũng cho thấy một số kết quả khác đáng chú ý. Tăng thâm hụt ngân sách (VN_BDEF) do tăng chi ngân sách sẽ làm tăng tổng cầu và tăng trưởng kinh tế. Trong khi đó, khả năng thực hiện mục tiêu lạm phát không có ảnh hưởng đáng kể đến việc thực hiện mục tiêu tăng trưởng. Điều này tiếp tục củng cố nhận định rằng CSTT dành ưu tiên nhiều hơn cho mục tiêu tăng trưởng kinh tế so với mục tiêu lạm phát. Tuy vậy, kết quả này cũng cho thấy việc phối hợp giữa chính sách tài khóa và CSTT là cần thiết để đạt được các mục tiêu cuối cùng.

(b) *Cấu trúc thị trường tài chính và tác động đối với hiệu quả CSTT*

Bảng 6. Mô hình quý đánh giá vai trò của cấu trúc thị trường tài chính đối với việc thực hiện mục tiêu lạm phát

Dependent Variable: OK_INF
Sample (adjusted): 2005Q2 2011Q2

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	223.3003	116.5094	1.916586	0.0553
COMP2(-1)	-244.4144	132.4066	-1.845938	0.0649
BASIC_R	-14.24521	7.187872	-1.981840	0.0475
OK_GR	-2.369095	2.360941	-1.003454	0.3156
Q1	-3.762290	2.659569	-1.414624	0.1572
Q2	-3.040785	2.786997	-1.091061	0.2752
Q3	-2.727772	2.187459	-1.247005	0.2124
Log likelihood	-5.672626	Hannan-Quinn criter.		1.108468
Restr. log likelihood	-13.77700	Avg. log likelihood		-0.226905
LR statistic (6 df)	16.20875	McFadden R-squared		0.588254
Probability(LR stat)	0.012676			
Obs with Dep=0	19	Total obs		25
Obs with Dep=1	6			

Nguồn: Kết quả ước lượng của nhóm tác giả.

Lưu ý: C: hằng số tự do; BASIC_R thể hiện lãi suất cơ bản; COMP2 thể hiện cấu trúc thị trường tài chính; OK_GR và OK_INF là biến nhị phân thể hiện việc thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế và lạm phát; Q1, Q2, và Q3 là các biến giả, lần lượt thể hiện quý I, quý II, và quý III của năm.

Để lựa chọn biến đại diện phù hợp thể hiện ý nghĩa nền tảng nhất của cấu trúc thị trường (hàm ý đối với cạnh tranh), nhóm tác giả sử dụng tổng các bình phương của thị phần của các khối NHTM nhà nước, NHTM cổ phần và ngân hàng nước ngoài. Do thiếu số liệu, nhóm tác giả không xem xét cấu trúc giao dịch ngoại hối hoặc trái phiếu chính phủ theo nhóm ngân hàng, hoặc cấu trúc các thị trường cấu phần của thị trường tài chính.

Bảng 6 trình bày kết quả ước lượng mô hình đánh giá vai trò của cấu trúc thị trường tài chính (COMP2) đối với việc thực hiện mục tiêu lạm phát. Nhìn chung, khả năng giải thích của mô hình này kém hơn nhiều so với các mô hình sử dụng biến về quy định tài chính. Mặc dù vậy, khi các biến số khác là không đổi, thị trường tài chính tập trung hơn sẽ làm giảm khả năng thực hiện mục tiêu lạm phát và ngược lại. Điều này có hàm ý quan trọng: việc mở cửa thị trường tài chính cho khu vực tư nhân và khu vực nước ngoài tham gia trong thời gian vừa qua sẽ góp phần làm tăng hiệu quả thực thi mục tiêu lạm phát, với điều kiện bảo đảm được tính cạnh tranh trên thị trường.

Bảng 7. Mô hình quý đánh giá vai trò của cấu trúc thị trường tài chính đối với việc thực hiện mục tiêu lạm phát

Dependent Variable: OK_GR
Sample (adjusted): 2005Q2 2011Q2

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-51.70693	39.27355	-1.316584	0.1880
COMP2(-1)	38.24456	39.23267	0.974814	0.3297
BASIC_R	4.453093	3.117399	1.428464	0.1532
Q1	-25.75672	8104890.	-3.18E-06	1.0000
Q2	-14.93340	8186498.	-1.82E-06	1.0000
Q3	-0.460647	1.079069	-0.426893	0.6695
VN_BDEF(-1)	0.000210	0.000136	1.547519	0.1217
Log likelihood	-4.610414	Hannan-Quinn criter.		1.023491
Restr. log likelihood	-16.33545	Avg. log likelihood		-0.184417
LR statistic (6 df)	23.45008	McFadden R-squared		0.717766
Probability(LR stat)	0.000659			
Obs with Dep=0	16	Total obs		25
Obs with Dep=1	9			

Nguồn: Kết quả ước lượng của nhóm tác giả.

Lưu ý: C: hằng số tự do; BASIC_R thể hiện lãi suất cơ bản; COMP2 thể hiện cấu trúc thị trường tài chính; OK_GR và OK_INF là biến nhị phân thể hiện việc thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế và lạm phát; VN_BDEF thể hiện mức thâm hụt ngân sách của Việt Nam; Q1, Q2, và Q3 là các biến giả, lần lượt thể hiện quý I, quý II, và quý III của năm.

Bảng 6 cũng cho thấy ý nghĩa thống kê của lãi suất cơ bản (BASIC_R) đối với khả năng đạt được mục tiêu lạm phát. Quan trọng hơn, kết quả ước lượng cũng cho thấy việc tăng lãi suất cơ bản lại làm giảm khả năng đạt được mục tiêu lạm phát. Như đã giải thích ở trên, điều này có thể xuất phát từ việc lãi suất cơ bản kém tính định hướng, trong khi thị trường mở chưa đủ phát triển.

V. KHUYẾN NGHỊ

Kết quả nghiên cứu trên đây cho thấy nhiều hàm ý đối với việc nâng cao hiệu quả CSTT. Trước hết, Ngân hàng Nhà nước vẫn là cơ quan thống nhất thực hiện cả hai chức năng: (1) điều hành CSTT thông qua các công cụ chính sách; và (2) xây dựng và ban hành các quy định liên quan đến thực thi CSTT và bảo đảm an toàn của hệ thống ngân hàng. Với tư cách là cơ quan chịu trách nhiệm điều hành CSTT, Ngân hàng Nhà nước phải tham gia tích cực và phối hợp với các cơ quan khác trong việc đề xuất các mục tiêu cuối cùng (bao gồm cả tăng trưởng kinh tế và lạm phát, trong bối cảnh đây vẫn là hai mục tiêu quan trọng và phổ biến nhất) có tính khả thi và có cơ sở khoa học. Trên cơ sở đó, Ngân hàng Nhà nước cần thực hiện hoặc kiến nghị Chính phủ thực hiện các định hướng chính sách sau:

(a) Định hướng chính sách liên quan đến phát triển thị trường tài chính

Kết quả nghiên cứu cho thấy việc cải thiện hiệu quả CSTT phụ thuộc rất nhiều vào việc tái cấu trúc thị trường tài chính, nhằm phát huy vai trò của thị trường này như là một kênh truyền tải tác động của CSTT. Do vậy, việc thực hiện tái cơ cấu ngân hàng theo Quyết định 254/QĐ-TTg năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ là một nội dung quan

trọng. Để nhanh chóng lành mạnh hóa hệ thống ngân hàng và tạo dựng niềm tin cho thị trường, Việt Nam cần quyết liệt cụ thể hóa và thực hiện các biện pháp nhằm tái cơ cấu các ngân hàng yếu kém trong giai đoạn từ 2013 trở đi. Bên cạnh đó, dù có mức độ tập trung đến đâu, cấu trúc thị trường tài chính cũng cần tạo điều kiện cho cạnh tranh lành mạnh trên thị trường.

Theo đó, Việt Nam cần chú ý đến những định hướng chính sách sau:

- + Kết hợp tái cơ cấu hệ thống ngân hàng với việc điều chỉnh cấu trúc của thị trường tài chính cho phù hợp với cấu trúc kinh tế; gắn kết các thị trường cấu thành (bao gồm thị trường tiền tệ, thị trường vốn và thị trường ngoại hối) thành một thể thống nhất, hướng tới việc thực hiện các mục tiêu cuối cùng chứ không chỉ là các mục tiêu trung gian của CSTT.

- + Xây dựng một hệ thống tài chính lành mạnh, cạnh tranh, với nền tảng thể chế và thông tin minh bạch, qua đó giúp thị trường tài chính phát triển ổn định. Theo đó, Ngân hàng Nhà nước cần xây dựng một tầm nhìn khả thi và có tính thuyết phục, dựa trên cơ sở xem xét thấu đáo triển vọng và lợi ích của khu vực tài chính. Các định chế tài chính khác, nhất là các NHTM cần có những đổi mới mạnh mẽ, trong quản trị kinh doanh, quản trị rủi ro, năng lực tài chính và xây dựng những điều kiện tín dụng mới.

- + Xây dựng và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho hoạt động của thị trường tài chính theo hướng tạo sân chơi bình đẳng cho các thành phần kinh tế tiếp cận như nhau nguồn vốn ngân hàng và các giao dịch thị trường, sản phẩm tài chính được minh bạch hóa, rõ ràng, không chồng chéo v.v... Chính ở đây, công tác điều hành CSTT của Ngân hàng Nhà nước cũng sẽ thuận lợi hơn khi các thành viên không có nhiều sức mạnh thị trường. Tham vấn một nhóm nhỏ các NHTM có quy mô lớn có thể là cần thiết, song cần *tránh* gây ấn tượng rằng nhóm NHTM được tham vấn có thể tiếp cận thông tin tốt hơn và/hoặc có thể vận động điều chỉnh CSTT tốt hơn.

+ Cùng cố, đổi mới và hoàn thiện hệ thống thanh tra giám sát thị trường lên một tầm cao mới với những mô hình giám sát bao trùm được các hoạt động phức tạp, đa dạng của thị trường tài chính. Điểm quan trọng là CSTT phải hướng đến thực hiện các mục tiêu cuối cùng - chứ không chỉ là các mục tiêu trung gian của CSTT.

Với những định hướng trên, các nhiệm vụ cần được thực hiện trong giai đoạn tới nhằm phát triển thị trường tài chính gắn với việc truyền tải hiệu quả CSTT bao gồm:

Thứ nhất, cần xây dựng lộ trình phát triển tổng thể và hài hòa hệ thống tài chính và thị trường tài chính trong tổng thể chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, cải cách cơ cấu và hội nhập kinh tế quốc tế.

Thứ hai, chú trọng hoàn thiện thị trường tiền tệ và cơ cấu lại hệ thống NHTM; đồng thời thúc đẩy phát triển các thị trường trái phiếu và cổ phiếu (bao gồm cả các thành viên phi ngân hàng trên thị trường) để thị trường tài chính từng bước có được cấu trúc cân đối hơn và có tính khuyến khích cạnh tranh cao hơn.

Thứ ba, Ngân hàng Nhà nước vẫn cần ban hành mới, điều chỉnh, bổ sung các quy định tài chính liên quan đến việc bảo đảm hoạt động an toàn của hệ thống NHTM. Tuy nhiên, quá trình này cần ưu tiên chất lượng của các quy định tài chính, thay vì chỉ tập trung vào tăng số lượng các quy định này.

(b) Đề xuất lộ trình đổi mới CSTT Việt Nam trong thời gian tới

Cùng với sự phát triển hài hòa và cạnh tranh của nền kinh tế nói chung và hệ thống tài chính nói riêng, CSTT cần được tiếp tục đổi mới. *Trước hết*, Ngân hàng Nhà nước cần tiếp tục chuyển đổi nhằm tiến tới mô hình một NHTW tương đối độc lập theo hướng hiện đại, với khung chính sách hướng đến các mục tiêu cụ thể (như lạm phát v.v...).

Bên cạnh đó, việc xác định các mục tiêu CSTT cần được đặt trong khung chính sách lớn hơn. Bản thân quá trình xác định các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội tổng thể cho Việt Nam cần tính đến những đánh đổi giữa tăng trưởng kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô (và cụ thể là lạm phát).

Mặt khác, đổi mới các công cụ CSTT theo hướng hiện đại cũng là hết sức cần thiết. Một mặt, cơ sở hạ tầng và động lực cho các NHTM cần được cải thiện nhằm tăng cường hiệu quả giao dịch trên thị trường mở. Đường cong lãi suất cũng cần được xây dựng và chuẩn hóa nhằm tăng khả năng định hướng lãi suất của Ngân hàng Nhà nước. Mặt khác, công tác điều hành tỷ giá cần xử lý hài hòa hơn áp lực lạm phát trong nước, định hướng khuyến khích xuất khẩu và thâm hụt thương mại.⁹²

Hơn nữa, Việt Nam cũng cần tiếp tục chú trọng đến việc hoàn thiện thị trường tiền tệ và lành mạnh hoá hệ thống ngân hàng, nhất là các NHTM nhà nước do yêu cầu thực tế hiện nay và vì đây cũng chính là cơ sở cho sự phát triển thị trường tài chính cũng như tăng hiệu quả điều hành CSTT.

Đề án tái cấu trúc hệ thống NHTM đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, và đang bước vào giai đoạn triển khai. Vấn đề cơ bản ở đây không chỉ là tăng vốn cho các NHTM nhà nước, xử lý dứt điểm nợ xấu và hạn chế tối đa các khoản nợ quá hạn mới có thể tiếp tục phát sinh. Điều quan trọng là công tác thông tin với thị trường phải hiệu quả nhằm tránh những diễn biến tâm lý bất lợi. Quá trình tái cấu trúc này cũng phải tiến tới tăng cường cạnh tranh và khả năng hoạt động an toàn, hạn chế sở hữu chéo đối với các NHTM.

Ở một bình diện rộng hơn, Việt Nam cũng nên chú trọng tăng cường khả năng phối hợp của CSTT với các chính sách kinh tế vĩ mô khác. Đây không phải là nội dung chính của nghiên cứu này, song rõ ràng CSTT chỉ là một công cụ trong điều hành kinh tế, và bản thân nó *chỉ* có thể giúp đạt được một mục tiêu chính sách cụ thể. Nói cách khác, tăng cường khả năng phối hợp của CSTT với các chính sách kinh tế vĩ mô khác không chỉ đòi hỏi hiệu quả và hiệu lực cao hơn của các chính sách này, mà còn cả “nghệ thuật điều hành chính sách” dựa trên những ưu tiên chính sách trong từng bối cảnh cụ thể.

⁹²Trên thực tế, thâm hụt cán cân thương mại cần được xử lý trong một khuôn khổ chính sách rộng hơn, trong đó có cả chính sách ngành nhằm giảm bớt sự phụ thuộc vào đầu vào nhập khẩu, và chính sách đầu tư nhằm giảm bớt chênh lệch đầu tư - tiết kiệm trong nước.

Cuối cùng, một định hướng khác không kém phần quan trọng là tăng cường công tác thông tin phục vụ điều hành CSTT. Bên cạnh đó, gắn với yêu cầu phát triển thị trường tài chính, Việt Nam cũng cần xây dựng hệ thống chỉ số đánh giá rủi ro tài chính và mô hình cảnh báo sớm. Ở một chừng mực khác, Ngân hàng Nhà nước cũng cần làm tốt công tác thông tin đối với thị trường. Kinh nghiệm ổn định tỷ giá trong giai đoạn từ giữa năm 2011 có thể là những bài học tốt, trong khi việc liên tục phải gia hạn chấm dứt huy động vàng trong thời gian gần đây là một kinh nghiệm cần tránh.

Theo các định hướng đổi mới CSTT nói trên, Việt Nam cần thực hiện các biện pháp sau:

Thứ nhất, đổi mới một cách căn bản công tác dự báo và xây dựng CSTT hàng năm theo hướng áp dụng mô hình kinh tế lượng vào phân tích dự báo, lượng hoá các mục tiêu CSTT trong từng thời kỳ.

Thứ hai, nâng cao năng lực điều hành CSTT thông qua việc xác định rõ cơ chế truyền tải tác động CSTT và đổi mới cơ chế điều hành cung ứng tiền theo thông lệ quốc tế.

Thứ ba, cần tiếp tục hoàn thiện chức năng và hoạt động của Ngân hàng Nhà nước. Xem xét khả năng tăng cường quyền chủ động của Ngân hàng Nhà nước thông qua việc: (1) xác định rõ mục tiêu ngắn hạn và dài hạn của CSTT, đặc biệt là mục tiêu ổn định giá cả và mục tiêu tăng trưởng kinh tế (có thể cần các điều chỉnh dần dần trước khi có những điều chỉnh mạnh hơn ở Luật Ngân hàng Nhà nước); (2) làm rõ quyền của Ngân hàng Nhà nước trong việc hoạch định và điều hành CSTT; và (3) phân định rõ ràng chức năng và nhất là vai trò phối hợp thực thi các chính sách tài khóa - tiền tệ, song song với việc định kỳ đánh giá hiệu quả của từng chính sách; thể chế hoá sự phối hợp với Bộ Tài chính, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước để giám sát toàn bộ thị trường tài chính.

Thứ tư, cần tiếp tục hoàn thiện các công cụ CSTT. Trước mắt, cần nhanh chóng rút khỏi các biện pháp can thiệp mang tính hành chính (như trần lãi suất huy động, quy định chênh lệch lãi suất huy động và lãi suất cho vay đối với một số lĩnh vực ưu tiên v.v...) nhằm tiếp tục củng

cổ cơ chế thị trường đối với hoạt động tài chính - tiền tệ, giúp thị trường không bị xơ cứng. Quá trình này có thể được thực hiện khi có những kết quả bước đầu trong tái cơ cấu hệ thống NHTM và xử lý nợ xấu. Các công cụ nghiệp vụ thị trường mở và tái cấp vốn cần được hoàn thiện để giúp Ngân hàng Nhà nước can thiệp linh hoạt hơn trên thị trường tiền tệ. Điều hành lãi suất cần gắn chặt hơn với điều hành tỷ giá.

Thứ năm, xây dựng thị trường tiền tệ vững mạnh theo hướng bảo đảm thị trường tiền tệ đóng vai trò tiếp nhận, chuyển tải tác động hiệu ứng của các quyết định điều tiết tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước đến cung - cầu vốn của nền kinh tế.

Thứ sáu, xem xét việc mở cửa tài khoản vốn vào thời điểm phù hợp.

*

* *

Đổi mới CSTT là một yêu cầu cấp thiết nhằm đáp ứng tốt hơn yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Với xuất phát điểm của nền kinh tế từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung, CSTT cũng không tránh khỏi những yếu tố “cũ kỹ”, không còn phù hợp với yêu cầu phát triển trong thời kỳ mới. Sự thay đổi cấu trúc trên thị trường của các nhóm định chế tài chính khác nhau và một loạt các quy định tài chính nhằm hoàn thiện khung pháp lý cho thị trường cũng ảnh hưởng đáng kể đến hiệu quả CSTT trong thời gian qua. Mặt khác, quá trình chủ động hội nhập kinh tế quốc tế nói chung và mở cửa thị trường dịch vụ ngân hàng - tài chính cho các doanh nghiệp nước ngoài nói riêng đã mang lại nhiều cơ hội và không ít thách thức đối với công tác phát triển hệ thống tài chính ở Việt Nam.

Trong bối cảnh ấy, đổi mới CSTT phải được thực hiện ở cả mô hình cơ quan điều hành, các quy chế và công cụ điều hành, và ở khung định hướng phát triển cho các tổ chức tín dụng và các công cụ trên thị trường tiền tệ. Đặc biệt, đổi mới CSTT phải đi kèm với một cấu trúc thị trường tài chính phù hợp hơn nhằm tăng cường hiệu quả truyền tải CSTT qua kênh này. Điểm mấu chốt ở đây là CSTT phải bảo đảm tính thống nhất giữa các mục tiêu trung gian và các mục tiêu cuối cùng; nếu không, CSTT cũng chỉ dừng lại ở mức làm “đúng việc”, chứ không phải “được việc”.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cơ chế truyền tải chính sách tiền tệ qua kênh tín dụng và giải pháp cho Việt Nam.
2. Đinh Hiền Minh, Trịnh Quang Long, và Nguyễn Anh Dương, 2009, Thương mại, Tăng trưởng, Việc làm, và Tiền lương - Tiền công ở Việt Nam, *Nghiên cứu số 1, Dự án nghiên cứu: Toàn cầu hóa, Điều chỉnh, và Thách thức từ Tăng trưởng hòa nhập: Thúc đẩy tăng trưởng hòa nhập và Chuyển dịch cơ cấu ngành theo hướng hiện đại ở Indonesia, Philippines và Việt Nam*.
3. Đỗ Thiên Anh Tuấn, Trần Thanh Hằng, và Nguyễn Thanh Nhã, 2009, Bàn tiếp về tính độc lập của Ngân hàng Trung ương, *Thời báo kinh tế Sài Gòn*.
4. Lê Anh Tú Packard, 2007, Chính sách tiền tệ ở Việt Nam: Các lựa chọn thay thế khác với khung lạm phát mục tiêu (Monetary Policy in Vietnam: Alternatives to Inflation Targeting), *Bài viết cho Viện Nghiên cứu kinh tế chính trị (PERI), Đại học Massachusetts, Amherst*. (Tiếng Anh).
5. Le Viet Hung, và Pfau, W.D., 2009, Phân tích VAR đối với Cơ chế truyền tải chính sách tiền tệ ở Việt Nam (VAR Analysis of the Monetary Transmission Mechanism in Vietnam), *Kinh tế lượng ứng dụng và phát triển quốc tế*, Tập 1, Số 9. Tr. 165-179. Tháng 1- Tháng 6. (Tiếng Anh).
6. Ngân hàng Nhà nước, 2012, *Báo cáo Thường niên 2011*.
7. Nguyễn Anh Dương, 2012, Báo cáo tình hình ổn định kinh tế vĩ mô của Việt Nam sau 5 năm gia nhập WTO, *Báo cáo cho Dự án “Đánh giá tổng thể tình hình kinh tế - xã hội Việt Nam sau 5 năm gia nhập WTO”*.
8. Trương Đình Tuyển, Võ Trí Thành, Bùi Trường Giang, Phan Văn Chinh, Lê Triệu Dũng, Nguyễn Anh Dương, và Phạm Sỹ An, 2011, *Tác động của cam kết mở cửa thị trường trong WTO và các hiệp định thương mại tự do đến hoạt động sản xuất, thương mại của Việt Nam và*

các cơ chế hoàn thiện cơ chế điều hành xuất nhập khẩu của Bộ Công Thương giai đoạn 2011-2015.

9. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, 2009, *Tác động của hội nhập kinh tế quốc tế đối với nền kinh tế Việt Nam sau 3 năm gia nhập WTO.*

10. Võ Trí Thành, và Nguyễn Anh Dương, 2009, Việt Nam sau hai năm gia nhập WTO: Bài học, *Tạp chí kinh tế ASEAN*, Số 26, Tập 1, trang 115-135. (Tiếng Anh).

THÂM HỤT THƯƠNG MẠI Ở VIỆT NAM: CÁC CÁCH GIẢI THÍCH VÀ Ý NGHĨA CHÍNH SÁCH

TS. Vũ Quốc Huy

Khoa Kinh tế Phát triển, Đại học Kinh tế

TS. Đoàn Hồng Quang

Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam

I. GIỚI THIỆU

Kể từ khi cải cách nền kinh tế định hướng thị trường được giới thiệu cách đây 25 năm, Việt Nam đã mở cửa nền kinh tế, mở rộng các mối liên kết thương mại và đầu tư của mình với phần còn lại của thế giới. Việc gia nhập ASEAN, ký kết Hiệp định Thương mại Song phương với Mỹ vào năm 2001, trở thành thành viên của WTO vào năm 2007, và tham gia vào nhiều thỏa thuận thương mại và đầu tư khu vực, khiến nền kinh tế Việt Nam ngày càng mở cửa và ngày càng hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới. Kết quả là kim ngạch thương mại của Việt Nam với các nước trên thế giới gia tăng nhanh chóng. Kim ngạch xuất khẩu và kim ngạch nhập khẩu đều tăng trưởng ở mức cao, ngay cả trong giai đoạn bất ổn kinh tế khu vực và/toàn cầu như thời kỳ xảy ra cuộc khủng hoảng Tài chính châu Á năm 1997, hoặc sự suy thoái toàn cầu hiện nay. Việt Nam đang là một trong những quốc gia có tỉ lệ thương mại so với GDP cao nhất trên thế giới, với tổng giá trị đạt khoảng 250% trong năm 2010.

Cùng với việc gia tăng thương mại, thâm hụt thương mại tiếp tục mở rộng và trở thành một vấn đề bức xúc đối với các nhà hoạch định chính sách và các nhà nghiên cứu tại Việt Nam trong thời gian gần đây. Trên thực tế, thâm hụt thương mại đã chiếm tới 15% kim ngạch xuất khẩu hoặc 7,6% GDP trong giai đoạn 1995-2010. Thâm hụt thương mại gia tăng nhanh chóng trong suốt giai đoạn đầu thập niên 90 và chậm

ngưỡng 11% GDP vào năm 1996, rồi sau đó giảm đáng kể do hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính Đông Á. Sau đó, thâm hụt thương mại lại tiếp tục tăng đều trong thời gian đầu những năm 2000, chạm ngưỡng kỉ lục 16% GDP vào năm 2007 và sau đó giảm bớt phần nào khi nền kinh tế bị ảnh hưởng bởi cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu vào năm 2008. Trong nửa đầu năm 2012, do suy thoái kinh tế, thâm hụt thương mại đã giảm đáng kể, nhưng vẫn có một dấu hiệu chỉ ra rằng nó có thể tăng trở lại một lần nữa. Điều này cho thấy, các nguyên nhân cơ bản của thâm hụt thương mại ở Việt Nam vẫn còn tồn tại dai dẳng.

Thâm hụt thương mại lớn và liên tục đã trở thành mối quan tâm của các nhà hoạch định chính sách Việt Nam, chủ yếu là do những lo ngại về sự mất giá của đồng tiền, làm suy giảm dự trữ, và dẫn đến sự bất ổn về giá cả và và kinh tế vĩ mô nói chung. Do phải đối mặt với thâm hụt thương mại ngày càng tăng, các chính sách ứng phó của Chính phủ thường là can thiệp trực tiếp vào các dòng nhập khẩu mà thiếu sự quan tâm sâu rộng và đầy đủ về những nguyên tắc cơ bản của kinh tế vĩ mô trong nước tổng thể, có thể quyết định tới cán cân thương mại. Việc áp đặt thuế quan đối với một số chủng loại hàng hoá nhập khẩu hoặc áp dụng một số rào cản kỹ thuật đối với nhập khẩu đã trở thành những công cụ chính sách được sử dụng chủ yếu trong những năm gần đây. Tuy nhiên nhiều ý kiến (Vu, 2011, và Thanh, 2010) cho rằng các biện pháp kiểm soát như vậy khó có thể có tác dụng

Trong khi rất nhiều tác giả có chung mối lo ngại về thâm hụt thương mại, họ lại có cách nhìn khá khác nhau về nguyên nhân gây ra thâm hụt thương mại. Một vài người nhìn nhận thâm hụt thương mại như một “lời nguyền” không thể tránh khỏi, được thừa hưởng từ mức độ phát triển thấp, và Việt Nam phải chấp nhận nó như một phần của cuộc sống. Tuy nhiên, cũng có những người nhìn nhận thâm hụt thương mại như một hậu quả từ khả năng cạnh tranh yếu kém của Việt Nam, sự phụ thuộc quá mức đầu vào từ nước ngoài để sản xuất, và sự đầu tư quá mức dẫn đến sự chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư

Bài viết này sẽ xem xét bản chất và nguyên nhân của thâm hụt

thương mại lớn và dai dẳng tại Việt Nam trong thời gian trước năm 2012 từ góc độ vĩ mô rộng lớn hơn của nền kinh tế. Bài viết sẽ xem xét cả những yếu tố vĩ mô và những yếu tố liên quan tới thương mại có thể gây ra những tác động đáng kể tới cán cân thương mại quốc tế. Sau đó, bài viết sẽ cung cấp một vài gợi ý về những gì chính phủ có thể làm được (nếu có) để cải thiện khả năng cạnh tranh và cán cân thương mại của Việt Nam.

Bài viết có bố cục như sau: Phần đầu sẽ cung cấp cho một tài liệu tổng quan ngắn gọn về lý do tại sao thâm hụt thương mại là một mối lo ngại, xét trên khía cạnh quản lý một nền kinh tế, đồng thời đưa ra những giải thích cho sự thâm hụt thương mại xét về lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế. Phần 2 phân tích thâm hụt thương mại tại Việt Nam, diễn tiến của tình trạng thâm hụt thương mại và nguyên nhân gây ra thâm hụt thương mại trong 15 năm qua. Tiếp theo, bài viết sẽ tóm tắt các cách giải thích khác nhau về những nguyên nhân của thâm hụt thương mại ở Việt Nam. Một mô hình kinh tế với bốn biến giải thích được xây dựng để kiểm tra những nguyên nhân của thâm hụt thương mại ở Việt Nam. Cuối cùng, bài báo đưa ra một số gợi ý chính sách trong việc đối phó với vấn đề thâm hụt thương mại ngày càng tăng tại Việt Nam.

II. TẠI SAO PHẢI LO NGẠI VỀ THÂM HỤT THƯƠNG MẠI: ĐÁNH GIÁ NGẮN GỌN VỀ TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU

Lo ngại về thâm hụt thương mại không phải là cái gì đó mang tính đặc thù, chỉ có ở Việt Nam. Nhiều quốc gia khác kể cả các nền kinh tế phát triển như Mỹ cũng quan tâm tới vấn đề thâm hụt thương mại. Rất nhiều người cho rằng cán cân thương mại phản ánh sức cạnh tranh của một quốc gia: thâm hụt thương mại của một quốc gia càng thấp thì năng lực cạnh tranh của quốc gia đó càng cao và mức tăng trưởng kinh tế càng lớn (Gould và các đồng nghiệp, 1996). Tuy nhiên, các lý thuyết kinh tế chuẩn lại cho rằng thâm hụt thương mại không nhất thiết phải được xem như một hiện tượng đáng lo ngại, và cũng không cần phải xem thâm hụt thương mại như là yếu tố dự báo tốt về tăng trưởng kinh tế trong tương lai của một quốc gia. Thâm hụt thương mại lớn tại một

thời điểm nhất định có thể dẫn đến mức tăng trưởng kinh tế cao hơn vào các thời kỳ sau đó, khi các quốc gia nhập khẩu vốn để mở rộng năng lực sản xuất. Tuy nhiên, thâm hụt thương mại cũng có thể phản ánh một mức tiết kiệm thấp, làm cho nhiều quốc gia dễ bị tổn thương trước những cú sốc kinh tế bên ngoài, chẳng hạn như sự đảo chiều mạnh mẽ của các dòng vốn. Bên cạnh đó, nguyên nhân của tình trạng thâm hụt thương mại cũng có thể khác nhau. Điều quan trọng cần quan tâm là những hậu quả mà tình trạng thâm hụt thương mại liên tục có thể gây ra cho nền kinh tế. Điều này còn phụ thuộc rất nhiều vào những điều kiện về thể chế và phát triển kinh tế của từng quốc gia. Một nước có tỉ giá hối đoái cố định sẽ có nhiều điều để lo lắng hơn về thâm hụt thương mại. Đó là vì, theo giải thích của Christal và Wood (1988), việc duy trì tỉ giá hối đoái cố định đòi hỏi ngân hàng trung ương phải nắm giữ một lượng dự trữ ngoại hối đủ để can thiệp vào thị trường ngoại hối khi cần thiết để giữ tỉ giá hối đoái ở một mức nhất định. Thâm hụt thương mại liên tục mà không có sự bù đắp từ các dòng vốn khác sẽ gây ra áp lực mất giá đồng nội tệ, và có thể dẫn đến áp lực lạm phát cho nền kinh tế. Lạm phát cao cũng sẽ khiến đồng nội tệ trở thành công cụ tiết kiệm kém hấp dẫn và khi đó người dân sẽ chuyển sang nắm giữ ngoại tệ và các tài sản khác làm gia tăng nhu cầu ngoại tệ. Nhu cầu ngoại tệ cao, một lần nữa sẽ gây áp lực mất giá đồng nội tệ, và cái vòng xoáy này sẽ càng trở nên trầm trọng. Có lẽ đây cũng là lý do chính giải thích tại sao Việt Nam rất quan tâm đến thâm hụt thương mại, bởi Việt Nam cũng đã có những trải nghiệm khó khăn khi giải quyết tình trạng lạm phát và sự mất giá của đồng tiền trong những năm gần đây.

Gould và các đồng nghiệp (1996) đã đưa ra một cách mô tả đơn giản nhưng rất rõ ràng về sự phát triển của những ý tưởng về thâm hụt thương mại. Đầu tiên là quan điểm của trường phái trọng thương, những người cho rằng lợi ích của một quốc gia khi tham gia các hoạt động thương mại quốc tế phụ thuộc vào việc quốc gia này có cán cân thương mại 'tốt' tức là có xuất siêu hay không. Trong khi quan điểm này của phái trọng thương đã không còn duy trì được vị thế trong tư duy kinh tế và chính sách hiện đại trên thế giới, tư tưởng trọng thương

vẫn còn hiện hữu tại Việt Nam. Ví dụ, rất nhiều người ở nước ta coi sự thâm hụt trong cán cân thương mại với Trung Quốc như là một vấn đề nghiêm trọng cần được giải quyết mà không muốn thấy rằng đằng sau mối quan hệ thương mại này có thể là những mối liên kết sản xuất tích cực khi nhập khẩu từ Trung Quốc là một phần của chuỗi liên kết sản xuất toàn cầu. Thâm hụt thương mại trong cán cân thương mại song phương đó có thể là cần thiết và được bù đắp lại bởi thặng dư thương mại với các quốc gia khác trong mối liên kết sản xuất toàn cầu. Cách nhìn nhận thứ hai về thâm hụt thương mại có liên quan tới chênh lệch tiết kiệm-đầu tư, dựa trên hạch toán tài khoản quốc gia. Theo cách nhìn nhận này, thâm hụt tài khoản vãng lai là một kết quả trực tiếp (được định nghĩa như là một đồng nhất thức) của chênh lệch giữa tiết kiệm - đầu tư và thâm hụt ngân sách.

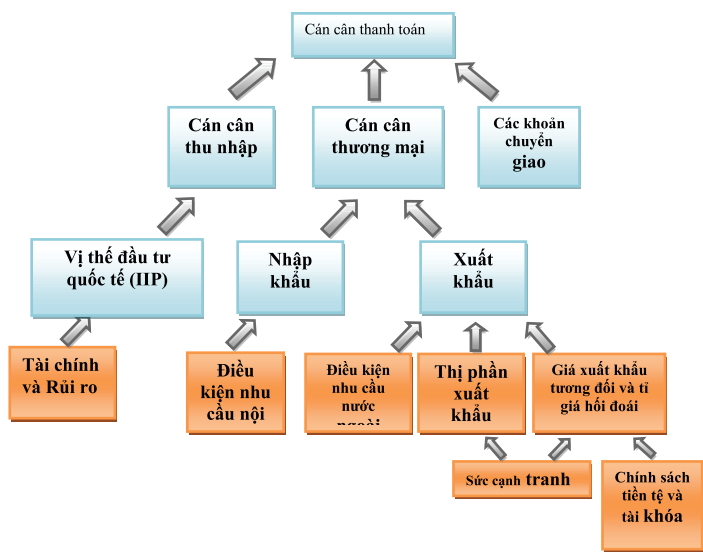
$$CA = (S-I) + (T-G)$$

Đồng nhất thức này gợi ý rằng thâm hụt thương mại có thể bị gây ra bởi sự sụt giảm trong tiết kiệm tư nhân, sự gia tăng tiêu dùng tư nhân, hoặc một sự gia tăng thâm hụt ngân sách của chính phủ (Christal cùng các đồng nghiệp, 1988). Một cách diễn đạt đầy đủ hơn về thâm hụt thương mại có liên quan đến các dòng vốn quốc tế và cán cân thanh toán được mô tả trên hình 2.

Như Gould (1996) nhấn mạnh, trong những hoàn cảnh phù hợp, cán cân thương mại của một quốc gia có thể luôn luôn ở trong trạng thái thâm hụt hoặc thặng dư. Do đó, tình trạng của cán cân thương mại ảnh hưởng tới sự tăng trưởng dài hạn của một quốc gia thông qua một kênh truyền dẫn phức tạp tùy thuộc vào vị thế dòng vốn quốc tế và khả năng tổn thương của quốc gia đó đối với những cú sốc từ bên ngoài. Thâm hụt thương mại có thể sẽ không gây ra suy giảm tăng trưởng, nhưng bản thân thâm hụt thương mại lại được xác định bởi các yếu tố khác có ảnh hưởng tới tăng trưởng. Tương tự, tại Việt Nam, có nhiều người tin rằng một quốc gia có mức phát triển thấp (ví dụ, được đo bằng GDP bình quân đầu người) sẽ có xu hướng bị thâm hụt thương mại. Tuy nhiên, mức phát triển thấp có thể là kết quả của các chính sách kinh tế

tôi, và cũng chính những chính sách sai lầm đó lại cũng gây ra thâm hụt thương mại. Kinh nghiệm phát triển quốc tế cho thấy một số nước kém phát triển khi áp dụng chính sách hướng nội đã làm cho các quốc gia đó mất khả năng cạnh tranh, dẫn đến mức xuất khẩu thấp và sự phụ thuộc rất lớn vào nhập khẩu. Các quốc gia này đều có mức độ thâm hụt thương mại rất cao và tăng trưởng trì trệ.

Hình 2. Tài khoản vãng lai: Các thành phần và những nhân tố quyết định



Waliullah và cộng sự (2010) đưa ra một bản tóm tắt các phương pháp tiếp cận chính tới những yếu tố quyết định cán cân thương mại và cán cân thanh toán theo nghĩa rộng hơn. Cách tiếp cận cơ giản mô tả tác động của tỉ giá hối đoái tới cán cân thương mại và được phản ánh trong các điều kiện Marshall - Lerner nổi tiếng. Điều kiện này cho rằng việc giảm giá đồng nội tệ sẽ cải thiện cán cân thanh toán chỉ khi tổng độ co giãn của xuất khẩu hàng hóa ra nước ngoài và nhập khẩu hàng hóa nước ngoài cho nhu cầu trong nước lớn hơn 1. Cách tiếp cận thứ hai là phương pháp hấp thụ. Phương pháp này gắn kết sản xuất và chi tiêu (hấp thụ) hàng hóa và dịch vụ ở một quốc gia với cán cân thương mại của quốc gia đó. Cán cân thương mại sẽ được cải thiện nếu sản lượng tăng nhiều hơn so với chi tiêu của người cư trú trong nước (Waliullah,

2010). Và cuối cùng, cách tiếp cận tiền tệ tính đến cả dòng luân chuyển vốn và tiền tệ như những yếu tố chính tác động đến cán cân thương mại. Trong khuôn khổ phân tích này, cung tiền dư thừa sẽ khiến cán cân thương mại tồi tệ hơn, trong khi một sự mất giá danh nghĩa đồng nội tệ sẽ cải thiện cán cân thương mại thông qua tác động đến sản xuất hoán đổi tiêu dùng giữa hàng hóa trong nước và hàng hóa nhập khẩu (Carlos A. Végh, 2011).

Trên quan điểm thực tiễn, ba cách tiếp cận khác nhau trên đây gợi ý rằng cán cân thanh toán của một quốc gia bị ảnh hưởng bởi mức thu nhập trong nước, nguồn cung tiền, và tỉ giá hối đoái. Hầu hết các nghiên cứu thực nghiệm về cán cân thương mại đều dựa trên giả định này. Sự khác nhau giữa các nghiên cứu này là ở các bộ chỉ số được sử dụng và cách định dạng mô hình (Sulaiman D Mohammad, 2010, Falk, 2008). Các biến bổ sung như dòng đầu tư trực tiếp nước ngoài và nhu cầu nước ngoài, được đo bởi GDP hoặc kim ngạch nhập khẩu của nước ngoài-vốn được cho là có tác động tới xuất khẩu và nhập khẩu- được đưa vào trong các phương trình hồi quy. Tuy nhiên, kết quả thực nghiệm về các yếu tố ảnh hưởng đến cán cân thương mại là không giống nhau (Waliullah và cộng sự, 2010). Ví dụ, nghiên cứu của Singh năm 2002 phát hiện rằng tỉ giá hối đoái có tác động mạnh tới cán cân thương mại của Ấn Độ nhưng các nghiên cứu khác như của Bahmani-Oskooee và Bolhasani (2008) thì không chỉ ra được tác động đó.

Để hiểu rõ hơn những nguyên nhân của thâm hụt thương mại, chúng tôi áp dụng một mô hình hồi quy đơn giản, sử dụng dữ liệu từ cơ sở dữ liệu từ Chỉ số Phát triển toàn cầu (World Development Index, WDI). Chúng tôi chọn năm biến giải thích bao gồm chênh lệch tiết kiệm-đầu tư, tăng trưởng GDP hàng năm, mức GDP, tỉ giá thực tế, và mức cung tiền thực tế. Toàn bộ mẫu hồi quy bao gồm 115 quốc gia với dữ liệu trải từ năm 1960 đến năm 2011. Chúng tôi xây dựng một mẫu phụ gồm 43 quốc gia bao gồm những nước có thu nhập bình quân đầu người (tính bằng USD thời điểm năm 2000) từ 200-1.200 USD (mẫu phụ của các quốc gia kém phát triển nhất (LDC)). Mẫu phụ này bao

gồm những quốc gia có mức thu nhập bình quân đầu người tại khoảng thời gian trải dài của dữ liệu tương tự như mức phát triển của Việt Nam trong hai thập kỷ qua; và do đó, mẫu phụ này có thể áp dụng cho trường hợp của Việt Nam. Kết quả được đưa ra ở bảng 1.

Ở bảng 1, ta có thể thấy thâm hụt thương mại, được định nghĩa như sự khác biệt giữa kim ngạch xuất khẩu và kim ngạch nhập khẩu, có mối liên quan lớn tới khoảng cách tiết kiệm, tốc độ tăng trưởng GDP, cũng như mức GDP. Một quốc gia tăng trưởng càng nhanh thì vấn đề thâm hụt thương mại mà quốc gia đó phải đối mặt càng lớn. Tương tự như vậy, khi các nước phát triển, họ có thể có cơ hội tốt hơn để cải thiện cán cân thương mại, trong các điều kiện như nhau. Số liệu hồi quy chỉ ra rằng ở các nước kém phát triển nhất, *mức GDP* tăng 1% sẽ giúp giảm khoảng cách thương mại 2,65%, và con số này sẽ là 2,2% đối với toàn bộ mẫu 115 quốc gia. Tỉ giá hối đoái cũng có một tác động đáng kể đến cán cân thương mại ở cả hai mẫu. Tuy nhiên, *tốc độ tăng trưởng GDP* lại có tác động xấu tới cán cân thương mại. Có lẽ khi nền kinh tế tăng trưởng, sự tiêu dùng (hay hấp thụ) sẽ điều chỉnh chậm hơn so với sản xuất dẫn tới khoảng cách giữa sản xuất và tiêu dùng. Mặt khác, dòng như nguồn cung tiền tệ không có tác động tới cán cân thương mại. Có lẽ tác động của nó đã được tích hợp vào trong các biến GDP.

Bảng 1. Nguyên nhân thâm hụt thương mại: Kết quả hồi quy:
(Biến phụ thuộc: thâm hụt thương mại)

	Mẫu các nước kém phát triển (LDC)		Mẫu chung các nước	
Các biến giải thích	Hệ số	Trị số P	Hệ số	Trị số P
Khoảng cách tiết kiệm	0,418	0,000	0,541	0,000
Tăng trưởng GDP hàng năm	-0,160	0,034	-0,131	0,000
GDP (log)	2,647	0,009	2,177	0,000
Tỉ giá hối đoái (log)	1,837	0,009	0,770	0,020
M2 (log)	-0,291	0,601	-0,301	0,216
Hệ số cố định	-65,098	0,000	-50,088	0,000

Nguồn: Theo tính toán của tác giả dựa trên cơ sở dữ liệu WDI.

Kết quả hồi quy này có ý nghĩa quan trọng với Việt Nam. Trước hết, kết quả này cho thấy thâm hụt thương mại của một quốc gia có mối liên quan rõ rệt với những điều kiện kinh tế chung của quốc gia đó. Tăng trưởng kinh tế có thể dẫn tới gia tăng nhu cầu phục vụ sản xuất và nguyên liệu nhập khẩu, khi Việt Nam vẫn phụ thuộc rất nhiều vào nhập khẩu đầu vào cho cả các ngành sản xuất thương mại hóa và phi thương mại. Do đó, sẽ không có gì bất ngờ nếu tăng trưởng kinh tế ở nước ta dẫn đến gia tăng thâm hụt thương mại như trong thập kỷ trước. Tuy nhiên, không nên coi việc gia tăng thâm hụt thương mại do tăng trưởng kinh tế như là một mối lo bởi vì có thể sử dụng nhiều yếu tố khác để cải thiện cán cân thương mại. Khi Việt Nam tăng trưởng, sức cạnh tranh của nền kinh tế cũng được tăng lên, cán cân thương mại sẽ có cơ hội được cải thiện. Hơn nữa, khoảng cách tiết kiệm - đầu tư và tỉ giá hối đoái là hai yếu tố quan trọng có thể được sử dụng để điều chỉnh cán cân thương mại. Chính phủ có thể sử dụng những công cụ này để giải quyết vấn đề thâm hụt thương mại. Vấn đề này sẽ được thảo luận chi tiết hơn trong phần tiếp theo.

III. THÂM HỤT THƯƠNG MẠI TẠI VIỆT NAM VÀ MỐI TƯƠNG QUAN GIỮA THÂM HỤT THƯƠNG MẠI VÀ CHÊNH LỆCH ĐẦU TƯ- TIẾT KIỆM

Thực tế trong 15 năm qua, Việt Nam đã trải qua một giai đoạn thâm hụt thương mại dai dẳng. Mức thâm hụt thương mại lên mức đỉnh điểm vào năm 2008, khi Việt Nam chịu ảnh hưởng nặng nề từ cuộc khủng hoảng tài chính và những bất ổn của kinh tế vĩ mô quốc tế, với tổng giá trị thâm hụt thương mại là 18 tỉ USD tương đương với 15% GDP. Suy thoái kinh tế toàn cầu đã làm giảm đáng kể nhu cầu đối với hàng nhập khẩu từ các đối tác thương mại lớn của Việt Nam. Xuất khẩu của Việt Nam cũng vì thế mà tổn thương trầm trọng. Mặt khác, tại thời điểm đó, Việt Nam đã thực hiện các “gói kích thích kinh tế” với lượng nguồn lực công đáng kể nhằm hỗ trợ các công ty và thực hiện những dự án của chính phủ. Nhu cầu tăng lên (cả trong đầu tư và chi tiêu của chính phủ)

và sự nói rộng khoảng cách tiết kiệm - đầu tư dẫn đến nhập khẩu nhiều hơn, và khiến tình hình cán cân thương mại càng trở nên tồi tệ hơn.

Bảng 2. Thâm hụt thương mại ở Việt Nam, giai đoạn 1995-2010 (Đơn vị: tỉ USD)

Năm	Xuất khẩu			Nhập khẩu			Cán cân thương mại		
	Tổng	Khu vực trong nước	Khu vực FDI	Tổng	Khu vực trong nước	Khu vực FDI	Tổng	Khu vực trong nước	Khu vực FDI
1995	5,4	4,0	1,5	8,2	6,7	1,5	2,7	2,7	-0,01
1996	7,3	5,1	2,2	11,1	9,1	2,0	3,9	4,0	-0,11
1997	9,2	6,0	3,2	11,6	8,4	3,2	2,4	2,4	-0,02
1998	9,4	6,1	3,2	11,5	8,8	2,7	2,1	2,7	-0,55
1999	11,5	6,9	4,7	11,7	8,4	3,4	0,2	1,5	-1,30
2000	14,5	7,7	6,8	15,6	11,3	4,4	1,2	3,6	-2,46
2001	15,0	8,2	6,8	16,2	11,2	5,0	1,2	3,0	-1,81
2002	16,7	8,8	7,9	19,7	13,0	6,7	3,0	4,2	-1,17
2003	20,1	10,0	10,2	25,3	16,4	8,8	5,1	6,5	-1,35
2004	26,5	12,0	14,5	32,0	20,9	11,1	5,5	8,9	-3,40
2005	32,4	13,9	18,6	36,8	23,1	13,6	4,3	9,2	-4,91
2006	39,8	16,8	23,1	44,9	28,4	16,5	5,1	11,6	-6,57
2007	48,6	20,8	27,8	62,8	41,1	21,7	14,2	20,3	-6,06
2008	62,7	28,2	34,5	80,7	52,8	27,9	18,0	24,7	-6,64
2009	56,6	26,7	29,9	68,8	44,0	24,9	12,2	17,2	-4,98
2010	71,6	32,8	38,8	84,0	47,5	36,5	12,4	14,7	-2,35

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2010.

Nhưng cũng cần lưu ý rằng, trong khi toàn bộ nền kinh tế rơi vào tình trạng thâm hụt thương mại, khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài vẫn ghi nhận thặng dư thương mại. Điều này xảy ra bởi đến năm 2007, hầu hết các công ty có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài đều hoạt động trong các lĩnh vực chế tạo và xuất khẩu (Vu và cộng sự, 2010). Do đó,

bất chấp sự phụ thuộc đáng kể vào nguyên liệu nhập khẩu, khu vực đầu tư nước ngoài đã sử dụng đầu vào nhập khẩu để sản xuất các sản phẩm xuất khẩu. Nhiều doanh nghiệp FDI đã là một phần trong chuỗi mắt xích sản xuất khu vực và quốc tế. Trong khi đó, các doanh nghiệp trong nước tiếp tục làm việc trên các khu vực phi thương mại hóa quốc tế (năng lượng, cơ sở hạ tầng), vốn sử dụng rất nhiều hàng hóa nhập khẩu nhưng xuất khẩu rất ít thậm chí không có. Thâm hụt thương mại tích lũy bởi khu vực này trong năm 2008 lên đến mức cao kỷ lục là 25 tỷ USD. Trong những năm gần đây, đã có một sự thay đổi trong các khu vực có vốn đầu tư nước ngoài đối với nhiều hoạt động phi thương mại (non-tradable sectors) hơn như nhà ở, khách sạn, hoặc những phân khúc trên thị trường được thị trường nội địa chú trọng. Cán cân thương mại của khu vực FDI trong thời kỳ đó do đó cũng đã sụt giảm.

Bảng 3 và bảng 4 chỉ ra giá trị kim ngạch xuất khẩu và kim ngạch nhập khẩu của khu vực đầu tư nước ngoài trong hai năm 2010 và 2011. Có thể thấy nhiều mặt hàng được các công ty nhập khẩu nhằm chế biến xuất khẩu (các bộ phận máy tính, vải, hàng may mặc...). Khi những công ty này tham gia chuỗi sản xuất xuyên quốc gia, xuất khẩu và nhập khẩu đã liên kết chặt chẽ với nhau, và kết quả ròng sẽ là một sự thặng dư thương mại. Điều đó đã xảy ra trong nhiều năm, bởi khu vực nước ngoài thiên về định hướng xuất khẩu. Nhu cầu ngoài nước có lẽ là yếu tố quyết định quan trọng nhất đối với cán cân thương mại của khu vực này. Khi khu vực này chuyển sang nhiều hoạt động phi thương mại hóa như những gì mà khu vực này đã làm trong những năm gần đây, nhiều thứ sẽ thay đổi; sau đó nhiều yếu tố trong nước như tỉ giá hối đoái và lạm phát sẽ có nhiều vai trò hơn, làm thay đổi vị trí cán cân thương mại.

**Bảng 3. Kim ngạch nhập khẩu ở khu vực thuộc sở hữu nước ngoài,
giai đoạn 2010-2011 (triệu USD)**

Loại hàng hóa	2010	2011	Mức tăng trưởng
Máy móc, thiết bị, dụng cụ, và linh kiện	5146	6590	28.1
Máy tính, hàng điện tử, và linh kiện	3810	6500	70.6
Vải	3306	4144	25.3
Thép	2508	3058	22.0
Vật liệu nhựa	1793	2416	34.8
Vật liệu dệt may, da	1743	2008	15.2
Kim loại thường	1499	1825	21.8
Các bộ phận ô tô	1276	1407	10.3
Hóa chất	1217	1603	31.8
Sản phẩm hóa chất	1132	1371	21.2
Nguyên liệu và thức ăn chăn nuôi	1124	1063	-5.4
Sản phẩm nhựa	1034	1252	21.1
Tổng kim ngạch nhập khẩu	36968	48837	32.1

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2010.

Kinh nghiệm của khu vực nước ngoài liên quan tới những đóng góp của nó đối với vị trí cán cân thương mại sẽ đưa ra những bài học giá trị về tầm quan trọng của sức cạnh tranh và các mối liên kết sản xuất xuyên quốc gia đối với việc cải thiện vị trí cán cân thương mại của Việt Nam, ít nhất là xét trên quan điểm ở mức vi mô. Hầu hết các công ty làm việc tại Việt Nam đều là một phần của các mạng lưới sản xuất khu vực, hay thậm chí là toàn cầu. Hoạt động thương mại đã dịch chuyển từ liên ngành sang đa ngành với tốc độ tăng trưởng nhanh chóng của phân mảng sản xuất thương mại quốc tế (Athukorala, 2005), đặc biệt là trong các lĩnh vực bộ phận và linh kiện điện tử. Kim ngạch xuất khẩu và kim ngạch nhập khẩu đều tăng, nhưng vị trí cán cân thương mại vẫn được cải thiện. Điều này cho thấy nếu Việt Nam có thể tham gia sâu hơn vào các mạng lưới sản xuất khu vực và toàn cầu, sức cạnh tranh và vị trí cán cân thương mại có thể được cải thiện.

**Bảng 4. Kim ngạch xuất khẩu ở khu vực thuộc sở hữu nước ngoài,
giai đoạn 2010-2011 (triệu USD)**

	2010	2011	Mức tăng trưởng
Máy móc, thiết bị, và các linh kiện	2.764	3.725	34,8
Máy tính, hàng điện tử và các linh kiện	3.524	4.527	28,4
Giày dép	3.706	4.978	34,3
Hàng dệt may	6.800	8.507	25,1
Dây điện và cáp điện	1.264	1.472	16,5
Phương tiện vận tải và các linh kiện	1.137	1.953	71,7
Gỗ và các sản phẩm gỗ	1.866	2.006	7,5
Tổng kim ngạch xuất khẩu	34.129	47.873	40,3

Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2010.

Mặt khác, nếu chúng ta nhìn vào các ngành thành phần của cán cân thương mại, chúng ta có thể thấy rằng hầu hết các hàng hóa sản xuất, máy móc thiết bị và các thiết bị vận chuyển đều là những mặt hàng nhập khẩu ròng, trong khi các sản phẩm sơ chế hoặc chưa qua chế biến và lương thực thực phẩm là các mặt hàng xuất khẩu ròng. Tình hình này có thể phản ánh đặc điểm cấu trúc của nền kinh tế Việt Nam với cơ sở sản xuất kém phát triển và không có tính cạnh tranh. Cùng lúc đó, nền kinh tế có nhu cầu xây dựng cơ sở hạ tầng rất lớn, nên nhu cầu nhập khẩu các loại máy móc và nguyên liệu nhất định vẫn duy trì ở mức cao trong một khoảng thời gian tương đối dài. Trong bối cảnh này, điều mà Việt Nam cần không phải là theo đuổi một chiến lược thay thế nhập khẩu, mà là sử dụng các nguồn lực hiệu quả hơn, nâng cao hiệu quả đầu tư nhà nước và phát triển cơ sở sản xuất dựa trên cơ sở thương mại. Thất bại của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước trong việc xây dựng một nền công nghiệp chế biến có tính cạnh tranh, mặc dù được nhà trợ cấp và đầu tư rất nhiều là một bài học rất cần rút kinh nghiệm về chính sách công nghiệp của Chính phủ.

Bảng 5. Cán cân thương mại của theo mặt hàng, 1995-2009 (tỉ USD)

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Tổng	-2,7	-1,2	-4,3	-5,1	-14,2	-18,0	-12,9
Các sản phẩm sơ chế hoặc chưa qua chế biến	1,7	4,6	6,8	7,7	6,2	5,9	5,9
Lương thực thực phẩm	1,7	3,2	4,4	5,2	5,9	7,6	6,9
Nguyên liệu thô	-0,1	-0,2	-0,4	-0,2	-0,5	-1,5	-1,5
Các sản phẩm chế biến	-4,5	-5,7	-10,3	-10,9	-19,1	-21,6	-19,2
Hóa chất và các sản phẩm liên quan	-1,3	-2,2	-4,8	-5,5	-7,3	-8,8	-9,0
Các mặt hàng sản xuất	-1,2	-2,5	-8,0	-9,2	-13,1	-13,7	-12,6
Máy móc, vận tải	-2,3	-3,4	-6,1	-6,6	-12,3	-15,1	-14,5
Các mặt hàng sản xuất khác	0,2	2,5	8,6	10,4	13,5	16,0	16,8

Nguồn: Tổng cục thống kê, 2012 (online) tại trang web <http://www.gso.gov.vn>.

Cán cân thương mại song phương

Trong khi cán cân thương mại tổng thể của nước ta luôn ở trong trạng thái thâm hụt kéo dài thì cán cân thương mại song phương lại thể hiện bức tranh tương đối khác. Việt Nam có thặng dư thương mại với Mỹ và Liên minh châu Âu, nhưng lại thâm hụt với Trung Quốc, Đài Loan, Hàn Quốc, và ở một góc độ nào đó là Nhật Bản. Đặc biệt thâm hụt thương mại với Trung quốc này đã là chủ đề thảo luận sôi nổi của cả các nhà hoạch định chính sách lẫn các nhà nghiên cứu. Tình trạng thâm hụt thương mại với Trung Quốc đã làm cho một số người cổ súy mạnh mẽ cho chiến lược phát triển “công nghiệp phụ trợ”, kêu gọi sự phát triển “các cơ sở công nghiệp phụ trợ xung quanh các công ty đa quốc gia lớn (đặc biệt là các công ty từ Nhật Bản) tại Việt Nam nhằm tăng “tỷ lệ nội địa hóa” của đầu vào cho các sản phẩm lắp ráp chủ chốt, đồng thời giảm nhu cầu nhập khẩu. Tuy nhiên cần phải thấy rằng việc nhập khẩu nhiều từ một số nước Đông Bắc Á, xét trên diện rộng, có thể phản ánh một mô hình liên kết sản xuất giữa Việt Nam và các đối tác thương mại lớn khác trên thế giới trong một mạng lưới sản xuất toàn cầu mới nổi. Việt Nam nhập nhiều nguyên liệu và linh kiện từ Trung Quốc, Hàn Quốc, Đài Loan không những để tiêu thụ trong nước mà còn chế biến

tiếp và cuối cùng xuất khẩu sang các nước như Nhật Bản, EU và Mỹ. Nếu như vậy thì giao dịch thương mại song phương cho dù kèm theo thâm hụt thương mại thì vẫn đáng khuyến khích lệ và không cần phải lo ngại đến cán cân thương mại chung bởi nó phản ánh một mô hình liên kết sản xuất lành mạnh.

Bảng 6. Cán cân thương mại song phương, giai đoạn 2005-2011
(Đơn vị: triệu USD)

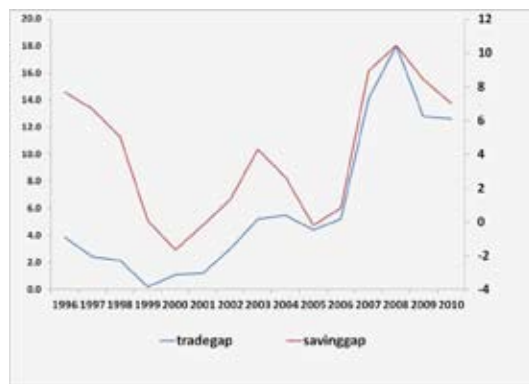
Destinations	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ASEAN	-3.583	-5.914	-7.798	-9.230	-7.700	-6.057	-7.300
Trung Quốc	-2.672	-4.149	-9.064	-11.124	-10.008	-12.710	-13.469
EU	2.936	3.965	3.954	5.314	4.059	5.024	9.000
Nhật bản	266	538	-99	228	-501	-1.288	381
Hàn Quốc	-2.931	-3.066	-4.097	-5.462	-4.630	-6.669	-8.460
Đài loan, Hồng Kông	-882	-988	-1.368	-1.756	-1.087	604	1.236
Hoa kỳ	5.061	6.858	8.404	9.240	8.697	10.471	12.399

Nguồn: Tổng cục thống kê, 2010.

Cán cân thương mại và chênh lệch tiết kiệm - đầu tư

Như đã đề cập ở trên, có một mối liên kết chặt chẽ giữa thâm hụt thương mại và cách thức tiết kiệm- đầu tư trong một quốc gia. Hình 1 chỉ ra mức thâm hụt thương mại (đơn vị tính: tỉ USD) và chênh lệch tiết kiệm-đầu tư (tính theo % GDP) ở Việt Nam trong giai đoạn 1996-2010. Có thể thấy rằng hai chuỗi thời gian trên di chuyển khá cùng chiều và tương quan chặt chẽ với nhau (hệ số tương quan là 0,77). Do đó, giả thuyết thâm hụt thương mại phụ thuộc vào chênh lệch tiết kiệm-đầu tư được xác nhận. Đầu tư quá mức trong những thập kỷ qua có thể được xem như là một nguyên nhân quan trọng của sự gia tăng thâm hụt thương mại.

Hình 1. Thâm hụt thương mại và khoảng cách tiết kiệm - đầu tư, giai đoạn 1996-2010



Nguồn: Chỉ số phát triển thế giới (2012).

IV. NGUYÊN NHÂN THÂM HỤT THƯƠNG MẠI TẠI VIỆT NAM: TÓM LƯỢC NGẮN GỌN

Các cách giải thích phổ biến cho sự thâm hụt thương mại lớn và dai dẳng ở Việt Nam có thể được chia làm hai nhóm chính. Nhóm thứ nhất cho rằng thâm hụt thương mại lớn bắt nguồn chủ yếu từ những điều kiện kinh tế vĩ mô ở Việt Nam, cùng những yếu tố bên ngoài khác. Thâm hụt thương mại là hậu quả của đầu tư tăng trưởng nhanh chóng, vượt xa tiết kiệm trong nước. Nguyễn Thị Hà Trang (2011) và Bùi Tất Thắng (2011) nhìn nhận sự mất cân đối tiết kiệm - đầu tư ở Việt Nam trong nhiều năm như một nguyên nhân sâu xa của sự mất cân bằng kinh tế vĩ mô lớn ở Việt Nam, bao gồm cả thâm hụt thương mại. Do đó, thâm hụt thương mại có thể được giảm nhờ các chính sách giải quyết vấn đề đầu tư quá mức. Những chuyên gia khác như Tô Trung Thành (2012) và Võ (2011) nhìn nhận việc mở cửa nền kinh tế, giảm các hàng rào thương mại và đầu tư, bao gồm việc thực hiện BTA và việc Việt Nam gia nhập WTO như một trong những yếu tố quan trọng nhất góp phần vào tình trạng thâm hụt thương mại ngày càng tăng.

Một cách giải thích khác là thâm hụt thương mại ở Việt Nam là hậu quả của sự biến dạng cấu trúc nền kinh tế. Ngoài việc nhập khẩu vốn

hàng hóa, ngành xuất khẩu ở Việt Nam phụ thuộc quá nhiều và nguyên liệu nhập khẩu và đầu vào trung gian để sản xuất và lắp ráp hàng xuất khẩu. Hệ quả là, các ngành xuất khẩu có đặc điểm là phụ thuộc rất nhiều nhập khẩu và giá trị gia tăng trong nước thấp. Tiếp đó là hậu quả từ thất bại của các ngành xuất khẩu trong việc chuyển lên chuỗi giá trị và đa dạng hóa nhằm thoát khỏi tình trạng xuất khẩu với giá thành thấp, kỹ năng hạn chế, và dựa vào sản xuất hàng loạt và khối lượng hàng hóa. Theo quan điểm này, việc giải quyết thâm hụt thương mại ở Việt Nam đòi hỏi những cuộc cải cách cơ cấu sâu rộng hơn. Những người ủng hộ quan điểm này còn chỉ ra sự bảo hộ mà các ngành nhập khẩu thay thế được hưởng, những ngành chịu sự chi phối bởi các doanh nghiệp nhà nước, như một yếu tố quan trọng đằng sau sự thâm hụt thương mại lớn và dai dẳng đó. Tu Thuy Anh (2011) lập luận rằng FDI ở Việt Nam hầu hết là theo chiều dọc; do đó, thương mại và FDI cần được bổ sung. Vì vậy, gia tăng dòng vốn FDI thường được kết hợp với sự gia tăng kim ngạch xuất khẩu và kim ngạch nhập khẩu. Tuy nhiên, nhìn chung, cho đến gần đây, khu vực FDI là một khu vực xuất khẩu ròng. Có điều này là bởi hầu hết FDI trong những năm đầu thập niên 80 và 90 về cơ bản được định hướng xuất khẩu. Thậm chí, khi FDI phụ thuộc và nguồn đầu vào nước ngoài nhằm đảm bảo chất lượng và tiêu chuẩn sản phẩm, cán cân thương mại ròng vẫn đạt số dương. Toàn bộ khu vực nước ngoài xuất khẩu nhiều hơn nhập khẩu. Bùi Trường Giang xem việc thay thế nhập khẩu, kết hợp với bảo hộ và hỗ trợ cho các doanh nghiệp nhà nước có định hướng thị trường nội địa, là nguyên nhân quan trọng của thâm hụt thương mại kéo dài và nghiêm trọng tại Việt Nam (Giang, 2011).

Nhiều nhà nghiên cứu (Bùi Trường Giang, 2011, Phạm Thế Anh (2012), và Tô Trung Thành (2012)) đã dấy lên những mối quan ngại về việc đầu tư quá mức và đầu tư sai mục đích sẽ gây ra những hậu quả trầm trọng cho cán cân thương mại. Một lần nữa, sự biến động của các biến kinh tế vĩ mô quan trọng trong nửa đầu năm 2012 có xu hướng hỗ trợ cho giả thiết này. Việt Nam đạt được sự cải thiện nhẹ đối với cán cân thương mại không phải do những biện pháp quản lý mà chính phủ Việt

Nam vẫn đang áp dụng (mức thuế quan cao đối với “hàng xa xỉ”, kiểm soát tỉ giá hối đoái đối với nhập khẩu), mà do tiêu thụ tư nhân giảm và do đầu tư và chi tiêu của chính phủ giảm. Khi Chính phủ thay đổi chính sách hướng tới chi tiêu nhiều hơn, tình hình cán cân thương mại sẽ có chiều hướng xấu đi.

V. NGUYÊN NHÂN THÂM HỤT THƯƠNG MẠI: KẾT QUẢ TỪ MỘT MÔ HÌNH KINH TẾ LƯỢNG

Trong phần này, chúng tôi áp dụng phương pháp ARPD_L (viết tắt của *autoregressive polynomial distributed lag*) nhằm điều tra những yếu tố chính quyết định cán cân thương mại ở Việt Nam, sử dụng dữ liệu quý từ quý I năm 2000 đến quý IV năm 2011. Cán cân thương mại được định nghĩa là *chênh lệch* giữa kim ngạch xuất khẩu và kim ngạch nhập khẩu. Trong một thiết lập khác, chúng tôi cũng áp dụng một định nghĩa khác về cán cân thương mại như *tỉ số* giữa kim ngạch xuất khẩu và kim ngạch nhập khẩu, thay vì mức chênh lệch giữa xuất khẩu và nhập khẩu. Định nghĩa thứ hai về cán cân thương mại được nhiều tác giả sử dụng rộng rãi trong thời gian gần đây (Duasa, 2007; Waliullah và cộng sự, 2010).

Bảng 7. Kết quả hồi quy: Biến phụ thuộc: Cán cân thương mại 1

Các biến giải thích	Ngắn hạn				Dài hạn
	Độ trễ 0	Độ trễ 1	Độ trễ 2	Độ trễ 3	
M2	1.455(**)	-3.028(**)			-1.573(**)
GPD (So sánh giá năm 1994)	0.007(**)	0.009(**)	0.011(**)	0.013(**)	0.041(**)
Tỉ giá hối đoái (VND/USD)	4.775(**)	-3.080(**)	3.311(**)	-2.426(**)	2.580(**)
Tổng kim ngạch nhập khẩu của Mỹ	-0.001	0.001	0.003(**)		0.003(**)

Nguồn: Theo tính toán của tác giả.

(**); có ý nghĩa thống kê ở mức 1%.

Theo như ở phần trước, chúng tôi sử dụng bốn biến giải thích: cung tiền (M2), tỉ giá hối đoái trên danh nghĩa so với đồng USD, GDP tính theo thời giá năm 1994, và tổng kim ngạch nhập khẩu của Mỹ. Các biến số này được nhiều nhà nghiên cứu sử dụng và cung cấp những kết quả và cách diễn giải hợp lý. Tất cả dữ liệu được thu thập từ Tổng cục Thống kê

(GSO) và International Finance Statistics (IFS). Kiểm định nghiệm đơn vị (unit root test) được thực hiện cho tất cả các biến được xem xét.

Cũng cần lưu ý rằng, sẽ tốt hơn nhiều nếu có thể đưa thêm các biến quan trọng khác như FDI, tiêu thụ trong nước, hoặc các điều khoản thương mại vào trong mô hình. Tuy nhiên, dữ liệu sẵn có vẫn là một hạn chế không cho phép đưa thêm nhiều biến hơn vào mô hình. Kết quả hồi quy dành cho hai phiên bản khác nhau của cán cân thương mại với cùng một bộ các biến giải thích được đưa ra ở Bảng 7 và Bảng 8.

Ta có thể thấy rằng sự biến động của thâm hụt thương mại ở Việt Nam phù hợp với khuôn khổ lý thuyết gắn các biến kinh tế vĩ mô quan trọng với trạng thái cán cân thương mại. Trong dài hạn, một cú sốc cung tiền thực sẽ gây tác động xấu tới cán cân thương mại bởi những lý do được đề cập ở phần trước: cung tiền dư thừa sẽ dẫn tới thâm hụt thương mại bởi lẽ khi đó nền kinh tế loại bỏ số dư tiền không mong muốn hoặc tăng chi tiêu cho nhập khẩu. Mặt khác, một sự gia tăng thu nhập hoặc một sự giảm tỉ giá hối đoái trên danh nghĩa sẽ cải thiện cán cân thương mại. Điều thú vị trong kết quả hồi quy với số liệu của Việt Nam cho thấy là tác động ban đầu của những cú sốc cung tiền và sự giảm giá đồng nội tệ sẽ khiến hàng hóa nước ngoài đắt tiền hơn, hạn chế nhập khẩu và thúc đẩy xuất khẩu. Tuy nhiên, trong giai đoạn tiếp theo, tác động lạm phát của sự hạ giá đồng nội tệ có thể sẽ lấn át và xóa đi tác động ban đầu hoặc làm giảm biên độ của tác động đó. Những kết quả này cho trường hợp Việt Nam phù hợp với những kết quả nghiên cứu ở các quốc gia khác.

Bảng 8. Kết quả hồi quy: Biến phụ thuộc: Cán cân thương mại 2

Các biến giải thích	Ngắn hạn			Dài hạn
	Độ trễ 0	Độ trễ 1	Độ trễ 2	
M2	1,206	-1,558		-0,352
GPD (So sánh giá năm 1994)	0,142	0,120	0,097	0,359
Tỉ giá hối đoái (VND/USD)	4,231	-2,303		1,928
Tổng kim ngạch nhập khẩu của Mỹ	0,015	0,143		0,158

Nguồn: Theo tính toán của tác giả.

(**); có ý nghĩa thống kê ở mức 1%.

Kết quả hồi quy này một lần nữa khẳng định thực tế là Việt Nam không phải là một “trường hợp đặc biệt” mà các lý thuyết kinh tế thông thường không thể giải thích được. Tình trạng hiện tại của cán cân thương mại mà Việt Nam đã trải qua trong nhiều năm là hậu quả của sự đầu tư quá mức, định giá tiền tệ quá cao, và chế độ tỉ giá hối đoái cứng nhắc.

VI. Ý NGHĨA CHÍNH SÁCH VÀ KẾT LUẬN

Trong khi tình trạng thâm hụt thương mại mà Việt Nam đang phải đối mặt trong nhiều thập kỷ thực sự là một vấn đề đáng lo ngại, các cơ quan chính phủ và dư luận vẫn chưa có những quan điểm chung về nguyên nhân và cách giải quyết cho vấn đề này. Những hiểu biết hiện hành về thâm hụt thương mại như một điều gì đó Việt Nam phải chấp nhận trong một thời gian dài, một mặt bởi mức phát triển thấp, hoặc mặt khác do hành vi chi tiêu quá mức cho các mặt hàng xa xỉ của người dân và những “sự phân công lao động không lành mạnh” giữa Việt Nam và các quốc gia khác trong khu vực, hiện vẫn chưa tìm thấy bất kỳ sự hỗ trợ lý thuyết hay thực nghiệm nào. Quan niệm sai lầm trên về thâm hụt thương mại có thể dẫn đến những chính sách ứng phó sai lầm, chẳng hạn như sử dụng các biện pháp hành chính để hạn chế nhập khẩu hàng xa xỉ, áp đặt quản lý ngoại hối đối với hàng nhập khẩu, hoặc theo đuổi một chính sách thay thế nhập khẩu dưới hình thức phát triển “công nghiệp phụ trợ”. Điều này cũng sẽ đánh lạc hướng sự chú ý tới việc giải quyết các nguyên nhân cơ bản của thâm hụt thương mại ở Việt Nam, những hậu quả của nó đối với vị trí cán cân thanh toán của Việt Nam và quan điểm lâu dài trong tương lai về tăng trưởng kinh tế. Sử dụng đầu tư công hiệu quả hơn, áp dụng một chế độ tỉ giá hối đoái dựa vào thị trường, thực hiện các biện pháp cải thiện môi trường kinh doanh và sức cạnh tranh xuất khẩu, là những biện pháp chính không những giúp Việt Nam giải quyết thâm hụt thương mại mà còn tăng cường sức cạnh tranh và sự ổn định của cả nền kinh tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Mohsen Bahmani-Oskooee & Marzieh Bolhasani (2008). The J-Curve: Evidence from commodity trade between Canada and the U.S. *Journal of Economic Finance*. (2008) Volume 32:207-225.

Bitzis, Paleologos, and Papazoglou (2008). The Determinants of the Greek Current Account Deficit: *The EMU Experience Journal of International and Global Economic Studies*, 1(1), June 2008.

Bui Truong Giang and Pham Sy An (2011). Vietnam's Trade Deficit: A View from the Economic Growth Pattern Angle. *Vietnam's Socio-Economic Development Review*, No. 66, June 2011.

David M. Gould, Roy J. Ruffin and M. D. Anderson (1996). Trade Deficits: Causes and Consequences. *Economic Review*. Federal Reserve Bank of Dallas Fourth Quarter 1996.

Elif Akbostanc (2002). *Dynamics of the Trade Balance: The Turkish J-Curve*. Middle East Technical University. ERC Working Papers in Economics 01/05. Department of Economics, 06531, Ankara, Turkey.

Eswar S. Prasad and Jeffery A. Gable, (1998). International Evidence on the Determinants of Trade Dynamics. *IMF Staff Papers* Vol. 45, No. 3 (September 1998).

Iman Sugema, (2005). *The Determinants of Trade Balance and Adjustment to the Crisis in Indonesia June 2005*. University of Adelaide. Centre for International Studies. Discussion Paper No. 0508.

K. Alec Chrystal and Geoffrey E. Woo (1988). *Are Trade Deficits a Problem?* Federal Reserve Bank of St Louis January/February 1988.

Martin Falk, (2008). Determinants of the Trade Balance in Industrialized Countries. *Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft (FIW) Research Report* N° 013 / Foreign Direct Investment. June 2008.

Nguyen Thi Ha Trang, Nguyen Ngoc Anh, Nguyen Dinh Chuc (2011). Imbalance Between Savings And Investment: Consequences

And Solutions. *Vietnam's Socio-Economic Development Review*, NO.67, September 2011.

Pham The Anh (2012). Fiscal Deficits: State of Play, Impact and Policy Implications. *Báo cáo Kinh tế vĩ mô 2012*. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Nhà xuất bản Tri Thức, Hà Nội, 2012.

Philip R. Lane, Gian Maria Milesi-Ferrettib (2002). External Wealth, the Trade Balance, and the Real Exchange Rate. *European Economic Review* 46 (2002). November 2002.

Prema-chandra Athukorala and Nobuaki Yamashita (2005). *Production Fragmentation and Trade Integration: East Asia in a Global Context*. A revised version of a paper presented at the workshop on Regional Integration with Particular Reference to Asia, Claremont McKenna College, Claremont, CA, USA, 25, February 2005.

Sulaiman D Mohammad, (2010). *Determinant of Balance of Trade: Case Study of Pakistan* *European Journal of Scientific Research* Vol.41 No.1 (2010), pp.13-20.

To Trung Thanh (2012). Trade Deficits: A View from the National Competitiveness and Economic Growth Paradigm. *Báo cáo Kinh tế vĩ mô 2012*. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Nhà xuất bản Tri Thức, Hà Nội, 2012.

Tu Thuy Anh (2011). The Relationship Between Trade Deficits and FDI in Vietnam. *Vietnam's Socio-Economic Development Review*, NO.65, March 2011.

Waliullah, Mehmood Khan Kakar, Rehmatullah Kakar and Wakeel Khan (2010). The Determinants of Pakistan's Trade Balance: An ARDL Cointegration Approach. *The Lahore Journal of Economics*. Vol. 15 No 1 (Summer 2010): pp. 1-26.

PHỤ LỤC

Kết quả hồi quy 1: Cân cân thương mại = kim ngạch xuất khẩu/kim ngạch nhập khẩu

Dependent Variable: LOG(TRADEBALANCE):

VERSION 2

Method: Least Squares

Date: 08/20/12 Time: 12:10

Sample (adjusted): 2001Q1 2011Q4

Included observations: 44 after adjustments

Convergence achieved after 11 iterations

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-22.27492	8.060617	-2.763426	0.0092
PDL01	1.205897	0.335410	3.595291	0.0010
PDL02	-2.764146	0.689926	-4.006438	0.0003
PDL03	0.119791	0.066765	1.794219	0.0817
PDL04	-0.022345	0.092907	-0.240511	0.8114
PDL05	4.230811	1.793114	2.359477	0.0242
PDL06	-6.533942	3.255303	-2.007168	0.0527
PDL07	0.015420	0.078953	0.195303	0.8463
PDL08	0.127334	0.128879	0.988012	0.3301
AR(2)	0.349977	0.162761	2.150255	0.0387

R-squared	0.457688	Mean dependent var	0.164250
Adjusted R-squared	0.314135	S.D. dependent var	0.098539
S.E. of regression	0.081607	Akaike info criterion	1.977081
Sum squared resid	0.226431	Schwarz criterion	1.571583
Log likelihood	53.49578	F-statistic	3.188288
Durbin-Watson stat	1.402335	Prob(F-statistic)	0.006696

Inverted AR Roots .59 -.59

Lag Distribution of LOG_M2REAL	i	Coefficient	Std. Error	t-Statistic
. *	0	1.20590	0.33541	3.59529
* .	1	-1.55825	0.36594	-4.25817

Sum of Lags	-0.35235	0.12974	-2.71593
----------------	----------	---------	----------

Lag Distribution of LOG_GDPR	i	Coefficient	Std. Error	t-Statistic
. *	0	0.14214	0.12060	1.17862
. *	1	0.11979	0.06676	1.79422
. *	2	0.09745	0.10787	0.90338

Sum of Lags	0.35937	0.20029	1.79422
----------------	---------	---------	---------

Lag Distribution	i	Coefficient	Std. Error	t-Statistic
------------------	---	-------------	------------	-------------

Kết quả hồi quy 2: Cân cân thương mại = kim ngạch xuất khẩu - kim ngạch nhập khẩu

**Dependent Variable: TRADEBALANCE:
VERSION1**

Method: Least Squares
Date: 08/20/12 Time: 12:10
Sample (adjusted): 2001Q2 2011Q4
Included observations: 43 after adjustments
Convergence achieved after 11 iterations

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-43592.60	7994.115	-5.453086	0.0000
PDL01	1.454946	0.317252	4.586096	0.0001
PDL02	-4.482678	0.616447	-7.271804	0.0000
PDL03	0.009350	0.003006	3.110779	0.0040
PDL04	0.001933	0.001488	1.299360	0.2034
PDL05	-3.079670	1.158393	-2.658571	0.0123
PDL06	3.663171	1.750846	2.092229	0.0447
PDL07	7.122320	2.081764	3.421291	0.0018
PDL08	-4.395213	1.404284	-3.129861	0.0038
PDL09	0.001038	0.000840	1.235767	0.2258
PDL010	0.001628	0.001096	1.484774	0.1477
AR(2)	0.487631	0.148817	3.276714	0.0026
R-squared	0.816589	Mean dependent var	-2065.709	
Adjusted R-squared	0.751508	S.D. dependent var	1848.552	
S.E. of regression	921.4848	Akaike info criterion	16.72078	
Sum squared resid	26323161	Schwarz criterion	17.21227	
Log likelihood	-347.4967	F-statistic	12.54721	
Durbin-Watson stat	1.856184	Prob(F-statistic)	0.000000	
Inverted AR Roots	.70	-.70		
Lag Distribution of M2REAL	i	Coefficient	Std. Error	t-Statistic
. *	0	1.45495	0.31725	4.58610
* .	1	-3.02773	0.33657	-8.99595
Sum of Lags		-1.57279	0.21873	-7.19041
Lag Distribution of GDPR	i	Coefficient	Std. Error	t-Statistic
. *	0	0.00742	0.00375	1.97983
. *	1	0.00935	0.00301	3.11078
. *	2	0.01128	0.00291	3.87858
. *	3	0.01322	0.00351	3.76544
Sum of Lags		0.04127	0.01145	3.60382
Lag Distribution	i	Coefficient	Std. Error	t-Statistic

THẶNG DƯ CÂN CÂN THANH TOÁN VÀ GIA TĂNG DỰ TRỮ NGOẠI HỐI - RỦI RO TỪ GÓC NHÌN BỘ BA BẤT KHẢ THI

TS. Tô Trung Thành
Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội

I. DẪN NHẬP

Thặng dư cân cân thanh toán là một trong những điểm sáng hiếm hoi của kinh tế vĩ mô năm 2012. Do tổng cầu suy giảm nên cán cân thương mại đã chuyển từ nhập siêu sang xuất siêu 284 triệu USD (năm đầu tiên xuất siêu trong vòng 20 năm), trong khi nền kinh tế tiếp tục thu hút được kiều hối ở quy mô lớn (khoảng 10 tỷ USD) và các dòng vốn trên tài khoản vốn (FDI giải ngân khoảng 11 tỷ USD, ODA giải ngân khoảng 3,6 tỷ USD). Các biện pháp chống đô la hóa duy trì từ đầu năm 2011 cũng đã khiến khoản mục lỗi và sai sót trong bảng cân đối tổng thể giảm xuống. Theo đó, cán cân thanh toán 2012 dự kiến thặng dư 10 tỷ USD (tương đương với mức cao kỷ lục của năm 2007 khi Việt Nam là điểm nóng thu hút các dòng vốn trực tiếp và gián tiếp từ thế giới gắn với việc trở thành thành viên chính thức của WTO), so với 2,6 tỷ USD thặng dư của năm 2011 và thâm hụt 1,77 tỷ USD của năm 2010. Đi kèm với thặng dư tổng thể, dự trữ ngoại hối cũng đã gia tăng nhanh, từ mức khoảng 14 tỷ USD cuối năm 2011 đã lên tới khoảng 24-25 tỷ USD cuối năm 2012, đáp ứng được 12 tuần nhập khẩu, cao hơn mức dự trữ kỷ lục của năm 2008. Tuy nhiên, những ứng xử với các dòng vốn vào ra nền kinh tế trong những năm 2007-2008 được rất nhiều nghiên cứu chỉ ra là chưa có hiệu quả cao và tác động lâu dài đến lạm phát và bất ổn kinh tế vĩ mô những năm tiếp theo là một bài học không cũ cho năm 2012, khi nền kinh tế đạt được thặng dư cũng như dự trữ ngoại hối ở mức cao tương đương, thậm chí là hơn so với giai đoạn 2007-2008.

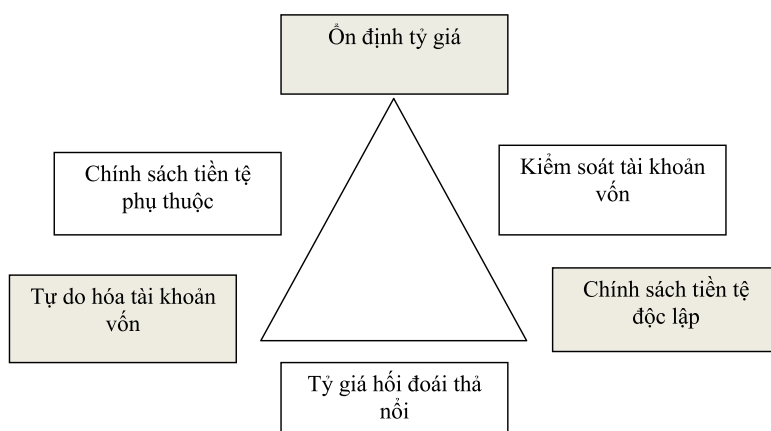
Bài viết này sẽ đánh giá cách ứng xử với thặng dư cán cân thanh toán (các biện pháp trung hòa) dưới góc nhìn của lý thuyết Bộ ba bất khả thi, để từ đó nhận diện những rủi ro có thể xảy ra đối với nền kinh tế trong năm 2013. Bài viết được chia thành các nội dung chính: (i) giới thiệu đôi nét về lý thuyết bộ ba bất khả thi và lựa chọn các chính sách liên quan của Việt Nam, (ii) phân tích diễn biến thanh khoản NHNN từ quá trình can thiệp vào thị trường ngoại hối của NHNN và đánh giá hiệu quả các biện pháp trung hòa (quản lý thanh khoản) của NHNN, (iii) nhận diện những rủi ro từ các biện pháp trung hòa, có gắn với vấn đề bộ ba bất khả thi tại Việt Nam, và (iv) đề xuất một số khuyến nghị chính sách quan trọng.

II. MÔ HÌNH BỘ BA BẤT KHẢ THI TẠI VIỆT NAM

Dựa vào mô hình Muldell-Fleming ở trên, Krugman (1979) và Frankel (1999) đã phát triển lên thành lý thuyết bộ ba bất khả thi. Lý thuyết này phát biểu rằng: một quốc gia không thể đồng thời đạt được cùng một lúc ba mục tiêu chính sách vĩ mô là: (i) ổn định tỷ giá, (ii) tự do hóa tài khoản vốn và (iii) chính sách tiền tệ độc lập; trong đó, *chính sách tiền tệ độc lập* được hiểu là khả năng NHTW có thể chủ động thực thi các công cụ chính sách tiền tệ thích hợp với các mục tiêu đã xác định - ví dụ khi nền kinh tế quá nóng, NHTW có thể tăng lãi suất và giảm cung tiền; hay khi nền kinh tế suy thoái, NHTW có thể giảm lãi suất và tăng cung tiền, mà không bị tác động và ảnh hưởng bởi các yếu tố khác như biến động dòng vốn vào ra nền kinh tế. Chính sách tiền tệ độc lập cho phép gia tăng hiệu quả chính sách khi các công cụ chính sách đưa ra có thể tác động đến kết quả của nền kinh tế theo định hướng mục tiêu mong muốn.

Những ràng buộc mục tiêu chính sách trên có thể được thể hiện thông qua tam giác Bộ ba bất khả thi (Hình 1), ba đỉnh của tam giác thể hiện ba mục tiêu đáng mong muốn của các quốc gia, nhưng đó là nhiệm vụ “bất khả thi”.

Hình 1. Tam giác Bộ ba bất khả thi



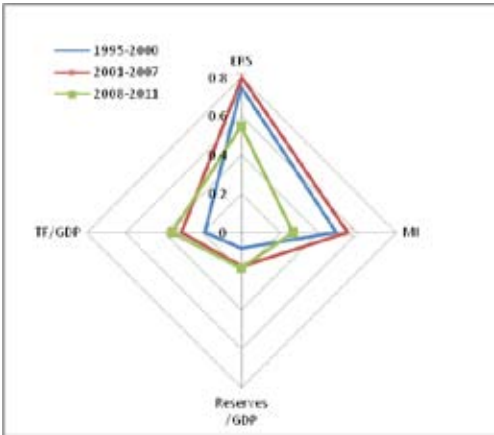
Trên thế giới, một số quốc gia ở một số thời điểm đã lựa chọn chính sách theo các cạnh của tam giác Bộ ba bất khả thi. Tuy nhiên, theo Frankel (1999) các quốc gia có thể lựa chọn cơ chế tỷ giá bán ổn định (half-stability) và chính sách tiền tệ bán độc lập (half-independence) để hội nhập sâu hơn vào tài chính toàn cầu. Điều này cũng có nghĩa, lý thuyết bộ ba bất khả thi trong thực tế được mở rộng hơn theo nghĩa là không nhất thiết các quốc gia phải lựa chọn chính sách theo các cạnh của tam giác Bộ ba bất khả thi, mà có thể lựa chọn các tam giác nằm ở phía trong tam giác này - được gọi là mô hình *trung dung* - theo đó có sự kết hợp giữa kiểm soát tài khoản vốn ở mức độ vừa phải, cho phép tỷ giá biến động trong một giới hạn cho phép để có được sự độc lập chính sách tiền tệ ở một mức độ nhất định, tùy theo mục tiêu ở những thời điểm khác nhau của các quốc gia.

Việc lựa chọn mô hình chính sách *trung dung* trong ràng buộc Bộ ba bất khả thi có mối quan hệ rất mật thiết với dự trữ ngoại hối, đặc biệt là ở các quốc gia đang phát triển và mới nổi (xem Aizenman, Chinn, Ito (2008)). NHTW các quốc gia phải can thiệp với thị trường ngoại hối thông qua gia tăng hay sử dụng dự trữ ngoại hối khi những dòng vào ra đảo chiều để giữ ổn định tỷ giá ở mức độ mong muốn. Nghiên cứu của Aizenman, Chinn, Ito (2008) cũng cho thấy những năm 1990-2000, các nước mới nổi, đặc biệt là ở châu Á, có xu hướng gia tăng mạnh dự

trữ ngoại hối để đảm bảo sự lựa chọn trung dung ở mức độ trung bình của các chỉ tiêu chính sách Bộ ba bất khả thi. Nếu các biện pháp trung hòa được sử dụng hiệu quả thì vai trò của dự trữ ngoại hối là rất lớn, cho phép các nước linh hoạt hơn trong việc lựa chọn các mô hình trung dung, cũng như giảm nhẹ được sự đánh đổi giữa các mục tiêu chính sách, đặc biệt là giữa ổn định tỷ giá và độc lập chính sách tiền tệ. Tuy nhiên, chi phí của việc gia tăng dự trữ ngoại hối và các biện pháp trung hòa có thể ảnh hưởng đến sự bền vững của mô hình trung dung tại các quốc gia.

Đối với Việt Nam, để đánh giá tam giác bộ ba bất khả thi và làm rõ hơn sự đánh đổi giữa các mục tiêu chính sách trong ràng buộc bộ ba bất khả thi, tác giả đã xây dựng mô hình “kim cương” phát triển từ phương pháp của Aizenman, Chinn, Ito (2008) trên cơ sở số liệu có thể tiếp cận được (xem thêm Tô Trung Thành (2013b)).

Hình 2. Lựa chọn chính sách trong bộ ba bất khả thi

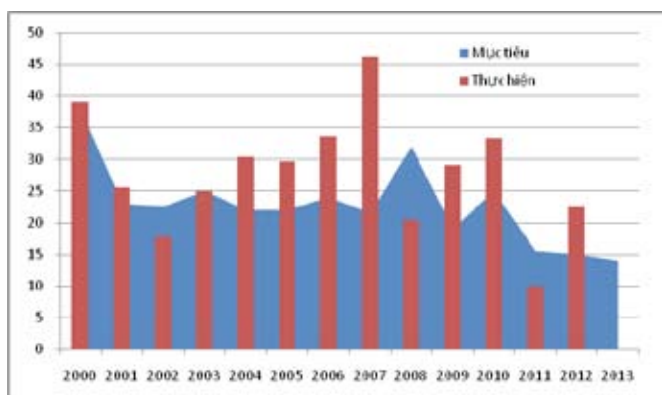


Ghi chú: ERS: thể hiện mức độ ổn định của tỷ giá, MI: thể hiện mức độ độc lập của chính sách tiền tệ, TF/GDP: thể hiện mức độ mở tài chính của nền kinh tế, Reserves/GDP: tỷ lệ dự trữ ngoại hối/GDP; các chỉ số được tính theo phương pháp của Aizenman, Chinn và Ito (2008) và được chuẩn hóa (normalized) từ 0-1 (xem Tô Trung Thành (2013b)).

Hình 2 cho thấy trong giai đoạn 1995-2000, độ mở về tài chính còn thấp, các biện pháp kiểm soát tài khoản vốn vẫn còn chặt chẽ nên một mặt tỷ giá được giữ ổn định ở mức cao, mặt khác Việt Nam vẫn giữ được tính độc lập nhất định về chính sách tiền tệ. Trong giai đoạn, 2001-2007, Việt Nam đã có lựa chọn mở cửa hơn về tài chính với việc gỡ bỏ nhiều quy định pháp lý về chuyển các dòng vốn quốc tế nhưng vẫn tiếp tục theo đuổi mục tiêu tỷ giá ổn định đi kèm với dự trữ ngoại hối gia tăng mạnh (từ trung bình 8% GDP giai đoạn 1993-2000 tăng lên trung bình trên 18% GDP giai đoạn 2001-2007). Điều này chỉ ra rằng, nói lỏng kiểm soát tài khoản vốn đã thu hút được rất nhiều các dòng vốn vào, NHNN đã kiểm soát tỷ giá bằng cách mở rộng quy mô dự trữ ngoại hối. Tuy nhiên, mô hình “kim cương” chỉ ra rằng mặc dù NHNN gia tăng dự trữ ngoại hối và đẩy khối lượng tiền đồng lớn ra nền kinh tế để giữ tỷ giá ổn định nhưng mức độ độc lập của chính sách tiền tệ không bị suy giảm, thậm chí tăng nhẹ so với giai đoạn trước; cho thấy NHNN đã trung hòa dòng vốn ngoại tương đối có hiệu quả và chưa gánh chịu nhiều hệ lụy và chi phí (do quy mô các dòng vào ra chưa lớn và dễ kiểm soát). Điều này thống nhất với lý thuyết cho rằng nếu trung hòa có hiệu quả thì can thiệp thông qua dự trữ ngoại hối là một biến số có thể giảm nhẹ được sự đánh đổi giữa các mục tiêu trong tam giác bất khả thi (tam giác lựa chọn của các quốc gia có thể nói rộng ra các đỉnh ở một mức độ nhất định).

Tuy nhiên, giai đoạn sau năm 2007 chứng kiến những thay đổi lớn trong xử lý bộ ba bất khả thi tại Việt Nam. Trong khi tỷ lệ dự trữ ngoại hối/GDP không có thay đổi lớn (vẫn giữ ở mức trung bình 18% GDP), sự gia tăng độ mở tài chính và nói lỏng kiểm soát các dòng vốn chuyển đã khiến NHNN phải hi sinh sự ổn định về tỷ giá ở mức độ cao. Theo nguyên tắc Bộ ba bất khả thi, do hai chỉ số mục tiêu chính sách trên có biến động ngược chiều thì chỉ số còn lại (MI) có thể giữ được ổn định. Tuy nhiên, trên thực tế, mô hình “kim cương” cho thấy mức độ độc lập về chính sách tiền tệ đã giảm rất mạnh và khiến cho tam giác lựa chọn chính sách của Việt Nam trở nên nhỏ hơn (thu hẹp hơn) nhiều so với giai đoạn trước, đồng thời không cân xứng - khuyết thiếu và xa rời hơn chỉ số độc lập chính sách tiền tệ.

Hình 3. Mức tăng M2 thực tế và mục tiêu (%/năm)



Nguồn: NHNN.

Một cách đánh giá nhanh tính độc lập của chính sách tiền tệ là có thể so sánh giữa định hướng chỉ tiêu về M2 và mức cung tiền trong thực tế. Hình 3 cho thấy, trong giai đoạn trước năm 2005, giữa M2 kế hoạch và thực tế chênh lệch ở mức tương đối thấp, phản ánh khả năng kiểm soát cung tiền theo đúng kế hoạch của NHNN. Tuy nhiên, từ năm 2007, chênh lệch giữa M2 mục tiêu và M2 thực tế đã gia tăng rất mạnh. Trong năm 2007, trong khi mục tiêu M2 chỉ ở mức 20-23% thì M2 thực tế gấp 2 lần (46,12%), và các năm tiếp theo chênh lệch đã giảm xuống nhưng vẫn ở mức rất cao (trên dưới 10%).

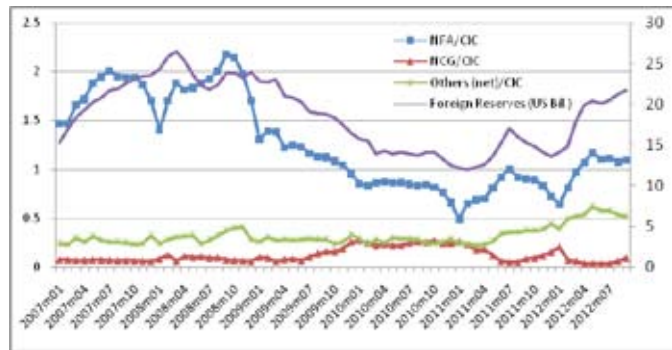
Như vậy, trong giai đoạn hiện nay, sự đánh đổi giữa các mục tiêu chính sách đã trở nên “đau đớn” hơn, sự lựa chọn chính sách đối diện với ràng buộc Bộ ba bất khả thi ở cường độ lớn, không gian (dự địa) chính sách thu hẹp hơn, đặc biệt là chính sách tiền tệ. Điều này cũng phản ánh các biện pháp trung hòa dòng vốn của NHNN trong giai đoạn này là không có hiệu quả cao.

III. ĐÁNH GIÁ CÁC BIỆN PHÁP TRUNG HÒA TRONG QUÁ TRÌNH XỬ LÝ BỘ BA BẤT KHẢ THI

Kết quả nghiên cứu trên cho thấy, các mục tiêu chính sách đạt được trong Bộ ba bất khả thi tại Việt Nam phụ thuộc nhiều vào hiệu quả của các biện pháp trung hòa dòng vốn. Trong phần này, tác giả sẽ phân tích thực trạng thanh khoản của bảng cân đối tiền tệ NHNN có liên quan

đến việc sử dụng dự trữ ngoại hối để theo đuổi tỷ giá ổn định và đánh giá khả năng quản lý thanh khoản của NHNN thông qua các biện pháp trung hòa.

Hình 4. Thực trạng thanh khoản NHNN và dự trữ ngoại hối



Nguồn: Tính toán của tác giả từ nguồn số liệu của IFS (IMF) và NHNN.

Dư thừa thanh khoản năm 2012 chủ yếu do tăng dự trữ để ổn định tỷ giá

Để đánh giá nguyên nhân dư thừa (thiếu hụt) thanh khoản tại NHNN, tác giả so sánh ba nguồn gốc của thanh khoản NHNN là: i) thay đổi dự trữ ngoại hối ròng (Tài sản nước ngoài ròng, NFA) - đây chính là nguyên nhân liên quan đến việc thực thi chính sách tỷ giá, và từ đó, liên quan đến vấn đề xử lý Bộ ba bất khả thi, ii) tín dụng ròng đối với Chính phủ (NCG-Net Credit to Government) và iii) các khoản khác (ròng) - 3 yếu tố tự định bên tài khoản Có của Bảng cân đối tiền tệ NHNN rút gọn. Các yếu tố này được tính tỷ lệ trên tổng số tiền mặt lưu thông (CIC-Currency in Circulation) - là yếu tố tự định bên tài khoản Nợ của Bảng cân đối tiền tệ. Tỷ lệ này nếu mang giá trị dương sẽ phản ánh thanh khoản đã được tạo ra bởi yếu tố phân tích, nếu lớn hơn 1 phản ánh dư thừa thanh khoản chủ yếu được gây ra bởi yếu tố phân tích, và nếu mang giá trị âm thì phản ánh yếu tố phân tích đã hấp thụ thanh khoản (ví dụ, nếu tiền gửi của Chính phủ tại NHNN lớn hơn các trái phiếu Chính phủ mà NHNN nắm giữ, khoản mục tín dụng ròng đối với Chính phủ có vai trò hấp thụ thanh khoản thay vì tạo ra thanh khoản).

Hình 4 cho thấy, cả ba yếu tố (thay đổi tài sản nước ngoài ròng, tín dụng ròng đối với Chính phủ và các khoản khác ròng) đều là các nguồn gốc tạo thành khoản cho NHNN. Tuy nhiên, yếu tố quan trọng nhất tạo thành khoản là Tài sản nước ngoài ròng (NFA) do tỷ lệ tính được luôn ở mức rất cao so với các yếu tố khác. Trong đó, có thể nhận thấy ngoại trừ giai đoạn 2010-2011, còn lại trong phần lớn thời gian nghiên cứu, tỷ lệ NFA/CIC có giá trị lớn hơn 1, phản ánh thay đổi dự trữ ngoại hối là nguyên nhân cơ bản dẫn đến dư thừa thanh khoản NHNN tại Việt Nam.

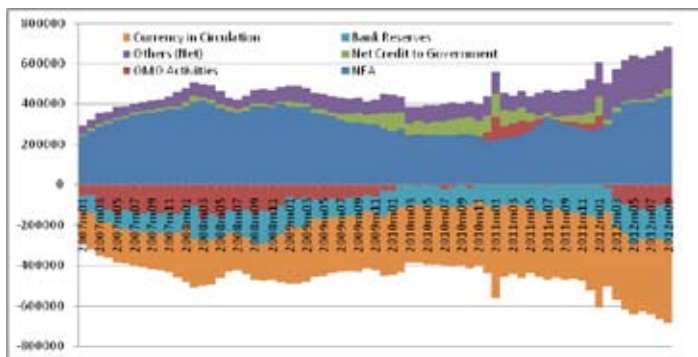
Trong năm 2012, tỷ lệ NFA/CIC đã tăng trở lại lên trên 1 phản ánh những diễn biến thuận lợi hơn trên thị trường ngoại hối. Cụ thể, sau gần 1 năm thực thi chính sách tiền tệ và tài khóa chặt chẽ từ NQ 11 (tháng 2/2011), tổng cầu nền kinh tế suy giảm, nhập siêu đã giảm mạnh và không còn căng thẳng. Theo TCTK, năm 2012 Việt Nam xuất siêu 284 triệu USD (năm đầu tiên xuất siêu hàng hóa kể từ năm 1993), so với mức nhập siêu trên dưới 10 tỷ USD trong ba năm gần đây. Ngoài ra, các biện pháp chống đô la hóa có tác dụng đáng kể (tỷ lệ đô la hóa (tiền gửi ngoại tệ/tổng phương tiện thanh toán) giảm xuống còn 12,3% từ mức 15,8% vào cuối năm 2011), trong khi kiều hối và các khoản mục tài khoản vốn (FDI và ODA giải ngân) vẫn gia tăng. NHNN đã mua được trên 10 tỷ USD, tăng được dự trữ ngoại hối lên 24-25 tỷ USD và cán cân thanh toán thặng dư khoảng 10 tỷ USD. Độ lớn và những diễn biến liên tục của tỷ lệ NFA/CIC cũng như cường độ và tần suất thay đổi của dự trữ ngoại hối trong Hình 4 chỉ ra rằng trong năm 2012, NHNN đã can thiệp mạnh vào thị trường ngoại hối để giữ tỷ giá danh nghĩa trong biên độ cho phép, và đây là nguyên nhân cơ bản dẫn đến dư thừa thanh khoản NHNN.

Các biện pháp trung hòa quản lý thanh khoản NHNN thiếu hiệu quả

Về lý thuyết, trong trường hợp có dư thừa thanh khoản, NHNN có thể áp dụng các biện pháp trung hòa “truyền thống” để hấp thụ thanh khoản như: (i) bán tín phiếu NHNN hoặc nghiệp vụ hợp đồng mua lại trên thị trường mở (biện pháp trung hòa mang tính thị trường); (ii) bán tín phiếu NHNN bắt buộc với lãi suất thấp hơn của thị trường (biện

pháp trung hòa phi thị trường), (iii) phối hợp quản lý thanh khoản với Chính phủ⁹³. Những biện pháp trên có tác dụng làm giảm tài sản trong nước ròng (NDA), bù lại phần gia tăng NFA (do tăng dự trữ ngoại hối) và giữ cho lượng tiền cơ sở (tiền mặt lưu thông và tiền gửi của NHTM tại NHNN) không thay đổi. Tuy nhiên, trong trường hợp quy mô can thiệp quá lớn và/hoặc chi phí trung hòa thông qua thị trường mở quá cao, NHNN có thể sử dụng các biện pháp không truyền thống và mang tính bổ sung như tăng tỷ lệ dự trữ bắt buộc (biện pháp can thiệp phi thị trường). Biện pháp trung hòa này mặc dù không giải quyết được thanh khoản của NHNN (tiền cơ sở vẫn tăng lên do NFA gia tăng), nhưng có tác dụng giảm số nhân tiền (mm) và theo đó có thể kiểm soát được cung tiền M2 ra nền kinh tế.

Hình 5. Quản lý thanh khoản của NHNN



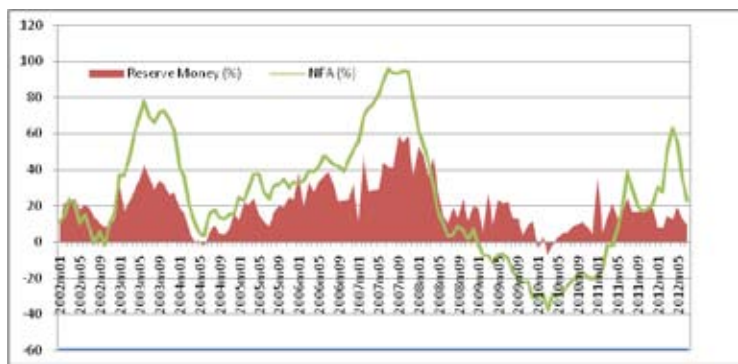
Nguồn: IFS (IMF), NHNN, và tính toán của tác giả.

Hình 5 cho thấy, trong giai đoạn tài sản nước ngoài ròng gia tăng mạnh năm 2007-2008, NHNN hấp thụ thanh khoản chủ yếu bằng các biện pháp trung hòa trên thị trường mở. Theo WB (2007), NHNN đã hút về 11-14 nghìn tỷ đồng (688-875 triệu USD) mỗi tuần từ lưu thông từ tháng 5 năm 2007. Cho đến cuối năm 2007, con số này đã tăng lên 15-16,5 nghìn tỷ (938-1.031 tỷ USD). Đặc biệt là từ tháng 3/2008, NHNN

⁹³Ví dụ Bộ Tài chính có thể đồng ý phát hành và bán trái phiếu Chính phủ nhiều hơn mức cần thiết để tài trợ thâm hụt ngân sách và giữ phần vượt trội tại NHNN dưới hình thức tiền gửi. Khoản mục này không tạo thanh khoản nếu được giữ tại tài khoản ở NHNN và không sử dụng trong thị trường nội địa. Hoặc có thể gia tăng lượng tiền gửi của Chính phủ ở NHNN (thay vì gửi ở các NHTM) để khoản mục tín dụng ròng cho Chính phủ mang dấu âm.

phát hành 20,300 tỷ đồng tín phiếu NHNN bắt buộc kỳ hạn một năm với lãi suất 7,8% và sau đó tăng lãi suất lên 13% vào tháng 7. Đây là một biện pháp can thiệp phi thị trường vì lãi suất tín phiếu NHNN thấp hơn so với lãi suất của thị trường (lãi suất liên ngân hàng).

Hình 6. Tăng trưởng tiền dự trữ và tài khoản nước ngoài ròng



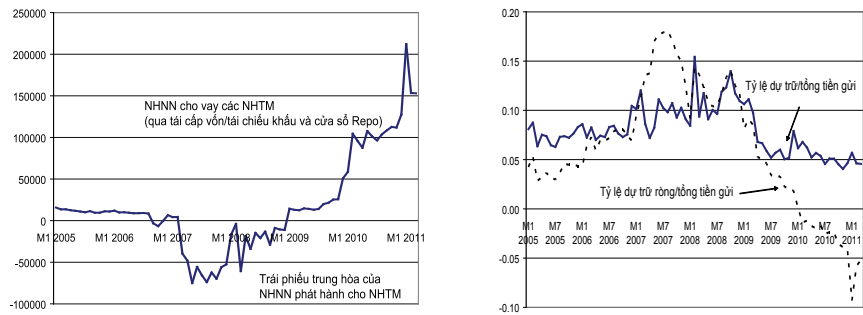
Nguồn: IFS (IMF), NHNN, và tính toán của tác giả

Tuy nhiên, các biện pháp trung hòa không có hiệu quả. Hình 5 cho thấy trong giai đoạn này, mặc dù lượng tiền hút về trên thị trường mở ở mức rất lớn nhưng tiền dự trữ của NHTM (thanh khoản NHNN) và lượng tiền cơ sở không có dấu hiệu suy giảm hoặc vẫn giữ nguyên như ở giai đoạn trước, thậm chí còn gia tăng mạnh. Đây cũng chính là nguyên nhân khiến cung tiền và tín dụng của nền kinh tế tăng đột biến vào năm 2007-2008 và hệ quả là lạm phát tăng vọt (từ 6,7% năm 2006 lên 12,6% năm 2007 và trên 20% năm 2008). Hình 6 thể hiện tỷ lệ tăng trưởng tiền dự trữ (hay tiền cơ sở, bao gồm tiền mặt lưu thông và tiền gửi của các NHTM tại NHNN) và tỷ lệ tăng trưởng của tài sản nước ngoài ròng (NFA), theo đó, có sự liên hệ khá chặt chẽ giữa biến động của tài sản nước ngoài ròng và mức tăng tiền cơ sở, phản ánh những can thiệp mạnh vào thị trường ngoại hối không được trung hòa hiệu quả khiến cho tốc độ tăng tiền cơ sở vẫn gia tăng ở mức rất nhanh.

Trong giai đoạn 2009-2011, tài khoản nước ngoài ròng (NFA) giảm, NHNN phải can thiệp bằng cách bán ngoại tệ từ dự trữ ngoại hối. Để trung hòa và tạo thanh khoản tốt hơn cho hệ thống, NHNN chủ yếu đã

sử dụng công cụ tái cấp vốn, bơm ròng trên TT mở và tăng tín dụng ròng cho Chính phủ (xem Hình 5 và Hình 7)⁹⁴. Hình 5 cho thấy, khối lượng các khoản tái cấp vốn, bơm ròng qua thị trường mở và tín dụng ròng cho Chính phủ đã vượt quá khối lượng cần thiết để trung hòa việc bán ngoại tệ từ dự trữ ngoại hối cho các NHTM, lượng tiền cơ sở vẫn trong xu thế mở rộng hơn. Hình 6 cũng chỉ ra rằng, trong giai đoạn 2009-2011, mặc dù tỷ lệ tăng trưởng NFA giảm mạnh và mang dấu âm (phản ánh can thiệp bán ngoại hối), nhưng tốc độ tăng trưởng của tiền cơ sở vẫn duy trì ở mức cao (ngoại trừ một vài tháng trong nửa đầu năm 2010).

Hình 7. Khoản vay và cho vay của NHNN đối với các NHTM **Hình 8. Tỷ lệ dự trữ và tỷ lệ dự trữ ròng của các NHTM (% tiền gửi)**



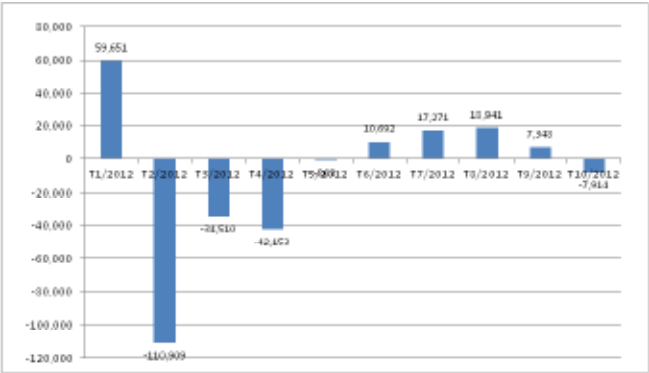
Nguồn: Chiết xuất từ Riedel and Phạm (2011)

Từ đầu năm 2012, tài khoản nước ngoài ròng (NFA) lại gia tăng cùng với dự trữ ngoại hối, dư thừa thanh khoản NHNN quay trở lại, và TT mở lại được sử dụng triệt để để trung hòa và đã hút được một lượng lớn tiền đồng về (xem Hình 5). Không những sử dụng nghiệp vụ hợp đồng kỳ hạn, bắt đầu từ 15/3, NHNN đã phát hành tín phiếu NHNN để tăng cường hút tiền về. Theo Reuters, riêng trong 6 tháng

⁹⁴Trên thị trường mở, các mức lãi suất của các hợp đồng kỳ hạn (repos) được NHNN đặt ở mức thấp hơn lãi suất trên thị trường (thậm chí thấp hơn cả mức lãi suất liên ngân hàng) tạo điều kiện cho các NHTM, đặc biệt là các NH lớn kiếm lời từ chênh lệch lãi suất (tiếp cận thị trường mở lãi suất rẻ và cho vay lại trên thị trường liên ngân hàng, mua trái phiếu Chính phủ và bán kỳ hạn cho NHNN với lãi suất thấp). Do đó, các NHTM đã vay ròng với quy mô lớn, vượt quá mức tiền gửi dự trữ tại NHNN vào cuối năm 2010 và đã vô hiệu tầm đệm thanh khoản mà các khoản dự trữ ngân hàng đem lại. Đây là nguyên nhân dẫn đến khó khăn thanh khoản lớn và xuất phát điểm của các cuộc đua lãi suất trong năm 2011 khi tháng 4/2011 - NHNN đã phải tăng lãi suất thị trường mở từ 7 lên 15% do lo ngại lạm phát khiến ích lợi của việc vay dự trữ bị xóa bỏ.

đầu năm, NHNN đã thực hiện hút ròng 60,542 tỷ đồng qua nghiệp vụ hợp đồng kỳ hạn và khoảng 106,939 tỷ đồng thông qua phát hành tín phiếu NHNN. Còn theo báo cáo của NHNN, trong 6 tháng đầu năm, NHNN đã hút ròng 118,332 tỷ đồng trên TT mở để trung hòa lượng ngoại hối mua vào (Xem Hình 9). Mặc dù trong quý 3, NHNN đã bơm ròng ra 43,560 tỷ đồng, nhưng không phải với mục đích đảm bảo thanh khoản của hệ thống mà chủ yếu là thanh toán lượng tín phiếu đến hạn lên đến 36,067 tỷ đồng. Tính toán từ số liệu của Reuteur, tính từ 15/3 đến hết năm 2012, NHNN đã phát hành tổng cộng 172,964 tỷ đồng tín phiếu NHNN (tương đương với 8,3 tỷ USD).

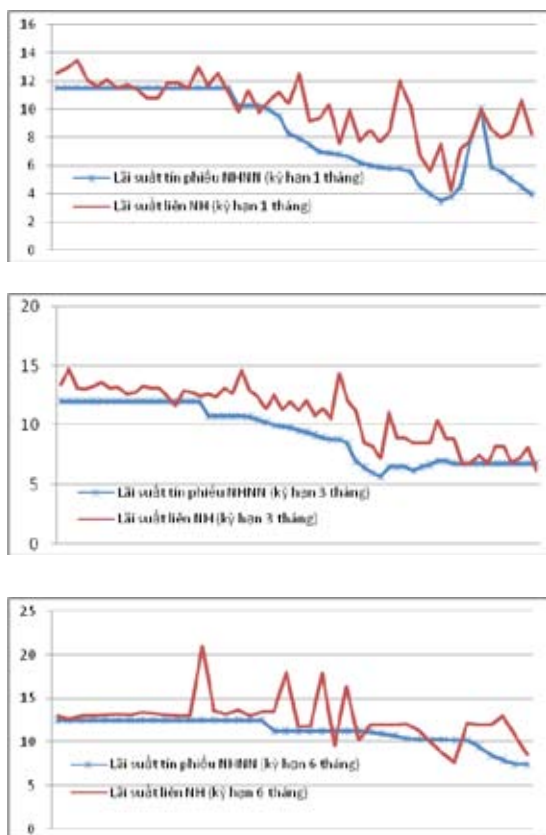
Hình 9. Lượng tiền bơm hút trên thị trường mở năm 2012



Nguồn: Học viện Ngân hàng (2012).

Hình 10 cho thấy lãi suất của tín phiếu NHNN có mối liên hệ chặt chẽ với lãi suất liên ngân hàng phản ánh biện pháp vô hiệu hóa này có tính thị trường. Hiện tượng lãi suất tín phiếu NHNN thấp hơn nhiều so với lãi suất liên ngân hàng trong suốt năm 2012 một mặt phản ánh tính ít rủi ro hơn, mặt khác phản ánh các ngân hàng có lượng vốn dư thừa lớn nhưng hạn chế cho vay các ngân hàng nhỏ trên thị trường liên ngân hàng do lo ngại rủi ro nợ xấu. Tuy nhiên, cả Hình 5 và 6 đều cho thấy hiệu quả của các biện pháp trung hòa trong năm 2012 cũng chưa cao do tiền dự trữ của các NHTM tại NHNN và lượng tiền cơ sở vẫn ở quy mô tương đối lớn và vẫn gia tăng ở mức độ cao.

Hình 10. Lãi suất tín phiếu NHNN và lãi suất liên ngân hàng năm 2012



Nguồn: Reuteur.

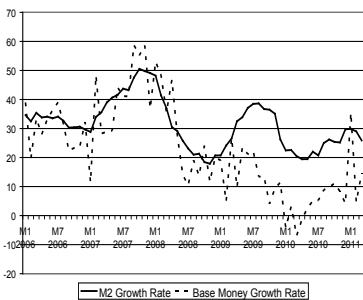
Ghi chú: trục ngang là các đợt phát hành kéo dài từ 15/3 đến 21/11/2012.

Bên cạnh các biện pháp can thiệp truyền thống trên thị trường mở, NHNN cũng đã có một số công cụ bổ sung để tiết giảm cung tiền, cụ thể là gia tăng tỷ lệ dự trữ bắt buộc trong giai đoạn 2007-2008⁹⁵. Tuy nhiên Hình 11 cho thấy số nhân tiền (mm) trong phần lớn các tháng giai đoạn 2007-2008 vẫn không có dấu hiệu giảm, thậm chí gia tăng, phản

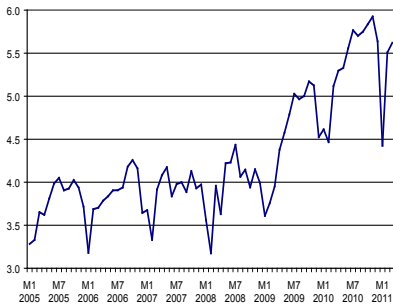
⁹⁵Từ tháng 6 năm 2007, với tiền gửi dưới 12 tháng: tỷ lệ dự trữ bắt buộc tăng từ 5-10%; tiền gửi từ 12-24 tháng: tỷ lệ dự trữ bắt buộc tăng từ 2-4%. Trong 7 tháng đầu năm 2008, NHNN tiếp tục tăng tỷ lệ dự trữ bắt buộc ở các loại tiền gửi lên 1%. NHNN cũng đã tăng mạnh các mức lãi suất chính sách với kỳ vọng giảm được số nhân tiền, lãi suất cơ bản tăng từ 8,75% - 12% - 14%/năm, lãi suất tái cấp vốn tăng từ 6,5% - 7,5% - 13% - 15%/năm, lãi suất tái chiết khấu tăng từ 4,5% - 6% - 11% - 13%/năm.

ánh các biện pháp hỗ trợ của NHNN cũng không có hiệu quả. Lý do là công cụ này được sử dụng trong khi mức dự trữ dư thừa của các NHTM đang rất lớn, hệ quả của các biện pháp can thiệp vô hiệu hóa trước đó, vì thế các NHTM không còn chịu áp lực từ quy định dự trữ bắt buộc⁹⁶ (xem Hình 12).

Hình 11. Tỷ lệ tăng trưởng tiền cơ sở và cung tiền



Hình 12. Số nhân tiền tệ



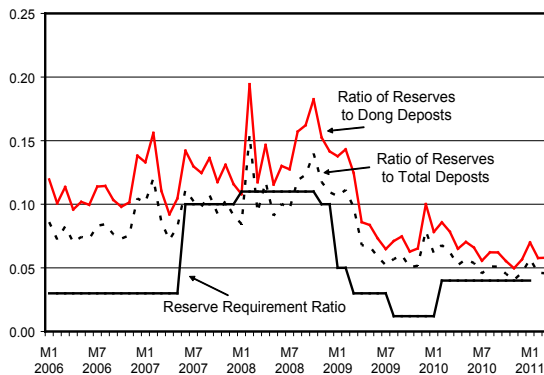
Nguồn: Chiết xuất từ Riedel và Phạm (2011).

Từ năm 2009-2011, số nhân tiền tăng nhanh đáng kể do tỷ lệ dự trữ bắt buộc và tỷ lệ dự trữ dư thừa suy giảm rất mạnh (xem Hình 12). Các biện pháp can thiệp trung hòa trên thị trường mở không hiệu quả (lượng tiền cơ sở vẫn gia tăng) cùng với số nhân tiền gia tăng mạnh đã khiến cho tốc độ tăng cung tiền trong giai đoạn này vẫn ở mức rất cao.

⁹⁶Đối với biện pháp gia tăng dự trữ bắt buộc (đã được sử dụng trong giai đoạn 2007-2008), mặc dù đây là một công cụ mạnh để giảm cung tiền và về lý thuyết, nó được coi là một biện pháp mang lại kết quả tương tự như gia tăng kiểm soát dòng chu chuyển vốn ra vào nền kinh tế (xem Reinhart và Reinhart 1999), theo đó tính độc lập của chính sách tiền tệ sẽ cao hơn (theo ràng buộc bộ ba bất khả thi). Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy công cụ này không phải lúc nào cũng hiệu quả để trung hòa các dòng vốn. Các NHTM có thể đã tăng tỷ lệ dự trữ, hệ quả của những biện pháp trung hòa trước đây trên thị trường mở, vì thế, gia tăng tỷ lệ dự trữ bắt buộc không có nhiều tác dụng đến tỷ lệ dự trữ của NHTM. Các vấn đề của hiệu lực chính sách tiền tệ cũng như của hệ thống tài chính ngân hàng chưa phát triển cũng có thể khiến tác động của công cụ dự trữ bắt buộc không cao. Ngoài ra, biện pháp này nếu lạm dụng có thể bóp méo tài chính (financial distortion), cản trở sự phát triển của thị trường trái phiếu và thay đổi hành vi của ngân hàng. Sự phát triển của thị trường nợ chính phủ có thể bị ảnh hưởng do việc phát hành chứng chỉ nợ NHNN thay vì trái phiếu Kho bạc hay trái phiếu chính phủ. Biện pháp này cũng có thể đưa ra tín hiệu sai khi nền kinh tế đang tự do hóa thị trường tài chính. Tăng dự trữ bắt buộc thực ra là đánh thuế vào các NHTM, dẫn đến các hoạt động trung gian tài chính - tiền tệ có thể dịch chuyển ra khỏi hệ thống ngân hàng chính thức, và làm yếu đi khả năng kiểm soát chính sách tiền tệ của NHNN. Cuối cùng, trong hệ thống ngân hàng có nhiều tổ chức quy mô khác nhau, thanh khoản khác nhau, khả năng kiểm soát rủi ro khác nhau thì áp dụng tăng dự trữ bắt buộc có thể nguy hiểm đến toàn hệ thống.

Đáng lẽ công cụ dự trữ bắt buộc cần phải sớm điều chỉnh và đủ mức độ để ứng phó hiệu quả hơn với tình trạng trên.

Hình 13. Tỷ lệ dự trữ/tiền gửi và tỷ lệ dự trữ bắt buộc



Nguồn: Chiết xuất từ Riedel và Phạm (2011)

Trong năm 2012, mặc dù NFA gia tăng mạnh như giai đoạn 2007-2008 nhưng NHNN đã không sử dụng công cụ dự trữ bắt buộc để kiểm soát chặt chẽ cung tiền. Điều này có thể lý giải do hệ thống NHTM từ nửa cuối năm 2011 đã bắt đầu đối diện với các rủi ro lớn (rủi ro thanh khoản, rủi ro nợ xấu và rủi ro chéo với các thị trường tài sản), bên cạnh rủi ro thị trường tiềm ẩn như rủi ro về lãi suất hay rủi ro về biến động tỷ giá, nên hệ thống ngân hàng thiếu ổn định, nhạy cảm, dễ tổn thương và khó có thể chịu được cú sốc từ gia tăng dự trữ bắt buộc.

Hệ lụy từ các biện pháp trung hòa thiếu hiệu quả

Các phân tích ở trên chỉ ra rằng các biện pháp can thiệp còn chưa hiệu quả, thanh khoản dư thừa vượt quá nhu cầu. Đến cuối năm 2012, tổng phương tiện thanh toán đã tăng đến 22,4% so với cuối năm 2011, cao hơn mục tiêu đề ra từ đầu năm là từ 14-16%, và so với khoảng 10% của năm 2011. Còn theo Tô Trung Thành (2013a) khi định lượng hiệu quả của các biện pháp trung hòa tại Việt Nam đã chỉ ra rằng ở Việt Nam 1 đồng gia tăng NFA nhưng chỉ dẫn đến giảm xuống 0,63 đồng NDA (tài sản nội địa ròng)⁹⁷. Như vậy, với khối lượng mua vào ngoại tệ lớn

⁹⁷Nếu hệ số ước lượng được là 1 có nghĩa NHNN hoàn toàn thành công trong việc quản lý dư thừa thanh khoản và trung hòa (1 đồng tăng lên trong dự trữ ngoại hối dẫn đến 1 đồng giảm xuống trong tài sản trong nước ròng). Nếu hệ số ước lượng có giá trị bằng 0 phản ánh NHNN không có các biện pháp trung hòa hoặc biện pháp can thiệp hoàn toàn không hiệu quả.

và quy mô NFA gia tăng nhanh trong năm 2012, các biện pháp can thiệp để trung hòa chưa hiệu quả sẽ gia tăng rủi ro lạm phát lỗi cho năm 2013 với điểm rơi chính sách (độ trễ) có thể vào quý III. Điều này cũng đồng nghĩa với mô hình Bộ ba bất khả thi của Việt Nam vẫn bị thu hẹp, sự đánh đổi mục tiêu chính sách vẫn ở mức độ cao, dư địa chính sách - đặc biệt là chính sách tiền tệ - tiếp tục bị thu hẹp đi kèm với tính độc lập của chính sách suy giảm.

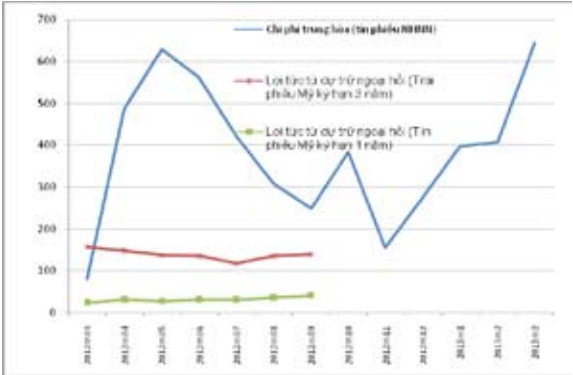
Bên cạnh đó, mặc dù các biện pháp trung hòa có thể tạo điều kiện cho các nhà hoạch định chính sách có cơ hội lựa chọn linh hoạt các chính sách và giảm nhẹ sự đánh đổi giữa các mục tiêu bộ ba bất khả thi ở một mức độ nhất định, nhưng nếu các dòng vốn càng linh hoạt, nỗ lực để trung hòa sẽ càng ít hiệu quả bởi nó dễ dàng bị lấn át bởi các dòng vốn mới, các biện pháp trung hòa chỉ giải quyết hậu quả của chu chuyển vốn chứ không tác động được đến nguyên nhân của các cú sốc đến hệ thống. Bên cạnh đó, thị trường tài chính còn chưa phát triển, các tài sản (trái phiếu chính phủ) còn chưa nhiều, thị trường thứ cấp cho các tài sản này còn mỏng và bị phân đoạn cũng khiến cho các biện pháp can thiệp thông qua thị trường mở chưa có nhiều hiệu lực. Đây cũng là lý do trong năm 2012 (tương tự như 2007-2008), NHNN phải phát hành thêm Tín phiếu NHNN để hút nhanh thanh khoản.

Ngoài ra, quy mô trung hòa càng lớn thì chi phí của các biện pháp càng có xu hướng gia tăng. Trung hòa gánh chịu chi phí rỗng, phản ánh sự chênh lệch giữa lãi suất phải trả trên những tài sản nợ (tín phiếu NHNN,...) mà NHNN phát hành để hấp thụ thanh khoản và lợi tức nhận được từ tài sản nước ngoài nắm giữ trong dự trữ ngoại hối. Vì số liệu rất hạn chế, tác giả ước lượng chi phí rỗng của các biện pháp vô hiệu hóa trong năm 2012 với nhiều giả định “mạnh” và áp dụng theo phương pháp của Zhang (2010). Theo đó, tác giả tính toán chi phí phải trả cho các biện pháp trung hòa chủ yếu qua lãi suất trả cho các tín phiếu NHNN sử dụng để hấp thụ thanh khoản, và tạm thời bỏ qua chi phí từ các hợp đồng kỳ hạn và trả lãi trên dự trữ của các NHTM tại NHNN. Lý do là vì các hợp đồng kỳ hạn có kỳ hạn ngắn (chủ yếu là 7 ngày),

bơm và hút liên tục. Còn đối với dự trữ của các NHTM, NHNN hiện đang trả lãi suất 1,2% trên dự trữ bắt buộc và 0% trên dự trữ vượt mức (theo QĐ 1581/QĐ-NHNN ngày 17/7/2009). Tuy nhiên số liệu thu thập được từ NHNN và IMF không phân tách được dự trữ bắt buộc và dự trữ vượt mức, hơn nữa các NHTM luôn có yêu cầu phải dự trữ bắt buộc nên lãi suất trả trên dự trữ bắt buộc chưa phải hoàn toàn là chi phí của các biện pháp trung hòa. Dựa vào các số liệu của các đợt phát hành tín phiếu NHNN từ ngày 15/3 cho đến tháng 3/2013, tác giả ước tính số lãi mà NHNN phải chi trả hàng tháng (với giả định lãi được phân bổ đều cho từng tháng cho đến khi đáo hạn).

Đối với lợi tức nhận được từ dự trữ ngoại hối, do không thể tiếp cận được thông tin cấu phần tài sản và ngoại tệ trong dự trữ ngoại hối, nên tác giả giả định toàn bộ dự trữ dưới dạng USD, và sử dụng hai mức lãi suất để xác định lợi tức là lãi suất trái phiếu chính phủ Mỹ kỳ hạn ba năm và tín phiếu kỳ hạn một năm. Do số liệu dự trữ ngoại hối khuyết thiếu từ tháng 10/2012 nên tác giả không thể ước lượng được lợi tức trong các tháng tiếp theo, tuy nhiên có thể nhận thấy giá trị lợi tức này ít có biến động do dự trữ ngoại hối và lãi suất Mỹ không có thay đổi đột biến.

Hình 14. Ước tính chi phí (ròng) từ biện pháp trung hòa phát hành tín phiếu NHNN



Ghi chú: Do không có số liệu dự trữ ngoại hối nên khuyết thiếu lợi tức từ dự trữ ngoại hối từ tháng 10/2012.

Nguồn: Tính toán của tác giả từ các dữ liệu của Reuteur và IMF.

Hình 13 cho thấy, chi phí của biện pháp vô hiệu hóa qua tín phiếu NHNN gia tăng nhanh và vượt xa lợi tức thu được từ tài sản trong dự trữ ngoại hối. Điều này ám chỉ rằng, theo thời gian, quy mô can thiệp càng lớn thì chi phí ròng càng gia tăng. Khoản thua lỗ (chênh lệch) ở quy mô lớn có thể dẫn đến nhu cầu phải tái cấp vốn cho NHNN, trong trường hợp xấu nhất có thể dẫn đến nguy cơ tăng cung tiền cao hơn khiến hệ thống trở nên dễ bị tổn thương và hệ quả là bất ổn vĩ mô.

IV. CÁC HÀM Ý CHÍNH SÁCH

Việt Nam đã và đang lựa chọn các mô hình “trung dung” giữa các mục tiêu chính sách Bộ ba bất khả thi. Vấn đề là mô hình này theo thời gian cần lệch về bên nào (tự do hóa tài khoản vốn, tỷ giá ổn định hay chính sách tiền tệ độc lập), hay nên ở trạng thái cân bằng giữa các mục tiêu chính sách, và Việt Nam cần làm gì để giảm nhẹ sự đánh đổi các mục tiêu chính sách, đặc biệt trong giai đoạn thắt lưng buộc bụng cân thanh toán, gia tăng dự trữ ngoại hối trong khi hiệu quả các biện pháp trung hòa không cao.

Trong những năm gần đây, chính sách tiền tệ lạm phát mục tiêu⁹⁸ đang được các nước trên thế giới quan tâm và đã được khoảng 30 nước trên thế giới áp dụng và đã có những kết quả khả quan. Tỷ lệ lạm phát của các nước nằm trong phạm vi hoặc thấp hơn mục tiêu ở tất cả các nước sử dụng chính sách, diễn biến kinh tế vĩ mô ổn định hơn so với trước khi ứng dụng, khả năng ứng phó với các cú sốc của các nước cũng đã tốt hơn (xem Tô Ánh Dương và cộng sự (2011)). Vì vậy, cơ chế điều hành chính sách mục tiêu này có thể coi là một lựa chọn cho các nước có diễn biến lạm phát bất ổn và cao trong quá khứ như Việt Nam. NHNN cũng đã cho biết việc điều hành chính sách tiền tệ của NHNN sẽ hướng tới lạm phát mục tiêu, mặc dù chưa có đủ điều kiện

⁹⁸IMF định nghĩa: “Chính sách tiền tệ lạm phát mục tiêu là một bản thông báo ra công chúng về chỉ tiêu trung hạn của lạm phát cũng như uy tín của cơ quan thẩm quyền về tiền tệ để đạt mục tiêu này. Các yếu tố khác bao gồm phổ biến thông tin về các kế hoạch và mục tiêu của nhà hoạch định chính sách tiền tệ tới công chúng và thị trường, cũng như trách nhiệm giải trình của Ngân hàng Trung ương để đạt được các chỉ tiêu lạm phát của mình. Các quyết định về chính sách tiền tệ sẽ dựa trên độ lệch dự báo lạm phát (một cách hoàn toàn hay rõ ràng) đóng vai trò là chỉ tiêu trung gian của chính sách tiền tệ”.

để áp dụng đúng lý thuyết lạm phát mục tiêu trong thời điểm hiện nay. Lựa chọn chính sách lạm phát mục tiêu đã được coi là một định hướng, và trong khuôn khổ chính sách này, tính độc lập của chính sách tiền tệ cũng sẽ gia tăng. Bên cạnh đó, theo Tô Trung Thành (2013b), sự độc lập về chính sách tiền tệ có tác dụng quan trọng đến giảm thiểu những biến động về lạm phát, không phụ thuộc vào quy mô của dự trữ ngoại hối quốc gia; trong khi đó, tự do hóa tài chính mặc dù giảm biến động về lạm phát nhưng lại gia tăng biến động về sản lượng; mức độ ổn định về tỷ giá (nếu không có vai trò của dự trữ ngoại hối) thì mặc dù giảm được biến động sản lượng nhưng lại tăng biến động lạm phát; và cần có những điều kiện nhất định về dự trữ ngoại hối cũng như chuẩn ổn định tỷ giá thì biến số này mới có tác dụng ổn định lạm phát. Vì thế, tăng cường tính độc lập chính sách tiền tệ nên được là một lựa chọn ưu tiên trong giai đoạn tới để hướng tới mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, theo đó, mô hình Tam giác Bộ ba bất khả thi nên được điều chỉnh chệch nhiều hơn về phía đỉnh độc lập chính sách tiền tệ.

Theo ràng buộc bộ ba bất khả thi, để hướng sự ưu tiên đối với chính sách tiền tệ độc lập, cần hi sinh ở mức độ nhất định sự ổn định tỷ giá hoặc tự do hóa tài khoản vốn. Cũng theo Tô Trung Thành (2013b), tự do hóa chu chuyển vốn và ổn định tỷ giá (nếu bỏ qua vai trò của dự trữ ngoại hối) cùng có tác động ngược chiều nhau đến biến động sản lượng (giảm thiểu) và biến động lạm phát (gia tăng). Tuy nhiên, nếu gia tăng được dự trữ ngoại hối thì tỷ giá ổn định có thể ổn định được lạm phát. Bên cạnh đó, việc mở cửa hoàn toàn thị trường tài chính theo cam kết có thể kéo dài cho đến năm 2018. Vì vậy, mô hình “trung dung” trong giai đoạn *ngắn hạn cần có cơ chế kiểm soát vốn hiệu quả để có thể ổn định được tỷ giá ở mức độ nhất định cùng với gia tăng dự trữ ngoại hối đủ lớn và nâng cao hiệu quả các biện pháp trung hòa* để chống lại các cú sốc, cải thiện được tính độc lập chính sách tiền tệ, đặc biệt trong bối cảnh kinh tế giới còn đối diện nhiều rủi ro bất ổn khó lường trong những năm sắp tới.

Kiểm soát vốn hiệu quả nên thể hiện ở việc lựa chọn cách thức kiểm soát vốn hợp lý trong bối cảnh phải mở cửa nền kinh tế, liên quan

đến ưu tiên mở cửa khu vực nào và mức độ đến đâu. Trong bối cảnh các giao dịch về vốn cần được tự do hóa theo thông lệ và cam kết hội nhập, có những khu vực có thể kiểm soát chặt chẽ hơn, ví dụ kiểm soát nợ nước ngoài.

Còn để nâng cao hiệu quả các biện pháp trung hòa, cần phát triển hơn nữa thị trường mở để các biện pháp trung hòa mang tính thị trường. Để có đủ hàng hóa trên thị trường này và không lệ thuộc vào tín phiếu NHNN (bắt buộc hay không bắt buộc) thường mang lại chi phí cao hơn, thì thị trường trái phiếu chính phủ thứ cấp nên được phát triển mạnh mẽ cùng với tự do hóa thị trường tài chính. Bên cạnh đó, cần sử dụng thêm một số các công cụ của biện pháp trung hòa trong một số giai đoạn (hoặc các biện pháp bổ sung hay cho kết quả tương tự) để có thể giảm nhẹ những chi phí từ biện pháp thông qua thị trường mở. Dự trữ bắt buộc là một biện pháp mang lại kết quả tương tự như tăng cường kiểm soát dòng chu chuyển vốn (xem Reinhart và Reinhart 1999), theo đó tính độc lập của chính sách tiền tệ sẽ cao hơn (theo ràng buộc bộ ba bất khả thi). Vì vậy, đây cũng là một biện pháp bổ sung nên sử dụng trong một số trường hợp để hút nhanh thanh khoản. Điều này cũng đồng nghĩa với việc quyết liệt tái cấu trúc hệ thống ngân hàng, giải quyết dứt điểm vấn đề thanh khoản của hệ thống để biện pháp này phát huy tác dụng. Một biện pháp khác để hấp thụ dư thừa thanh khoản NHNN là chuyển tiền gửi của Chính phủ từ các NHTM về NHNN. Biện pháp này không làm gia tăng chi phí tài khóa (hoặc cận tài khóa) trừ phi lãi suất của các khoản tiền gửi này tại NHNN cao hơn tại các NHTM. Hiện nay tiền gửi của Kho bạc Nhà nước tại các NHTM vẫn ở mức rất lớn, đầu tư ngân sách và tín dụng phát triển qua Ngân hàng Phát triển quốc gia cũng ở quy mô lớn (xem Tô Ánh Dương và cộng sự (2011)). Tuy nhiên, việc điều chuyển thường xuyên và không định trước có thể khiến các NHTM gặp khó khăn trong quản lý thanh khoản của mình, cũng như mất đi một phần lợi nhuận lớn, đặc biệt là ở các NHTM của NN có quy mô lớn.

Các biện pháp can thiệp theo hướng thị trường thì phải chấp nhận các chi phí liên quan đến chênh lệch giữa lãi suất phải trả trên các khoản

nợ phát hành và lợi tức nhận được từ tài sản dự trữ ngoại hối; chi phí này sẽ ngày càng lớn cùng với quy mô dòng vốn lớn và theo thời gian; trong khi các biện pháp phi thị trường như tăng dự trữ bắt buộc thì có thể dẫn đến làm méo mó thị trường tài chính. Vì vậy, không nên coi các biện pháp trung hòa là một công cụ chiến lược lâu dài mà chỉ là một công cụ ngắn hạn, sử dụng linh hoạt, phối hợp với các công cụ khác.

Sau một thời gian nhất định, khi thị trường tài chính trong nước được cải thiện cùng với các cơ chế giám sát hữu hiệu thì mở cửa hơn nữa tài khoản vốn là một lựa chọn hợp lý, trong bối cảnh Việt Nam vẫn rất cần những nguồn lực cần thiết từ bên ngoài cho tăng trưởng và phát triển kinh tế, cũng như theo các lộ trình cam kết mở cửa tài khoản vốn (theo cam kết với WTO, tài khoản vãng lai và tài khoản vốn của Việt Nam sẽ phải được tự do hóa và mở cửa vào năm 2018). Bên cạnh đó, chi phí và hạn chế của các biện pháp trung hòa sẽ ngày càng gia tăng nên khó có thể tiếp tục duy trì ổn định tỷ giá trong dài hạn. Việc theo đuổi chính sách lạm phát mục tiêu cũng đồng nghĩa với việc phải có cơ chế điều hành tỷ giá linh hoạt, do điều kiện căn bản của chính sách tiền tệ lạm phát mục tiêu là phải ưu tiên mục tiêu lạm phát hơn các mục tiêu chính sách khác, bao gồm cả ổn định tỷ giá. Vì vậy, từ năm 2018, mô hình “trung dung” của Việt Nam cần chuyển về đỉnh tự do tài khoản vốn và từ bỏ hơn nữa mức độ ổn định tỷ giá. Trong tiến trình tiến tới mô hình mới này, nâng cao năng lực điều hành cơ chế tỷ giá linh hoạt cần được đồng thời thúc đẩy và tăng cường, những can thiệp hành chính của NHNN cần được dần gỡ bỏ, biên độ cho phép biến động tỷ giá cần được dần nới lỏng ở mức độ cao hơn, tiến tới cơ chế thả nổi tỷ giá có quản lý khi các điều kiện vĩ mô đã chín mùi.

TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH

- Aizenman, J., Chinn, M.D, Ito, H. 2008. “Assessing the emerging global financial architecture: Measuring the trilemma’s configurations over time”. *NBER Working paper series*.
- Aizenman, J., Glick, R. 2008. “Sterilization, Monetary policy, and Global financial integration”. *NBER Working paper series*, Page 1 - 18.
- Aizenman, J., Chinn, M.D., and Ito, H. 2008a. “The “Impossible Trinity” Hypothesis in an Era of Global Imbalances: Measurement and Testing”. *Quarterly Journal of Economics* 119 (February): 301-52.
- Frankel, J. (1999). “No Single Currency Regime is right for all countries at all times”. *Essay in International Finance 215, International Finance Section*, Princeton University.
- Học viện Ngân Hàng. 2012. “Hoạt động Ngân hàng Việt Nam: Bức tranh toàn cảnh 2012 và khuyến nghị chính sách 2013”.
- Nguyễn Thị Thu Hằng, Đinh Tuấn Minh, Tô Trung Thành, Lê Hồng Giang, Phạm Văn Hà. 2010. Lựa chọn tỷ giá trong bối cảnh phục hồi kinh tế, *Báo cáo kinh tế Việt Nam thường niên 2010 - Lựa chọn để tăng trưởng bền vững*. NXB Tri Thức.
- Tô Ánh Dương và cộng sự. 2011. *Lạm phát mục tiêu và hàm ý đối với khuôn khổ chính sách tiền tệ tại Việt Nam*. RS 02, Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam.
- Tô Trung Thành (2013a), Các biện pháp vô hiệu hóa trong ràng buộc bộ ba bất khả thi tại Việt Nam - Đánh giá và những khuyến nghị chính sách, *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, tháng 1/2013
- Tô Trung Thành (2013b), *Bộ ba bất khả thi tại Việt Nam - Cách xử lý và đánh giá tác động*, *Tạp chí Quản lý Kinh tế*, số 3/2013

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG CỦA DOANH NGHIỆP NĂM 2012: NHỮNG KHÓ KHĂN VÀ GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC

TS. Phạm Thị Thu Hằng
Tổng thư ký VCCI

TS. Lương Minh Huân
Viện Phát triển Doanh nghiệp VCCI

I. TÌNH HÌNH DOANH NGHIỆP NĂM 2012

1. Số lượng doanh nghiệp đăng ký mới và ngừng hoạt động

Theo Cục Quản lý Đăng ký kinh doanh - Bộ Kế hoạch và Đầu tư⁽⁹⁹⁾, tính đến hết ngày 31/12/2012, số lượng doanh nghiệp đăng ký kinh doanh thành lập mới ước đạt khoảng 69.874 doanh nghiệp, với số vốn đăng ký ước đạt khoảng 467.265 tỷ đồng, giảm 9,9% về số doanh nghiệp đăng ký mới và giảm 9% về số vốn đăng ký so với năm 2011. Như vậy, số lượng doanh nghiệp đăng ký mới đã giảm liên tục trong hai năm 2011 và 2012, sau khi đã liên tục tăng trong giai đoạn 2005-2010. Việc các doanh nghiệp đăng ký mới giảm trong hai năm 2011-2012 đã cho thấy tình hình kinh tế khó khăn tại Việt Nam khiến các cơ hội đầu tư thành lập doanh nghiệp đã ít đi.

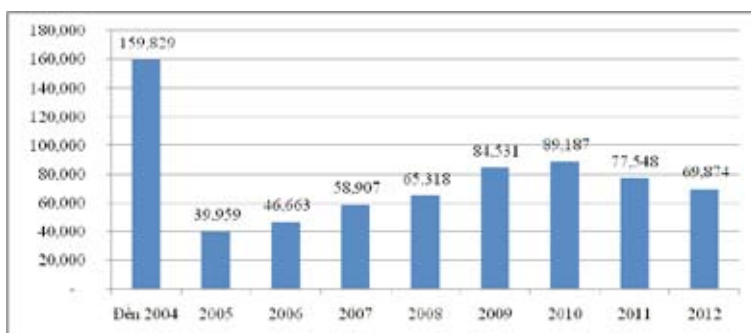
Một số lĩnh vực kinh doanh có số lượng doanh nghiệp đăng ký giảm mạnh trong năm 2012 như: Kinh doanh bất động sản (giảm 44%), Khai khoáng (giảm 42,8%); Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản (giảm 24,3%); Xây dựng (giảm 22,6%); Công nghiệp chế biến, chế tạo (giảm 17,5%). Bên cạnh đó, một số ngành dịch vụ đã có sự tăng trưởng về số lượng doanh nghiệp đăng ký mới như: Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội (tăng 21,6%); Giáo dục và đào tạo (tăng 19,7%).

⁹⁹<http://tapchikinhtedubao.mpi.gov.vn/p0c285n15086/nam-2012-gan-55000-doanh-nghiep-dung-hoat-dong-va-giai-the.htm>.

Bảng 1. Số lượng doanh nghiệp đăng ký theo quý năm 2012

	Quý I	Quý II	Quý III	Quý IV	Cả năm
Số doanh nghiệp					
Số lượng doanh nghiệp	17.820	16.195	16.978	18.881	69.874
Thay đổi so với cùng kỳ năm 2011 (%)	-6,1	-27,6	+3,6	-4,7	-9,9
Số vốn					
Số lượng (tỷ đồng)	100.358	118.684	131.500	116.723	467.265
Thay đổi so với cùng kỳ năm 2011 (%)	-9,8	-8,6	+22,8	-29,5	-9,0

Nguồn: Cục Quản lý Đăng ký kinh doanh - Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Hình 1. Số lượng doanh nghiệp đăng ký thành lập các năm từ 2005 đến 2012

Nguồn: Cục Quản lý Đăng ký kinh doanh - Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Trong năm 2012 có 54.261 doanh nghiệp giải thể hoặc ngừng hoạt động, tăng 6,29% so với năm 2011, trong đó, giải thể 9.355 doanh nghiệp tăng 22,9%, ngừng hoạt động là 44.906 doanh nghiệp. Các ngành có tỷ lệ doanh nghiệp giải thể hoặc ngừng hoạt động tăng lên mạnh như: Tài chính ngân hàng 53,7%, Kinh doanh bất động sản 20%, Thông tin truyền thông 17,5%, Khoa học công nghệ, Dịch vụ tư vấn, thiết kế, Quảng cáo và chuyên môn khác 16%. Có thể nhận thấy rõ rằng năm 2012 là năm thực sự khó khăn đối với hai ngành là tài chính ngân hàng và kinh doanh bất động sản, khi mà số lượng các doanh nghiệp thành lập mới trong hai ngành này giảm mạnh và số lượng các doanh nghiệp giải thể hoặc ngừng hoạt động lại tăng cao.

Bảng 2. Số lượng doanh nghiệp giải thể hoặc ngừng hoạt động theo quý năm 2012

	Quý I	Quý II	Quý III	Quý IV	Cả năm
Tổng số	14.108	10.930	15.152	17.983	54.261 ²
Thay đổi so với cùng kỳ năm 2011 (%)	+9,22	-9,28	+18,56	+12,1	+6,29
Trong đó:					
Giải thể	2.414	1.503	2.676	2.762	9.355
Ngừng hoạt động	11.694	9.427	12.476	15.221	44.906

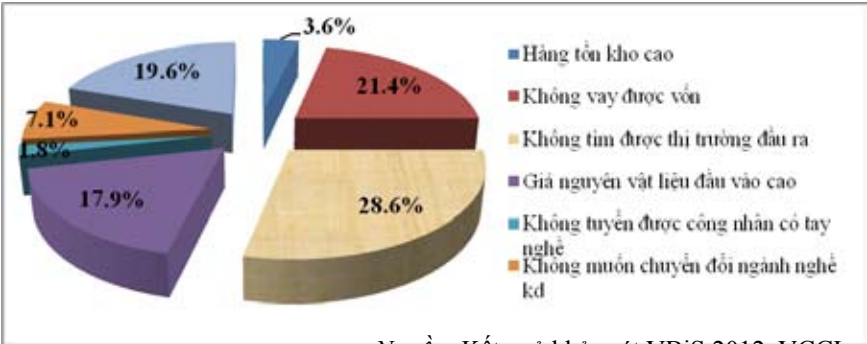
Nguồn: Cục Quản lý Đăng ký kinh doanh - Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Theo kết quả khảo sát trên 600 doanh nghiệp trên sàn khảo sát trực tuyến VBIS do Viện Phát triển doanh nghiệp thuộc Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam thực hiện cuối năm, có 34 doanh nghiệp (chiếm 5,7%) trả lời phải ngừng hoạt động trong năm 2012, trong đó thời gian ngừng hoạt động trung bình là 3,6 tháng, doanh nghiệp có thời gian phải ngừng ít nhất là nửa tháng và doanh nghiệp phải ngừng nhiều nhất là một năm. Lý do chính khiến doanh nghiệp phải ngừng hoạt động là:

- Không tìm được thị trường đầu ra (28,6%);
- Không vay được vốn (21,4%);
- Giá nguyên vật liệu cao (17,9%).

Rõ ràng, khó khăn lớn nhất của doanh nghiệp trong năm 2012 không còn là vấn đề về chi phí vốn (lãi suất cao) mà chính là vấn đề giải quyết hàng tồn kho, vấn đề thị trường đầu ra.

Hình 2. Nguyên nhân dẫn đến doanh nghiệp ngừng hoạt động



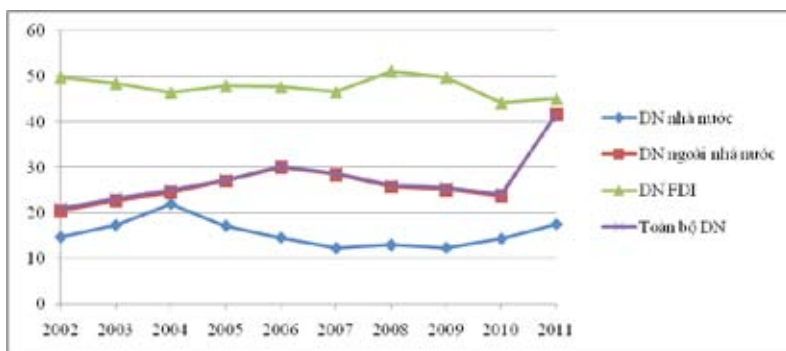
Nguồn: Kết quả khảo sát VBIS 2012, VCCI.

2. Tỷ lệ doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ

Tỷ lệ doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ trong nền kinh tế giai đoạn 2002-2011 vẫn rất cao, có thời điểm lên đến 30,2% vào năm 2006 sau đó giảm xuống còn 24,2% năm 2010 và đặc biệt, năm 2011 có đến 41,7% doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ. Sự tăng đột biến tỷ lệ doanh nghiệp thua lỗ này đến chủ yếu từ khu vực doanh nghiệp ngoài nhà nước. Các doanh nghiệp ngoài nhà nước thường có tỷ lệ kinh doanh thua lỗ dưới 30% trong giai đoạn 2002-2010, tuy nhiên, tỷ lệ này đã tăng đột biến trong năm 2011, lên đến 41,8%. Đây là một điềm dự báo trước cho sự khó khăn của doanh nghiệp trong năm 2012 và thực tế đã diễn ra đúng như dự báo. Trong quý I/2012, theo báo cáo của Tổng cục Thuế, có đến 70% số doanh nghiệp báo cáo thua lỗ, với trị giá 40 nghìn tỷ đồng. Dù tình hình kinh doanh có cải thiện trong các quý tiếp theo, nhưng số lượng doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ chắc chắn sẽ cao hơn năm 2011.

Trong ba loại hình doanh nghiệp, các doanh nghiệp FDI có tỷ lệ doanh nghiệp thua lỗ vẫn luôn cao nhất, có những thời điểm lên đến 51,2% năm 2008 hay 49,9% năm 2009. Việc tỷ lệ các doanh nghiệp FDI thua lỗ cao khiến nhiều người đặt câu hỏi về sự thật của việc thua lỗ, khi mà các doanh nghiệp FDI vẫn tiếp tục đầu tư và mở rộng sản xuất kinh doanh tại Việt Nam. Trước thực trạng này, Chính phủ Việt Nam đã đưa ra một số giải pháp để kiểm soát việc chuyển giá thông qua việc thanh tra các doanh nghiệp này.

Hình 3. Tỷ lệ doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ giai đoạn 2002-2011 (%)



Nguồn: Xử lý dữ liệu từ khảo sát doanh nghiệp hàng năm của GSO.

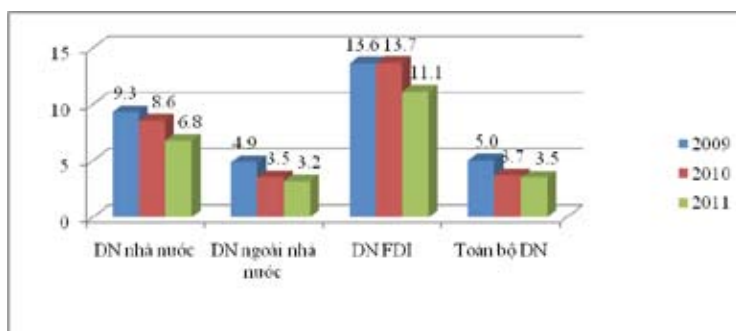
Một trong những ngành có tỷ lệ doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ cao trong năm 2012 là ngành Xây dựng. Theo báo cáo của Bộ Xây dựng, tính đến 31/12/2012, tổng số doanh nghiệp ngành xây dựng đang hoạt động là 55.870 doanh nghiệp (năm 2011 là 48.733 doanh nghiệp). Tổng số doanh nghiệp có lãi là 37.197 doanh nghiệp (năm 2011 là 33.362 doanh nghiệp), chiếm 66,6%, số doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ là 17.000 doanh nghiệp (năm 2011 là 14.998 doanh nghiệp), chiếm 30,4%. Sự suy giảm hoạt động kinh doanh của ngành xây dựng đã khiến hoạt động một số ngành cung cấp nguyên vật liệu xây dựng giảm sút. Theo Hiệp hội Xi măng Việt Nam, năm 2012 có đến 1/3 số lượng doanh nghiệp xi măng hoạt động thua lỗ.

3. Khả năng trả lãi vay của doanh nghiệp

Khả năng trả lãi vay của doanh nghiệp được đánh giá thông qua chỉ số khả năng trả lãi vay. Chỉ số này phản ánh khả năng doanh nghiệp tạo ra đủ thu nhập để trang trải lãi vay. Chỉ số này được tính bằng cách chia lợi nhuận (trước thuế và lãi vay) cho lãi vay phải trả. Lãi vay là khoản chi phí doanh nghiệp buộc phải vượt qua nếu không muốn rơi vào tình trạng có nguy cơ phá sản.

Nhìn chung, chỉ số khả năng trả lãi vay của doanh nghiệp đang có xu hướng giảm dần trong giai đoạn 2009-2011, từ 5 lần xuống 3,5 lần. Kết quả này có thể hiểu được khi mà lãi suất cho vay năm 2010 và 2011 đã tăng cao, do lãi suất huy động cao, có những lúc đến trên 14%, trong khi lãi suất năm 2009 chỉ ở mức 10,5%. Do vậy, mặc dù tình hình kinh doanh năm 2010 đã được cải thiện so với năm 2009, nhưng chỉ số khả năng trả lãi vay đã giảm đi. Thực tế này cho thấy lãi suất các khoản vay tác động rất lớn đến hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, nhất là các doanh nghiệp phải dựa nhiều vào nguồn vốn vay. Điều này cho thấy lãi suất vay vốn vẫn tiếp tục là gánh nặng lớn đối với các doanh nghiệp trong thời gian qua cũng như tính chất không bền vững trong hoạt động của doanh nghiệp trước bối cảnh phải cầm cự đối phó với chính sách thắt chặt tiền tệ.

Hình 4. Chỉ số khả năng trả lãi vay của doanh nghiệp (Đơn vị: lần)



Nguồn: Xử lý dữ liệu từ khảo sát doanh nghiệp hàng năm của GSO.

Với xu thế đi xuống, năm 2012 khả năng “cầm cự” của các doanh nghiệp ngày càng yếu đi. Các doanh nghiệp ngoài nhà nước có chỉ số khả năng trả lãi vay thấp nhất, chỉ 4,9 lần năm 2009 và chỉ số này giảm xuống còn 3,2 lần năm 2011 và đồng thời cũng là khu vực có tỷ lệ doanh nghiệp ngừng hoạt động lớn nhất. Chỉ số khả năng trả lãi vay của các doanh nghiệp ngoài nhà nước thấp không phải bởi các doanh nghiệp này hoạt động dựa nhiều vào các khoản vốn vay hơn so với các doanh nghiệp nhà nước mà ngược lại. Các doanh nghiệp nhà nước thường được vay vốn nhiều hơn trong kinh doanh. Tuy nhiên, các doanh nghiệp nhà nước, vốn đa số là các doanh nghiệp lớn nên kinh doanh thu được nhiều lợi nhuận hơn so với các doanh nghiệp ngoài nhà nước. Nhờ đó, chỉ số khả năng trả lãi vay của các doanh nghiệp nhà nước cao hơn so với các doanh nghiệp ngoài nhà nước.

Các doanh nghiệp ngoài nhà nước rơi vào tình trạng tiến thoái lưỡng nan. Một mặt phải tiếp tục duy trì hoạt động để đảm bảo sự tồn tại của doanh nghiệp nhưng mặt khác do sức cạnh tranh bị giảm đáng kể, chỉ số khả năng trả nợ thấp nên các ngân hàng lại càng không mặn mà cho vay.

4. Tình trạng tồn kho của các doanh nghiệp

Chỉ số hàng tồn kho của các doanh nghiệp có xu hướng giảm mạnh, từ 2,8 lần xuống 0,9 lần trong giai đoạn 2002-2010. Tuy nhiên, sang đến năm 2011, chỉ số này đã tăng mạnh lên mức 2,6 lần. Dù chỉ số này tăng

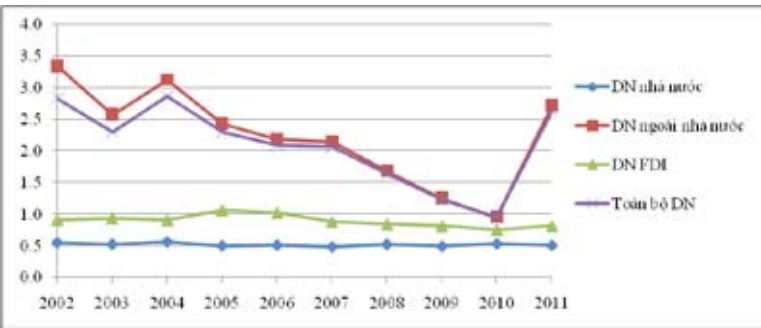
cao phản ánh khả năng doanh nghiệp dùng hàng tồn kho để thanh toán các khoản nợ ngắn hạn tốt, tuy nhiên việc chỉ số này **tăng đột biến** báo hiệu tình trạng tăng hàng tồn kho bất thường của các doanh nghiệp, điều mà đến năm 2012 đã trở thành một nỗi ám ảnh của các doanh nghiệp.

Theo kết quả khảo sát VbiS cuối năm 2012, 73% doanh nghiệp cho rằng hàng tồn kho thực sự là mối lo ngại của doanh nghiệp trong giai đoạn này và chỉ có 27 % doanh nghiệp cho rằng hàng tồn kho không phải là mối lo ngại của doanh nghiệp trong năm 2012.

Trước thực trạng hàng tồn kho tăng cao, doanh nghiệp cũng đã tìm mọi cách để giải quyết vấn đề này. Trong đó, giải pháp tìm kiếm thị trường xuất khẩu mới được nhiều doanh nghiệp áp dụng, chiếm 49%, tiếp đó là giải pháp giảm giá bán chiếm 34,7% và chỉ có 13,2% doanh nghiệp áp dụng giải pháp đưa hàng về nông thôn.

Bên cạnh đó, khi được hỏi về những giải pháp nào mà doanh nghiệp cho rằng chính phủ nên thực hiện để giúp doanh nghiệp giảm bớt hàng tồn kho, có tới 41,5% doanh nghiệp cho rằng chính phủ hạn chế tối đa nhập khẩu các mặt hàng không cần thiết, 24,1% doanh nghiệp cho rằng chính phủ nên thiết lập các hàng rào kỹ thuật đối với hàng nhập khẩu, 23,2% cho rằng chính phủ nên tổ chức các chương trình xúc tiến thương mại, và chỉ có 8,3% doanh nghiệp cho rằng chính phủ nên tăng cường mua tạm trữ hàng hóa.

Hình 5. Chỉ số hàng tồn kho của doanh nghiệp giai đoạn 2002-2011 (Đơn vị: lần)



Nguồn: Xử lý dữ liệu từ khảo sát doanh nghiệp hàng năm của GSO.

II. ĐÁNH GIÁ CỦA DOANH NGHIỆP VỀ MÔI TRƯỜNG KINH DOANH NĂM 2012

1. Các yếu tố tác động trực tiếp đến tình hình sản xuất kinh doanh

Theo kết quả khảo sát VbiS¹⁰⁰ của VCCI, chỉ số động thái tổng hợp của tình hình sản xuất kinh doanh có xu thế giảm một phần cũng là do sự suy giảm của các yếu tố tác động trực tiếp đến tình hình sản xuất kinh doanh. chỉ số động thái tổng hợp của tổng thể điều kiện sản xuất kinh doanh chỉ đạt - 6 điểm. Tuy vậy, tổng thể điều kiện sản xuất kinh doanh được trông đợi là sẽ cải thiện trong năm 2013 (chỉ số động thái dự cảm = 8) so với sự suy giảm mạnh thực thấy ở năm 2012 (chỉ số động thái thực thấy = -18) (Hình 4.3).

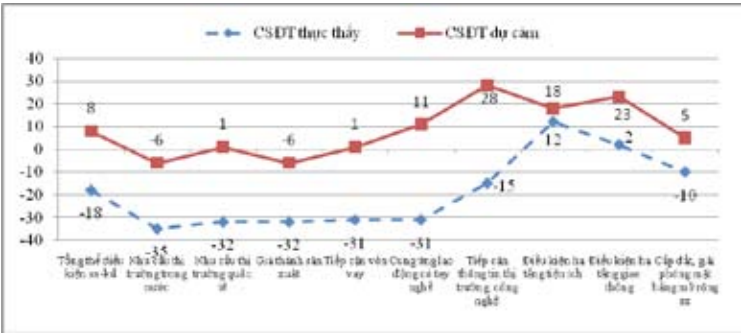
Trong số 9 điều kiện cụ thể của việc sản xuất kinh doanh có đến 6 yếu tố có xu hướng giảm, kéo theo xu thế giảm của điều kiện tổng thể cho sản xuất kinh doanh, đó là nhu cầu thị trường trong nước giảm (chỉ số động thái tổng hợp = -22) ; sự gia tăng giá thành sản xuất (chỉ số động thái tổng hợp = -20), nhu cầu thị trường quốc tế giảm (CSĐT tổng hợp = -17), sự khó khăn hơn trong việc tiếp cận vốn vay (chỉ số động thái tổng hợp = -17), sự khan hiếm hơn của nguồn cung ứng lao động có tay nghề cao (chỉ số động thái tổng hợp = -12) và sự chậm trễ hơn trong việc cấp đất, giải phóng mặt bằng mở rộng sản xuất kinh doanh (chỉ số động thái tổng hợp = -3). Trong số sáu yếu tố này, chỉ có hai yếu tố mà các doanh nghiệp dự cảm tiếp tục giảm trong năm 2013, dù mức độ giảm ít hơn, đó là sự suy giảm về nhu cầu thị trường trong nước và sự tăng cao hơn trong giá thành sản xuất. Bốn điều kiện sản xuất còn lại đều có xu hướng được cải thiện tốt hơn, dù là nhỏ, trong năm 2013.

Bên cạnh sự trở ngại còn rất lớn như đã nêu trên, xuất hiện một số điểm sáng nổi bật trong điều kiện sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Đó chính điều kiện hạ tầng tiện ích như điện, nước, xử lý chất thải tốt hơn (CSĐT tổng hợp = 15), điều kiện hạ tầng giao thông (CSĐT tổng hợp = 12) và sự cải thiện lớn trong khả năng tiếp cận thông tin thị trường và công nghệ (CSĐT tổng hợp = 4). Trong năm 2012, tình hình

¹⁰⁰Xem chi tiết giới thiệu về cuộc khảo sát VbiS ở Phụ lục.

cung cấp điện nước đã được cải thiện đáng kể, hiện tượng thiếu điện đã giảm nhiều (dù cũng phải kể đến nguyên nhân là do tình trạng thu hẹp sản xuất ở nhiều doanh nghiệp). Những công trình giao thông mới được xây dựng đã giúp nâng cao điều kiện cơ sở hạ tầng giao thông, hàng hóa được vận chuyển thuận tiện hơn.

Hình 6. Các yếu tố tác động trực tiếp đến sản xuất - kinh doanh: chỉ số động thái thực thấy năm 2012 và CSĐT dự cảm năm 2013 (đơn vị: điểm)



2. Đánh giá về chính sách hỗ trợ tiếp cận vốn cho doanh nghiệp

Trong số các doanh nghiệp được khảo sát, năm 2012, có 59,2% doanh nghiệp có nhu cầu vay vốn ngân hàng, và khoảng 81,8% trong số này đã vay được vốn. Chỉ có 18,2% doanh nghiệp có nhu cầu nhưng không vay được vốn. Các nguyên nhân khiến doanh nghiệp không vay được vốn ngân hàng có thể kể đến là: lãi suất quá cao (có nơi mức lãi suất lên đến 39,7%), không có tài sản thế chấp (19,8%); thủ tục phức tạp, chi phí giao dịch cao (19,8%); kế hoạch kinh doanh không khả thi (6,3%) và do có nợ xấu (5,6%). Những con số trên cho thấy vấn đề lãi suất vẫn là rào cản lớn nhất đối với doanh nghiệp trong việc tiếp cận nguồn vốn tín dụng ngân hàng.

Kết quả khảo sát cho thấy trong bối cảnh hiện nay, mức lãi suất hiện tại đang áp dụng dường như là ngưỡng cao nhất mà các doanh nghiệp có thể chịu đựng được. Có 43% số doanh nghiệp hiện đang vay ở mức lãi suất 14%/năm trở lên, đây là mức lãi suất cao so với các nước trong khu vực. Nếu buộc phải chấp nhận mức lãi suất 14% thì chỉ có

41,1% số doanh nghiệp có thể chịu được trong thời gian lâu dài. Nghĩa là, 58,9% số doanh nghiệp sẽ gặp khó khăn nếu phải chịu mức lãi vay này trong dài hạn. Trong bối cảnh kinh tế hiện nay, mức lãi suất vay trên 14% vẫn là cao so với phần lớn doanh nghiệp. Với mức lãi suất này, doanh nghiệp sẽ không thấy hợp lý nếu mạnh dạn đầu tư chiều sâu cho phát triển lâu dài. Do vậy, mức lãi này dễ thúc đẩy doanh nghiệp chọn hướng đầu tư cho các thương vụ ngắn hạn hoặc đầu cơ vào dự án có mức độ rủi ro cao nhưng có lãi suất cao. Các doanh nghiệp vẫn kỳ vọng có một mức lãi suất hợp lý hơn. Có đến gần $\frac{3}{4}$ số doanh nghiệp được hỏi kỳ vọng được vay vốn với mức lãi suất từ 8-9%/năm.

III. DỰ BÁO TÌNH HÌNH SẢN XUẤT - KINH DOANH CỦA DOANH NGHIỆP NĂM 2013 VÀ CÁC KHUYẾN NGHỊ ĐỀ XUẤT

1. Dự báo tình hình sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp năm 2013

Theo kết quả khảo sát VBiS, với dự báo kinh tế sẽ còn tiếp tục khó khăn trong năm 2013, đa số các doanh nghiệp có xu hướng giữ nguyên quy mô sản xuất kinh doanh (58,3%). Có 30,5% doanh nghiệp được khảo sát có thể mở rộng quy mô kinh doanh trong năm 2013, trong khi đó có 10,4% doanh nghiệp có thể giảm quy mô kinh doanh. Con số doanh nghiệp dự kiến doanh nghiệp có thể ngừng hoạt động hoặc đóng cửa giải thể rơi vào khoảng 1%. Đây là xu hướng tương đối lạc quan của doanh nghiệp về năm 2013 so với năm 2012¹⁰¹.

Việc doanh nghiệp quyết định mở rộng quy mô sản xuất kinh doanh trong năm 2013 là do nhiều yếu tố khác nhau. Trong đó, lý do cơ hội xuất khẩu gia tăng và sẵn có lao động có tay nghề với chi phí cạnh tranh được nhiều doanh nghiệp chọn nhất, tỷ lệ lần lượt là 16% và 15,8%, xếp thứ hai là nhóm nguyên nhân chính sách ưu đãi thuế và các chương trình hỗ trợ phát triển của doanh nghiệp, xếp thứ ba là nhóm nguyên nhân triển vọng kinh tế thuận lợi và cơ sở hạ tầng được cải

¹⁰¹Theo khảo sát của Tổng cục Thống kê vào quý I/2012, dự kiến trong năm 2012, có 44,1% số doanh nghiệp phản ánh sẽ tăng quy mô sản xuất kinh doanh so với 2011; 31,5% dự báo sẽ thu hẹp quy mô và 24,4% dự báo sẽ ổn định, không tăng không giảm quy mô sản xuất kinh doanh.

thiện, tiếp sau đó là nhóm nguyên nhân mở cửa thị trường, môi trường pháp lý được cải thiện và thị trường trong nước có dấu hiệu phục hồi. Nhóm nguyên nhân về chính sách ưu đãi thuế và các chương trình hỗ trợ phát triển của doanh nghiệp của chính phủ được xếp thứ hai chứng tỏ rằng những nỗ lực của Chính phủ trong thời gian qua trong việc hỗ trợ doanh nghiệp vượt qua khó khăn, tạo điều kiện mở rộng sản xuất kinh doanh đã có những tác động tích cực đến quyết định mở rộng sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Rất nhiều doanh nghiệp xem đó là một trong những lý do để họ có kế hoạch mở rộng sản xuất kinh doanh trong năm 2013.

2. Một số đề xuất giải pháp để tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp

1. Thực trạng số doanh nghiệp đăng ký với quy mô ngày càng nhỏ đi và hiện tượng doanh nghiệp ngừng hoạt động và giải thể với số lượng lớn trong năm 2012 vừa qua đặt ra nhiều vấn đề đối với chính sách phát triển doanh nghiệp, trong đó có việc:

Thứ nhất: Vấn đề về mức độ sẵn sàng của các doanh nghiệp khi gia nhập thị trường - với một kế hoạch kinh doanh phù hợp và “một bà đỡ” tận tụy. Mặc dù môi trường kinh doanh đã có nhiều cải thiện đáng kể, xong các điều kiện kinh doanh của các doanh nghiệp mới thành lập không phải là lúc nào cũng đầy đủ như: kiến thức kinh doanh, vốn, thị trường v.v...

Thứ hai: Xu hướng chung cho thấy các doanh nghiệp Việt Nam “không lớn lên được”. Trong tổng số 1.999 doanh nghiệp nhỏ tham gia cuộc khảo sát “Đặc điểm môi trường kinh doanh: Điều tra doanh nghiệp nhỏ và vừa” của Viện Quản lý kinh tế Trung ương sau hai năm 2009-2011 kết quả chỉ có 31 doanh nghiệp nhỏ và cực nhỏ lớn thành doanh nghiệp quy mô vừa nhưng lại có tới 133 doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ thu lại thành cực nhỏ.

Giải pháp lúc này là nhà nước cần có một cách tiếp cận phù hợp hơn khi thiết kế các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp, đặc biệt là đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa, cần tăng cường hơn nữa các chính sách về trợ

giúp, khởi sự doanh nghiệp để mỗi đồng vốn và sức lao động của doanh nhân bỏ ra được sinh sôi nảy nở. Cần xác định rõ mục tiêu chính sách và nhóm đối tượng hỗ trợ cần được xác định rõ ràng, để từ đó chính sách sẽ tạo điều kiện kinh doanh chứ không chỉ dừng lại những ưu đãi hậu kinh doanh. Cho đến nay ngoài chính sách giảm thuế thu nhập doanh nghiệp cho doanh nghiệp nhỏ và vừa, hầu hết các biện pháp hỗ trợ đều là các giải pháp chung cho các doanh nghiệp, hậu sản xuất. Có nghĩa là, cơ hội cho doanh nghiệp nhỏ và vừa giảm đi nhiều vì trên mặt bằng tiêu chí chung, doanh nghiệp lớn sẽ chiếm ưu thế. Đó là chưa kể tới việc đa phần các doanh nghiệp nhỏ và vừa không chịu đựng nổi các khoản chi phí giao dịch và các loại thủ tục chi để vay được các khoản vay ngắn hạn v.v... và hệ quả là họ phải tìm đến các nguồn vốn vay phi chính thức.

2. Các giải pháp kinh tế vĩ mô phải luôn đồng hành với việc nâng cao chất lượng công tác dự báo, phân tích diễn biến thị trường trong nước và thế giới, có biện pháp điều hành phù hợp; bảo đảm cân đối cung cầu hàng hóa, dịch vụ, điều chỉnh giá một số mặt hàng Nhà nước quản lý theo lộ trình một cách linh hoạt với liều lượng hợp lý. Một số mặt hàng là nguyên liệu đầu vào của các doanh nghiệp (điện, xăng) sẽ trực tiếp tác động đến chi phí kinh doanh và giá cả đầu ra, do vậy việc điều chỉnh phải hết sức thận trọng.

3. Khắc phục bất cập trong quản lý, ổn định thị trường vàng, bảo đảm giá vàng trong nước sát với giá vàng quốc tế, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp về tài sản của người dân. Nếu vấn đề này được giải quyết tốt, người dân có thể sẽ có niềm tin để chuyển sang các kênh đầu tư khác ngoài vàng, khơi thêm nguồn vốn cho sản xuất kinh doanh.

4. Nhà nước cần tăng cường kiểm soát quy hoạch phát triển và vốn xây dựng cơ bản tại các địa phương, chấm dứt hiện tượng đầu tư dàn trải, chậm tiến độ hoàn thành dự án. Đảm bảo kỷ cương trong việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch. Chính quyền địa phương cần nhanh chóng tập trung vào việc cắt giảm chi tiêu công, sớm thanh toán các khoản nợ đối với doanh nghiệp. Cần nghiên cứu chính sách về phân cấp để có

khuyến khích phù hợp đối với các địa phương năng động, quan tâm đến phát triển doanh nghiệp, đồng thời đảm bảo cân đối vùng miền.

5. Xây dựng các quy hoạch vùng theo chuỗi cung ứng. Tái cấu trúc lại các cụm công nghiệp trên cơ sở phân tích các chuỗi cung ứng và tạo điều kiện để các doanh nghiệp liên kết với nhau theo chuỗi hoặc trong một cụm. Đây là cơ sở hạ tầng rất quan trọng để doanh nghiệp Việt Nam có được chi phí sản xuất cạnh tranh và có đủ năng lực để tham gia vào các chuỗi giá trị. Việc tái cấu trúc các doanh nghiệp lớn, nhất là các doanh nghiệp nhà nước cũng phải được thiết kế trên cơ sở chiến lược kinh doanh trong mối tương quan với sự phát triển của ngành và định vị của doanh nghiệp trong chuỗi giá trị, chứ không chỉ đơn thuần là việc phân bổ lại nguồn vốn, vấn đề quản trị công ty hay chiến lược công ty.

6. Tiếp tục tháo gỡ khó khăn và tạo điều kiện cho doanh nghiệp tiếp cận vốn vay, hạ lãi suất tín dụng phù hợp với mức giảm lạm phát; khuyến khích các ngân hàng thương mại cho vay lãi suất thấp đối với các lĩnh vực nông nghiệp, sản xuất hàng xuất khẩu, công nghiệp hỗ trợ, doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp ứng dụng công nghệ cao, doanh nghiệp tạo nhiều việc làm, doanh nghiệp xây dựng nhà ở cho người có thu nhập thấp; giám sát chặt chẽ bảo đảm thực hiện nghiêm quy định của Nhà nước, nhất là quy định lãi suất, tiếp cận vốn tín dụng.

7. Có chính sách phù hợp để giảm lãi suất cho vay về mức hợp lý, giảm chi phí cho vay cho doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp nhỏ và vừa (năm 2009, trong lúc Việt Nam cho doanh nghiệp nhỏ và vừa vay với mức 14%, thì ở Trung Quốc chỉ có 14%).

8. Cần củng cố hệ thống quỹ bảo lãnh tín dụng đồng thời đa dạng hóa các hình thức thế chấp, tín chấp (thuê mua, thầu chi, thế chấp bằng tài sản hình thành từ vốn vay...) để khu vực doanh nghiệp nhỏ và vừa dễ dàng tiếp cận các nguồn vốn, qua đó tạo đà tăng trưởng tín dụng. Chính phủ cần nhanh chóng thành lập Quỹ phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa (có thể trích một phần từ nguồn vốn của SCIC) để tạo nguồn vốn ủy thác cho các ngân hàng thương mại tập trung vốn dài hạn cho doanh nghiệp nhỏ và vừa.

9. Mở rộng thị trường đẩy mạnh xuất khẩu, hạn chế nhập khẩu hàng tiêu dùng không thiết yếu, hàng xa xỉ; tăng cường công tác quản lý thị trường chống hàng nhập lậu, hàng giả, có chính sách phát triển thị trường trong nước, xây dựng các hàng rào phi thuế quan phù hợp với cam kết quốc tế để hạn chế nhập khẩu máy móc, thiết bị công nghệ lạc hậu, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và tạo điều kiện nâng cao năng lực cạnh tranh của hàng Việt Nam.

10. Quan tâm đến thương mại hai chiều giữa Việt Nam và Trung Quốc, tăng cường công tác dự báo thị trường đối với thị trường Trung Quốc và có cơ chế phù hợp để thông tin tới doanh nghiệp về những biến động cũng như các cơ chế chính sách đang được áp dụng tại thị trường này.

11. Đẩy mạnh các hoạt động xúc tiến thương mại ở nhiều cấp: Quốc gia, địa phương, ngành, doanh nghiệp (đã được đề cập tại Phần III) để giải tỏa hàng tồn kho, duy trì và phát triển thị trường. Chú ý các thị trường ngách và vấn đề đổi mới sản phẩm (sản phẩm ứng dụng công nghệ mới, với thiết kế, mẫu mã mới). Chú trọng tăng cường năng lực cho các tổ chức xúc tiến thương mại ở tất cả các cấp.

PHỤ LỤC

Khảo sát động thái doanh nghiệp Việt Nam

Trong bối cảnh nền kinh tế toàn cầu luôn biến động, ngày càng trở nên phức tạp và khó tiên liệu, sự thành công của các quyết định chính sách và quyết định kinh doanh phụ thuộc rất lớn vào chất lượng đầu vào của thông tin và số liệu bởi đó là cơ sở thực tiễn cho những người có trách nhiệm ra quyết định.

Với mục đích phản ánh kịp thời thông tin về thực tiễn kinh doanh, tác động của các chính sách đối với sự phát triển của cộng đồng doanh nghiệp, thông qua đó hỗ trợ việc ra quyết định của các nhà hoạch định chính sách và các doanh nghiệp, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) hân hạnh giới thiệu sáng kiến Khảo sát Động thái Doanh nghiệp Việt Nam (VBIS). Sáng kiến được sự tài trợ của Quỹ Châu Á (TAF) và được thực hiện bởi Viện phát triển doanh nghiệp/ VCCI với sự phối hợp của Tổng cục Thống kê (GSO), Học viện Năng lực Cạnh tranh Châu Á (ACI).

VBIS là gì ?

VBIS là tập hợp các đánh giá về tình hình sản xuất kinh doanh cũng như các nhận định của các doanh nghiệp tiêu biểu theo định kỳ hàng quý về môi trường kinh doanh và dự báo phát triển trong thời gian tới. Bằng sự phản hồi trực tuyến từ các doanh nghiệp, VBIS cho phép thực hiện khảo sát doanh nghiệp một cách thường xuyên, nhanh chóng, đưa ra số liệu tin cậy và kịp thời. Đây cũng sẽ là kênh cung cấp thông tin quan trọng cho các doanh nghiệp là thành viên của VBIS, theo đó, mức độ chính xác và chuyên sâu của các kết luận phụ thuộc vào độ chính xác của thông tin do chính các doanh nghiệp cung cấp.

Thành viên của VBIS

Tham gia VBIS là một vinh dự đồng thời cũng là trách nhiệm của mỗi doanh nghiệp đang hoạt động kinh doanh ở Việt Nam. Thành viên của VBIS là những doanh nghiệp có uy tín, có ảnh hưởng lớn và có

trách nhiệm đối với sự phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Tiếng nói của các thành viên VBiS là tiếng nói trung thực, có hàm lượng tri thức cao. Bằng việc tham gia VBiS, các doanh nghiệp đang hướng tới tương lai phát triển bền vững.

Phương pháp đánh giá VBiS

Để đánh giá cảm nhận của các doanh nghiệp, VBiS thường sử dụng các Chỉ số động thái (CSĐT). CSĐT của doanh nghiệp đối với một yếu tố được tính bằng cách lấy tỷ lệ DN có đánh giá (cảm nhận) “tình hình tốt lên” trừ đi tỷ lệ DN có đánh giá (cảm nhận) “tình hình xấu đi” về yếu tố đó. Chỉ số này dương phản ánh xu thế yếu tố này được cải thiện. Chỉ số này âm cho thấy yếu tố xấu đi. Nếu chỉ số này bằng không, yếu tố được coi là không thay đổi. Giá trị tuyệt đối của CSĐT cho thấy mức độ cải thiện hay giảm sút của yếu tố được khảo sát. Trong các báo cáo của VBiS thường xem xét ba loại CSĐT là:

➤ CSĐT Thực thấy (VBiSO): là chỉ số xây dựng dựa trên đánh giá khảo sát năm 2012 so với năm 2011.

➤ CSĐT Dự cảm (VBiSE): là chỉ số xây dựng dựa trên cảm nhận của doanh nghiệp về năm 2013 so với năm 2012.

➤ CSĐT Tổng hợp (VBiSI): là trung bình tích hợp của VBiSO và VBiSE

$$VBiSI = [(100 + VBiSO)(100 + VBiSE)]^{1/2} - 100.$$

Các chữ cái O, E, và I hàm ý viết tắt tương ứng cho “Observed”, “Expected” và “Index”.

BẤT ỔN THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN VÀ TÁC ĐỘNG ĐẾN ỔN ĐỊNH KINH TẾ VĨ MÔ, SẢN XUẤT KINH DOANH VÀ ĐẢM BẢO AN SINH XÃ HỘI

Viện Kinh tế Xây dựng, Bộ Xây dựng

I. KHÁI QUÁT TÌNH HÌNH THỊ TRƯỜNG

1. Tình hình chung

Sau một thời gian phát triển mạnh và có đóng góp đáng kể cho phát triển kinh tế đất nước, thị trường bất động sản (BDS) rơi vào giai đoạn khó khăn kéo dài do tác động của tình hình kinh tế, ở cả 2 đầu tàu lớn nhất cả nước là TP. Hồ Chí Minh (từ đầu năm 2009) và Hà Nội (từ đầu năm 2011). Sự sụt giảm về giá cả xảy ra ở hầu hết các phân khúc của thị trường; số lượng giao dịch giảm mạnh, thậm chí nhiều dự án không có giao dịch và hiện vẫn chưa có dấu hiệu phục hồi. Nhiều doanh nghiệp BĐS, kinh doanh dịch vụ BĐS thực sự gặp khó khăn, nhất là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, tiềm lực tài chính hạn chế, khi thị trường suy thoái, không bán được hàng, không có khả năng trả nợ ngân hàng.

Những yếu kém, thiếu lành mạnh và không ổn định của thị trường BĐS bộc lộ rõ nét nhất kể từ đầu năm 2011 tới nay, cùng với thời gian hơn 2 năm rơi vào bất ổn của thị trường. Sau những động thái bùng phát về giá và lượng giao dịch trong thời gian ngắn tại TP. Hồ Chí Minh năm 2007, tại Hà Nội năm 2009 đã phát đi những tín hiệu sai lệch về nhu cầu và khả năng chi trả thực sự của thị trường, dẫn đến các doanh nghiệp đã đổ xô vào đầu tư phát triển thị trường BĐS, kể cả các doanh nghiệp không có kinh nghiệm và năng lực tài chính yếu. Dư nợ tín dụng BĐS cũng tăng nhanh trong giai đoạn này, tổng dư nợ tín dụng BĐS cuối năm 2009 tăng 36% so với cùng kỳ năm 2008, cuối năm 2010 tăng gần 24% so với cùng kỳ năm 2009. Việc cấp phép phát triển dự án tại các

địa phương cũng khá dễ dãi, thiếu căn cứ và nhu cầu, thậm chí nhiều địa phương cấp phép dự án nhà ở với quy mô lớn tại những nơi chưa có hạ tầng kỹ thuật và xã hội đủ để phục vụ cho những nhu cầu tối thiểu về nơi ở. Các dự án phân lô, huy động vốn tràn lan tạo nên nguồn cung ảo trên giấy tăng vọt và hỗn loạn thông tin dự án trên thị trường, tạo nên những đô thị bỏ hoang, lãng phí đất đai, tiền của xã hội. Dư nợ tín dụng BĐS cũng tăng nhanh trong giai đoạn này, tổng dư nợ tín dụng BĐS cuối năm 2010 tăng gần 24% so với cùng thời kỳ năm 2009;

Thị trường BĐS đã và đang là tâm điểm chú ý do khả năng ảnh hưởng sâu rộng đến nền kinh tế (cần nhắc lại khởi nguồn khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 là bởi tác động từ vỡ bong bóng thị trường BĐS của Mỹ). Thị trường đóng băng không chỉ gây khó khăn cho doanh nghiệp kinh doanh BĐS mà còn ảnh hưởng tới thanh khoản của ngân hàng, gây đình trệ sản xuất cho các doanh nghiệp sản xuất vật liệu xây dựng, doanh nghiệp xây lắp, việc làm cho người lao động trong lĩnh vực liên quan v.v... Tình hình tồn kho vật liệu xây dựng, nhất là xi măng, gạch ốp lát, sứ vệ sinh v.v... theo đó cũng tăng lên. Một số doanh nghiệp rơi vào tình trạng thua lỗ, phá sản đã làm ảnh hưởng rất lớn đối với nguồn thu ngân sách và phát triển kinh tế của đất nước.

2. BĐS và những khó khăn của doanh nghiệp

Thị trường BĐS năm 2012 trầm lắng không chỉ để lại hậu quả là hàng vạn doanh nghiệp báo lỗ, ngừng hoạt động, thậm chí là giải thể mà còn cả một lượng hàng tồn kho “khủng” và gánh nặng cho năm 2013.

Theo số liệu từ Cơ sở dữ liệu quốc gia về đăng ký doanh nghiệp, trong năm 2012 đã có 680 doanh nghiệp với ngành nghề kinh doanh chính là BĐS đăng ký giải thể, ngừng hoạt động (con số của năm 2011 thống kê được là 576 doanh nghiệp). Còn nếu tính cả những doanh nghiệp có lĩnh vực hoạt động có liên quan (trực tiếp hay gián tiếp) tới BĐS thì chắc chắn con số này sẽ còn cao hơn rất nhiều, chiếm phần không nhỏ trong tổng số 54.261 doanh nghiệp tuyên bố dừng hoạt động và giải thể của năm 2012 (cụ thể theo số liệu thống kê của Bộ Công thương, xét theo lĩnh vực và ngành nghề hoạt động kinh doanh chính thì

tỷ lệ các doanh nghiệp kinh doanh BĐS và doanh nghiệp công nghiệp sản xuất sản phẩm vật liệu xây dựng phải dừng hoạt động trong cả năm 2012 tăng 20% so với năm 2011).

Doanh nghiệp trong nước hết vốn (nói cho đúng là bị “cắt” vốn, bởi phần lớn là vốn vay từ ngân hàng), trong khi sản phẩm tồn kho hàng loạt. Đã có nhiều thời điểm, nhất là giai đoạn cuối năm 2012, chúng ta đặt nhiều hy vọng vào nguồn vốn đầu tư từ nước ngoài để vực dậy thị trường, ít nhất trong giai đoạn nửa đầu năm 2013 như hiện nay. Thực tế, đầu tư nước ngoài vào Việt Nam từ nửa cuối năm 2012 trở đi là khá lớn. Theo Bộ Kế hoạch - Đầu tư, cho đến hết năm, đã có 389 dự án đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực BĐS được cấp phép với tổng số vốn đầu tư lên tới 49,8 tỷ USD. Dẫu trong số này đã có tới 85 dự án phải giải thể giữa chừng và năm dự án hết hạn với tổng vốn đầu tư 5 tỷ USD, nhưng đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực BĐS vẫn chiếm tỷ lệ tương đối, vào khoảng 23,32% tổng số vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam. Tuy vậy, tác động của những nguồn vốn đầu tư này đối với thị trường hầu như là con số 0; bởi lẽ đa số các vốn đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực BĐS tập trung vào phân khúc cao cấp (vốn là thế mạnh của các nhà đầu tư nước ngoài) như khách sạn, khu nghỉ dưỡng, văn phòng, căn hộ cao cấp v.v... Trong khi đó, ai cũng biết rằng trên thị trường BĐS nước ta hiện nay, phân khúc này đã rơi vào trạng thái bão hòa từ lâu, đầu đóng băng nhưng giá vẫn đứng ở mức cao, khó tìm đầu ra cho thị trường trong tình hình suy thoái kinh tế đang diễn ra.

Như vậy, cộng đồng doanh nghiệp kinh doanh BĐS trong nước gần như chưa rõ số phận của mình nếu không tìm được nguồn vốn đáo nợ ngân hàng, khi mà giai đoạn thanh khoản giữa năm không còn xa nữa. Còn các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, tuy sẵn tiền, nhưng hướng đầu tư phần lớn cũng rơi vào bế tắc hay gặp khó khăn về đầu ra do suy thoái kinh tế.

3. Nguyên nhân thực trạng

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến thực tại bất ổn trên thị trường BĐS hiện nay, trong đó có thể chỉ ra những nguyên nhân chính sau:

- Khủng hoảng kinh tế thế giới (khởi nguồn từ Mỹ năm 2008, xuất phát từ vỡ bong bóng thị trường BĐS của nền kinh tế lớn nhất thế giới này) tác động tới kinh tế trong nước, làm cho khả năng đáp ứng của kinh tế trong nước cũng như khả năng chi trả của người dân giảm sút.

- Thị trường BĐS của nước ta vốn dĩ có sự phát triển tự phát, thiếu sự quản lý chặt chẽ, thiếu quy hoạch, không căn cứ vào kế hoạch và nhu cầu của thị trường. Đầu tư BĐS theo phong trào; nhiều doanh nghiệp có ít, hoặc thậm chí không có kinh nghiệm, yếu về năng lực tài chính, không phải là ngành nghề kinh doanh chính cũng tham gia kinh doanh BĐS. Lực lượng các nhà đầu cơ nhỏ lẻ tăng mạnh làm cho giá nhà đất không phản ánh đúng thực trạng.

- Nguồn cung BĐS vượt quá cầu có khả năng thanh toán của thị trường. Cơ cấu hàng hóa phát triển mất cân đối, thiếu hàng hóa có quy mô và giá cả phù hợp với đa số nhu cầu thực của xã hội. Các doanh nghiệp tập trung đầu tư nhiều vào phân khúc cao cấp, diện tích lớn; trong khi khả năng đáp ứng tài chính của phần lớn người dân có nhu cầu thực lại tập trung ở phân khúc giá rẻ, diện tích vừa phải. Sự mất cân đối đó dẫn đến thực tế thị trường căn hộ cao cấp rơi vào bão hòa, nhà xây nhiều nhưng nhu cầu có khả năng thanh toán thực tế thấp, trong khi thị trường căn hộ giá rẻ vẫn rất thiếu.

- Hệ thống tài chính BĐS yếu và chưa hoàn thiện. Nguồn vốn cho thị trường chủ yếu từ hệ thống ngân hàng và huy động của người dân (khách hàng); chưa có nguồn tín dụng trung và dài hạn để hỗ trợ doanh nghiệp cũng như người dân trong tạo lập nhà ở. Lãi suất cho vay ở mức cao và kéo dài cũng là một trong những yếu tố gây khó khăn đối với vay nợ BĐS thời gian qua.

- Sự yếu kém về mặt quản lý nhà nước đối với thị trường cũng là nguyên nhân rất quan trọng dẫn đến tình trạng bất ổn hiện nay; trong đó, trước hết phải kể đến trách nhiệm của các cơ quan Trung ương có liên quan đến quản lý nhà nước đối với thị trường BĐS. Thể hiện rõ nhất là chưa kịp thời hoàn thiện thể chế để quản lý, kiểm soát cũng như điều tiết được thị trường, bảo đảm cho thị trường phát triển ổn định và bền

vững. Chưa làm tốt công tác dự báo sớm tình hình thị trường để có giải pháp xử lý kịp thời.

Tiếp nữa là đối với các cơ quan quản lý trực tiếp là các chính quyền địa phương vốn có trách nhiệm trực tiếp trong việc cho phép đầu tư, giao đất. Không chỉ thực hiện cấp phép đầu tư tràn lan, không theo kế hoạch quy hoạch, thậm chí vượt quá thẩm quyền cho phép, mà trong quá trình thực hiện cũng chưa làm tốt quy định về thanh tra kiểm tra, chưa kiên quyết thu hồi các dự án chậm tiến độ (quá 24 tháng sau khi có quyết định cho phép đầu tư mà không triển khai dự án), các dự án bỏ trống đất đai không sử dụng quá 12 tháng (theo quy định của Luật Đất đai).

Ngoài ra, cũng còn phải kể đến sự buông lỏng của các cơ quan chức năng trong việc kiểm soát hoạt động cũng như tính minh bạch của các Sàn giao dịch BĐS. Giá cả BĐS biến động không đúng với giá trị thực một phần cũng do hoạt động của các Sàn giao dịch chưa tuân thủ đúng quy định, thậm chí một số Sàn giao dịch lớn còn cố tình vi phạm quy định làm méo thị trường, nhưng vẫn không bị phát hiện hay phát hiện chậm, không cương quyết xử lý khi phát hiện ra vi phạm. Về quy định đối với mô hình sàn giao dịch BĐS vẫn còn nhiều vấn đề cần phải hoàn chỉnh, thiết chế lại cho phù hợp.

II. NHỮNG HỆ QUẢ TỪ SỰ BẤT ỔN CỦA THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN

1. Tác nhân gây bất ổn nền kinh tế

Có hai lý do để khẳng định sự bất ổn của thị trường BĐS là tác nhân quan trọng góp phần gây nên sự bất ổn của nền kinh tế: Thứ nhất, lưu giữ nguồn vốn khổng lồ của nền kinh tế; thứ hai, chiếm phần lớn số nợ xấu hiện tại của ngân hàng.

Thị trường BĐS liên quan trực tiếp tới một lượng tài sản cực lớn cả về quy mô, tính chất cũng như giá trị của các mặt trong nền kinh tế quốc dân.

Tỷ trọng BĐS trong tổng số của cải xã hội ở các nước có khác nhau nhưng thường chiếm trên dưới 40% lượng của cải vật chất của

mỗi nước. Các hoạt động liên quan đến BĐS chiếm tới 30% tổng hoạt động của nền kinh tế. Theo đánh giá của các chuyên gia, tổng giá trị vốn chưa được khai thác ẩn chứa trong BĐS ở các nước thuộc thế giới thứ ba là rất lớn lên tới hàng nghìn tỷ USD, gấp nhiều lần tổng hỗ trợ ODA của các nước phát triển hiện dành cho các nước đang phát triển trong vòng 30 năm qua.

Khi thị trường BĐS phát triển thì một nguồn vốn lớn tại chỗ được huy động. Đây là nội dung có tầm quan trọng đã được nhiều nhà nghiên cứu trên thế giới chứng minh và đi đến kết luận: nếu một quốc gia có giải pháp hữu hiệu bảo đảm cho các BĐS có đủ điều kiện trở thành hàng hoá và được định giá khoa học, chính thống sẽ tạo cho nền kinh tế của quốc gia đó một tiềm năng đáng kể về vốn để từ đó phát triển kinh tế - xã hội đạt được những mục tiêu đề ra. Theo thống kê kinh nghiệm cho thấy, ở các nước phát triển lượng tiền ngân hàng cho vay qua thế chấp bằng BĐS chiếm trên 80% trong tổng lượng vốn cho vay. Vì vậy, phát triển đầu tư, kinh doanh BĐS đóng vai trò quan trọng trong việc chuyển các tài sản thành nguồn tài chính dồi dào phục vụ cho yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội đặc biệt là đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng của nền kinh tế.

Việc phát triển và điều hành tốt thị trường BĐS sẽ có tác dụng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế thông qua các biện pháp kích thích vào đất đai, tạo lập các công trình, nhà xưởng,... từ đó tạo chuyển dịch đáng kể và quan trọng về cơ cấu trong các ngành. Bên cạnh đó, thị trường BĐS phát triển làm tăng khối lượng giao dịch hàng hóa BĐS, là điều kiện cơ bản tăng nguồn thu của ngân sách Nhà nước thông qua thu các loại thuế có liên quan.

Chính vì vậy sự bất ổn thị trường BĐS tác động không nhỏ đến sự ổn định kinh tế vĩ mô. Trong đó, tác nhân chính gây bất ổn nền kinh tế do BĐS gây ra là việc lưu giữ nguồn vốn khổng lồ của nền kinh tế và số nợ xấu của thị trường này trong các ngân hàng:

(a) Lưu giữ nguồn vốn khổng lồ của nền kinh tế

Theo số liệu của Bộ Xây dựng vừa có báo cáo mới nhất về tình hình thị trường BĐS năm 2012 trình Ủy ban Kinh tế của Quốc hội.

TP.Hồ Chí Minh và Hà Nội là nơi mà có nhiều dự án BĐS lớn, chiếm khoảng gần 50% thị trường BĐS cả nước, cũng là nơi tình hình thị trường khó khăn nhất. Tổng hợp chưa đầy đủ từ 50 địa phương về tồn kho cho thấy kết quả như sau:

- Về nhà ở: tồn kho 42.230 căn nhà (gồm 26.444 căn hộ và 15.786 căn nhà thấp tầng);

- Văn phòng cho thuê: tồn kho 92.800 m² sàn;

- Trung tâm thương mại: tồn kho 98.407 m² sàn;

- Đất nền nhà ở: tồn kho 7.922.485 m² (792,2 ha);

- Đất thương mại khác: tồn kho 1.951.033 m² (195,1 ha);

- Ước tính giá trị tổng lượng vốn tồn kho khoảng 111.963 tỷ đồng.

Riêng ở Tp. HCM: báo cáo từ 121 dự án đã tồn kho 14.816 căn nhà, 58.748 m² mặt bằng thương mại, 300.071 m² đất nền, giá trị tồn kho ước tính 30.242 tỷ đồng. Hà Nội theo báo cáo của 13 chủ đầu tư đã tồn kho 5.875 căn nhà, 5.459 m² mặt bằng thương mại, văn phòng; giá trị tồn kho 14.070 tỷ đồng.

Còn theo số liệu của bộ phận nghiên cứu thuộc Quỹ Đầu tư Dragon Capital con số hàng tồn kho căn hộ để bán lên đến 70.000 căn ở cả TP.HCM và Hà Nội chưa tính đến tồn biệt thự, liền kề, số tiền tồn kho ước tính 200 nghìn tỷ đồng. Tuy nhiên, con số căn hộ tồn kho đã thực sự là con số chính xác cuối cùng, vẫn còn đặt ra nhiều hoài nghi cho nhà đầu tư. Thực tế có rất nhiều trường hợp bán ảo. Nhiều doanh nghiệp đưa ra giao dịch nhưng họ cũng có thể bán cho chính nội bộ để nội bộ của họ vay tiền tiếp tục cuộc chơi. Và chính hàng tồn kho ảo này mới gây chết cho thị trường BĐS. Cần thấy rằng hàng tồn kho hiện nay không phải chỉ là hàng không bán được, mà còn phải kể đến hàng bán cho các đại lý mà không tới tay người dân cũng phải coi là hàng tồn kho. Ngoài ra, do đặc điểm của tồn kho BĐS khác với tồn kho của các sản phẩm công nghiệp khác, nhiều dự án đã huy động vốn một phần, nhiều dự án đã giải phóng mặt bằng nhưng phải dừng do không có đầu ra, các nhà đầu tư thứ phát đã mua nhưng không bán được, vì vậy, số vốn tồn đọng trong BĐS còn lớn hơn rất nhiều so với số liệu trong báo cáo. Số căn hộ

tồn kho từ năm 2011 đến năm 2012 lại tiếp tục được nối dài thêm những con số khi chỉ số giao dịch gần như đóng băng trên nhiều phân khúc. Năm 2013 con số vẫn bấp bênh trong sự chờ đợi chuyển biến của nhiều nhà đầu tư mà với nhiều người có lẽ BĐS còn gặp khó.

Vốn đầu tư những năm vừa qua đã bị hút vào lĩnh vực BĐS lớn làm tăng bong bóng BĐS, gây ra tình trạng thiếu vốn phát triển sản xuất, kinh doanh. Kết quả là, sản xuất hàng hoá giảm, lạm phát tăng, nền kinh tế thiếu tiền (do vốn quay vòng chậm) và giảm đà tăng trưởng, số việc làm giảm, lãi suất tăng. Mặt khác các doanh nghiệp chuyển sang kinh doanh BĐS không còn dồi sức phát triển ngành nghề sản xuất, kinh doanh chính (thực tiễn 2007 - 2011 đã cho thấy điều đó). Hệ quả là, hàng hoá tăng giá, việc làm giảm, năng lực kinh tế quốc gia suy yếu, lạm phát bị cộng hưởng, kinh tế đình đốn, tình hình an sinh xã hội bị tác động tiêu cực.

(b) Chiếm phần lớn số nợ xấu hiện tại của ngân hàng

Thị trường BĐS đóng băng không chỉ gây khó khăn cho các doanh nghiệp BĐS mà còn ảnh hưởng tới thanh khoản của các tổ chức tín dụng bởi đồng hành với tồn kho, nợ xấu trong BĐS cũng tăng cao. Nợ xấu BĐS tại Việt Nam bắt đầu từ việc thị trường này phát triển quá nóng, trong khi các chủ đầu tư không đủ tiềm lực tài chính, dựa quá nhiều vào nguồn vốn vay ngân hàng. Khi thị trường BĐS chững lại, thanh khoản chậm và giảm giá mạnh, khả năng nợ BĐS trở thành nợ xấu rất cao.

Năm 2011, tổng dư nợ cho vay BĐS là 348.000 tỷ đồng, con số này vượt hơn 1,8 lần so với con số đã được các ngân hàng công bố trước đây, tức khoảng xấp xỉ 200.000 tỷ đồng (theo Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia).

Theo dự đoán BIDV đã trở thành ngân hàng dẫn đầu về dư nợ cho vay xây dựng - hơn 42.000 tỷ đồng. Tiếp theo đó là Ngân hàng Vietinbank - 41.000 tỷ đồng. Cả hai ngân hàng này đều có tỷ lệ cho vay BĐS và xây dựng chiếm 14% trong tổng dư nợ. ACB và Sacombank cũng nằm trong danh sách top 10. Nhưng chiếm tỷ lệ cao hơn hẳn trong

tổng dư nợ lại là những ngân hàng nhỏ như Phương Nam, Phương Tây, Đông Á - 26%. Còn SHB cũng có tỷ lệ cho vay xây dựng và BĐS chiếm đến 18% tổng dư nợ cho vay. Rõ ràng, những tỷ lệ trên không thể được coi là an toàn so với điều mà các ngân hàng thường tuyên bố - tỷ lệ an toàn cho phép chỉ từ 3-5%. Theo đó, có khả năng đến 50% nợ BĐS và xây dựng đang có nhiều triển vọng trở thành nợ khó đòi. Cũng trong báo cáo của Ủy ban Giám sát tài chính Quốc gia, tổng giá trị các khoản cho vay vào hai lĩnh vực BĐS và xây dựng của 10 ngân hàng có số dư nợ lớn nhất được thống kê là 147 nghìn tỷ đồng, bằng khoảng 73% dư nợ BĐS được các ngân hàng báo cáo cuối năm 2011. Nếu so với con số điều chỉnh của Ủy ban Giám sát tài chính Quốc gia, tỷ lệ này chiếm 42%. Như vậy, nếu tính đúng và đủ trên cơ sở con số 348.000 tỷ đồng dư nợ BĐS mà Ủy ban Giám sát tài chính Quốc gia công bố, khoản dư nợ BĐS của 10 ngân hàng trên phải là 254.000 tỷ đồng, chứ không chỉ là 147.000 tỷ đồng theo báo cáo của ngân hàng.

Bộ Xây dựng cũng đã có một số trích dẫn số liệu từ Ngân hàng Nhà nước cho biết, đến 31/10/2012, tổng dư nợ BĐS khoảng 207.595 tỷ đồng, tăng 3,6% so với thời điểm 31/12/2011. Trong đó:

- Vay xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất 14.957 tỷ đồng, giảm 3% so với thời điểm cuối năm ngoái.
- Vay xây dựng khu đô thị 36.926 tỷ đồng, tăng 40,3 %;
- Vay xây dựng văn phòng, cao ốc cho thuê 29.273 tỷ đồng, giảm 10,9 %;
- Vay sửa chữa, mua nhà để ở, để ở kết hợp cho thuê 49.587 tỷ đồng, tăng 6,0 %...

- Nợ xấu khoảng 13,5% tổng dư nợ BĐS. Riêng dư nợ tín dụng BĐS tại Hà Nội khoảng 23,7%. Còn tại TP.HCM, cho vay BĐS chiếm khoảng 47,8% tổng dư nợ BĐS toàn quốc. Cụ thể, số dư nợ này được Ngân hàng Nhà nước chi nhánh TP HCM cho biết khoảng 85.000 tỷ đồng. Theo đó, số nợ này chiếm 10,6% trong tổng dư nợ trên địa bàn. Riêng cho vay đầu tư kinh doanh BĐS là 66.084 tỷ đồng, cho vay khác (vay mua nhà để ở, mua nhà cho công nhân thuê, xây nhà ở cho người thu nhập thấp v.v...)

là 18.916 tỷ đồng. Nợ xấu cho vay đầu tư, kinh doanh BĐS khoảng 4.145 tỷ đồng, chiếm 6,27% tổng dư nợ kinh doanh BĐS.

Qua số liệu báo cáo của Ngân hàng Nhà nước, Bộ Xây dựng cho rằng, có thể thấy tỷ trọng dư nợ BĐS sản đang thay đổi theo hướng hợp lý và tích cực. Tuy nhiên, số liệu về dư nợ tín dụng BĐS của Ngân hàng Nhà nước chưa tính đến các khoản vay tiêu dùng khác nhưng thực chất được đầu tư vào BĐS, cũng như dư nợ có tài sản bảo đảm bằng BĐS còn chiếm khoảng 46,5% tổng dư nợ tín dụng. Nợ xấu chiếm khoảng 13,5% tổng dư nợ BĐS, nhưng đại đa số doanh nghiệp nợ BĐS khó có khả năng thanh toán khi đến hạn do không bán được sản phẩm.

Ngày 28/2 vừa qua số liệu của thanh tra Ngân hàng Nhà nước (NHNN) về tỉ lệ nợ xấu giảm mạnh còn 6% vừa được công bố, vào thời điểm quý III/2012, tỉ lệ nợ xấu theo nhiều công bố vẫn đang loanh quanh trong khoảng 8,6%. Cách thức nào khiến con số nợ xấu sụt giảm mạnh chỉ sau một thời gian ngắn cũng lại là một câu hỏi chứa đựng nhiều bất ngờ. Vì quá trình xử lý nợ xấu BĐS sờ dĩ vẫn chưa mang lại kết quả như mong muốn và con số thực của nợ xấu vẫn chưa được xác định chính xác. Ngoài ra, việc phân loại các khoản nợ chưa được làm rõ cũng là trở ngại lớn khiến quyết tâm giải quyết nợ xấu của nền kinh tế lâm vào bế tắc.

Bảng 3. Nợ xấu

	31/12/2011	31/12/2012
Tổng dư nợ (tỷ đồng)	2.774.721,22	3.082.262,20
Nợ xấu (%)	8,6%	6,0%
Nợ xấu (tỷ đồng)	238.626,02	184.941,79
Nợ xấu giảm (tỷ đồng)	53.684,23	

Việc giảm tỷ lệ trên theo một số phân tích và nhận định có thể là do các ngân hàng thương mại (NHTM) đẩy mạnh trích lập dự phòng rủi ro, được cho là lý do chính giúp nợ xấu có xu hướng giảm mạnh trong thời gian qua. Song mức giảm từ giải pháp này là bao nhiêu, thực tế vẫn chưa có chuyên gia hay đơn vị nào đưa ra được con số cụ thể.

2. Mối quan hệ của thị trường vốn và tài chính đến thị trường BĐS

(a) Thị trường bất động sản với thị trường tài chính - tiền tệ

BDS là tài sản đầu tư trên đất bao gồm cả giá trị đất đai sau khi đã được đầu tư. Đầu tư tạo lập BDS thường sử dụng một lượng vốn lớn với thời gian hình thành BDS cũng như thu hồi nguồn vốn dài. Khi BDS tham gia lưu thông trên thị trường BDS, các giá trị cũng như quyền về BDS được đem trao đổi, mua bán, kinh doanh v.v... giải quyết vấn đề lưu thông tiền tệ, thu hồi vốn đầu tư và mang lại lợi nhuận cho các bên giao dịch. Thị trường tiền tệ - tín dụng là nguồn cung vốn chủ yếu cho hoạt động đầu tư tạo lập bất động sản, cho nên những biến động của thị trường tiền tệ - tín dụng, lập tức tác động mạnh tới thị trường bất động sản. Lãi suất tiền gửi tiết kiệm và lãi suất cho vay ở mức cao sẽ gây khó khăn cho các nhà đầu tư tiếp cận nguồn vốn. Từ đó không chỉ nhà đầu tư BDS khó triển khai dự án mà ngay cả người có nhu cầu mua cũng khó thực hiện được mong muốn. Như vậy, doanh nghiệp kinh doanh bất động sản không chỉ bị sức ép từ cả hai phía vốn đầu vào và tiêu thụ hàng hóa đầu ra mà còn chịu thêm áp lực về thời hạn giải chấp các khoản vay đến hạn. Điều này chứng tỏ thị trường BDS là đầu ra quan trọng của thị trường vốn.

Ngược lại, thị trường BDS hoạt động tốt là cơ sở để huy động được nguồn tài chính lớn cho phát triển kinh tế thông qua thế chấp và giải ngân. Theo thống kê, ở các nước phát triển, lượng tiền ngân hàng cho vay qua thế chấp bằng BDS chiếm 80% trong tổng lượng vốn cho vay.

(b) Thị trường bất động sản và thị trường chứng khoán

BDS gần như là mối quan tâm thường trực của cá nhân mỗi khi tiềm lực tài chính được cải thiện hoặc vào lúc cần sắp xếp lại cơ cấu tài sản nắm giữ. Đặc tính này càng thể hiện rõ hơn khi nền kinh tế có những bước tiến tích cực, của cải tích lũy của người dân nhiều hơn. Đã có những thời điểm xã hội xem BDS như một phương tiện lưu trữ giá trị ưa thích bên cạnh vàng và ngoại tệ mạnh (phổ biến là USD). Xu hướng tăng

giá BĐS cũng là động lực quan trọng khiến thị trường này ngày càng một sôi động và lấn át các hình thức đầu tư và tiết kiệm truyền thống.

Ra đời từ giữa năm 2000, thị trường chứng khoán (TTCK) mang lại một phương thức mới để sử dụng nguồn vốn thặng dư trong xã hội, không chỉ lưu trữ giá trị mà còn có khả năng mang lại nguồn lợi nhuận đáng kể trong thời gian ngắn. Trong khoảng sáu năm hoạt động đầu tiên, thị trường này chưa nhận được nhiều sự quan tâm của các tác nhân trong nền kinh tế. Tuy nhiên, với sự thăng hoa của TTCK từ nửa cuối năm 2006 và trong năm 2007, đầu tư trên TTCK thực sự trở thành sự lựa chọn luôn được đưa ra cân nhắc cùng với BĐS. Thậm chí tại nhiều thời điểm cao trào, tập trung tài lực cho kinh doanh chứng khoán còn là lý do để rời bỏ tài sản nhà đất đang nắm giữ (đặc biệt với các quyết định cá nhân).

Tương quan giữa thị trường BĐS và chỉ số TTCK

	Giá BĐS	Vn-Index
Năm 2007	Tăng mạnh	Giảm mạnh
Năm 2008	Giảm mạnh	Giảm mạnh
Năm 2009	Tăng mạnh	Tăng mạnh
Năm 2010	Giảm	Giảm
Năm 2011	Giảm mạnh	Giảm mạnh
Năm 2012	Giảm mạnh	Giảm mạnh

Bảng trên cho thấy, quan hệ tương quan giữa BĐS và chứng khoán ở Việt nam không thực sự rõ ràng. Các hoạt động có khi cùng chiều, có lúc lại ngược chiều do chịu nhiều ảnh hưởng của yếu tố tâm lý. Khi TTCK rơi vào trạng thái suy giảm, cả lượng giao dịch và mức giá trên thị trường BĐS đều suy giảm mạnh. Hiện tượng này phần nào phản ánh tính bầy đàn của công chúng đầu tư Việt Nam.

Về lý thuyết, thị trường chứng khoán tăng có thể là cơ hội cho những doanh nghiệp bất động sản huy động vốn từ sàn. Các công ty địa ốc đồng thời cũng có thể dễ dàng hơn trong việc dùng cổ phiếu để thế chấp vay vốn ngân hàng. Tuy nhiên, thị trường chứng khoán Việt Nam vẫn còn quá nhỏ so với địa ốc nên việc kéo thị trường BĐS đi lên là gần như không hi vọng.

Hơn nữa mối liên kết giữa thị trường bất động sản và chứng khoán ở Việt Nam chưa có dấu hiệu rõ rệt. Chẳng hạn như năm 2007 và năm 2009, bất động sản đi lên không phải do chứng khoán tăng hoa mà là do chủ yếu là cung tiền.

Theo một số phân tích, giá cổ phiếu tốt lên, về cơ bản không trực tiếp cứu thị trường bất động sản. Nhưng khi giá tăng, cổ phiếu mà các nhà đầu tư đang nắm giữ cũng sẽ tăng giá, dẫn đến thu nhập của họ từ chứng khoán sẽ tốt lên. Ở thị trường thứ cấp, rất có thể họ đem đầu tư lại và làm thị trường bất động sản khởi sắc.

Nếu thị trường chứng khoán khởi sắc dần, khả năng vay vốn từ doanh nghiệp bất động đã niêm yết có khả năng tốt hơn. Thế nhưng điều này còn phụ thuộc vào sức khỏe của từng doanh nghiệp và liệu các nhà đầu tư có rót thêm vốn vào địa ốc hay không. Các doanh nghiệp bất động sản niêm yết còn có thể hứng chịu tác động kép khiến hầu hết cổ phiếu ngành này đều giảm mạnh. Theo thông kê hiện hơn 20% số doanh nghiệp trên sàn niêm yết có giá cổ phiếu giảm 50-80%, có 52% số doanh nghiệp có giá cổ phiếu giảm 30-50%.

Thị trường chỉ quay trở lại khi có sự linh hoạt của hệ thống ngân hàng đối với tín dụng bất động sản và phụ thuộc vào các gói giải cứu của Chính phủ.

3. Những ngành nghề chịu tác động bởi thị trường bất động sản

(a) Doanh nghiệp xây dựng và kinh doanh bất động sản

Trong năm 2012 có 17.000 doanh nghiệp xây dựng và kinh doanh bất động sản bị thua lỗ (năm 2011 là 14.998 doanh nghiệp).

Bên cạnh đó, tổng số các doanh nghiệp xây dựng và kinh doanh bất động sản phải dừng hoạt động hoặc giải thể lên đến 2.637 doanh nghiệp (năm 2011 là 2.411 doanh nghiệp); trong đó có 2.110 doanh nghiệp xây dựng, 527 doanh nghiệp kinh doanh bất động sản. So với năm 2011, tỷ lệ doanh nghiệp xây dựng dừng hoạt động, giải thể tăng 6,2%, doanh nghiệp kinh doanh bất động sản tăng 24,1%.

Mặc dù trong năm 2012 các chỉ số về tình hình kinh tế vĩ mô có tín hiệu ổn định, lạm phát được kiểm chế, lãi suất cho vay đã giảm đáng kể

so với cuối năm 2011, nhưng các doanh nghiệp ngành xây dựng, doanh nghiệp kinh doanh bất động sản đang phải đối mặt với những khó khăn thách thức lớn, nhất là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, tiềm lực tài chính hạn chế, phải vay vốn từ ngân hàng hoặc dựa vào nguồn vốn huy động từ khách hàng để triển khai dự án, khi thị trường trầm lắng sẽ bị thua lỗ, không có khả năng trả nợ ngân hàng. Hiện các doanh nghiệp đều mong muốn “thoát” khỏi thị trường BĐS nhưng hàng không bán được, mà phá sản cũng không ai cho. Thậm chí, nhiều doanh nghiệp còn muốn được ngân hàng “siết” nợ BĐS với giá bằng giá trị đã định giá trước đó, vì trước đó ngân hàng đã lỗ định giá quá cao.

(b) Một số doanh nghiệp ngành xây dựng và công nghiệp có liên quan đến bất động sản

Thị trường bất động sản đóng băng không chỉ gây khó khăn cho các doanh nghiệp kinh doanh bất động sản mà còn ảnh hưởng tới thanh khoản của ngân hàng, lan tỏa, tác động mạnh đến tình hình hoạt động của các doanh nghiệp ngành xây dựng gây đình trệ sản xuất cho các doanh nghiệp sản xuất vật liệu xây dựng, doanh nghiệp xây lắp, doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh hàng trang trí nội thất... Thị trường bất động sản tiếp tục trầm lắng; các doanh nghiệp thiếu vốn nghiêm trọng cho sản xuất và đầu tư phát triển nhưng không đủ chuẩn để có thể tiếp cận tín dụng, lãi suất cho vay tuy đã giảm nhưng vẫn còn ở mức cao v.v..., nhiều doanh nghiệp không dám vay. Nhiều doanh nghiệp sản xuất vật liệu xây dựng hoạt động cầm chừng, không phát huy hết công suất của các nhà máy, sản lượng sản xuất và tiêu thụ đạt thấp, lượng tồn kho lớn, kinh doanh không hiệu quả. Một số doanh nghiệp rơi vào tình trạng kinh doanh thua lỗ, phá sản, không tự cân đối được nguồn trả nợ các khoản đã vay để đầu tư.

Báo cáo của NHNN thì sáu ngành kinh tế mà nợ xấu tập trung chủ yếu với con số đến cuối tháng 6/2012 là gần 96.000 tỷ đồng, chiếm đến 80,49% tổng số nợ xấu của toàn nền kinh tế.

Cụ thể, công nghiệp chế biến, chế tạo chiếm 4,33% dư nợ của ngành và 22,5% tổng nợ xấu của toàn hệ thống. Các con số tương tự

của kinh doanh bất động sản và hoạt động dịch vụ là 7,83% và 19,25%; của bán buôn, bán lẻ, sửa chữa ô tô xe máy và xe có động cơ là 4,16% và 18,52%; của vận tải, kho bãi là 11,61% và 11%.

Theo đánh giá của Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia những ngành sản xuất có sản lượng suy giảm tập trung chủ yếu vào các ngành nghề có liên quan lĩnh vực xây dựng - bất động sản. Cụ thể, thống kê 10 tháng so với cùng kỳ năm 2011, sản lượng xi măng giảm 5,1%; thép tròn giảm 9,8%; thép thanh, thép góc giảm 5,2%; kính thủy tinh giảm 17,3%; gạch xây bằng đất nung giảm 4,9%; gạch lát ceramic giảm 3%; điều hòa nhiệt độ giảm 14,1%.

Do đó, cơ quan này cho rằng, chính sách trong thời gian tới cần nhanh chóng đẩy mạnh những biện pháp làm gia tăng tổng cung và tổng cầu của nền kinh tế. Điều ưu tiên là phải tăng cường hơn nữa những hỗ trợ nhằm giải quyết hàng tồn kho cho doanh nghiệp và khơi thông nguồn vốn tín dụng cho nền kinh tế.

4. Tác động với đời sống người dân

(a) Người lao động hoạt động trong lĩnh vực xây dựng hoặc sản xuất vật liệu xây dựng (mất việc)

Đứng trước tình hình khó khăn của đất nước hiện nay, nhiều doanh nghiệp phải phá sản hoặc thu hẹp sản xuất, các doanh nghiệp xây dựng tiếp tục gặp nhiều khó khăn trong tìm kiếm việc làm mới cũng như trong thực hiện các công trình dở dang, do việc thu xếp vốn của chủ đầu tư tại hầu hết các công trình đều không kịp thời, không đủ vốn nên giá trị dở dang, công nợ của doanh nghiệp tại các công trình rất lớn. Việc thiếu vốn và nợ đọng tại các công trình không những làm giảm hiệu quả sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp xây dựng mà còn ảnh hưởng đến thu nhập và đời sống của người lao động... số người lao động bị mất việc làm và thiếu việc làm tăng.

(b) Sự bất ổn của xã hội trước việc vỡ bong bóng thị trường bất động sản.

Sự nổ vỡ bong bóng trên thị trường bất động sản, sẽ dễ dẫn đến khủng hoảng tài chính và suy thoái của nền kinh tế, vấn đề bất ổn xã hội.

Cùng với hàng loạt vụ vỡ nợ, bán tháo..., căn bệnh đói vốn của thị trường bất động sản dường như đang vào giai đoạn trầm kha nhất. Đặc biệt khi Chính phủ thực hiện các giải pháp để thực hiện mục tiêu Nghị quyết 11, trong đó chỉ đạo trên lĩnh vực tài chính ngân hàng hạn chế cho vay phi sản xuất. Vì vậy, nó khiến cho bất động sản đóng băng, giá nhà đất bị kéo xuống, các dự án nhà đất không được triển khai... Một số nhóm người tham gia buôn bán trên thị trường mà động cơ chính vẫn là làm giá để bán tháo hàng ra thu tiền trả nợ. Và khi làm giá không thanh khoản được đã khiến nhiều đại gia phải cay đắng chấp nhận tuyên bố vỡ nợ.

Không ít nhà đầu tư thứ cấp, nhỏ lẻ cũng đã phải ngậm đắng nuốt cay chỉ vì ôm quá nhiều nhà, đất. Tình trạng vỡ nợ tràn lan, doanh nghiệp phá sản, người lao động mất việc làm góp phần gây nên tỉ lệ thất nghiệp gia tăng. Nhiều vụ việc bị khởi tố về hành vi lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản, đe dọa, đòi nợ thuê cũng đã diễn ra vừa qua gây bất ổn xã hội. Nhiều người khi bị bắt vì vỡ nợ hàng trăm tỷ đồng mới đây cũng thừa nhận trước cơ quan điều tra rằng phần lớn tiền vay của người này hiện giờ đang nằm trong bất động sản.

III. CÁC GIẢI PHÁP THÁO GỖ

1. Sự tác động của chính sách Nhà nước tới thị trường bất động sản

Thị trường BĐS chịu ảnh hưởng của các chính sách quản lý đất đai và chính sách tài khóa, tiền tệ. Các chính sách này giúp thanh lọc thị trường, lựa chọn các nhà đầu tư chuyên nghiệp, có năng lực tài chính, hạn chế đầu cơ BĐS... làm cho thị trường phát triển bền vững hơn. Tuy nhiên, trong thực tế, nhiều chính sách đã hạn chế dòng tiền vào BĐS và khiến thị trường trầm lắng thời gian qua.

Thị trường bất động sản Việt Nam hiện nay đang chịu tác động mạnh mẽ từ các chính sách của chính phủ, cụ thể là thực hiện Nghị quyết 11 nhằm ổn định kinh tế vĩ mô đó là chính sách thắt chặt tín dụng, cắt giảm chi tiêu công v.v... đã làm giảm nguồn cung cho thị trường, làm

giảm tiến độ thi công của các dự án đang thi công vì khó tiếp cận nguồn vốn từ ngân hàng.

2. Một số chính sách đã ban hành thời gian gần đây và những bất cập của nó tác động đến thị trường BĐS

Diễn hình là việc ban hành Nghị định 69/2009/NĐ-CP, ngày 13/8/2009. Theo đó, chủ đầu tư phải mua đất theo giá tự thỏa thuận, hoặc thương lượng mức đền bù cho người đang sử dụng đất sát với giá thị trường. Không ít chủ đầu tư, doanh nghiệp kinh doanh BĐS đã phải đối mặt với chồng chất khó khăn và nguy cơ thua lỗ.

Trong khi đó, việc phê duyệt và cấp phép đầu tư tràn lan, thiếu kiểm soát vẫn còn tồn tại, tạo nên sự hỗn loạn thông tin, dẫn đến khủng hoảng thừa các sản phẩm dưới chuẩn và thiếu những sản phẩm đạt chuẩn. Thêm vào đó, giá đất do Nhà nước quy định chỉ bằng 30-60% so với thị trường. Điều này cho thấy Nhà nước vẫn chưa tổ chức được hệ thống theo dõi giá đất trên thị trường.

Nghị định 71/2010/NĐ-CP, ban hành ngày 23/6/2010 quy định chi tiết Luật Nhà ở, và Thông tư 16/2010/TT-BXD, ngày 1/9/2010 hướng dẫn Nghị định 71 lại khiến chủ đầu tư và người mua đều e ngại, đặc biệt về tính pháp lý của giao dịch dưới hình thức hợp đồng góp vốn.

Theo đó, các bên chỉ được ký hợp đồng ủy quyền công chứng quyền sử dụng, bán, cho thuê khi nhà đã xây xong và mỗi người chỉ được sở hữu một nhà trong mỗi dự án. Nghị định này cho phép 20% số căn hộ của một dự án được bán thông qua hình thức hợp đồng góp vốn trước khi hoàn thành phần móng, nhưng sau khi phân hạ tầng cơ sở đã được khởi công. 80% căn hộ còn lại chỉ được bán sau khi phần móng đã hoàn thành, theo hợp đồng mua bán thông qua một sàn giao dịch BĐS nhất định. Phản ứng tức thời của các nhà đầu tư đối với thị trường là e ngại và chờ đợi.

Thông tư 13/2010/TT-NHNN, ban hành ngày 20/5/2010 với việc nâng hệ số rủi ro đối với cho vay BĐS từ mức 150% lên 250%, đã không khuyến khích ngân hàng cho vay kinh doanh BĐS. Bên cạnh đó, với việc thu hẹp tín dụng đối với lĩnh vực phi sản xuất của ngành ngân

hàng, thì việc cả chủ đầu tư lẫn khách hàng sẽ phải đối mặt với khó khăn thiếu vốn là một điều hiển hiện.

Trước những rủi ro của nền kinh tế, ngày 24/2/2011, Chính phủ ban hành Nghị quyết 11/NQ-CP. Nội dung cơ bản của Nghị quyết này là một số giải pháp kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô và đảm bảo an sinh xã hội. Nghị quyết 11 có 7 nội dung cơ bản, trong đó có hai nội dung ảnh hưởng mạnh nhất đến thị trường BĐS là chính sách về tiền tệ và tài khóa. Thắt chặt tiền tệ đã làm cho lãi suất thị trường tăng vọt, chi phí vốn của các doanh nghiệp BĐS tăng cao.

Ngoài ra, nguồn tín dụng còn được ưu tiên cho lĩnh vực sản xuất, hạn chế tín dụng vào lĩnh vực phi sản xuất, nhất là lĩnh vực BĐS và chứng khoán. Đối với chính sách tài khóa Chính phủ tăng thu ngân sách, giảm bội chi ngân sách, rà soát cắt giảm đầu tư công. Với nội dung này nhiều dự án đầu tư của Nhà nước bị đình hoãn, ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của thị trường BĐS.

Ngày 1/3/2011, Ngân hàng Nhà nước ban hành Chỉ thị 01/CT-NHNN. Theo đó, tỷ trọng tín dụng phi sản xuất của tất cả các ngân hàng sẽ giảm về mức tối đa là 16% vào ngày 31/12/2011. Tín dụng phi sản xuất gồm 3 lĩnh vực chính là: tín dụng BĐS, đầu tư chứng khoán và tiêu dùng. Trong đó, thực tế vay để đầu tư BĐS chiếm hơn 90% tín dụng phi sản xuất. Với quy định này nhiều ngân hàng buộc phải hạn chế cho vay đầu tư BĐS, thậm chí phải tích cực thu hồi nợ để đảm bảo tỷ lệ theo quy định.

Tín dụng BĐS bị siết, khiến nhiều dự án bị ngưng trệ, nhà đầu tư cũng rất khó vay tiền để mua nhà. Nhiều doanh nghiệp đứng trước nguy cơ phá sản.

Hệ thống ngân hàng cũng đang phải đối phó với một tình huống “lưỡng nan”. Ngân hàng buộc phải thu hồi vốn cho vay đầu tư BĐS trong khi đó các doanh nghiệp lại đang gặp khó khăn và không có khả năng chi trả.

Ngoài ra, thị trường BĐS luôn gắn liền với sự phát triển của đô thị và cơ sở hạ tầng. Do vậy, với chủ trương thắt chặt đầu tư công, trong

đó có nhiều dự án xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng của Chính phủ trong năm 2011, thì chắc chắn nhiều dự án đã và đang triển khai sẽ bị tác động.

Trước khó khăn của các ngân hàng và thị trường BĐS do quy định về tỷ lệ tín dụng phi sản xuất quy định bởi Chỉ thị 01, ngày 14/11/2011 NHNN ban hành Văn bản số 8844/NHNN-CSTT. Nội dung đáng chú ý của văn bản này là việc loại trừ bốn nhóm tín dụng thuộc lĩnh vực BĐS ra khỏi rổ tín dụng phi sản xuất theo Thông tư 01.

Trong đó có 2 nhóm đáng chú ý nhất là: (i) Tín dụng cho vay để sửa chữa nhà và mua nhà để ở, mà nguồn trả nợ bằng tiền lương, tiền công của khách hàng vay; (ii) Tín dụng cho việc xây dựng các công trình, dự án phát triển nhà ở sắp hoàn thiện và sẽ được bàn giao, đưa vào sử dụng trước ngày 1/1/2012 theo nội dung hợp đồng trong hoạt động xây dựng giữa chủ đầu tư và nhà thầu, hợp đồng mua bán tài sản, hợp đồng mua bán nhà ở, hợp đồng thuê tài sản.

Động thái này đã tạo ra một “cửa” rộng cho ngân hàng có thể tiếp tục giải ngân cho các dự án dở dang. Đây là “liều thuốc” có thể làm hồi sinh có rất nhiều dự án đang khát vốn.

Ngày 7/1/2013 mới đây, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 02/NQ-CP của Chính phủ: Về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu. Trong đó việc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan, địa phương: Rà soát, đánh giá lại nợ xấu; nợ xấu trong bất động sản, nợ xây dựng cơ bản v.v... đã thể hiện tính cấp bách và quyết tâm của chính phủ. Dự thảo Thông tư của NHNN cho vay hỗ trợ mua nhà theo Nghị quyết 02/NQ-CP có thể góp phần tháo gỡ khó khăn cho người dân khi tiếp cận với nguồn vốn rẻ mua nhà.

Đây cũng là những tín hiệu đầu tiên về hàng loạt chính sách có tính đột phá sẽ được thực thi trong năm 2013 đề xuất Quốc hội và Chính phủ thông qua, để thực hiện để tháo gỡ khó khăn cho thị trường BĐS, Đặc biệt Bộ Xây dựng đang tập trung hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến phát triển đô thị và nhà ở, theo hướng

tăng cường công tác quản lý nhà nước thống nhất từ Trung ương đến địa phương đối với phát triển đô thị và thị trường BĐS, bảo đảm cho thị trường này phát triển ổn định, theo quy hoạch, kế hoạch, cân đối cung cầu, đẩy mạnh phát triển nhà ở xã hội. Cùng với việc đề xuất nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các Luật Xây dựng, Luật Kinh doanh BĐS, Luật Nhà ở, tổng kết Nghị quyết số 19/2008/NQ-QH12 về Thí điểm cho tổ chức, cá nhân nước ngoài mua và sở hữu nhà ở tại Việt Nam để bổ sung vào Luật Nhà ở sửa đổi hoặc sửa đổi, bổ sung Nghị quyết số 19/2008/NQ-QH12, theo hướng mở rộng đối tượng và điều kiện mua và sở hữu nhà ở tại Việt Nam cho tổ chức, cá nhân nước ngoài.

3. Một số kiến nghị, đề xuất cụ thể tháo gỡ khó khăn thị trường BĐS

(a) Về chính sách tài khóa

- Xem xét huy động vốn từ trái phiếu công trình để tập trung đầu tư vào cơ sở hạ tầng nhằm giải quyết tồn kho của các doanh nghiệp. Tức là dùng biện pháp kích tổng cầu nền kinh tế, tăng khả năng tiêu thụ sản phẩm hàng hóa. Vào thời điểm thông thoáng đó, chứng khoán có thể hỗ trợ được phần nào cho thị trường bất động sản.

(b) Về chính sách thuế

Gia hạn nộp thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng cho các doanh nghiệp đầu tư - kinh doanh (bán, cho thuê, cho thuê mua) nhà ở; doanh nghiệp được nộp tiền sử dụng đất theo tiến độ thanh toán tiền bán hàng trong thời gian tối đa 24 tháng; giảm thuế suất thuế giá trị gia tăng đầu ra đối với hoạt động đầu tư, kinh doanh nhà ở xã hội xuống còn 5% để người mua nhà được hưởng lợi và tạo điều kiện cho doanh nghiệp giảm giá bán; giảm 50% thuế giá trị gia tăng đầu ra đối với hoạt động đầu tư, kinh doanh nhà ở thương mại đối với những căn hộ dưới 70m² và có giá bán dưới 15 triệu đồng/m² trong thời hạn 12 tháng, kể từ 1/7/2013.

(c) Cơ cấu khoản nợ và hàng hóa bất động sản nhằm giải quyết hàng tồn kho

Các tỉnh - thành phố cần triển khai thực hiện Chiến lược phát triển nhà ở đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; lập chương trình phát

triển nhà ở hàng năm, năm năm và dài hạn của địa phương cũng như đưa chỉ tiêu, kế hoạch phát triển nhà ở xã hội là chỉ tiêu chính trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, đưa vào Nghị quyết của cấp ủy và thông qua Hội đồng nhân dân để thực hiện.

Điều chỉnh cơ cấu thị trường nhằm lấy lại thăng bằng cán cân cung - cầu được bắt đầu từ chính việc rà soát các dự án phát triển nhà ở, khu đô thị mới, tiến hành phân loại các dự án phát triển nhà ở, BĐS. Theo đó, dừng các dự án chưa giải phóng mặt bằng hoặc đã, đang giải phóng mặt bằng nhưng không phù hợp kế hoạch phát triển của địa phương thì tạm thời điều chỉnh mục đích sử dụng đất có thời hạn; cho phép Chủ đầu tư tổ chức khai thác kinh doanh, không để đất trống và chỉ đầu tư tiếp khi được cấp có thẩm quyền cho phép.

Các công trình nhà ở đang thi công dở dang hoặc đã hoàn thành nhưng tồn kho không bán được do diện tích căn hộ quá lớn thì tùy theo từng khu vực, cho phép điều chỉnh cơ cấu căn hộ cho phù hợp với nhu cầu và khả năng thanh toán của đại bộ phận người dân. Dự án phát triển nhà ở thương mại đã giải phóng mặt bằng nhưng chưa triển khai công trình nhà ở thì cho phép cơ cấu lại, chuyển sang làm nhà ở xã hội phục vụ người có thu nhập thấp, công nhân lao động. Những dự án nhà ở tồn kho không bán có thể xem xét chuyển đổi sang các công trình dịch vụ đang có nhu cầu và phù hợp với quy hoạch như: bệnh viện, trường học, khách sạn, dịch vụ thương mại v.v...

Bên cạnh đó, các địa phương có tồn kho BĐS lớn phải hạn chế tối đa đầu tư từ ngân sách để xây dựng nhà ở tái định cư, nhà ở xã hội mà dùng vốn đầu tư đã có trong kế hoạch và đề nghị Chính phủ xem xét để mua lại các dự án nhà ở thương mại phục vụ nhu cầu tái định cư, nhà ở xã hội cho thuê giá rẻ, nhà ở cho sinh viên.

Kiến nghị Chính phủ cho phép cơ cấu lại nợ đối với doanh nghiệp bất động sản như chủ trương cơ cấu lại nợ cho doanh nghiệp sản xuất kinh doanh trong thời gian vừa qua; áp dụng cơ chế chính sách về tiền tệ, tín dụng và lãi suất đối với lĩnh vực bất động sản như với lĩnh vực sản xuất kinh doanh.

Có thể xem xét chủ đầu tư các dự án nhà ở xã hội được thể chấp quyền sử dụng đất của dự án, hoặc sử dụng chính dự án (tài sản hình thành từ vốn vay) để vay vốn đầu tư xây dựng...

(d) Hỗ trợ hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội tại các dự án dở dang

Nhà nước xem xét hỗ trợ bằng giải pháp sớm thực hiện đầu tư Hạ tầng kỹ thuật và Hạ tầng xã hội (trừ trường hợp đó là trách nhiệm của chủ đầu tư) tại các khu đô thị đã “đáp ứng” nhu cầu của người mua nhà. Đồng thời, cơ quan chức năng cần thực hiện thanh tra kiểm toán tài chính của chủ đầu tư và từ đó sẽ có biện pháp cụ thể đối với từng trường hợp.

Ngoài ra việc giãn, giảm thuế VAT và nộp tiền sử dụng đất để “tháo gỡ khó khăn” cho thị trường BĐS - đây là một giải pháp hỗ trợ tài chính của Chính phủ cho các chủ đầu tư BĐS. Tuy nhiên, nếu cơ quan chức năng không kiểm soát được dòng tiền “chảy” vào “túi” của các chủ đầu tư và không kiểm soát chất lượng sản phẩm hoặc tiến độ thực hiện của chủ đầu tư, thì người mua nhà vẫn là bên lãnh hậu quả tồi tệ phát sinh từ “chủ quan” của chủ đầu tư, cụ thể là khi chủ đầu tư: “chây ỳ” không thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước với lý do hạch toán “lỗ”; hoặc không thực hiện đúng cam kết với khách hàng về tiến độ và/hoặc chất lượng với “lý do khó khăn về tài chính” (người mua nhà trên giấy và không được quyền giám sát việc thi công xây dựng). Khi đó, hệ lụy sẽ xảy ra là người mua nhà.

Do đó, bất kỳ một giải pháp nào được đưa ra để “cứu” các chủ đầu tư BĐS mà thiếu sự kiểm soát nghiêm minh của cơ quan chức năng Nhà nước, thì sẽ không có tác dụng.

(e) Đa dạng dòng vốn

Hiện nay, theo đánh giá của hầu hết chuyên gia kinh tế thì dòng vốn chảy vào thị trường BĐS nói chung và các dự án phát triển nhà ở nói riêng chủ yếu thông qua doanh nghiệp BĐS, nhà đầu tư cá nhân mà nguồn vốn này phần lớn là sự tài trợ, cho vay từ hệ thống ngân hàng thương mại, một số rất ít là nguồn vốn của các quỹ đầu tư tài chính hoặc nhà đầu tư chứng khoán cá nhân, những nhà đầu tư này cung cấp vốn

cho doanh nghiệp thông qua việc mua cổ phiếu hoặc trái phiếu do doanh nghiệp phát hành. Với cấu trúc đang áp dụng như hiện nay thì áp lực tài chính lên hệ thống ngân hàng là rất lớn. Vì vậy, thị trường luôn phải chịu áp lực thanh khoản, xoay vòng vốn đảo lộn ngân hàng. Điều này tạo rủi ro rất lớn cho cả doanh nghiệp, người mua nhà và hệ thống ngân hàng thương mại. Mô hình này không còn phù hợp với quy mô ngày một lớn của thị trường BĐS Việt Nam và tiềm ẩn những nguy cơ đổ vỡ cho thị trường BĐS và hệ thống ngân hàng thương mại.

Chính vì vậy cần nghiên cứu giải pháp kêu gọi dòng vốn ngoại. Chỉ cần một tập đoàn lớn của nước ngoài đã có GDP bằng cả nước Việt Nam với hàng trăm tỷ USD. Làm thế nào hút dòng tiền này đến Việt Nam? Điều quan trọng là phải bảo vệ được nguồn vốn của nhà đầu tư, để họ hiểu rằng tiền của họ không bị mất đi mà có khả năng sinh lời. Do đó cần có công cụ để hút nguồn vốn này vào thị trường bất động sản Việt Nam. Các Bộ, ngành phải tạo điều kiện tối đa cho nó, trong đó khung pháp lý đóng vai trò cực kì quan trọng trong việc mở đường cho dòng vốn vào Việt Nam.

Nghiên cứu thành lập và tạo hành lang pháp lý các quỹ đầu tư bất động sản, các quỹ dùng cho mục đích phát triển nhà ở xã hội, vì đây cũng là công cụ cần thiết cho thị trường nhà ở và bất động sản. Dùng công cụ rộng rãi hơn, huy động vốn toàn dân, để toàn dân đầu tư vào các hình thức quỹ như vậy, mời cả nhà đầu tư nước ngoài tham gia quỹ đó. Đây sẽ là kênh huy động vốn rất tốt mà các nước đã thực hiện.

PHỤ LỤC

MÔ HÌNH QUỸ PHÁT TRIỂN NHÀ Ở

I. Mục đích quỹ:

Đầu tư kinh doanh song song với việc phát triển nhà giá rẻ, tạo điều kiện cho người tham gia quỹ mua nhà trả góp.

II. Mô hình và Hình thức quản lý quỹ

3.1. Mô hình quỹ (*Xem hình dưới*);

3.2. Hình thức quản lý quỹ;

(nhà nước làm vai trò chủ đạo = NHTW + Bộ Xây dựng + Ủy ban Chứng khoán)

1- Nguồn huy động = 80% Từ công chúng và người có nhu cầu mua nhà + 20% Hỗ trợ từ các nguồn vốn vay ưu đãi chính phủ;

2- Cách thức huy động (phát hành chứng chỉ quỹ);

3- Mục tiêu kinh doanh của quỹ: Đầu tư Bất động sản, tài chính và phát triển dự án nhà ở, phát triển quỹ nhà;

- 50% dùng cho việc mua bán, cho thuê tài sản đã hình thành;
- 30% dùng cho việc mua bán và xây dựng dự án phát triển nhà ở;
- 20% dùng cho việc đầu tư tài chính, cho vay tái thế chấp;

4- Chính sách ưu đãi cho QĐTPTN

• Miễn thuế VAT và thu nhập doanh nghiệp cho lĩnh vực đầu tư Bất động sản nhà ở xã hội;

• Hưởng mọi ưu đãi về chính sách phát triển nhà ở xã hội do Nhà nước quy định;

• Được Chính phủ hỗ trợ vốn ngân sách trong việc trả lương và các chi phí quản lý quỹ.

Thí điểm

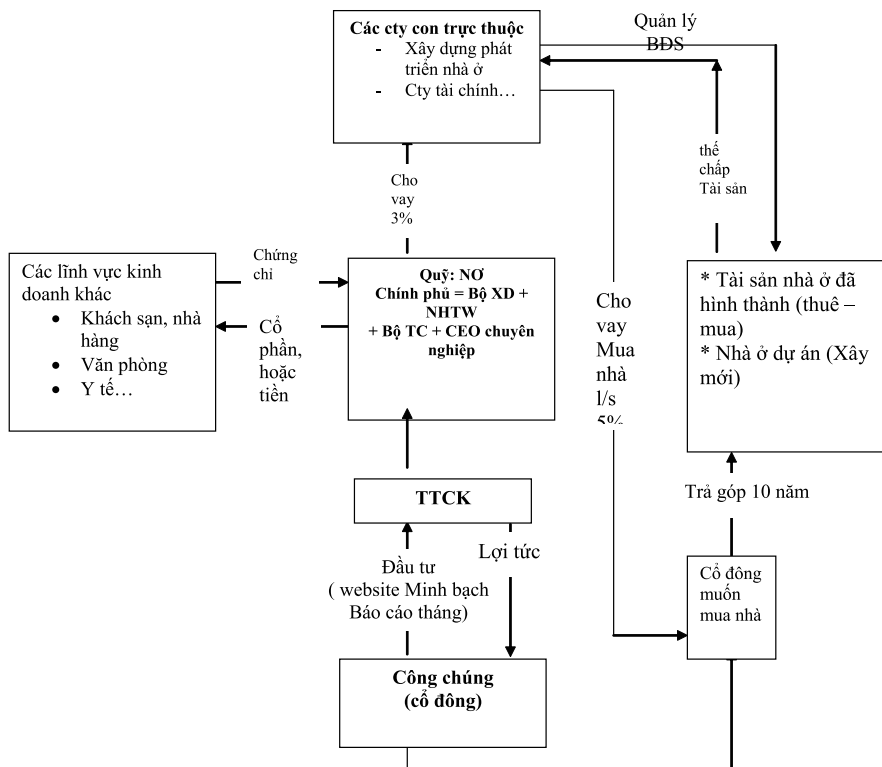
Số người tham gia: 2.000.000 người x 5.000 chứng chỉ/người (sau một năm được mua nhà do tham gia Quỹ)

Mệnh giá chứng chỉ quỹ: 10.000đ/ chứng chỉ

Tổng số tiền: $2.000.000 \text{ người} \times 50.000.000 \text{ VND/người} = 100.000 \text{ tỷ đồng}$

- * 20.000 tỷ đồng (hỗ trợ từ Chính phủ);
- 50% (60.000 tỷ) dùng cho việc mua bán, cho thuê tài sản đã hình thành;
- 30% (36.000 tỷ) dùng cho việc mua bán và xây dựng dự án phát triển nhà;
- 20% (24.000 tỷ) dùng cho việc đầu tư tài chính, cho vay tái thế chấp.

* **Ghi chú:** Đây mới là đề xuất ý tưởng thành lập Quỹ. Để quỹ phát triển nhà ở có tính khả thi thì cần nghiên cứu bổ sung thêm một số điều kiện quản lý và kỹ thuật tài chính.



III. Ưu nhược điểm của quỹ

Ưu điểm:

- Nhà nước và nhân dân cùng làm;
- Phát triển nhà cho cộng đồng;
- Người dân có thể tiếp cận nhà ở giá rẻ do những dự án của Quỹ được ưu tiên;
- Vốn trung và dài hạn, giảm tình trạng vốn ngắn hạn đầu tư BĐS;
- Tăng trưởng kinh tế thông qua việc cung cấp nhà ở, giảm tình trạng đầu cơ;

Nhược điểm:

- Dễ gây lấn át các nhà phát triển và cho vay thế chấp tư nhân;
- Quỹ này có thể tác động trực tiếp đến lĩnh vực nhà ở (Độc quyền).

BẤT ỔN THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN VÀ NHỮNG HỆ LỤY

Đặng Đức Thành
Ủy viên Ban Chấp hành VCCI

Thị trường Bất động sản (BDS) có vai trò rất quan trọng trong việc thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và góp phần nâng cao đời sống dân cư. Vì thế, khi thị trường BDS bất ổn, nó sẽ gây ra rất nhiều hệ lụy.

Định vị vai trò của thị trường BDS

Thị trường BDS là một bộ phận trong hệ thống đồng bộ các loại thị trường, đóng vai trò rất quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và an sinh xã hội. Vai trò của nó thể hiện như sau:

- Thị trường BDS có vai trò thực hiện tái sản xuất các yếu tố cho nhà đầu tư kinh doanh BDS. Trên thị trường BDS, nhà kinh doanh BDS và người mua BDS tác động qua lại lẫn nhau, nếu cung thoả mãn cầu, thì quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất được chuyển sang bên mua. Tuy nhiên, BDS được phép mua đi bán lại nhiều lần, nên nguồn hàng hoá cung cấp thị trường luôn luôn phong phú đa dạng, bao gồm cả cũ và mới.

Khi giao dịch BDS thành công, thì lúc đó vốn từ hình thái hiện vật chuyển sang hình thái giá trị. Tốc độ chuyển hoá vốn như trên phụ thuộc vào nhiều nhân tố, như: thời gian tạo nguồn cung, nhu cầu của thị trường, khả năng thanh toán... Sự tồn tại của các doanh nghiệp kinh doanh BDS hoàn toàn phụ thuộc vào tốc độ chu chuyển vốn và tài năng của nhà kinh doanh. Quá trình tiêu thụ sản phẩm trên thị trường giúp giá trị sản phẩm thặng dư tiềm tàng của BDS được giải phóng và đó là điều kiện giúp cho nhà kinh doanh BDS có thể hoàn trả lãi tiền vay, trả lương cho công nhân...

- Thị trường BĐS như đã nói là một bộ phận trong hệ thống đồng bộ các loại thị trường. Bởi vậy, thị trường này phát triển sẽ góp phần phát triển đồng bộ các loại thị trường và đó là điều kiện quan trọng để cơ chế thị trường phát huy tác dụng. Cụ thể:

(i) Thị trường BĐS là cầu nối giữa sản xuất và tiêu dùng, giữa xây dựng BĐS và mua bán BĐS. Tại đây, người mua và người bán sẽ thực hiện hành vi mua bán. Nhà kinh doanh BĐS bán được sản phẩm của mình và thu được lợi nhuận lại bắt đầu một chu kỳ sản xuất, kinh doanh mới.

(ii) Thị trường BĐS thúc đẩy việc áp dụng khoa học - kỹ thuật, đổi mới công nghệ, nâng cao chất lượng của hàng hoá BĐS, bảo vệ và nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên đất đai - tài nguyên quốc gia vô cùng quý giá. Do trên thị trường có nhiều nguồn cung hàng hoá BĐS, với nhiều nhà cung cấp, nên luôn luôn tồn tại sự cạnh tranh giữa những người bán. Mặt khác, cũng có nhiều người cùng muốn mua một BĐS tức là cũng có cạnh tranh mua. Vì vậy, các nhà kinh doanh BĐS phải không ngừng cải tiến mẫu mã và chất lượng hàng hoá nhằm nâng cao sức cạnh tranh trên thị trường, mang lại nhiều lợi nhuận hơn.

(iii) Thị trường BĐS có mối quan hệ chặt chẽ với cơ chế, chính sách quản lý của Nhà nước do phần lớn BĐS thuộc quyền sở hữu của Nhà nước. Hoạt động của thị trường BĐS sẽ phát ra tín hiệu để Nhà nước thấy cần phải hoàn chỉnh, bổ sung chất xúc tác nào cho thị trường. Chẳng hạn, khi thị trường BĐS có xuất hiện tình trạng đầu cơ đất, trốn thuế... Nhà nước lập tức có biện pháp điều chỉnh bằng cách ra các văn bản pháp lý nhằm khắc phục hiện tượng này làm lạnh mạnh hoá thị trường, tăng nguồn thu cho ngân sách. Và, khi thị trường BĐS phát triển lên một bước mới và vượt qua tầm kiểm soát của Nhà nước đòi hỏi Nhà nước lại phải đổi mới công tác quản lý.

(iv) BĐS thường là những tài sản có giá trị lớn, nên khi Nhà nước kiểm soát được thị trường và thị trường càng sôi động, thì Nhà nước càng thu được nhiều ngân sách từ BĐS.

(v) Thị trường BĐS có quan hệ trực tiếp với các thị trường, như: thị trường tài chính tín dụng, thị trường xây dựng, thị trường vật liệu xây dựng, thị trường lao động... Theo phân tích đánh giá của các chuyên gia kinh tế, ở các nước phát triển nếu đầu tư vào lĩnh vực BĐS tăng lên 1 USD, thì sẽ có khả năng thúc đẩy các ngành có liên quan phát triển từ 1,5-2 USD. Phát triển và điều hành tốt thị trường BĐS sẽ có tác dụng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế thông qua các biện pháp kích thích vào đất đai, tạo lập các công trình, nhà xưởng, vật kiến trúc... để từ đó tạo nên chuyển dịch đáng kể và quan trọng về cơ cấu trong các ngành, các vùng lãnh thổ và trên phạm vi cả nước.

(vi) Thị trường BĐS điều hoà giải quyết mối quan hệ về lợi ích giữa các tầng lớp dân cư đó là lợi ích cá nhân, lợi ích tập thể và lợi ích của toàn xã hội.

Bất ổn thị trường BĐS 2011-2012

Nghị quyết Đại hội Đảng VIII (năm 1996), IX (năm 2001) đã xác lập chủ trương, mở đường cho sự hình thành và phát triển thị trường BĐS Việt Nam góp phần tiếp tục tạo lập đồng bộ các yếu tố thị trường trong cơ chế quản lý kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Từ đó đến nay, thị trường BĐS cũng đã trải qua nhiều thăng, trầm với nhiều cơn “nóng, lạnh”. Chỉ tính trong khoảng thời gian từ năm 2011 đến nay, bất ổn thị trường BĐS thể hiện trên các mặt sau:

- Giá cả sụt giảm, tính thanh khoản rất kém, hay như nhiều người nhận định thị trường BĐS Việt Nam hiện đang “đóng băng” (trừ phân khúc nhà bình dân giá rẻ trên dưới 10 triệu đồng/m² căn hộ chung cư và phân khúc nhà cho người thu nhập thấp).

Giá BĐS sụt giảm ở tất cả các phân khúc thị trường. Số lượng giao dịch không nhiều, một số dự án không có giao dịch. Tại TP. Hồ Chí Minh, thị trường trầm lắng kéo dài đã 3 năm nay và chưa có dấu hiệu phục hồi. Năm 2012, giao dịch vẫn trầm lắng, mặc dù nhiều doanh nghiệp đã chủ động giảm giá bán căn hộ, bán hòa vốn, bán lỗ có nhiều biện pháp hỗ trợ khách hàng, nhưng không cải thiện được tình hình thị trường. Hiện các chủ đầu tư đã dần chuyển hướng sang đầu tư các dự

án chung cư căn hộ diện tích nhỏ có giá bán thấp vì vậy giao dịch thành công có khá hơn. So với cuối năm 2011 giá cả và giao dịch trong năm 2012 tiếp tục giảm giá. Cá biệt, có dự án giảm giá 30% như Hoàng Anh River View giảm 28 triệu đồng/m² - 18 triệu đồng/m². Giá một số dự án chung cư diện tích nhỏ hiện đang được chào bán dưới 15 triệu đồng/m², như: căn hộ dự án Quang Thái giá 13,3 triệu đồng/m², căn hộ diện tích nhỏ 63m² giá 870 triệu đồng/căn, căn hộ dự án Long Phụng Apart giá 11,5 triệu đồng/m²...

Tại Hà Nội, trong năm 2012 giao dịch nhà ở thành công không nhiều, chủ yếu tại những dự án đã hoàn thành hoặc sắp hoàn thành, có diện tích trung bình nhỏ 60-90m² giá 1-2 tỷ đồng/căn. Giá căn hộ chung cư cuối năm 2012 giảm 5-10% so với cuối năm. Trong đó, giảm mạnh nhất quận Hà Đông, Thanh Trì có những dự án giảm 20-30% do với cùng kỳ năm 2011 (cá biệt có dự án giảm giá mạnh, như: chung cư VP 3 Linh Đàm giảm 31-32 xuống 25-26 triệu đồng/m², tháng 11 giảm tiếp 23 triệu đồng/m²), dự án chung cư Đại Thanh giảm 15 triệu đồng/m² xuống còn 10 triệu đồng/ m² đối với loại căn hộ nhỏ hơn 90m².

- Tình hình tồn kho BĐS cũng rất lớn. Ngày 24/1/2013, trong phiên giải trình về việc giải cứu BĐS tại Ủy ban Kinh tế Quốc hội, Bộ trưởng Bộ Xây dựng Trịnh Đình Dũng cho biết, theo thống kê, số lượng căn hộ đã xây xong bị tồn là không nhiều. Nhưng, số lượng căn hộ còn đang nằm trên giấy, những dự án mới chỉ bồi thường giải phóng mặt bằng, có thể đã có quy hoạch chi tiết, thiết kế dự án..., thì rất nhiều. Số lượng căn hộ chung cư và nhà ở thấp tầng tại các dự án lớn gấp hàng chục lần so với số căn hộ đã xây xong bị tồn và đây mới là mối lo thực sự của thị trường BĐS.

Theo số liệu thống kê của hơn 60 doanh nghiệp BĐS niêm yết trên sàn chứng khoán, lượng hàng tồn kho đang chiếm gần 50% tổng tài sản của họ. Cá biệt, một số doanh nghiệp có tỷ lệ hàng BĐS tồn kho chiếm đến 70-90% tổng giá trị tài sản. Phần lớn các doanh nghiệp không còn tiền mặt để hoạt động, để trả các khoản nợ.

Theo Ngân hàng Nhà nước, dư nợ tín dụng BĐS khoảng 207.595 tỷ đồng, tăng 3,6% so với thời điểm cuối năm 2011. Tuy nhiên, số liệu

về dư nợ tín dụng BĐS của NHNN chưa tính đến các khoản vay tiêu dùng, thực chất được đầu tư vào BĐS, cũng như dư nợ có tài sản bảo đảm bằng BĐS. Nợ xấu chiếm khoảng 6,5% tổng dư nợ BĐS, nhưng đa số doanh nghiệp nợ BĐS khó có khả năng thanh toán khi đến hạn do không bán được sản phẩm.

Và những hệ lụy

Sự bất ổn của thị trường BĐS đã tác động xấu đến hệ thống ngân hàng. Năm 2012 lợi nhuận của toàn ngành ngân hàng giảm mạnh so với năm 2011 do phải trích lập dự phòng bắt buộc đến những khoản nợ xấu do BĐS. Cũng do vấn đề nợ xấu ngân hàng chưa giải quyết được đã kéo theo mức độ giảm lãi suất cho vay của hệ thống ngân hàng chưa thực hiện được, nên vẫn còn ở mức cao. Hiện nay, lãi suất ngân hàng xoay quanh 15%/năm, rất cao so với khu vực và thế giới.

Bên cạnh đó, nguồn thu ngân sách từ sự đóng góp của khối doanh nghiệp cũng giảm hẳn, do nhiều trường hợp Chính phủ phải xem xét giảm, giãn, miễn thuế. Tình trạng “đóng băng” của thị trường BĐS đã tác động mạnh đến thu ngân sách từ đất đai, đặc biệt là thu ở các địa phương có số thu từ đất đai lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng. Hầu hết các địa phương đều không đạt dự toán thu ngân sách nhà nước từ đất, như Đà Nẵng năm 2012 chỉ đạt 37,1% dự toán thu từ đất.

Từ bất ổn thị trường BĐS kéo theo sự trì trệ của 2 ngành quan trọng liên quan tới rất nhiều lao động, việc làm và an sinh xã hội là xây dựng và sản xuất vật liệu xây dựng. Hiện, ngành xây dựng tạo việc làm cho khoảng 3,3 triệu lao động, tương ứng với 6,4% tổng lao động của nền kinh tế. Lao động trong ngành này có mức thu nhập thấp hơn so với mức trung bình của nền kinh tế và 88,9% lao động trong ngành này không có bảo hiểm xã hội. Trong khi đó ngành vật liệu xây dựng có khoảng trên 500.000 lao động, chiếm trên 1% tổng số lao động của nền kinh tế và 62,3% lao động trong ngành không có bảo hiểm xã hội.

Đến nay, nhiều doanh nghiệp sản xuất vật liệu xây dựng hoạt động cầm chừng, không phát huy hết công suất của các nhà máy, sản lượng sản xuất và tiêu thụ đạt thấp, lượng tồn kho lớn, kinh doanh không hiệu

quả. Một số doanh nghiệp rơi vào tình trạng kinh doanh thua lỗ, phá sản, không tự cân đối được nguồn trả nợ các khoản đã vay để đầu tư. Các doanh nghiệp xây dựng không có việc làm, trong khi các công trình dở dang do thiếu vốn, công nợ của doanh nghiệp tại các công trình rất lớn. Tiêu thụ vật liệu xây dựng trong 2 tháng đầu năm 2013 giảm từ 10-15% so với cùng kỳ năm ngoái trên các ngành hàng chủ yếu như xi măng, sắt thép, gạch...

Năm 2012, ngành xi măng phát huy khoảng 82% công suất thiết kế hiện có, nhưng sản lượng tiêu thụ vẫn thấp hơn kế hoạch. Tuy nhiên, xi măng vẫn là sản phẩm có sản lượng tiêu thụ khá nhất so với các loại vật liệu xây dựng khác, như: gạch bê tông khí chưng áp, gạch ốp lát, kính xây dựng. Tổng công suất thiết kế các nhà máy gạch ốp lát là trên 400 triệu m² (gồm granite, ceramic, cotto), nhưng nhiều nhà máy đã phải dừng sản xuất 2-3 tháng vì tiêu thụ chậm; công suất hiện có được khai thác thấp, dưới 50%; lượng tồn kho lớn, mặc dù từ đầu năm nhiều dây chuyền phải dừng do không tiêu thụ được.

Kiến nghị giải pháp

Những khuyết tật đối với thị trường BĐS không thể tự khắc phục được, mà đòi hỏi phải có sự quản lý, điều tiết của Nhà nước vì lợi ích chung của nền kinh tế.

Vai trò của Nhà nước trong việc điều tiết thị trường BĐS thể hiện trước hết trong các chủ trương, đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước về phát triển thị trường.

Hiện nước ta chưa có một hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ cho việc quản lý thị trường BĐS. Việc quản lý, sử dụng đất đai được điều tiết bởi Luật Đất đai (năm 1993, 1998, 2001, 2003); việc quản lý nhà ở được điều tiết bởi Luật Xây dựng năm 2003, Luật Nhà ở năm 2005, Luật Kinh doanh BĐS năm 2006; các quan hệ về đất đai, nhà ở trong giao dịch dân sự được điều tiết bởi Bộ luật Dân sự. Vì vậy, sự chồng chéo, bất cập cũng đã xảy ra trong quá trình vận hành thị trường BĐS.

Thời gian qua, Bộ Xây dựng thảo luận nhiều biện pháp tháo gỡ hàng tồn kho BĐS. Các giải pháp chủ yếu bao gồm: (1) Ưu đãi tín dụng

cho bên cầu để tăng khả năng thanh toán; (2) Các địa phương có thể mua BĐS tồn đọng làm nhà ở công vụ, nhà ở xã hội hay nhà ở tái định cư; (3) Chia nhỏ các căn hộ lớn để giảm tổng giá trị căn hộ cho phù hợp với khả năng thanh toán của cầu; (4) Rà soát lại các dự án đang triển khai để điều chỉnh nguồn cung; (5) Giảm hoặc hoãn nghĩa vụ tài chính cho các doanh nghiệp.

Tuy nhiên, những giải pháp trên theo tôi chưa động đến những vấn đề cốt lõi cho phát triển thị trường BĐS. Để giải quyết tài chính cho ngành kinh doanh BĐS, “phá băng” nợ xấu ngân hàng, tăng nguồn thu cho ngân sách, tôi xin kiến nghị những giải pháp sau:

Một là, sửa đổi ngay Nghị định 09/2009/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 19/8/2009 quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, trong đó phần vướng mắc lớn nhất là tính quyền sử dụng đất theo giá thị trường. Đây là một “chướng ngại” đã tồn tại hơn ba năm qua, gây khó khăn rất lớn cho doanh nghiệp và giảm nguồn thu ngân sách quốc gia. Nếu giải quyết được điểm vướng mắc này thì sẽ ngay lập tức “trúng” ba đích: (1) Giải quyết được hàng ngàn hồ sơ tồn đọng; (2) Doanh nghiệp sẽ đóng thuế được và sẽ có quyền sử dụng đất để đưa nhanh công trình vào sử dụng, từ đó có thể mang công trình thế chấp, đi vay ngân hàng, sớm đưa công trình vào kinh doanh; (3) Tăng nguồn thu ngân sách. Nguồn thu ngân sách từ đất hiện nay dưới 7% trên tổng thu ngân sách quốc gia. Theo tính toán của một số chuyên gia, nguồn thu này có thể tăng thêm hợp lý đến 20% nếu làm tốt.

Thứ hai, giải quyết tiền cho người mua nhà: Chính sách tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước cần sớm ban hành chủ trương cho người mua nhà được trả góp từ 7-20 năm, với lãi suất cố định 8-10%/1 năm, nhất là đối với người mua nhà lần đầu để ở. Trong thời gian nợ xấu ngân hàng vẫn còn là vấn đề nan giải, vẫn cần phải duy trì lãi suất thấp. Sau này khi thanh khoản ngân hàng tốt hơn sẽ xem xét điều chỉnh.

Thứ ba, chính sách cho công ty đầu tư dự án Nhà ở cho người thu nhập thấp cần ban hành cụ thể, rõ ràng, không phải cơ chế “xin - cho”.

Cụ thể, cần có chính sách ưu đãi về lãi suất cho vay của ngân hàng; về miễn giảm thuế quyền sử dụng đất, thuế thu nhập doanh nghiệp...

Thứ tư, cải cách tích cực thủ tục cấp phép xây dựng, sang nhượng dự án đầu tư phát triển. Cải cách thủ tục cấp phép đầu tư, xây dựng tối đa là chín tháng cho một dự án, thay vì hiện nay kéo dài rất lâu. Đường như các mốc thời hạn quy định yêu cầu cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan quản lý đất đai, cơ quan quản lý về đầu tư phải giải quyết các thủ tục có liên quan đều không được chấp hành đầy đủ dẫn đến tình trạng, nhiều dự án 3 năm chưa triển khai được. Vì thế, cần tăng cường cải cách hành chính để tiến hành thủ tục nhanh gọn, giúp nhà đầu tư giảm được chi phí và thời gian.

PHẦN 2
TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ
MỘT NĂM NHÌN LẠI

TÁI CƠ CẤU KINH TẾ: MỘT NĂM NHÌN LẠI

TS. Nguyễn Đình Cung

Phó Viện trưởng

Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương

Tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng lại tiếp tục là chủ đề thảo luận của Diễn đàn kinh tế Mùa Xuân 2013 do Ủy ban Kinh tế của Quốc hội phối hợp cùng Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) tổ chức tại Nha Trang. Bài viết này nhằm mục đích góp vào các cuộc thảo luận có liên quan của Diễn đàn, thúc đẩy mạnh hơn, hiệu quả hơn cho quá trình tái cơ cấu đang ở giai đoạn rất ban đầu. Bài viết gồm ba phần nội dung. Một là, điểm lại một cách vắn tắt diễn biến kinh tế Việt Nam từ năm 2007 đến nay; qua đó, muốn làm nổi bật thực trạng kinh tế trong đó không có giải pháp và con đường khác ngoài tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Phần 2 giới thiệu những việc hay giải pháp đã làm trong một năm qua liên quan đến tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng; phần ba là giới thiệu một số nhiệm vụ ưu tiên thực hiện trong năm năm 2013.

I. ĐIỂM LẠI DIỄN BIẾN KINH TẾ VIỆT NAM TỪ NĂM 2007 ĐẾN NAY

Đã có nhiều báo cáo nghiên cứu, đánh giá diễn biến kinh tế Việt Nam 2001-2011 (có phân thành giai đoạn 2007 đến nay) và thực trạng kinh tế Việt Nam hiện nay. Căn cứ vào các bằng chứng thực tiễn được phân tích và sắp xếp một cách khoa học, hầu hết chúng ta đều thống nhất nhận định về mức độ khó khăn của nền kinh tế Việt Nam và những nguyên nhân của nó.

Từ năm 2008 đến nay, nền kinh tế nước ta đã và đang trải qua thời kỳ khó khăn; và mức độ khó khăn của năm sau hình như luôn cao hơn

năm trước. Năm 2012, tăng trưởng thấp nhất kể từ năm 2000; sản xuất suy giảm; đầu tư phải cắt giảm, chỉ còn 29,5% GDP; lạm phát (tuy đã được kiềm chế) vẫn cao so với trước đây, so với tiêu chuẩn quốc tế; ổn định kinh tế vĩ mô vẫn mong manh; nợ xấu ngân hàng cao, và chưa có phương án xử lý đáng tin cậy; thị trường tín dụng ngưng trệ; thị trường bất động sản (BDS) đóng băng; thị trường chứng khoán (TTCK) suy giảm và đi xuống; đời sống của dân cư giảm sút; sức khỏe của doanh nghiệp đang giảm sút; nguồn “năng lượng” tích trữ nhiều năm trước 2008 của không ít doanh nghiệp đang cạn dần, số doanh nghiệp giải thể, phá sản và tạm ngừng hoạt động đạt mức cao kỷ lục, niềm tin của nhà đầu tư giảm sút xuống mức thấp nhất kể từ năm 2005.

Bên cạnh nguyên nhân từ bên ngoài, thì thực trạng hiện nay của nền kinh tế nước ta do ba lớp nguyên nhân nội tại. Lớp nguyên nhân trực tiếp chính là chuyển trọng tâm chính sách, thực hiện kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô (thắt chặt tài khóa, thắt chặt tiền tệ và tín dụng, lãi suất cao, hạn chế, không chế vốn tín dụng cho các ngành nhạy cảm, “phi sản xuất”...). Lớp thứ hai chính là các yếu tố buộc chúng ta phải thay đổi trọng tâm chính sách bằng nghị quyết 11/NQ-CP ngày 24/1/2011 và Kết luận số 02/KL-TW ngày 16/3/2011... Cụ thể là từ năm 2007 dưới áp lực của đẩy mạnh tăng trưởng, chúng ta đã chú trọng gia tăng đầu tư. Chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ buộc phải mở rộng để hỗ trợ đầu tư và tăng trưởng. Điều đó kết hợp với dòng vốn vào quá mức từ bên ngoài đã làm cho cung tiền tệ trở nên quá mức, và nền kinh tế trở nên tăng trưởng nóng, lạm phát cao và bất ổn lớn về kinh tế vĩ mô.

Đầu tư và cung tiền quá mức đã thúc đẩy bong bóng thị trường, tạo thành mức cầu ảo quá cao so với mức thu nhập và trình độ thực tế của nền kinh tế. Chính mức cầu ảo do bong bóng thị trường nói trên đã thúc đẩy đầu tư dễ dãi, đầu tư cơ hội và hình thành nguồn cung, nhất là cung về bất động sản, tương ứng với thực trạng cầu ảo nói trên. Quá trình đó đã dẫn đến sai lệch lớn giữa cung - cầu thực của nền kinh tế trên các mặt quy mô, chủng loại và giá cả, không phù hợp với đòi hỏi của quá trình phát triển của nền kinh tế. Kết quả hoạt động của nền kinh

tế ở giai đoạn này có phần do chính sách, cách thức điều hành kinh tế và có phần do trách nhiệm của doanh nghiệp, nhất là các doanh nghiệp quy mô lớn. Xét về chính sách và thể chế, thì phân bổ nguồn lực chủ yếu do nhà nước dẫn dắt (gồm nhà nước trung ương, địa phương và doanh nghiệp nhà nước), và theo chỉ dẫn hành chính. Động lực đầu tư là “đầu cơ” tạo và tìm kiếm địa tô hơn là tìm kiếm lợi nhuận. Các bên có liên quan chạy theo và lợi dụng các mối quan hệ thân hữu, xin cho để trục lợi; lợi dụng và lạm dụng độc quyền để trục lợi; đầu tư phục vụ nhóm lợi ích, đầu tư theo tầm nhìn nhiệm kỳ và chia cắt theo nhiệm kỳ và địa giới hành chính; đầu tư bầy đàn, phong trào thiếu cân nhắc, tính toán cẩn trọng, chạy theo các giá trị ảo, “bong bóng thị trường” v.v... Hệ thống nói trên khuyến khích và dung dưỡng dòng tiền chu chuyển T-T-T với mức rủi ro đạo đức lớn; mà không khuyến khích và nuôi dưỡng đầu tư phát triển sản xuất tạo năng lực sản xuất mới, tạo lợi nhuận và giá trị gia tăng cho xã hội.

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

Tóm lại, khó khăn của nền kinh tế Việt Nam đã kéo dài nhiều năm; và nền kinh tế mới “cắt cánh” không lâu, đã dần mất động lực để “bay” tiếp. Nguyên nhân cơ bản là những yếu kém và lạc hậu của cơ cấu kinh tế; và thể chế hiện hành về phân bổ nguồn lực đang làm trầm trọng thêm những yếu kém đó của nền kinh tế. Vì vậy, không ít người lo ngại về khả năng kinh tế nước ta sẽ bước vào thời kỳ suy giảm. Với cách nhìn đó, thì giải pháp cho nền kinh tế nước ta không phải là những

tính toán ngắn hạn hàng năm (như cung tiền, tín dụng, đầu tư năm nay là bao nhiêu), cũng không phải là những “gói” cứu một hay thậm chí một số ngành cụ thể v.v... mà phải là đổi mới căn bản hệ thống động lực khuyến khích huy động và phân bổ nguồn lực để nguồn lực được phân bổ và sử dụng có hiệu quả hơn, tạo ra lợi nhuận và giá trị gia tăng ngày càng cao. Kinh nghiệm thành công của cải cách trong mấy thập kỷ qua cho thấy điều mong muốn nói trên sẽ đạt được chỉ khi thị trường và cơ chế thị trường được mở rộng hơn và hoạt động tốt hơn, cạnh tranh thực sự và bình đẳng hơn, mở cửa nhiều hơn và thực chất hơn; cơ hội nhiều hơn cho khu vực tư nhân; doanh nghiệp nhà nước và đầu tư nhà nước giảm về quy mô nhường chỗ cho khu vực tư nhân, nhất là doanh nghiệp vừa và nhỏ; môi trường kinh doanh không nhằm bảo vệ cơ hội kinh doanh và lợi ích một nhóm doanh nghiệp hay một ngành cụ thể mà tạo cơ hội cho bất cứ ai có sáng kiến và dám chấp nhận rủi ro v.v...

Sơ đồ 1. Những diễn biến của nền kinh tế Việt nam từ năm 2007 đến nay



II. NHỮNG VIỆC ĐÃ VÀ ĐANG LÀM LIÊN QUAN ĐẾN TÁI CƠ CẤU KINH TẾ, CHUYỂN ĐỔI MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG

1. Quan niệm về tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng

Hai khái niệm “tái cơ cấu kinh tế” và “chuyển đổi mô hình tăng trưởng” đã được giới truyền thông, nghiên cứu kinh tế và hoạch định chính sách sử dụng phổ biến trong nhiều năm qua. Trong bài viết này, chuyển đổi mô hình tăng trưởng là quá trình chuyển “...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”. Như vậy, chuyển đổi mô hình tăng trưởng hiện nay về bản chất là thay đổi động lực của tăng trưởng kinh tế; năng suất lao động, hiệu quả sử dụng các nguồn lực phải được cải thiện để dần thay thế số lượng đầu tư, lao động, tài nguyên thiên nhiên và trở thành động lực của tăng trưởng kinh tế.

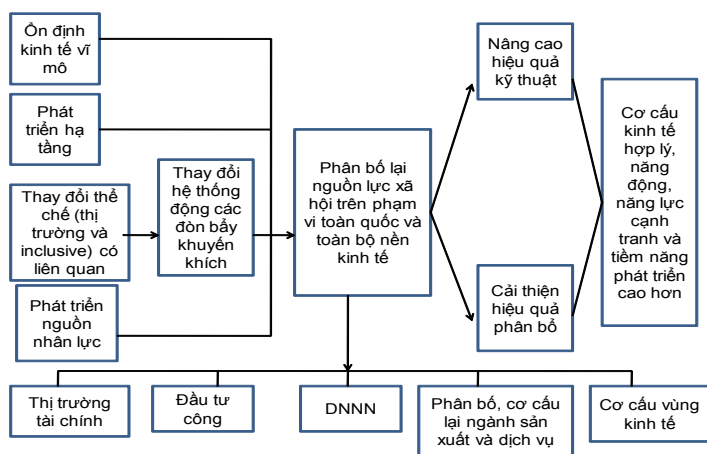
Sơ đồ 2. Chuyển đổi mô hình tăng trưởng



Tái cơ cấu kinh tế là quá trình phân bổ lại nguồn lực (trước hết là vốn đầu tư) trên phạm vi quốc gia nhằm cải thiện và nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực nói riêng và của toàn bộ nền kinh tế nói chung của nền kinh tế (bao gồm hiệu quả kỹ thuật và hiệu quả phân bổ). Để làm được điều đó, về chính sách, cần cải thiện và nâng cao chất lượng môi trường kinh doanh (ổn định kinh tế vĩ mô, phát triển hạ tầng, phát triển nguồn nhân lực và cải cách thể chế v.v...) để cơ chế thị trường

được vận hành tốt và phát huy đầy đủ hiệu lực trong huy động và phân bổ nguồn lực. Khởi động của tái cơ cấu kinh tế phải là đổi mới hệ thống đòn bẩy khuyến khích, thúc đẩy nguồn lực phân bổ đến những nơi sử dụng có hiệu quả cao hơn, đồng thời, buộc các doanh nghiệp, các nhà đầu tư phải đổi mới cách thức sử dụng nguồn lực, đổi mới cách thức quản lý v.v... để nâng cao hiệu quả, năng cao năng suất và nâng cao năng lực cạnh tranh. Như vậy, thay đổi thể chế, thay đổi tạo lập hệ thống đòn bẩy phù hợp chính là khởi đầu của quá trình tái cơ cấu kinh tế.

Sơ đồ 3. Quá trình tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở nước ta giai đoạn 2013-2020



1. Một số việc đã và đang triển khai liên quan đến tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng

Có thể nói, tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng đã thu hút sự quan tâm không chỉ của Đảng, Quốc hội, Chính phủ, mà còn của hầu như tất cả các nhóm và tầng lớp dân cư trong xã hội. Xét về văn bản chính sách, một năm qua, Chính phủ đã ban hành:

- Nghị quyết số 13/NQ-CP ngày 10/5/2012 về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường
- Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 7/1/2013 Về những giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2013

- Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 7/1/2013 về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu.
- Quyết định số 704/QĐ-TTg ngày 11/6/2012 phê duyệt Đề án hoàn thiện quản trị doanh nghiệp theo thông lệ thị trường,
- Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 phê duyệt Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2012-2015.
- Quyết định 339/QĐ-TTg ngày 19 tháng 2 năm 2013 Phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020.

Sau đây, tôi xin điểm lại một số công việc chủ yếu đã và đang làm liên quan đến tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

a. Hỗ trợ, “cứu” doanh nghiệp, giải quyết hàng tồn kho, kể cả tồn kho bất động sản.

Đây không phải là giải pháp chính sách trong nội dung tái cơ cấu kinh tế, nhưng có liên quan đến thực thi các chính sách tái cơ cấu kinh tế. Các giải pháp tập trung vào tạm thời giảm chi phí tài chính cho một số nhóm doanh nghiệp (giãn hay hoãn nộp thuế Thu nhập doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng, giảm tiền thuê đất, giảm lãi suất v.v...), tăng thêm cầu, mở rộng thêm tín dụng cho doanh nghiệp nhỏ và vừa, cho kinh doanh bất động sản, cho người thu nhập thấp mua nhà ở xã hội; tăng và đẩy nhanh giải ngân đầu tư bằng vốn ngân sách và trái phiếu chính phủ; cơ cấu lại nguồn cung và tăng cầu mua nhà thu nhập thấp v.v... Về bản chất, các giải pháp nhóm này nhằm vào giải quyết khó khăn phát sinh từ thực hiện Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/1/2011 về các giải pháp kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô; và các giải pháp nói trên không khác nhiều về bản chất so với nhiều giải pháp đã thực hiện trước năm 2011, góp phần làm bất ổn vĩ mô và đẩy lạm phát lên cao. Xem xét các giải pháp nói trên, tôi thấy có một số đặc điểm sau đây:

- Về cơ bản, chỉ xử lý vấn đề “ngọn”, không phải vấn đề gốc;
- Cách làm: vẫn “Nhà nước dẫn dắt”, “quan chức nhà nước dẫn dắt”, vì lợi ích của một nhóm doanh nghiệp chứ không phải toàn nền kinh tế;

- Thiên về hành chính, hơn là thị trường, không thấy động lực mới, không thấy “hy sinh, đánh đổi”, không thấy cạnh tranh, không thấy trách nhiệm giải trình buộc những doanh nghiệp, nhà đầu tư có sai lầm phải trả giá cho những sai lầm đó của họ v.v....

- Động lực đằng sau đó là để phục hồi và duy trì hiện trạng phân bố nguồn lực trước đây; dần dần chờ kinh tế phục hồi, giá lên, “đầu sẽ vào đó, như cũ”; và lúc đó vấn đề sẽ được giải quyết.

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

b. Về tái cơ cấu DNNN, như trên đã nói, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành hai quyết định quan trọng (quyết định 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012; và quyết định 704/QĐ-TTg ngày 11/6/2012 về hoàn thiện quản trị doanh nghiệp theo thông lệ thị trường). Các công việc đang triển khai thực hiện bao gồm:

- Tái cơ cấu danh mục đầu tư, ngành nghề kinh doanh, tập trung vào các ngành kinh doanh chính. Trên nội dung này, mục tiêu được xác định là rất rõ ràng; quyết tâm chính trị cũng rất cao, đã được khẳng định bằng Nghị quyết của Đảng, của Quốc hội và Chính phủ. Tuy vậy, việc triển khai chưa thực sự khẩn trương; chủ yếu chuyển giao nội bộ tập đoàn, tổng công ty hoặc giữa các doanh nghiệp nhà nước, mà chưa bán ra bên ngoài theo cơ chế thị trường, giá thị trường. Nhìn chung, chưa có động lực và áp lực buộc các DNNN, người quản lý DNNN phải tính toán, cân nhắc các chi phí cơ hội; nên tâm lý sợ rủi ro, chờ đợi hoặc

trì hoãn, hơn là nỗ lực và sáng tạo nhanh chóng thoát vốn đầu tư ngoài ngành để tập trung vào ngành nghề kinh doanh chính.

- Cổ phần hoá vẫn chậm; nếu mục tiêu cổ phần hoá là huy động vốn, thì không hy vọng nhiều trong các năm tiếp theo.

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

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

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

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

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

phục lại hoạt động bình thường như mong muốn. Như vậy, mục đích xử lý nợ xấu có thể chưa đạt được.

- Tái cơ cấu tổng thể, toàn diện cả hệ thống nói chung và từng tổ chức tín dụng nói riêng. Sau hơn một năm tái cơ cấu, kết quả hay được thông báo là “hệ thống vượt qua giai đoạn khó khăn nhất”, “thanh khoản được cải thiện”, “nợ xấu không tăng, hay tốc độ tăng giảm...”. Tuy vậy, hình như chưa có cải thiện nhiều trong vai trò của hệ thống các tổ chức tín dụng đối với hoạt động bình thường của nền kinh tế.

d. Về tái cơ cấu đầu tư công, không có đề án riêng. Cho đến nay chủ yếu thực hiện theo Chỉ thị 1792/CT-TTg ngày 15 tháng 10 năm 2011 về tăng cường quản lý vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước và trái phiếu chính phủ. Kết quả là đầu tư nhà nước đã được cắt giảm cả về số vốn và số dự án; phân bổ vốn đầu tư tập trung hơn; khắc phục một bước tình trạng “đầu tư phân tán, dàn trải...”. Tuy vậy, thể chế và cách làm cũ vẫn chi phối phân bổ và sử dụng vốn đầu tư nhà nước; về cơ bản so với trước đây điểm khác biệt là quy mô nhỏ hơn, số lượng dự án ít hơn, nhất là số mới được quyết định đầu tư. Ngoài ra, hiện nay Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang soạn thảo khung kế hoạch đầu tư trung hạn; luật đầu tư công. Điều quan trọng là phải xác định rõ và cụ thể vai trò, phạm vi và chức năng của đầu tư nhà nước, quy trình, tiêu chí,... lựa chọn được dự án có hiệu quả kinh tế xã hội cao và tập trung phân bổ vốn vào dự án có hiệu quả kinh tế-xã hội cao nhất; phải đổi mới được chế độ phân cấp đầu tư, nhất là Trung ương - Địa phương; phải được “hard budget constraints” để buộc các bộ, địa phương, tập đoàn và tổng công ty nhà nước phải có đổi mới và sáng tạo trong đầu tư theo hướng “đầu tư ít hơn, hiệu quả cao hơn”, hạn chế chạy theo số lượng đầu tư, số lượng dự án, ngăn chặn được cơn “khát đầu tư” như thời gian qua.

Tóm lại, các công việc đã làm để tái cơ cấu kinh tế mới chỉ là giai đoạn đầu; chưa tập trung vào giải quyết vấn đề căn bản là tạo lập một hệ thống động lực khuyến khích mới để phân bổ lại nguồn lực trong toàn xã hội, làm cho nguồn lực được sử dụng có hiệu quả hơn, hợp lý và bền vững hơn; chưa khuyến khích, tạo thuận lợi và ạo áp lực để các doanh

ng nghiệp, nhà đầu tư dám chấp nhận rủi ro, có tư duy mới, cách làm mới để cơ cấu lại và sử dụng tốt hơn các nguồn lực và tài sản xã hội; mà trái lại có phần dung dưỡng, che chắn cho một số doanh nghiệp mà chính họ là những tác nhân của khó khăn kinh tế hiện nay. Từ đó, hình như vẫn còn chần chừ, do dự ở các bộ, cơ quan nhà nước và doanh nghiệp, muốn níu kéo lại những gì đã có. Chưa có những cải cách đáng kể, thực sự theo cơ chế thị trường và hội nhập. Do đó, tuy đã có những khởi đầu quan trọng, nhưng nền kinh tế chưa có động lực mới. Nền kinh tế hiện nay như một chiếc xe trên ngã ba đường. Thẳng tiến là vực sâu; phải rẽ sang xa lộ khác; nhưng để sang được xa lộ khác đẹp hơn, rộng hơn, thì phải qua một chặng đường gập ghềnh và khúc khuỷu; người lái và hành khách trên xe có vẻ chưa đồng lòng vượt đèo.

III. NHỮNG CÔNG VIỆC ƯU TIÊN THỰC HIỆN TRONG NĂM 2013

Thủ tướng Chính phủ đã yêu cầu các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh thành phố trực thuộc trung ương, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước tập trung thực hiện ngay các nhiệm vụ sau đây:

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

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

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

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

- Hoàn thiện khuôn khổ và nâng cao hiệu lực quản trị các tập đoàn và tổng công ty nhà nước, trong đó tập trung soạn thảo và ban hành các nghị định:

+ Nghị định về quy chế quản trị và công bố thông tin đối với công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên 100% sở hữu nhà nước (theo chuẩn mực tương tự như các công ty niêm yết);

+ Nghị định (bổ sung, sửa đổi) quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên 100% sở hữu nhà nước;

+ Nghị định (sửa đổi, bổ sung) về giao, bán doanh nghiệp nhà nước;

+ Đề án thành lập cơ quan chuyên trách thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp và Dự thảo Nghị định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan đó.

+ Nghị định về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức và hoạt động của Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước;

+ Nghị định về giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả tài chính đối với doanh nghiệp 100% sở hữu nhà nước và hiệu quả vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp;

+ Nghị định (bổ sung, sửa đổi) về chuyên doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần.

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

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

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

4. Các tập đoàn và tổng công ty nhà nước chủ động thực hiện đề án tái cơ cấu trên các mặt:

- Tái cơ cấu danh mục ngành, nghề kinh doanh và đầu tư, tập trung vào các ngành, nghề chính có năng lực phù hợp và có lợi thế cạnh tranh; 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;

- Tái cơ cấu vốn và tài sản, củng cố và tăng cường tính bền vững tài chính của doanh nghiệp, đối phó có hiệu quả với các biến động bất lợi của thị trường;

- Tái cơ cấu, đổi mới quy trình sản xuất, đổi mới đa dạng hóa và khác biệt hóa sản phẩm, xây dựng và phát triển thương hiệu sản phẩm;

- Tái cơ cấu, đổi mới tổ chức quản lý, đổi mới và tăng cường hiệu lực quản trị nội bộ;

- Tái cơ cấu thị trường, vừa giữ vững vị trí cạnh tranh ở thị trường truyền thống, vừa phát triển các thị trường mới, chú ý tận dụng tối đa các cơ hội của thị trường trong nước;

- Đào tạo và phát triển nguồn nhân lực phù hợp với yêu cầu tái cơ cấu.

5. Về tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng, tập trung hoàn thiện và trình Thủ tướng phê duyệt trong thời hạn sớm nhất các đề án: Đề án xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng, đề án thành lập Công ty quản lý tài sản của Việt nam (VAMC) dưới hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên Nhà nước, loại hình doanh nghiệp nhà nước đặc biệt; đẩy nhanh triển khai xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng theo Đề án đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Đồng thời, cần phải đánh giá và xác định đầy đủ thực trạng sở hữu chéo hiện nay trong hệ thống các ngân hàng thương mại và tổ chức tài chính; cập nhật và công bố công khai cơ cấu sở hữu và thực trạng sở hữu chéo của các ngân hàng thương mại và tổ chức tài chính trên trang thông tin của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, và thực hiện các giải pháp khác ngăn ngừa và loại trừ ảnh hưởng chi phối tiêu cực và vi phạm pháp luật của các cổ đông, nhóm cổ đông chi phối trong huy động, phân bổ và sử dụng vốn tín dụng ngân hàng; hạn chế các hành vi thâm tóm, lũng đoạn và chi phối các ngân hàng thương mại cổ phần gây rủi ro đối với từng ngân hàng và toàn hệ thống ngân hàng.

MỘT SỐ Ý KIẾN QUA NGHIÊN CỨU BÀI VIẾT CỦA TÁC GIẢ NGUYỄN ĐÌNH CUNG VỚI TIÊU ĐỀ: “TÁI CƠ CẤU KINH TẾ: MỘT NĂM NHÌN LẠI”

Đ/c Nguyễn Đức Kiên
Nguyên Phó Chủ tịch Quốc hội

Bài viết đưa ra nhiều nhận xét mạnh dạn, sâu sắc và phân tích nhiều vấn đề có sức thuyết phục. Tuy nhiên, nhìn từ góc độ chính trị - kinh tế, với đặc thù của Việt Nam trong điều kiện khó khăn còn đang hiện hữu của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu, tôi nêu một số suy nghĩ dưới đây:

1. Tác giả đánh giá khái quát về nền kinh tế từ năm 2008 đến 2012 cơ bản phù hợp với hiện thực nền kinh tế nước ta. Tuy nhiên, nói đến tái cơ cấu kinh tế không chỉ 1 năm nhìn lại mà phải nhìn lại vài năm gần đây để có cách nhìn hệ thống hơn.

Cuộc khủng hoảng tài chính và sau đó là cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu xuất hiện phải chăng khá đột ngột với các nước, trong đó có nước ta, kể cả nước Mỹ và các nước có nền kinh tế phát triển khác? Các quốc gia có lẽ giật mình, không ngờ tới. Cái đáng nói là giật mình đi đến lúng túng trong ứng phó trước đòn đập nhiều khó khăn và độ dày của khó khăn ngày càng tăng. Ở nước ta, giật mình và lúng túng là bởi vì thời gian khá dài đến năm 2007 đang hưng hực khí thế, niềm vui lớn về thành tựu của sự tăng trưởng kinh tế. Trong báo cáo của cơ quan chức năng trình Quốc hội tại Kỳ họp cuối năm 2007 đã đánh giá đại ý dự tính sẽ hoàn thành và hoàn thành vượt mức toàn diện mục tiêu, chỉ tiêu Đại hội X của Đảng, một số chỉ tiêu hoàn thành sớm trước 2 năm. Đến năm 2010, sau hơn 2 năm đã nằm trong khủng hoảng và chịu tác động xấu của cuộc khủng hoảng kể từ năm 2008, các cơ quan chức năng vẫn một chiều tuyên truyền kinh tế tăng trưởng 6,7% cao hơn mức Nghị

quyết Quốc hội đề ra 6,5%, hầu như không nói đủ mức đến thực tế lạm phát 18,3%, cao hơn nhiều mức không quá 8% nêu ra trong Nghị quyết, chênh lệch giàu nghèo gia tăng, hiệu quả đầu tư và của cả nền kinh tế thấp v.v... Thực tế này cho thấy, nếu do chủ quan thì khả năng dự báo, tầm nhìn về phát triển bền vững rất hạn chế và bệnh thành tích còn nặng ở mọi chủ thể.

Theo năm tháng, khó khăn và thách thức cứ phình to ra, đến đầu năm 2011 mới tỉnh ngộ thì đã hơi muộn, nhưng còn hơn không. Theo đó, tìm và áp dụng nhiều biện pháp thắt chặt trong lĩnh vực tài chính, tiền tệ - hoạt động xương sống quyết định phát triển KT-XH, thậm chí thắt chặt đột ngột quá mức nên đã tạo ra cú sốc lớn, vượt quá khả năng chịu đựng của xã hội, trước hết là cộng đồng doanh nghiệp. Đúng như tác giả nhận định: "... niềm tin của nhà đầu tư giảm sút xuống mức thấp nhất kể từ năm 2005."

2. Về ba lớp nguyên nhân mà tác giả đề cập, tôi đồng tình với cách tiếp cận và về nhiều đánh giá. Tuy nhiên, cần thiết trao đổi thêm một số điểm

2.1 Tác giả nói đến trách nhiệm của doanh nghiệp chỉ đi tìm kiếm địa tô hơn là tìm kiếm lợi nhuận, Tôi e rằng chưa chính xác. Mục tiêu cuối cùng của doanh nghiệp là lợi nhuận và lợi nhuận càng nhiều càng tốt. Cơ chế và chính sách nhà nước tạo cơ hội cho doanh nghiệp có lợi nhuận lớn hơn thì đại gì mà không làm. Có ai cảnh báo sự "nguy hiểm" của lợi nhuận to đâu?

2.2 Tác giả nói đến yếu kém của cơ cấu và lạc hậu của mô hình tăng trưởng, điều đó đúng nhưng do ta tạo ra, mặc dù đã được Quốc hội, nhiều nhà nghiên cứu, chuyên gia kinh tế và dư luận xã hội cảnh báo sớm nhiều yếu tố dẫn đến sự yếu kém và lạc hậu trên. Việc cho hình thành quá nhiều các dự án khu đô thị, khu nhà ở, đua nhau mở rộng không gian, đưa thị xã lên thành phố trực thuộc tỉnh cũng do ta, đâu phải do dân và chỉ do doanh nghiệp. Thị trường bất động sản đóng băng có gì lạ. Nếu nghiêm túc thì phải quy rõ trách nhiệm cấp nào, cơ quan nào, cá nhân nào, không thể nói chung chung và không ai chịu trách nhiệm cả. Cuối cùng chỉ nhà đầu tư và người dân chịu.

2.3 Trước khủng hoảng, chúng ta say sưa đưa ra mục tiêu và vui mừng đã có hơn 500.000 doanh nghiệp, với vốn đăng ký hàng chục tỷ USD, chưa nói đăng ký là vậy, nhưng có hoạt động không và hoạt động thế nào. Kiểm soát sự ra đời của doanh nghiệp yếu, chỉ cần đăng ký, tự khai báo thế là xong, cho là được và báo cáo thành tích. Thực tế cho thấy trên 95% là doanh nghiệp vừa và nhỏ, họ hoạt động nhờ 85-90% vốn của ngân hàng và người khác, thậm chí 10-15% gọi là của doanh nghiệp nhưng không ít trường hợp hữu danh vô thực. Do đó, khi thắt chặt chính sách tài chính - tiền tệ thì chết và khó khăn là đương nhiên.

3. Về quan điểm tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng

Về tổng thể, tôi nhất trí với 2 khái niệm “tái cơ cấu kinh tế” và “chuyển đổi mô hình tăng trưởng”. Các nhà nghiên cứu, các chuyên gia nói nhiều về vấn đề trên. Tôi đồng ý với cách tiếp cận về “chuyển đổi mô hình tăng trưởng” mà tác giả nêu ra trong bài viết. Về nội dung cụ thể, xin được trao đổi một số vấn đề:

3.1 Vấn đề đổi mới phân bổ nguồn lực: Phân bổ nguồn lực đúng phải gắn liền với năng lực quản lý và sử dụng nguồn lực, nếu thiếu về thứ hai thì hiệu quả thấp, không đạt mong muốn. Đổi mới phân bổ nguồn lực phải gắn với đổi mới phân cấp. Phân cấp là rất cần nhưng phải tuân thủ tính thống nhất trong một thực thể quốc gia, tôn trọng lợi ích toàn thể, không cát cứ, cũng giống như trong lĩnh vực văn hóa: thống nhất trong đa dạng. Nếu không cũng sẽ phát sinh lãng phí, thất thoát, hiệu quả thấp.

Đổi mới phân bổ nguồn lực mang nội hàm kinh tế. Nhưng kinh tế không tách rời chính trị. Ở nước ta đây là vấn đề lớn, xét ở góc độ lãnh thổ thì phân bổ nguồn lực phải kết hợp tốt giữa bảo đảm nhu cầu cơ bản để đạt mức tối thiểu nhất của các vùng ít có lợi thế, ít có khả năng phát triển nhanh, đầu tư hiệu quả không cao với việc rất cần ưu tiên phân bổ cho những vùng có tiềm năng, có khả năng phát triển mạnh tạo bước đột phá, sử dụng có hiệu quả cao hơn. Nếu không nguồn lực vẫn bị phân bổ dàn trải, hiệu quả tổng thể quốc gia thấp.

3.2 Về hỗ trợ, giải cứu doanh nghiệp, giải quyết hàng tồn kho

Tác giả cho rằng các chính sách, cơ chế, giải pháp mà Quốc hội, Chính phủ và các Bộ, ngành đưa ra cái không được nhiều hơn, quay lại cách làm cũ, hệ lụy lâu dài sẽ không tốt hơn. Có thể tác giả cho rằng cần tối đa hóa cao những nguyên tắc thị trường ngay trong điều kiện hiện nay. Tôi cho rằng, để có bánh mỳ ngon hơn cho ngày mai (trung và dài hạn) thì ngay bây giờ (trong ngắn hạn) không thể không có bánh mỳ, dù bánh mỳ này chưa thật ngon. Nếu không bây giờ đã chết rồi, còn sống đâu mà ngày mai hưởng. Bất động sản đóng băng, gắn liền chặt chẽ với nó là hệ lụy mang tính hệ thống của nhiều ngành kinh tế và xã hội, không thể để nó rơi tự do được, ta khác với Mỹ và nhiều nước phát triển khác. Ở đây chính trị và kinh tế phải được xem xét và kết hợp nhuần nhuyễn, không hy vọng một giải pháp nào được tất cả đâu, đừng đặt vấn đề quá mức phải hy sinh cái này, cái nọ, phải chịu đau, phải đánh đổi v.v...

3.3 Về mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường

Tôi cho rằng, trong điều kiện bình thường thì Nhà nước cần tôn trọng và vận dụng tối đa có thể những nguyên tắc thị trường, cả trong trường hợp này, cũng không tuyệt đối hóa không có sự can thiệp của Nhà nước, kể cả can thiệp hành chính.

Trong điều kiện không bình thường thì phải áp dụng những biện pháp không bình thường, chủ yếu bằng biện pháp kinh tế, nhưng cũng không coi nhẹ biện pháp hành chính cần thiết. Vấn đề khôn ngoan là can thiệp vào khâu nào, vào thời điểm nào, thời gian bao lâu, nặng nhẹ đến đâu, và sau đó khi tình hình dần trở lại bình thường thì các biện pháp can thiệp trực tiếp của Nhà nước sẽ được nhường chỗ dần cho những biện pháp theo nguyên tắc thị trường.

3.4 Về quan hệ giữa Nhà nước, xã hội và doanh nghiệp

Đây là mối quan hệ nhân quả rất quan trọng trong quá trình phát triển. Xét ở góc độ chính trị - kinh tế thì kinh tế phải là trung tâm, trong kinh tế thì cộng đồng doanh nghiệp là trung tâm. Không có kinh tế tốt thì chính trị không bền vững. Xét ở góc độ kinh tế - tài chính thì không

có cộng đồng doanh nghiệp, tức không có sản xuất thì không có nguồn lực tài chính cho bộ máy nhà nước nói riêng và hệ thống chính trị nói chung hoạt động, đồng thời không có sản phẩm hàng hóa và dịch vụ cho xã hội sử dụng. Thực tế hiển nhiên đó, trong lúc khó khăn, Nhà nước và xã hội không thể không chia sẻ với cộng đồng doanh nghiệp, phải tạo điều kiện, cơ hội để cộng đồng doanh nghiệp vượt qua khó khăn để trụ vững và tiếp tục phát triển. Tất nhiên xét từ góc độ hiệu quả chung của nền kinh tế cũng như của từng doanh nghiệp, mọi cơ chế, chính sách đưa ra không để cào bằng mà cần có sự thải loại, nhưng sự thải loại làm sao hạn chế tối đa tạo ra sự bất ổn. Chỉ có như vậy đất nước mới phát triển trong sự ổn định, ổn định cao hơn trong sự phát triển. Doanh nghiệp quá yếu ớt, không có thực lực và quản trị kém kéo dài cũng phải được quy luật thị trường thải loại.

3.5 Cơ bản đồng tình với những ưu tiên trong năm 2013. Vấn đề lớn là tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý. Tiếp đó là tạo sự thống nhất cao hơn về nội hàm cụ thể, xác định rõ mục tiêu phải đạt được, bước đi, cách làm và xác định rõ trách nhiệm thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng; việc gì đã rõ, chắc ăn, đủ lực thì kiên quyết làm bằng được trong thực tế.

4. Nói một cách khách quan, vấn đề tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng đã được đề cập đến cách đây gần 10 năm dưới hình thức khác nhau. Nhưng chỉ nhận ra thật cần thiết khoảng hai năm nay, từ đầu năm 2011. Khi nhận ra này cũng mới chỉ manh nha trong một bộ phận lãnh đạo, nhà quản lý. Đây là vấn đề quá lớn của một quốc gia. Để mọi người, toàn xã hội đều hiểu, nhận ra sự cần thiết phải có thời gian, nhất là hiểu và đồng thuận được nội hàm, mục tiêu, phương hướng, lộ trình, cách làm, khả năng thực hiện v.v... của tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng phải mất thời gian dài hơn. Thời gian qua, một số việc đã rõ thì Chính phủ, các ngành và địa phương đã và đang làm mặc dù chưa mạnh. Việc tập trung vào tạo dựng các khuôn khổ pháp lý, việc xây dựng các đề án, chương trình hành động, một số việc cần thí điểm từ đầu năm 2011 đến nay v.v... mới là bước khởi đầu

của sự khởi đầu, nhìn tổng thể đang đi theo xu hướng đúng. Trong điều kiện còn tranh cãi chưa có sự thống nhất cao về nhiều vấn đề thì việc đặt vấn đề là đã được gì, đã làm được nhiều chưa trên thực tế thì còn hơi sớm. Vấn đề sắp tới là tập trung, quyết liệt trong hành động, biến những cái đang còn là chủ trương, những cái đã được xác định trong đề án, trong chương trình hành động thành việc làm cụ thể. Tăng cường kiểm tra, cập nhật tình hình, nắm bắt kịp thời tín hiệu từ cuộc sống để mạnh dạn điều chỉnh, bổ sung.

5. Một vấn đề rất quan trọng để xử lý hàng tồn kho hiện hữu năm 2013 và hạn chế được tồn kho trong tương lai phải áp dụng các biện pháp tăng tổng cầu, tập trung vào 3 nhóm chủ thể là cầu của khu vực Nhà nước, cầu của khu vực doanh nghiệp và cầu của khu vực dân cư. Để tăng cầu khu vực Nhà nước, không thể không tăng nguồn và giải ngân vốn đầu tư. Để tăng cầu khu vực doanh nghiệp, không thể không chú ý đến yếu tố đầu vào cấu thành chi phí sản xuất và giá cả sản phẩm như lãi suất vốn vay thấp hợp lý, tiết giảm chi phí quản lý, tăng năng suất lao động, thuế trực thu và gián thu thấp v.v... tạo cơ hội giảm giá cả, tăng khả năng cạnh tranh. Đối với cầu của khu vực dân cư, không thể không nói đến việc làm và tăng thu nhập, giá cả sản phẩm thấp phù hợp với thu nhập v.v... Quan điểm và các biện pháp tăng tổng cầu nói trên thực chất là xuất phát từ yêu cầu kích thích, tạo điều kiện phát triển sản xuất.

6. Vấn đề không thể không đề cập là sự bất khoan về tính đầy đủ, chính xác, minh bạch của các thông tin, số liệu trong điều kiện nước ta hội nhập toàn diện vào đời sống kinh tế quốc tế, đã là thành viên của nhiều tổ chức quốc tế, đã cam kết thực hiện nhiều quy định và thông lệ quốc tế. Nhiều vấn đề như cách tính bội chi ngân sách, nợ xấu trong hệ thống ngân hàng, GDP, lạm phát v.v... còn khác nhau giữa nước ta và chuẩn mực, thông lệ quốc tế. Dựa vào hệ thống thông tin không đầy đủ, chính xác thì khó có những đề xuất đúng đắn và quyết sách đúng đắn..

Cuối cùng, Tôi xin có lời chia sẻ rằng: Ngày mai bắt đầu từ ngày hôm nay. Phải biết rõ ngày kia để ngày nay và ngày mai tự tin tiến về phía trước một cách vững vàng.

BÌNH LUẬN VỀ TIẾN TRÌNH TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ, CHUYỂN ĐỔI MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG MỘT NĂM NHÌN LẠI

Đ/c Trương Đình Tuyển
Nguyên Bộ trưởng Bộ Thương mại

I. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG VÀ TRIỂN KHAI ĐỀ ÁN TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ, CHUYỂN ĐỔI MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG

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

Mặc dù được đặt ra từ đại hội XI (tháng 1/2011) phải mất hơn một năm, qua rất nhiều cuộc hội nghị, hội thảo, chúng ta mới hình thành được những định hướng chủ yếu của tiến trình tái cơ cấu.

Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ương khoá XI (tháng 10/2011) xác định ba nội dung tái cơ cấu cần tập trung triển khai trong giai đoạn từ 2012 đến 2015 đó là:

- (1) Tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công.
- (2) Tái cơ cấu các định chế tài chính, trọng tâm là các ngân hàng thương mại.

(3) Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước (DNNN), trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước.

Mặc dù Nghị quyết Trung ương chỉ giới hạn trong ba nội dung nêu trên, nhưng tại kỳ họp thứ 3 Quốc hội khoá XIII, Chính phủ đã báo cáo Đề án tổng thể về tái cơ cấu nền kinh tế.

Việc có một đề án tổng thể về tái cơ cấu là cần thiết. Bởi đề án tổng thể sẽ cho chúng ta thấy rõ toàn bộ công việc phải làm và đích đến của tiến trình này. Hơn nữa, tái cơ cấu nền kinh tế gắn liền với chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

Cho dù thời gian chuẩn bị khá dài, các cơ quan của Chính phủ đã làm việc nghiêm túc, chuẩn bị công phu; nhưng đối với nước ta, đây là vấn đề mới, nên có nhiều ý kiến khác nhau cần làm rõ dần. Trên tinh thần đó, Quốc hội đã đóng góp nhiều ý kiến và kiến nghị Chính phủ hoàn chỉnh thể để có thể triển khai thực hiện đạt kết quả cao.

2. Trong năm 2012 cùng với việc hoàn thiện đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành chỉ thị 1792/Ct-TTg ngày 15/10/2011 về tăng cường quản lý vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước và trái phiếu chính phủ. Cùng với chỉ thị này, Chính phủ đã ban hành:

(1) Quyết định 254/QĐ ngày 1/3/2012 phê duyệt Đề án tái cơ cấu các Ngân hàng thương mại.

(2) Quyết định số 704/QĐ-TTg ngày 11/6/2012 phê duyệt Đề án hoàn thiện quản trị doanh nghiệp theo thông lệ thị trường, Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 phê duyệt Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2012-2015. và Nghị định số 99/2012 ngày 15/11/2012 về phân công phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu Nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.

Ngoài các văn bản nêu trên, mới đây ngày 19/2/2013, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quyết định phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng giai đoạn 2013-2020.

Để có thể đi sâu phân tích chất lượng của các đề án này và kết quả thực hiện các đề án đó trong năm 2012, cần thiết đưa ra một cách tiếp cận về tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

II. THỬ NÊU MỘT CÁCH TIẾP CẬN VỀ “TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ”

1. Tiến trình tái cơ cấu nền kinh tế diễn ra dưới tác động của (1) sự phát triển mạnh mẽ của khoa học công nghệ (KH-CN). Doanh nghiệp nào phát triển và ứng dụng những thành tựu mới nhất của KH-CN, doanh nghiệp đó sẽ tạo ra được năng suất cao, chất lượng sản phẩm tốt và do đó tạo được lợi thế trong cạnh tranh; (2) sự thay đổi của thị trường; Những thay đổi này dẫn đến (3) sự thay đổi chi phí sản xuất giữa các quốc gia và doanh nghiệp, làm chuyển dịch sức cạnh tranh giữa các quốc gia cũng như giữa các doanh nghiệp. Nền kinh tế nào, doanh nghiệp nào tạo được lợi thế cạnh tranh mới thì chiếm lĩnh được thị trường, đặc biệt là trong điều kiện hội nhập ngày càng sâu rộng.

Như vậy có hai yếu tố quyết định, thúc đẩy quá trình tái cơ cấu là sự tiến bộ của công nghệ và sự thay đổi của thị trường làm thay đổi chi phí sản xuất trong phạm vi quốc gia cũng như trong từng doanh nghiệp. Trong thời đại ngày nay, khoa học công nghệ phát triển rất nhanh và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng tiến trình tái cơ cấu diễn ra khắp nơi. Điều đó cũng giải thích tại sao sự dịch chuyển cơ cấu kinh tế trong thời đại ngày nay nhanh hơn bất cứ thời đại nào trước đó, nói rộng hơn là tiến trình công nghiệp hoá có điều kiện để rút ngắn.

Tái cơ cấu không chỉ đặt ra trong điều kiện khủng hoảng mà diễn ra tương đối liên tục. Đương nhiên, khủng hoảng làm cho yêu cầu tái cơ cấu trở nên cấp bách hơn.

Chưa ai nói nước ta đã rơi vào khủng hoảng kinh tế nhưng bất ổn vĩ mô kéo dài, lạm phát cao, tăng trưởng suy giảm dưới mức tiềm năng và ở những mức độ khác nhau đã thấy rõ hình bóng nguyên nhân gây ra khủng hoảng. Vì vậy, tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng là yêu cầu cấp bách.

2. Điểm cốt lõi trong tiến trình tái cơ cấu là thay đổi sự phân bố nguồn lực theo cơ chế thị trường, để nguồn lực đến được những lĩnh vực địa bàn có thể khai thác tối đa lợi thế so sánh, tạo ra sức cạnh tranh mới. Áp đặt kỷ luật thị trường lên doanh nghiệp.

3. Đích đến của tái cơ cấu nền kinh tế là:

- Trên phạm vi ngành lớn là quá trình chuyển dịch tỷ trọng giữa các ngành, kéo theo sự dịch chuyển cơ cấu lao động trong nền kinh tế quốc dân.

- Trong nội bộ từng ngành, tiến trình tái cơ cấu gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng nhằm tăng tỷ trọng các sản phẩm có GTGT cao, có hàm lượng trí thức kỹ thuật lớn, tăng năng suất, chất lượng, nâng cao sức cạnh tranh của sản phẩm, bảo đảm hiệu quả và phát triển bền vững.

4. Tiền đề của tái cơ cấu, chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

Để có thể tái cơ cấu, chuyển đổi mô hình tăng trưởng phải bảo đảm các tiền đề sau đây:

1/ Ổn định kinh tế vĩ mô;

2/ Hình thành đồng bộ thể chế kinh tế thị trường, tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế;

3/ Phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao. Chất lượng nguồn nhân lực là sức cạnh tranh dài hạn của một quốc gia cũng như của từng doanh nghiệp. Ngoài ra, xây dựng một hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ làm giảm chi phí, nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế cũng là yếu tố hỗ trợ quá trình tái cơ cấu;

5. Các nội dung cụ thể của tái cơ cấu

5.1. Tái cơ cấu các ngành sản xuất và dịch vụ

1/ Định hướng chung

(a) Tái cơ cấu các ngành sản xuất công nghiệp

- Chuyển từ một ngành công nghiệp gia công, lắp ráp sang phát triển các ngành công nghiệp chế biến, chế tạo.

- Trên cơ sở lợi thế so sánh, nhất là lợi thế so sánh động lựa chọn những cộng đoạn có giá trị gia tăng cao, có lợi thế cạnh tranh lớn để tham gia vào mạng sản xuất và chuỗi cung ứng toàn cầu. Qua đó mở rộng thị trường, bảo đảm tăng trưởng.

(b) Tái cơ cấu nông nghiệp

- Thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong nông nghiệp và nông thôn
- Đưa công nghiệp và khoa học công nghệ tác động vào nông nghiệp
- Gắn việc áp dụng khoa học công nghệ với tổ chức sản xuất, phát triển các mô hình sản xuất hàng hoá lớn
- Gắn kết các công đoạn trong quá trình tái sản xuất phân phối trong một chuỗi giá trị bảo đảm hài hòa lợi ích giữa các công đoạn trong chuỗi giá trị đó

(c) Tái cơ cấu các ngành dịch vụ: Phát triển mạnh các ngành dịch vụ có giá trị gia tăng cao bảo đảm sự vận hành hiệu quả, an toàn của các dịch vụ này, đặc biệt là dịch vụ tài chính.

5.2. Tái cơ cấu doanh nghiệp: Đặt doanh nghiệp vào môi trường cạnh tranh, áp đặt kỷ luật thị trường lên hoạt động của doanh nghiệp. Từ đó, buộc doanh nghiệp phải cơ cấu lại từ lựa chọn thị trường mục tiêu, sản phẩm cốt lõi tương ứng với nó là thiết bị công nghệ, tổ chức sản xuất và quản lý, phát triển thị trường, xây dựng thương hiệu, tạo ra sự khác biệt.

5.3. Điều chỉnh chiến lược thị trường

- Đa dạng hoá thị trường xuất khẩu và xâm nhập vào chuỗi giá trị chứ không chỉ là xuất khẩu vào từng nước riêng lẻ.

- Mở rộng thị trường nội địa, hình thành chuỗi cung ngay trên thị trường trong nước. Coi trọng thị trường nông thôn.

- Tạo lập thị trường cạnh tranh, kiểm soát độc quyền tự nhiên.

- Chính sách thương mại phải đặt trong tổng thể chiến lược hội nhập, kết hợp yêu cầu thuận lợi hóa thương mại (tại biên giới và sau biên giới) với chính sách đầu tư, bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, chính sách cạnh tranh và điều tiết thị trường phù hợp với các định chế hội nhập.

- Xây dựng các thiết chế bảo vệ người tiêu dùng, phát triển các trung tâm bảo vệ người tiêu dùng.

6. Về mối quan hệ giữa tái cơ cấu và chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

Tái cơ cấu nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng có quan hệ gắn kết, giao thoa với nhau nhưng không phải là trùng khít. Đây có thể là lý do trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011- 2020 không dùng từ “**Và**” để nối hai nội dung này mà dùng dấu phẩy (,). Nội hàm và mục tiêu của tái cơ cấu rộng hơn trong khi chuyển đổi mô hình tăng trưởng là nhằm chuyển từ tăng trưởng theo chiều rộng dựa trên sự gia tăng về lượng các yếu tố đầu vào (vốn đầu tư, khai thác tài nguyên, sử dụng lao động giá rẻ nhưng chất lượng thấp) sang mô hình tăng trưởng dựa trên sự gia tăng mức đóng góp của các yếu tố tổng năng suất (TFP) nhờ sử dụng công nghệ tiên tiến, chất lượng nguồn nhân lực và kỹ năng quản trị hiện đại, làm tăng năng suất, chất lượng hiệu quả, tăng sức cạnh tranh của sản phẩm, doanh nghiệp và của nền kinh tế. Đây cũng là yêu cầu cấp bách đối với từng doanh nghiệp và cả nền kinh tế nước ta do hệ số ICOR trong đầu tư tăng cao và mức đóng góp của các nhân tố tổng năng suất ngày càng giảm, thậm chí theo nhiều nghiên cứu đang ở mức âm (-) Tái cơ cấu nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng đều có chung tiền đề nhưng đích đến của tái cơ cấu rộng hơn. Đây là hai quá trình tác động cùng chiều hỗ trợ lẫn nhau. Tái cơ cấu tạo điều kiện thúc đẩy quá trình chuyển đổi mô hình tăng trưởng và chuyển đổi mô hình tăng trưởng đặt ra yêu cầu tái cơ cấu.

III. BA NỘI DUNG CẤP BÁCH CỦA TÁI CƠ CẤU - LÝ DO LỰA CHỌN

Như trên đã nói, Trung ương Đảng và Chính phủ lựa chọn ba nội dung tái cơ cấu thực hiện từ 2012-2015 là sự lựa chọn đúng đắn. Lý do:

- Đầu tư, trong đó có đầu tư công quyết định hình thành kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội và cơ cấu các ngành sản xuất trên từng vùng lãnh thổ và do đó, đến sự dịch chuyển nguồn lực. Đầu tư công những năm gần đây chiếm tỷ trọng cao trong tổng đầu tư toàn xã hội nhưng hiệu quả thấp, đòi hỏi phải được cơ cấu lại.

- Doanh nghiệp Nhà nước đang sử dụng nguồn lực rất lớn của quốc gia, bao gồm nguồn tín dụng nhưng hiệu quả không tương xứng, là khu vực gây ra nhiều nợ xấu, lại đang chèn lấn sự phát triển của khu vực tư nhân, là lực cản trong việc hình thành thể chế kinh tế thị trường.

- Các tổ chức tín dụng tuy phát triển nhanh nhưng chất lượng hoạt động kém; tình trạng sở hữu chéo và đầu tư chéo khá phổ biến, rủi ro cao, nợ xấu lớn gây nguy cơ đổ vỡ và khủng hoảng hệ thống.

Có thể nói cả ba đối tượng nói trên vừa là chủ thể tiếp nhận vừa là nơi chuyển tải nguồn lực trong một mô hình tăng trưởng kém hiệu quả trong nhiều năm vừa qua, không làm được vai trò là “bộ lọc” cho việc hình thành một cơ cấu kinh tế mới và một mô hình tăng trưởng mới, bảo đảm hiệu quả..

IV. NHÌN LẠI CÁC ĐỀ ÁN CỦA CHÍNH PHỦ VÀ QUÁ TRÌNH TRIỂN KHAI

1. Về đề án tái cơ cấu ba nội dung triển khai từ 2012-2015.

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

Cho đến nay, có thể nói chưa có đề án về tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công. Chỉ thị 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 chỉ nhằm mục đích xử lý một số vấn đề cấp bách trong đầu tư công trong đó chủ yếu giải quyết mâu thuẫn giữa các dự án đầu tư và khả năng bảo đảm nguồn vốn, góp phần sắp xếp lại các dự án đầu tư. Không thể phủ nhận mặt tích cực của chỉ thị này, nó góp phần loại bỏ những dự án kém hiệu quả, tình trạng đầu tư phân tán, đầu tư dờ dằng, chậm đưa vào khai thác gây lãng phí nghiêm trọng đã từng xảy ra nhưng đây chưa phải là một đề án tái cơ cấu đầu tư thực thụ.

Một đề án thực thụ bao phải bao gồm các công đoạn chủ yếu sau:

- Lập lại quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội gắn với quy hoạch phát triển các ngành sản xuất, dịch vụ được bố trí trên địa bàn lãnh thổ trên cơ sở lợi thế so sánh của từng vùng, thúc đẩy liên kết vùng.

- Thiết lập lại hệ thống phân cấp đầu tư gắn với phân cấp ngân sách.

- Hoàn chỉnh cơ chế thu hút đầu tư trong đó quan trọng nhất là cơ chế hợp tác công tư (TPP).

- Ban hành luật đầu tư công (bao gồm mua sắm công). Trong đó quy định trình tự các bước cần thực hiện khi đầu tư. Thiết lập hệ thống đánh giá các dự án đầu tư trên cả 3 mặt kinh tế (hiệu quả kinh tế, tiến bộ CN, chi phí vận hành v.v...) xã hội, môi trường. Cơ chế giám sát theo các tiêu chí này, không chỉ trong quá trình triển khai dự án mà cả sau khi dự án hoàn thành, cũng như trong cả đời hoạt động của dự án (có đối chiếu với thiết kế ban đầu, xác định sự sai biệt, tìm nguyên nhân và quy trách nhiệm của các bên liên quan)

- Sửa đổi Luật Đầu thầu.

Có thể nói cho đến nay chúng ta mới đang triển khai nghiên cứu những nội dung đơn lẻ.

2. Về tái cơ cấu DNNN, mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và Tổng công ty nhà nước..

Chính phủ đã có đề án và nhiều văn bản liên quan đến nội dung này. Điều đó thể hiện quyết tâm của Chính phủ trong việc tái cơ cấu nhằm nâng cao hiệu quả của DNNN.

Mặc dù vậy, Đề án và các văn bản này mới chỉ tập trung giải quyết vấn đề cổ phần hoá và thoái vốn nhà nước khỏi các ngành nghề không phải là ngành nghề kinh doanh chính; phân công lại trách nhiệm thực hiện vai trò chủ sở hữu nhà nước theo hướng lập lại mô hình “Bộ chủ quản” một thời đã bị bãi bỏ. Đề án cũng đưa ra danh mục các DNNN nắm giữ 100% vốn, và các doanh nghiệp nhà nước nắm cổ phần chi phối với tỷ lệ khác nhau nhưng chủ yếu là dựa vào tình hình hiện tại mà thiếu đi cái nhìn dài hạn trước sự phát triển nhanh chóng của KH-CN và sự phát triển của thị trường trong bối cảnh hội nhập ngày càng sâu rộng, không minh định lại vai trò của DNNN, đặc biệt là của Tập đoàn kinh tế và Tổng công ty nhà nước trong một nền kinh tế nhiều thành phần. Điểm cốt lõi là phải áp đặt kỷ luật thị trường lên tập đoàn kinh tế và Tổng công ty nhà nước, tạo dựng môi trường cạnh tranh ở những

lĩnh vực ngành nghề mà các Tập đoàn kinh tế và Tổng công ty nhà nước đang độc quyền kinh doanh hoặc chiếm vị thế thống lĩnh; đặt ra lộ trình các Tập đoàn và Tổng công ty nhà nước phải công khai minh bạch theo các tiêu chí của công ty niêm yết.

Đề án cũng không có nội dung “tái cơ cấu” cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với Tập đoàn và Tổng công ty nhà nước và cơ chế đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp.

Công tác cổ phần hoá và thoái vốn khỏi các ngành kinh doanh chính cũng rất ít có tiến bộ. Lý do được đưa ra là do kinh tế khó khăn, thị trường tài sản sụt giảm, nếu bán cổ phần thì Nhà nước mất tiền(!). Theo chúng tôi, suy nghĩ này là dựa trên lợi ích ngắn hạn, không xuất phát từ lợi ích quốc gia và tầm nhìn dài hạn. Việc kéo dài tình trạng này sẽ làm giảm hiệu quả chung của nền kinh tế.

3. Về tái cơ cấu các tổ chức tín dụng

Có thể nói, trong ba nội dung tái cơ cấu, tái cơ cấu các tổ chức tín dụng đã xây dựng được Đề án khá sớm và đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt từ ngày 1/3/2012. Đề án cũng đề cập được nhiều nội dung theo từng loại hình TCTD (TCTD nhà nước, cổ phần, các quỹ tín dụng nhân dân và tổ chức tài chính vi mô, TCTD nước ngoài.) Đề án cũng đề ra lộ trình triển khai cho từng năm.

Tuy nhiên đề án gần như là một văn bản định hướng nâng cao chất lượng hoạt động của các TCTD, rất nhiều công việc gắn với tái cơ cấu các tổ chức tín dụng lại không được đề cập đủ mức để có thể thực hiện các “thao tác” cụ thể nhằm đạt đến mục tiêu, mặc dầu trên thực tế NHNN cũng đang triển khai thực hiện. Để có thể thực hiện có hiệu quả tái cơ cấu các TCTD cần giải quyết những vấn đề chính sau đây:

- Xử lý nợ xấu gắn với việc xử lý các TCTD yếu kém.
- Xử lý tình trạng sở hữu chéo giữa các TCTD và giữa các TCTD và doanh nghiệp. (Trong đề án vẫn đặt ra nội dung chuyển nợ xấu thành vốn góp của TCTD vào doanh nghiệp vay, tạo ra một hình thức đầu tư chéo mới - điều nhiều quốc gia đã không cho phép các NHTM thực hiện là rất không hợp lý.)

- Lộ trình áp dụng các tiêu chuẩn an toàn thận trọng dựa theo chuẩn mực quốc tế (Basel) trong hoạt động của TCTD.
- Lộ trình tăng quy mô; phát triển mạng lưới giao dịch của các TCTD, nhất là trên địa bàn nông thôn.
- Đặt tái cơ cấu các TCTD trong tổng thể tái cơ cấu các định chế tài chính khác.

Chính vì đề án mang nhiều nội dung định hướng nên tuy có lộ trình thực hiện từng năm nhưng rõ ràng rất khó các bước tiến theo lộ trình đó. Cụ thể, nợ xấu là vấn đề “nổi cộm” hiện nay, được đặt ra từ lâu nhưng việc xử lý rất chậm. Không xử lý nợ xấu, khó có thể tái cơ cấu các TCTD. Việc xử lý các TCTD yếu kém mới chỉ thực hiện thông qua sát nhập tự nguyện, chất lượng sau sát nhập thế nào cũng không có sự đánh giá công khai.

Cuối cùng, như trên đã nói, ngày 19/2/2013, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quyết định phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng giai đoạn 2013-2020.

Tuy nhiên cách tiếp cận khi xây dựng đề án này cũng là vấn đề cần thảo luận từ quan điểm, mục tiêu, các bước cần thực hiện đến cơ hội và chi phí (cả chi phí kinh tế và chi phí xã hội; các giải pháp giảm thiểu chi phí) nếu không cũng không thể dẫn đến những “thao tác” cần thiết, hiệu quả.

Tóm lại, qua một năm triển khai chương trình tái cơ cấu, Chính phủ đã dành nhiều công sức để xây dựng một hệ thống văn bản. Tuy nhiên, chất lượng văn bản chưa cao, nhiều nội dung thiếu tường minh, việc triển khai còn chậm và chưa có nhiều chuyển biến cụ thể trên từng nội dung của tái cơ cấu. Quá trình chuyển đổi mô hình tăng trưởng cũng chưa được thiết lập theo một chương trình bài bản có mục tiêu nên kết quả là chưa rõ ràng, nhất là đối với khu vực DNNN.

Theo chúng tôi, cần đặt tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các Tập đoàn kinh tế và Tổng công ty nhà nước là trực kết nối chính trong 3 nội dung tái cơ cấu từ nay đến 2015 vì hiệu quả hoạt động của DNNN có tác động đến hiệu quả đầu tư công và hoạt động của các TCTD.

CẢI CÁCH THỂ CHẾ KINH TẾ - NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG QUÁ TRÌNH TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ

PGS.TS. Lê Xuân Bá

Viện trưởng

Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương

I. KHÁI NIỆM THỂ CHẾ KINH TẾ VÀ NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM

Thể chế kinh tế là một vấn đề được quan tâm nghiên cứu trong thời gian gần đây ở nhiều quốc gia. Tuy nhiên, cho đến nay khái niệm thể chế kinh tế vẫn chưa được hiểu một cách thống nhất, kể cả giữa các nhà khoa học cũng như giữa những nhà chính trị. Bên cạnh khái niệm thể chế kinh tế, khái niệm nền kinh tế thị trường định hướng Xã hội Chủ nghĩa (XHCN) cũng cần được lý giải một cách thấu đáo hơn trước khi phân tích về thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta. Vì vậy, báo cáo này sẽ giải thích một số khái niệm trong phạm vi liên quan đến nội dung của báo cáo.

Thể chế và thể chế kinh tế

Hiện nay, có nhiều cách hiểu khác nhau về thể chế. Trong khuôn khổ đề tài này, khái niệm thể chế bao hàm “các quy tắc¹⁰², cơ chế thực thi và các tổ chức¹⁰³”, trong đó những quy tắc bao gồm các quy tắc đã được luật hoá và những quy phạm xã hội được xác định trong một cộng đồng. Như vậy, khái niệm thể chế là một khái niệm rất rộng và có ý nghĩa cho mọi lĩnh vực, từ phạm vi tổng thể toàn nền kinh tế, toàn xã hội đến từng đơn vị kinh doanh, từ phạm vi chung của nền kinh tế thị trường đến từng lĩnh vực chuyên biệt như thị trường bất động sản, thị trường vốn,...

¹⁰²Cả quy tắc chính thức lẫn không chính thức.

¹⁰³Xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường, *Báo cáo Phát triển Thế giới 2002 của Ngân hàng Thế giới*, Nhà Xuất bản Chính trị Quốc gia, 2002, trang 7.

Như vậy, có thể hiểu thể chế là sự vận hành đồng bộ của 3 bộ phận chính sau đây:

- Các bộ quy tắc (pháp luật, quy định của xã hội, của một cộng đồng...);
- Các tổ chức tham gia (cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức xã hội, các tổ chức phi chính phủ, cộng đồng...);
- Cơ chế thực thi quy tắc (các chính sách, cơ chế hỗ trợ, chế tài,...).

Từ khái niệm thể chế, có thể suy ra được nội dung của khái niệm thể chế kinh tế. Đó chính là những thể chế có liên quan đến các hoạt động kinh tế trong một phạm vi không gian và thời gian nào đó, ví dụ: thể chế thị trường lao động, thể chế thị trường bất động sản hay thể chế cho việc hình thành các doanh nghiệp,... Có thể hình dung rằng, thể chế kinh tế là một khái niệm rất rộng, nó bao gồm nhiều thể chế thuộc các lĩnh vực khác nhau nhằm tác động đến những hoạt động kinh tế khác nhau trong xã hội.

Quan niệm về nền kinh tế thị trường định hướng XHCN

Đại hội IX của Đảng Cộng sản Việt Nam đã chỉ rõ “Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam là một kiểu tổ chức kinh tế vừa tuân theo quy luật của kinh tế thị trường vừa dựa trên cơ sở và sự dẫn dắt, chi phối bởi các nguyên tắc và bản chất của chủ nghĩa xã hội, thể hiện trên cả ba mặt: *sở hữu, tổ chức quản lý và phân phối*”.

Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 (khóa X) đã xác định “Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam là một nền kinh tế vừa tuân theo quy luật của kinh tế thị trường, vừa chịu sự chi phối bởi các quy luật kinh tế của chủ nghĩa xã hội và các yếu tố bảo đảm tính định hướng xã hội chủ nghĩa¹⁰⁴”. Có thể định nghĩa cụ thể hơn “Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là nền kinh tế trong đó các thiết chế, công cụ và nguyên tắc vận hành kinh tế thị trường được tự giác tạo lập và sử dụng để giải phóng triệt để sức sản xuất, từng bước cải thiện đời sống của nhân dân, vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã

¹⁰⁴Nghị quyết số 21-NQ/TW Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X “về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”

hội công bằng, dân chủ, văn minh. Phát triển kinh tế nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, trong đó kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, kinh tế nhà nước và kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân. Khuyến khích làm giàu hợp pháp đi đôi với xóa đói, giảm nghèo; từng bước làm cho mọi thành viên xã hội đều có cuộc sống ấm no, hạnh phúc, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước và từng chính sách phát triển; tăng trưởng kinh tế đi đôi với phát triển văn hóa, y tế, giáo dục, bảo vệ môi trường..., giải quyết tốt các vấn đề xã hội vì mục tiêu phát triển con người. Thực hiện chế độ phân phối chủ yếu theo kết quả lao động, hiệu quả kinh tế, đồng thời theo mức đóng góp vốn cùng các nguồn lực khác và thông qua phúc lợi xã hội. Phát huy quyền làm chủ xã hội của nhân dân, bảo đảm vai trò quản lý, điều tiết nền kinh tế của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng”¹⁰⁵.

Một điều cần đặc biệt lưu ý là: dù định nghĩa theo cách gì đi nữa thì *nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trước hết phải là nền kinh tế thị trường* (tính từ định hướng XHCN chỉ dùng để chỉ sự khác biệt giữa mô hình nền kinh tế thị trường này so với mô hình nền kinh tế thị trường khác). Như vậy, xây dựng thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trước hết phải là xây dựng thể chế để nền kinh tế thị trường có thể hình thành và vận hành một cách có hiệu quả và sau đó là đáp ứng được những yêu cầu của định hướng XHCN. Để đạt mục tiêu này, thể chế phải được xây dựng theo hướng làm cho thị trường đóng vai trò cơ sở trong việc phân bổ tài nguyên hiệu quả, phù hợp quy luật giá trị, thích ứng với sự thay đổi của quan hệ cung cầu, đảm bảo tính hiệu lực của cơ chế cạnh tranh, tạo động lực cạnh tranh cho các doanh nghiệp. Theo đó, có một số vấn đề cơ bản trong xây dựng thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN như sau:

- Về vấn đề sở hữu: đa dạng hoá các hình thức sở hữu. Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước (nếu có) không phải là việc dài trải trên tất cả các mặt, các lĩnh vực kinh tế mà kinh tế nhà nước chỉ tập trung vào các

¹⁰⁵Nghị quyết số 21-NQ/TW Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X “về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”

ngành có vị trí quan trọng trong nền kinh tế, có tính huyết mạch đảm bảo duy trì hoạt động của nền kinh tế trong một giai đoạn nhất định nào đó. Quá trình chuyển đổi nền kinh tế là quá trình mà vai trò của khu vực kinh tế ngoài Nhà nước sẽ lớn dần lên và ngày càng có ý nghĩa hơn đối với sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

- Về vấn đề tổ chức quản lý của nhà nước: vai trò chủ yếu của nhà nước là điều tiết kinh tế, giám sát và quản lý thị trường, quản lý xã hội và phục vụ công cộng. Phải kết hợp việc phát huy tác dụng của cơ chế thị trường với việc điều hành kinh tế vĩ mô của nhà nước một cách có hiệu quả thông qua quá trình cải cách thể chế thuế, tài chính, tiền tệ và đầu tư để phát huy tốt hơn nữa vai trò của thị trường trong việc phân bổ tài nguyên. Thực tế của Trung Quốc cho thấy, bước đột phá lớn nhất là việc chuyển biến căn bản tư duy nhận thức về chức năng của nhà nước và cải cách bộ máy để đáp ứng những yêu cầu mới của công cuộc chuyển đổi nền kinh tế.

- Về vấn đề phân phối: phân phối được thực hiện không chỉ theo kết quả lao động và hiệu quả kinh tế mà còn theo mức vốn góp và các nguồn lực khác vào sản xuất kinh doanh. Quá trình tái phân phối cũng phải đáp ứng được những yêu cầu giải quyết các vấn đề xã hội nảy sinh trong giai đoạn chuyển đổi.

II. TÁI CƠ CẤU KINH TẾ GẮN VỚI CHUYỂN ĐỔI MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG - TIỀN ĐỀ QUAN TRỌNG CHO CÔNG CUỘC CẢI CÁCH GIAI ĐOẠN MỚI

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 xác định “thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế, trọng tâm là cơ cấu lại các ngành sản xuất, dịch vụ phù hợp với các vùng; thúc đẩy cơ cấu lại doanh nghiệp và điều chỉnh chiến lược thị trường; tăng nhanh giá trị nội địa, giá trị gia tăng và sức cạnh tranh của sản phẩm, doanh nghiệp và của cả nền kinh tế”.

Kết luận Hội nghị TW3 (khóa XI) về tình hình kinh tế xã hội, tài chính, ngân sách nhà nước 5 năm 2006-2010 và năm 2011, Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội nhà nước 5 năm 2011-2015 và năm 2012 xác

định “Cơ cấu lại nền kinh tế phải gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế... Trong 5 năm tới cần tập trung vào ba lĩnh vực quan trọng nhất: Tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công; cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính; tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là các tập đoàn và tổng công ty nhà nước”.

Tiếp đến, Nghị quyết số 11/NQ-QH13 đã giao Chính phủ nghiên cứu xây dựng 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.

Thực hiện các nội dung nói trên của Chiến lược, kết luận Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Khóa XI và Nghị quyết của Quốc hội, theo sự phân công của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã chủ trì nghiên cứu, xây dựng Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế. Đề án đã thể hiện đầy đủ các yêu cầu và nội dung tái cơ cấu kinh tế, bao gồm:

- Tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công;
- Cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính;
- Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là các tập đoàn và tổng công ty nhà nước;
- Cơ cấu lại các ngành sản xuất, dịch vụ phù hợp với các vùng; thúc đẩy cơ cấu lại doanh nghiệp và điều chỉnh chiến lược thị trường; tăng nhanh giá trị nội địa, giá trị gia tăng và sức cạnh tranh của sản phẩm, doanh nghiệp và của cả nền kinh tế; và
- Phát triển hợp lý cơ cấu vùng kinh tế.

Ngày 19/2/2013 Thủ tướng Chính phủ đã ký quyết định số 339/QĐ-TTg phê duyệt “Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020” (sau đây được gọi tắt là Đề án).

Mục tiêu cụ thể đầu tiên của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế đã được Đề án xác định là “Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tạo lập hệ thống đòn bẩy khuyến khích hợp lý, ổn định và dài hạn, nhất là ưu đãi về thuế và các biện pháp khuyến khích đầu tư khác, thúc đẩy phân bổ và sử dụng nguồn lực xã hội chủ yếu theo cơ chế thị trường vào các ngành, sản phẩm có lợi thế cạnh tranh, nâng cao năng suất lao động, năng suất các yếu tố tổng hợp và năng lực cạnh tranh”.

Định hướng tái cơ cấu kinh tế được hình thành trên cơ sở một số quan điểm chủ đạo là:

- Tiếp tục đổi mới tư duy, phân định rõ vai trò, chức năng của Nhà nước và của thị trường theo hướng giảm thiểu các rào cản, tạo động lực khuyến khích chuyển dịch, phân bổ và sử dụng các yếu tố sản xuất, nhất là vốn và nguồn nhân lực lao động theo tín hiệu của thị trường;

- Kết hợp hài hoà giữa giải quyết các vấn đề quan trọng, cấp bách với các vấn đề cơ bản, dài hạn, hướng đến mục tiêu phát triển bền vững;

- Thúc đẩy phát huy lợi thế cạnh tranh của các ngành, lĩnh vực, vùng kinh tế, của các địa phương;

- Thực hiện tái cơ cấu kinh tế gắn với cải cách hành chính, nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính ở các ngành, các cấp;

- Tiếp tục mở cửa, tích cực và chủ động hội nhập quốc tế; thu hút sự hưởng ứng và tham gia tích cực của người dân và các thành phần kinh tế;

Với những quan điểm chủ đạo trên, Đề án đã xác định một số định hướng quan trọng ở những lĩnh vực chủ chốt sau:

(a) Duy trì môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi, ổn định

- Thực hiện chính sách tiền tệ thận trọng, hiệu quả... nhằm bảo đảm thực hiện mục tiêu kiềm chế lạm phát, ổn định vĩ mô.

- Thực hiện chính sách tài khoá chặt chẽ, hiệu quả, triệt để tiết kiệm... bảo đảm cân đối ngân sách theo kế hoạch ngân sách trung hạn phù hợp và bảo đảm lành mạnh hoá tài chính quốc gia.

- Tăng cường kiểm soát giá cả, thị trường; bảo đảm cân đối cung cầu các mặt hàng thiết yếu; theo dõi chặt chẽ diễn biến thị trường trong và ngoài nước, kịp thời áp dụng các biện pháp điều tiết cung cầu, bình ổn thị trường.

- v.v...

(b) Thực hiện quyết liệt, hiệu quả ba trọng tâm tái cơ cấu kinh tế, trong đó, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước là then chốt

- *Về tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công*: Huy động hợp lý các nguồn lực cho đầu tư phát triển, duy trì ở mức hợp lý các cân đối lớn của nền kinh tế như: 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,... Duy trì tỷ trọng đầu tư nhà nước hợp lý, 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. Khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư tư nhân vào phát triển hạ tầng, phát triển các ngành, sản phẩm có lợi thế, có tiềm năng phát triển và các vùng kinh tế động lực.

- *Về tái cơ cấu hệ thống tài chính, ngân hàng, trọng tâm là các tổ chức tín dụng*: Trong giai đoạn 2013-2015, tập trung lành mạnh hoá tình trạng tài chính của các tổ chức tín dụng, trước hết tập trung xử lý nợ xấu, nâng cao tính ổn định, bền vững của khả năng chi trả, tập trung xử lý tình trạng sở hữu chéo và tăng tính minh bạch trong hoạt động ngân hàng. Cơ cấu lại căn bản, triệt để và toàn diện hệ thống các tổ chức tín dụng để phát triển được hệ thống các tổ chức tín dụng đa năng theo hướng hiện đại, hoạt động an toàn, hiệu quả. Nâng cao vai trò, vị trí chi phối, dẫn dắt thị trường của các tổ chức tín dụng Việt Nam, bảo đảm các ngân hàng thương mại nhà nước và các ngân hàng thương mại có cổ phần chi phối của Nhà nước thực sự là lực lượng chủ lực, chủ đạo của hệ thống các tổ chức tín dụng. Rà soát, đánh giá, phân loại để có phương án xử lý thích hợp đối với tổ chức tài chính; giám sát chặt chẽ quá trình xây dựng phương án và triển khai thực hiện phương án tái cơ cấu đã được phê duyệt tại các tổ chức tín dụng. Tạo điều kiện thuận lợi

để các tổ chức tín dụng nước ngoài hoạt động và cạnh tranh bình đẳng tại Việt Nam.

- *Về tái cơ cấu doanh nghiệp, trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước:* Thực hiện phân loại, sắp xếp lại các doanh nghiệp nhà nước, tập trung vào bốn lĩnh vực chính, gồm công nghiệp quốc phòng, các ngành, công nghiệp độc quyền tự nhiên, lĩnh vực cung cấp hàng hóa và dịch vụ thiết yếu và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sức lan tỏa lớn; đẩy mạnh cổ phần hóa, đa dạng hóa sở hữu các doanh nghiệp nhà nước không cần nắm giữ 100% sở hữu. 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. Tiếp tục đẩy mạnh tái cơ cấu, nâng cao chất lượng, hiệu quả, năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp tư nhân; khuyến khích hình thành và phát triển các tập đoàn kinh tế tư nhân có tiềm lực mạnh, có khả năng cạnh tranh trên thị trường trong và ngoài nước.

(c) Đẩy mạnh tái cơ cấu các ngành sản xuất và dịch vụ, điều chỉnh chiến lược thị trường, tăng nhanh giá trị nội địa, giá trị gia tăng và năng lực cạnh tranh của sản phẩm, của doanh nghiệp và của nền kinh tế.

(d) Tiếp tục tái cơ cấu, xây dựng và phát triển cơ cấu vùng kinh tế hợp lý: Phát huy tiềm năng và lợi thế của từng vùng, tăng cường phối hợp, bổ sung và kết nối giữa các địa phương trong vùng và giữa các vùng để cùng phát triển, khắc phục đầu tư trùng lặp, thiếu liên kết giữa các địa phương trong vùng. Tiếp tục ưu tiên phát triển vùng kinh tế trọng điểm, tạo động lực lôi kéo và lan tỏa phát triển đến các địa phương trong vùng, đến các vùng khác và cho cả nền kinh tế.

Có thể khẳng định rằng, với Đề án này, lần đầu tiên quá trình phát triển kinh tế Việt Nam từ khi bắt đầu công cuộc Đổi mới kinh tế đã được phân tích một cách kỹ lưỡng và nghiêm túc, trên cơ sở đó đã xác định được những vấn đề cấp bách cần giải quyết để có thể đưa Việt Nam vào giai đoạn mới của phát triển: giai đoạn phát triển theo chiều sâu với chất lượng tăng trưởng cao hơn và có tính bền vững hơn.

III. NHỮNG ĐÒI HỎI ĐỔI MỚI THỂ CHẾ KINH TẾ TỪ QUÁ TRÌNH TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ

Sau khi phân tích các vấn đề tồn tại và xác định những định hướng đổi mới cho các lĩnh vực chủ yếu, Đề án cũng đã đưa ra một hệ thống các giải pháp nhằm thực hiện quá trình tái cơ cấu kinh tế, trong đó giải pháp đầu tiên là “Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, cải thiện và nâng cao năng lực cạnh tranh của môi trường kinh doanh quốc gia”. Điều này đã thể hiện rõ vai trò quan trọng của việc tiếp tục đổi mới và hoàn thiện thể chế kinh tế trong giai đoạn mới của công cuộc cải cách.

Theo Đề án, một trong những yếu tố quan trọng nhất tạo cơ sở cho đổi mới thể chế kinh tế, đáp ứng những yêu cầu của quá trình tái cơ cấu kinh tế là phải *“Tiếp tục đổi mới tư duy, phân định rõ vai trò, chức năng của Nhà nước và của thị trường theo hướng giảm thiểu các rào cản, tạo động lực khuyến khích chuyển dịch, phân bổ và sử dụng các yếu tố sản xuất, nhất là vốn và nguồn nhân lực lao động theo tín hiệu của thị trường.”*

Việc xác định nhiệm vụ Nhà nước cần được đổi mới theo hướng phù hợp hơn với điều kiện cụ thể của đất nước trong từng giai đoạn phát triển. Cụ thể, việc xác định nhiệm vụ của Nhà nước cần được xem xét dưới một số nhân tố sau:

- Phù hợp với quá trình chuyển đổi nền kinh tế từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường;
- Phù hợp với quá trình hội nhập kinh tế quốc tế;
- Đáp ứng được với những yêu cầu của cải cách hành chính;
- Phù hợp với khả năng của Nhà nước trong từng giai đoạn (nhất là khả năng đáp ứng nguồn lực từ ngân sách nhà nước).

Quá trình chuyển đổi nền kinh tế từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, *về bản chất, là quá trình chuyển đổi vai trò, nhiệm vụ của Nhà nước trong sự nghiệp phát triển kinh tế, xã hội của đất nước*. Chính vì vậy, việc xác định lại

chức năng nhiệm vụ của Nhà nước là một việc mang tính quyết định đối với quá trình cải cách kinh tế - xã hội ở nước ta.

Việc xác định lại vai trò nhiệm vụ của Nhà nước trong phát triển kinh tế - xã hội cũng tạo cơ sở quan trọng cho việc thiết kế lộ trình, những bước đi và giải pháp cụ thể cho tái cơ cấu kinh tế nói chung và tái cơ cấu đầu tư công, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và cả tái cơ cấu hệ thống tài chính nói riêng.

Xác định lại vai trò nhiệm vụ của Nhà nước cũng sẽ dẫn đến quá trình tái cơ cấu Chính phủ, hình thành cơ chế vận hành mới của bộ máy nhà nước, cơ chế phối hợp giữa các cấp cũng như giữa cơ quan đồng cấp.

Như vậy, có thể khẳng định rằng, việc xác định trên sẽ tạo cơ sở để hình thành:

- Khung pháp lý mới cho các hoạt động của bộ máy nhà nước và các chủ thể liên quan;

- Hệ thống tổ chức mới cho bộ máy nhà nước và các chủ thể liên quan;

- Cơ chế vận hành mới cho bộ máy nhà nước cũng như cho các chủ thể liên quan.

Nhưng yếu tố trên chính là những nội dung cơ bản của việc đổi mới và tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế nhằm đáp ứng các yêu cầu được đặt ra cho quá trình tái cơ cấu kinh tế trong giai đoạn tiếp theo. Cụ thể, những vấn đề thiết yếu cần giải quyết là:

(a) Đối với đổi mới bộ máy tổ chức Nhà nước (hoặc hẹp hơn là đổi mới bộ máy tổ chức Chính phủ):

- + Sửa đổi Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức HĐND và UBND các cấp theo hướng xác định lại nhiệm vụ của Chính phủ và hệ thống chính quyền các cấp địa phương phù hợp với yêu cầu tái cơ cấu kinh tế;

- + Đổi mới cơ cấu tổ chức Chính phủ và chính quyền các cấp phù hợp với vai trò và nhiệm vụ trong giai đoạn mới;

+ Đổi mới cơ chế vận hành của Chính phủ và chính quyền các cấp theo hướng nâng cao hiệu quả và hiệu lực của bộ máy nhà nước;

+ Đổi mới cơ chế tuyển, sử dụng, phát triển nhân sự của bộ máy nhà nước theo hướng nâng cao chất lượng đội ngũ công chức, viên chức nhà nước;

(b) Đối với tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước: Trên cơ sở xác định vai trò, nhiệm vụ của Nhà nước trong phát triển kinh tế trong giai đoạn mới cần:

+ Xác định rõ những lĩnh vực mà Nhà nước cần tham gia đầu tư, mức độ tham gia (năm DNNN, mức độ tham gia (100% vốn hay bao nhiêu %, tùy theo mục tiêu tham gia của Nhà nước ở mỗi lĩnh vực), hình thức tham gia v.v...

+ Ban hành những quy định pháp luật và pháp quy về cách thức tham gia của Nhà nước vào các doanh nghiệp, cách thức kiểm soát và giám sát sự tham gia này.

+ Hình thành bộ máy tổ chức đại diện chủ sở hữu của Nhà nước các cấp.

+ Ban hành các cơ chế thực thi nhằm đảm bảo hiệu quả của việc tham gia góp vốn của Nhà nước vào doanh nghiệp ở các lĩnh vực (hiệu quả này không nhất thiết chỉ là hiệu quả kinh tế thuần túy mà lệ thuộc vào mục tiêu tham gia góp vốn của Nhà nước ở từng lĩnh vực).

(c) Đối với tái cơ cấu đầu tư công: Trên cơ sở xác định vai trò, nhiệm vụ của Nhà nước trong phát triển kinh tế trong giai đoạn mới cần:

+ Xác định rõ những lĩnh vực nào, dự án cụ thể nào thực sự được coi là đầu tư công (phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phù hợp với quá trình hội nhập kinh tế quốc tế và phù hợp với cả nguồn lực ngân sách còn hạn chế của nước ta hiện nay).

+ Ban hành Luật Đầu tư công với những nội dung cụ thể xác định lĩnh vực mà Nhà nước cần thiết phải đầu tư, cách thức thực hiện đầu tư công, giám sát quá trình đầu tư công,....

+ Xác định hệ thống tổ chức các cơ quan nhà nước liên quan đến đầu tư công và nhiệm vụ cụ thể đối với những cơ quan, tổ chức này

+ Xác định cơ chế vận hành liên quan đến đầu tư công

(d) Đối với tái cơ cấu hệ thống tài chính: Trên cơ sở xác định vai trò, nhiệm vụ của Nhà nước trong phát triển kinh tế trong giai đoạn mới cần:

+ Xác định rõ nhiệm vụ của Nhà nước và của các tổ chức tài chính trong quá trình tái cơ cấu hệ thống tài chính, đặc biệt là trong quá trình xử lý nợ xấu, đảm bảo tính ổn định và an toàn của hệ thống tài chính, giữ ổn định kinh tế vĩ mô.

+ Đổi mới các quy định pháp lý liên quan đến hệ thống tài chính, nhất là Luật Ngân hàng Nhà nước và Luật các tổ chức tín dụng, theo hướng tăng cường sự giám sát (cả từ bên trong lẫn bên ngoài hệ thống) đối với hoạt động của hệ thống tài chính, đảm bảo sự an toàn của tính hiệu quả của toàn hệ thống.

+ Đổi mới hệ thống tổ chức để phù hợp với những yêu cầu trên, nhất là các tổ chức liên quan đến giám sát hoạt động các tổ chức tài chính.

+ Đổi mới cơ chế thực thi những quy định trên theo hướng sớm phát hiện và xử lý nghiêm ngặt hơn nữa đối với các trường hợp vi phạm.

IV. MỘT SỐ VẤN ĐỀ THỂ CHẾ KINH TẾ CẦN CẤP BÁCH GIẢI QUYẾT NHẪM THÚC ĐẨY QUÁ TRÌNH TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ

Trên cơ sở những yêu cầu đã được xác định ở phần 3, có thể hình dung những vấn đề cần được giải quyết một cách cấp bách trong thời gian tới như sau:

(a) Xác định nhiệm vụ của Chính phủ trong giai đoạn mới:

- Rà soát lại chức năng của các bộ được quy định tại các Nghị định theo hướng *phân loại các nhiệm vụ: quản lý hành chính nhà nước, hoạch định chính sách, cung ứng dịch vụ (công và hỗ trợ), đại diện chủ sở hữu, cụ thể:*

+ Loại bỏ chức năng đại diện chủ sở hữu ở các bộ thông qua việc hình thành một cơ quan quản lý tài sản công có chức năng đại diện chủ sở hữu trong tất cả các lĩnh vực;

+ Loại bỏ một số dịch vụ hỗ trợ thông qua chính sách khuyến khích các tổ chức ngoài nhà nước cung cấp những dịch vụ này. (có thể gọi là “*tư nhân hoá nhiệm vụ nhà nước*”);

+ Giao nhiệm vụ cung cấp một vài dịch vụ công cho một số tổ chức kinh tế, xã hội. (Nhà nước chịu trách nhiệm một phần hoặc toàn phần việc tài trợ - “*xã hội hoá một số dịch vụ công*”);

- Phân nhóm các chức năng trên cơ sở những nhiệm vụ mới được xác định lại¹⁰⁶. Trên cơ sở phân nhóm có thể thiết kế lại cơ cấu tổ chức Chính phủ theo hướng giảm số lượng các bộ và tăng tính phối hợp liên kết giữa các bộ, đặc biệt giao nhiệm vụ “Tổng tham mưu” trong điều phối phát triển cho một cơ quan và trao đầy đủ quyền lực để điều phối cho cơ quan này.

- Rà soát lại toàn bộ các chức năng còn lại của Nhà nước, phân cấp nhiệm vụ cho cấp tỉnh theo hướng *cấp trung ương chỉ giữ lại những nhiệm vụ mà tỉnh không thực hiện được, phân cấp toàn diện (nhiệm vụ, tài chính và nhân sự), phân cấp từng bước phù hợp với năng lực của cấp tỉnh*.

- Ngoài chức năng quản lý hành chính nhà nước, những chức năng còn lại có thể được giao cho các tổ chức trong xã hội hoặc các doanh nghiệp thực hiện, Nhà nước có thể đảm nhận toàn phần hoặc một phần kinh phí cho những hoạt động này.

(b) Tập trung chỉ đạo thực hiện những giải pháp đã được xác định trong Đề án Tái cơ cấu kinh tế

Ngay trong năm 2013 Chính phủ cần ưu tiên chỉ đạo thực hiện một số giải pháp, nếu thực hiện tốt những giải pháp này sẽ góp phần tích cực vào việc ổn định kinh tế vĩ mô, tạo đột phá về niềm tin của nhân dân

¹⁰⁶Có thể nghiên cứu phân theo một số nhóm sau: nhóm đối ngoại và quốc phòng; nhóm an ninh, tư pháp và nội vụ; nhóm quản lý vĩ mô; nhóm các vấn đề văn hóa, xã hội và nguồn nhân lực; nhóm các ngành kinh tế.

cũng như của các nhà đầu tư, thúc đẩy công cuộc đổi mới, thực sự tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Các giải pháp đó là:

- Sớm thông qua phương án xử lý nợ xấu, trong đó, có các giải pháp thực sự giải quyết được nợ xấu của các tổ chức tín dụng một cách đáng tin cậy, có trách nhiệm, công bằng, minh bạch;

- Đánh giá đầy đủ thực trạng sở hữu chéo trong hệ thống các tổ chức tín dụng và có giải pháp xử lý triệt để, ngăn ngừa có hiệu quả nguy cơ tái khôi phục sở hữu chéo trong các tổ chức tín dụng;

- Thiết lập thể chế, quy rõ trách nhiệm trong quản lý DNNN, khắc phục tình trạng “lời ăn, lỗ dân chịu”, khôi phục lại hình ảnh của DNNN nói chung và các tập đoàn, tổng công ty nói riêng trong nhân dân và dư luận xã hội.

- Ban hành luật đầu tư công (hay Luật về Quản lý vốn đầu tư nhà nước) thống nhất quản lý tất cả các loại vốn đầu tư nhà nước, bao gồm vốn đầu tư từ ngân sách, vốn trái phiếu Chính phủ, tín dụng đầu tư của nhà nước và vốn nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp; tăng cường kỷ luật, minh bạch và trách nhiệm giải trình để khắc phục tầm nhìn và tư duy cục bộ địa phương, tầm nhìn và lợi ích nhiệm kỳ, lợi ích nhóm trong phân bổ và sử dụng vốn đầu tư nhà nước.

Trên cơ sở những kết quả đạt được trong năm 2013 sẽ tiếp tục thực hiện những giải pháp đổi mới và hoàn thiện thể chế kinh tế có liên quan đã được đề ra ở phần 3 trên đây cũng như các giải pháp đã được xác định trong Đề án Tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX, X và XI.
2. Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 6 (khóa X).
3. Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 6 (khóa XI).
4. Quyết định số 339/QĐ-TTg ngày 19/2/2013 của Thủ tướng phê duyệt “Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020”.
5. Báo cáo nghiên cứu “Tiếp tục đổi mới Chính phủ” của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, 2011.
6. Các báo cáo về DNNN, Đầu tư công và một số vấn đề liên quan của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (phục vụ cho buổi làm việc của Tổng Bí thư tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tháng 1/2013).

NHỮNG VẤN ĐỀ MỚI ĐẶT RA CHO CÁI CÁCH THỂ CHẾ KINH TẾ ĐỂ THÚC ĐẨY TÁI CƠ CẤU KINH TẾ

TS. Lê Đăng Doanh
Chuyên gia kinh tế

I. CÁI CÁCH THỂ CHẾ LÀ ĐÒI HỎI CẤP THIẾT

Kinh tế học thể chế nghiên cứu vai trò của các tổ chức, quy định pháp luật, ý thức hệ, chế độ sở hữu, tài sản, chi phí giao dịch, các đòn bẩy kinh tế, bất đối xứng thông tin v.v... tới hoạt động của nền kinh tế, doanh nghiệp, hành vi của con người. Theo Douglas North, người ta coi *thể chế* là “luật chơi” bao gồm cả những quy định pháp lý hình thức và cả những chuẩn mực xã hội phi hình thức chế định hành vi của các cá nhân cũng như cấu trúc của các tương tác xã hội trong khi *tổ chức* được coi là một nhóm người và các quy định quản trị mà họ đã xây dựng nên để điều hành các hoạt động có tính đồng đội của tổ chức họ trong mối tương quan với tổ chức khác. Trường đại học, công ty, câu lạc bộ, hiệp hội v.v... đều được coi là tổ chức.

Cuốn sách của Acemoglu và Robinson, *Vì sao các quốc gia thất bại- Nguồn gốc của Quyền lực, Thịnh Vượng và Nghèo khó*¹⁰⁷, năm 2012 đã tạo ra tiếng vang lớn trong công luận vì đã chứng minh chính thể chế là nguồn gốc dẫn đến quốc gia này phồn thịnh và quốc gia khác nghèo khổ. Tác giả đã chứng minh rằng cách mạng khoa học - công nghệ và vốn con người đã không thể đem lại sự thịnh vượng nếu như không có cái cách thể chế vì không có luật pháp về sở hữu trí tuệ (chính ra phải dịch là tài sản trí tuệ, intellectual property), không có quyền tự do cho sáng tạo, không có sự kết nối với thị trường, không có sự kiểm soát quyền lực thì cách mạng khoa học - công nghệ cũng

¹⁰⁷Daron Acemoglu và James Robinson, *Why Nations fail*, Crown Publishers, N.Y. 2012, bản tiếng Việt do Nguyễn Quang A dịch.

bất lực. Tác giả cũng chứng minh rằng thể chế yếu sẽ không ngăn cản được giới ưu tú cầm quyền cướp bóc, một đội ngũ cầm quyền ăn bám sẽ không khuyến khích đầu tư và sáng tạo vì không ai bảo đảm rằng họ sẽ không dùng quyền lực để lấy cắp kết quả của đầu tư và sáng tạo của các cá nhân khác. Đó là những thể chế khai thác hay bóc lột (extractive institutions). Điều tệ hại là những thể chế này có xu thế tự lặp lại chính nó nếu không có thay đổi căn bản nào diễn ra. Những thể chế bao dung (inclusive institutions) bảo đảm các quyền tự do của cá nhân, khuyến khích mọi người nỗ lực vươn lên, đầu tư, làm giàu. Tại các thể chế này, quyền lực được kiểm soát, giới cầm quyền không thể tự tung, tự tác tước đoạt tài nguyên và làm giàu bất chính.

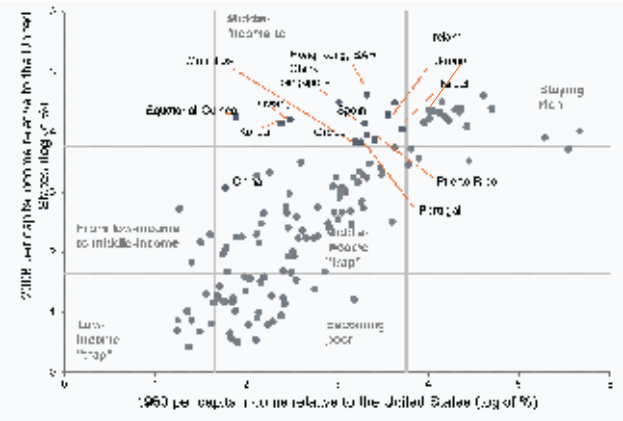
Acemoglu nhận định: *“Những xã hội [bao dung] thật sự có sự phân chia quyền lực chính trị hợp lý hơn, trong khi những xã hội khác lại không có.”*

Acemoglu và Robinson lập luận rằng, nếu một chế độ tước đoạt lên nắm quyền, tức là quyền lực chính trị bị tập trung trong một nhóm nhỏ thì không có sự thịnh vượng hay quyền tư hữu nào có thể cứu đất nước đó khỏi kết cục suy tàn vì quyền sở hữu có thể bị thao túng. Nếu quyền lực chính trị có sự tham gia rộng rãi của quần chúng thì thể chế chính trị và kinh tế có thể mang lại sự thịnh vượng và phúc lợi cho đông đảo quần chúng.

Lập luận của họ là mức thịnh vượng hiện đại đó dựa trên những nền tảng chính trị. Sự thịnh vượng gần như do đầu tư và sáng tạo tạo ra, nhưng đây là những hành vi của niềm tin: các nhà đầu tư và nhà sáng tạo phải có những lý do tin cậy để nghĩ rằng, nếu thành công, họ sẽ không bị những kẻ quyền thế cướp bóc. Để chính thể cung cấp bảo đảm như vậy, phải có hai điều kiện: phải giữ quyền lực phải được tập trung và các thiết chế quyền lực phải dân chủ. Nếu không có quyền lực tập trung, sẽ sinh rối loạn và không tạo điều kiện cho đầu tư và kinh doanh. Đồng thời, nếu không dân chủ thì một nhóm nhỏ sẽ chiếm đoạt quyền lực, lạm dụng quyền lực, làm giàu cho bản thân họ và xã hội sẽ mất ổn định.

Tác giả cũng chỉ ra rằng sau hai thế kỷ tăng trưởng kinh tế vừa qua, số các nước thịnh vượng và giàu có tăng lên rất ít trong khi những nước nghèo thành công trong vươn lên để trở thành giàu có.

Hình 1. Một số ít nước Đông Á đã thoát bẫy thu nhập trung bình



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Ta có thể thấy không ít nước nghèo nhất ở Châu Phi là những nước được nhận viện trợ rất nhiều và rất lâu nhưng không thể vươn lên, không thể tiếp thu những kinh nghiệm tốt trên thế giới chỉ vì thể chế tham nhũng, không thể thực hiện nổi các cải cách đã được chỉ rõ cho họ.

Cuộc khủng hoảng nợ công trầm trọng ở Châu Âu hiện nay trên nhiều góc độ cũng liên quan đến thể chế nhà nước, thể chế kinh tế. Đáng chú ý là những nước có chế độ phúc lợi xã hội cao nhất, rộng rãi nhất như Hà Lan, Na Uy, Thụy Điển,... lại là những nước có nợ công thấp hơn nhiều những nước như Hy Lạp hay Tây Ban Nha. Nhà nước trong sạch, chuyên nghiệp, quyền lực được kiểm soát để không bị lạm dụng, chính sách sai lầm của nhà nước được giới khoa học và báo chí phát hiện sớm và phải thay đổi ngay đã cho phép những nước đó luôn thu hút được đầu tư, đổi mới khoa học - công nghệ, nâng cao năng suất lao động, thu được thuế, nhà nước đầu tư có hiệu quả, tiết kiệm nên các nước đó đã có thể thiết lập những thiên đường thực sự trên trái đất, vượt qua các cuộc khủng hoảng khác nhau mà nhà nước không mắc nợ.

Trong quá trình cải cách, hội nhập quốc tế, *Việt Nam* đã có những thay đổi đáng ghi nhận trong cải cách thể chế như từ bỏ độc quyền nhà nước về ngoại thương, chấp nhận hội nhập quốc tế, chấp nhận kinh tế nhiều thành phần, cam kết về nguyên tắc sẽ thực hiện công khai, minh bạch, đối thoại giữa chính phủ và doanh nghiệp, chấp nhận Internet v.v...

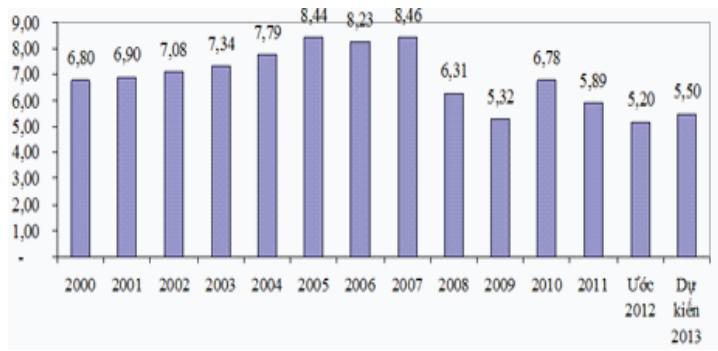
Luật Doanh nghiệp 1999 của Việt Nam đã một thời được quốc tế công nhận là điển hình tốt trong cải cách thể chế, đóng góp không chỉ cho tăng trưởng kinh tế mà còn tạo điều kiện cho thanh niên, phụ nữ vươn lên mạnh mẽ.

Những cải cách thể chế đó đã góp phần đưa Việt Nam thoát khỏi nước thu nhập thấp, tham gia vào nhóm nước có thu nhập thấp trong các nước thuộc nhóm thu nhập trung bình, xóa đói, giảm nghèo, chuẩn bị tiếp tục hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng hơn với các vòng đàm phán TPP (Trans Pacific Partnership, Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương) và RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership, Hiệp Định Đối Tác Kinh tế Khu vực), mở ra những cơ hội và thách thức mới.

Song, trong những năm gần đây, nhất là từ 2007 đến nay, Việt Nam phải đối mặt với mất ổn định kinh tế vĩ mô, lạm phát cao và lên xuống thất thường, tăng trưởng kinh tế giảm sút, nợ xấu tăng cao, ngân hàng thương mại mất ổn định, bất động sản đóng băng, tồn kho hàng hóa tăng cao, tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước kém hiệu quả và nợ rất cao trong khi doanh nghiệp nhỏ và vừa, phá sản hoặc đóng cửa hàng loạt, đời sống người lao động gặp nhiều khó khăn trong khi khoảng cách giàu nghèo đang đoãng ra nhanh chóng v.v... Những tác động của kinh tế thế giới chỉ góp phần nhỏ, chính Việt Nam đã tự đánh tụt hạng trong xếp hạng cạnh tranh, tự mình đánh mất hình ảnh về một nền kinh tế cải cách năng động, tăng trưởng cao trong mắt các nhà đầu tư quốc tế.

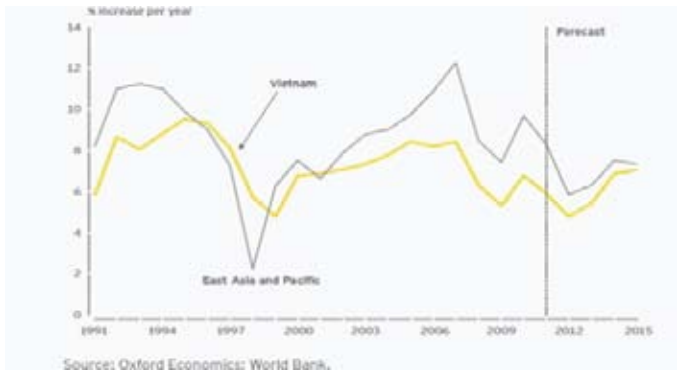
Tốc độ tăng trưởng kinh tế năm 2012 đạt mức thấp nhất từ 12 năm nay và xu thế đó sẽ còn tiếp tục năm 2013.

Hình 2. Tốc độ tăng trưởng GDP từ 2000-2012



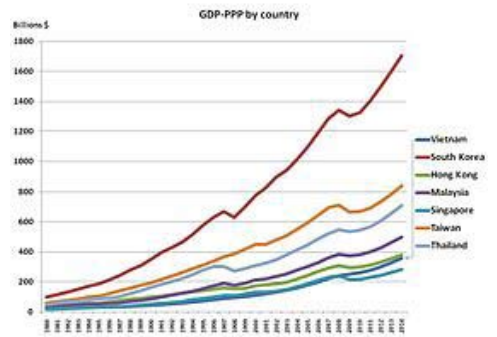
Tốc độ tăng trưởng kinh tế của nước ta đã thấp hơn so với các nước trong khu vực và không còn trong nhóm 20 nước tăng trưởng nhanh nhất hành tinh:

Hình 3. Tốc độ tăng trưởng GDP (%/năm) (E&Y)



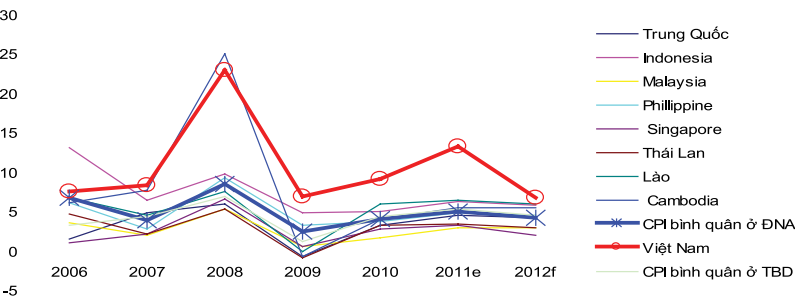
Nguồn: Oxford Economics: World Bank.

Khoảng cách giữa Việt Nam và các nước trong khu vực ngày càng đoãng ra xa hơn:



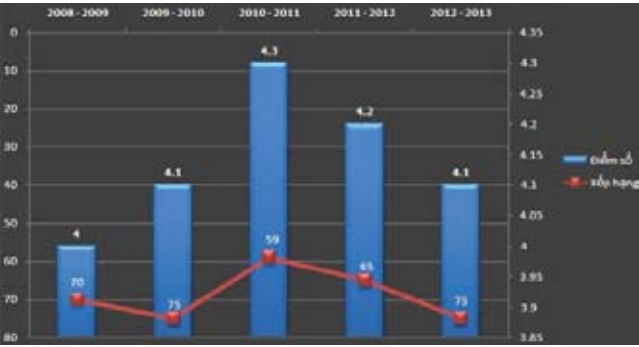
Lạm phát cao nhất và biến động nhiều nhất trong khu vực:

Hình 4. Lạm phát ở một số nước Đông Nam Á



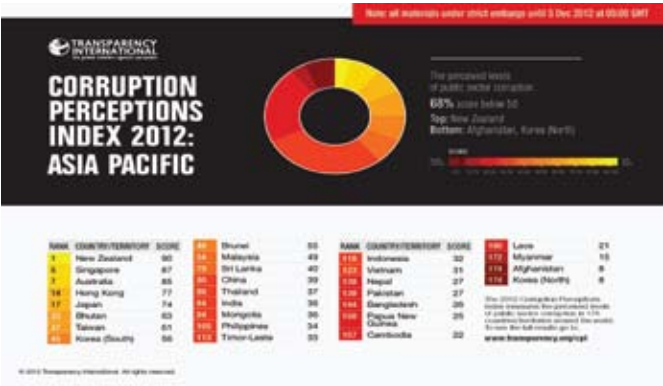
Xếp hạng năng lực cạnh tranh tụt liên tục 16 bậc từ 2010 đến 2012:

Hình 5. Chỉ số NLCT của Việt Nam từ 2008-2012



Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng của Việt Nam năm 2012 xếp thứ 123, tụt 11 hạng so với 2011:

Hình 6. Chỉ số cảm nhận tham nhũng trong khu vực



Như vậy, Chỉ số cảm nhận tham nhũng của Việt Nam năm 2012 thấp hơn cả Philippines và Timor Leste.

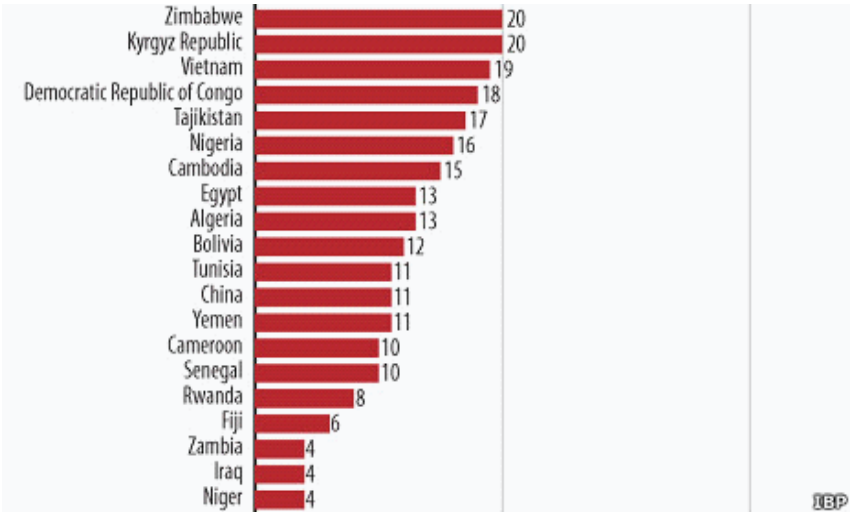
Trong Chỉ số Thịnh vượng (Prosperity Index) do Viện Legatum (Anh) công bố, Việt Nam xếp thứ 53 trên 142 nước và nền kinh tế, trong đó các chỉ số thành phần phần lớn thuộc loại trung bình, riêng chỉ số tự do cá nhân thuộc loại trung bình thấp.

Hình 7. Chỉ số phần vinh (Prosperity Index) Việt Nam xếp thứ 53/142 (2012)



Tính công khai và minh bạch của ngân sách Việt Nam được xếp loại rất thấp do thiếu minh bạch, còn có nhiều khoản thu, chi để ngoài ngân sách.

Hình 8. Xếp hạng về công khai ngân sách



Ngân hàng Nhà nước của Việt Nam không độc lập với Chính phủ, là thành viên của Chính phủ, phải thực hiện các yêu cầu của Thủ tướng và Chính phủ. Theo kinh nghiệm quốc tế, tất cả những nền kinh tế có ngân hàng trung ương độc lập với Chính phủ đều có lạm phát thấp hơn những nền kinh tế có ngân hàng trung ương phụ thuộc vào chính phủ, vì khi Chính phủ cần tiền thường bắt ngân hàng trung ương in tiền để Chính phủ chi tiêu.

TS. Vũ Quang Việt đã phân tích, Quỹ Tiền Tệ Quốc tế (IMF) đã khuyến cáo các quốc gia thành viên cần công bố 40 chỉ số tài chính, trong đó tối thiểu cần công bố 12 chỉ số cốt lõi song, *Thông tư 35/2011/TT-NHNN chỉ mới quy định được việc công bố 5/12 chỉ số cốt lõi theo tiêu chuẩn của IMF*.

Luật các tổ chức tín dụng và thể chế tài chính của Việt Nam rất giống Luật Tín dụng của Mỹ nhưng thiếu rất nhiều quy định về bảo đảm tính an toàn của hệ thống.

Bế mạc Hội nghị 4 Ban Chấp hành Trung ương (khóa XI), Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã thừa nhận:

“Đảng ta đang đứng trước nhiều vấn đề mới phải xử lý, nhiều việc hết sức phức tạp. Không ít vấn đề lý luận và thực tiễn chưa đủ sáng tỏ, cho nên ý kiến thường rất khác nhau. Trong khi đó, trình độ nhận thức, trí tuệ của chúng ta có mặt còn hạn chế. Bên cạnh mặt tích cực, thành tựu, công tác xây dựng Đảng và đội ngũ cán bộ, đảng viên cũng còn những tiêu cực, yếu kém đáng lo ngại, nhất là tình trạng suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống trong một bộ phận đội ngũ cán bộ, đảng viên; tình trạng quan liêu, xa dân, tổ chức không chặt chẽ, nhiều nguyên tắc của Đảng bị vi phạm.”¹⁰⁸

Bế mạc Hội nghị 6 Ban Chấp hành Trung ương, Tổng Bí thư lại nói:

“Tuy nhiên, Bộ Chính trị, Ban Bí thư từ nhiều khoá nay có một số khuyết điểm lớn, đặc biệt là chưa ngăn chặn và khắc phục được tình trạng tham nhũng, tiêu cực trong một bộ phận cán bộ, đảng viên. Việc

¹⁰⁸<http://www.baomoi.com/Phat-bieu-cua-Tong-Bi-thu-be-mac-Hoi-nghi-Trung-uong-4-khoa-XI/122/7644059.epi>.

một số cán bộ cao cấp (cả đương chức và nguyên chức) có lúc, có việc còn biểu hiện chưa gương mẫu về đạo đức, lối sống của bản thân và gia đình, nói không đi đôi với làm, đã làm ảnh hưởng lớn đến uy tín của các cơ quan lãnh đạo Đảng, Nhà nước và bản thân các đồng chí đó. Chưa tập trung chỉ đạo làm rõ, đánh giá đầy đủ thực chất tình hình để kịp thời có biện pháp kiên quyết khắc phục một số tiêu cực (như chạy chức, chạy quyền, chạy tội...) và một số trường hợp phân công, đề bạt cán bộ chưa chính xác, chưa được dư luận đồng tình. Trong việc chỉ đạo tổ chức thực hiện các nghị quyết và kết luận của Trung ương, nhất là về doanh nghiệp nhà nước, còn lúng túng, buông lỏng; kiểm tra, giám sát không chặt chẽ, dẫn đến một số tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty nhà nước (điển hình là Vinashin, Vinalines) hoạt động kém hiệu quả, có nhiều sai phạm, gây tổn thất lớn, để lại hậu quả hết sức nghiêm trọng. Một số hạn chế, khuyết điểm, chưa được làm rõ thực chất, mức độ, địa chỉ cụ thể, ai phải chịu trách nhiệm, như tình trạng chạy chức, chạy quyền, lợi ích nhóm... ”¹⁰⁹.

Như vậy, Tổng Bí thư đã nêu lên nhiều hạn chế của thể chế, của con người trong hệ thống thể chế đó.

Rõ ràng rằng cải cách thể chế ở nước ta đã quá chậm so với cải cách kinh tế. Đất nước đang rơi vào tình trạng suy thoái toàn diện từ kinh tế, xã hội, văn hóa, đạo đức, giáo dục y tế đến niềm tin, kỷ luật, kỷ cương, pháp luật, đạo đức. Thực tế, nước ta đang ở trong tình trạng khủng hoảng mà những yếu kém hệ thống của thể chế đã góp phần quan trọng đưa đến tình trạng đó.

Chúng ta rất cần một nghiên cứu sâu sắc, toàn diện về các vấn đề về thể chế ở nước ta.

Nhằm góp phần vào một việc nghiên cứu như vậy, sau đây xin nêu lên một số khía cạnh đang được dư luận quan tâm.

Sự tham gia của người dân mang nặng tính hình thức, những quyết định quan trọng liên quan đến người dân chưa được thảo luận với người

¹⁰⁹<http://dantri.com.vn/chinh-tri/phat-bieu-cua-tong-bi-thu-nguyen-phu-trong-be-mac-hoi-nghi-lan-thu-sau-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xi-651631.htm>.

dân, dẫn đến không ít quyết định không nhận được sự đồng tin của người dân. Bộ máy ăn lương nhà nước quá cồng kềnh, khoảng 30% trong biên chế không có đóng góp gì cho công việc mà vẫn được trả lương trong khi hiệu quả và năng lực ngày càng giảm sút. Năng lực của bộ máy chưa đáp ứng yêu cầu, chưa thu hút được trí tuệ ưu tú vào quản lý nhà nước, xây dựng pháp luật, giám định các dự án.

Đã xuất hiện những nhóm lợi ích thao túng ngân hàng, tài chính, bất động sản, thu hồi đất, giàu lên bất chính mà không đóng góp tương xứng cho xã hội. Nhóm người yếu thế ngày càng đông đảo bao gồm người già không nơi nương tựa, người tàn tật không được chăm sóc, không có khả năng chi trả phí y tế đòi hỏi phải có giải pháp thích hợp ở tầm trung ương và địa phương.

Tầng lớp trẻ đã thay đổi rất nhiều, tiếp cận Internet, có rất nhiều thông tin từ các nguồn khác nhau nhưng chính sách, giáo dục, cách tiếp cận từ gia đình, nhà trường, doanh nghiệp chưa thay đổi thích ứng đang tạo ra những vấn đề mới cho gia đình và xã hội. Có thể nói dân trí xã hội tăng lên trong khi quan trí không theo kịp và các giải pháp, chính sách chậm nhận thức được vấn đề và có giải pháp phù hợp.

Trong xã hội đã xuất hiện những động lực làm giàu nhanh bằng các thủ đoạn bất chính, thông qua các mối quan hệ với một số người có chức có quyền. Các giá trị đạo đức của xã hội bị thách thức hay đảo lộn. Xã hội ngày càng phân hóa, khoảng cách giữa người dân và giới cầm quyền ngày càng xa cách. Tâm tư, nguyện vọng của người dân chưa có cơ chế thể hiện một cách trung thực và an toàn.

Nếu không cải cách cơ bản về thể chế, tình hình sẽ không được cải thiện mà còn trầm trọng thêm.

Có thể phân tích một số vấn đề cấp bách của thể chế ở Việt Nam như sau: Cấu trúc của thể chế có những khuyết tật nghiêm trọng không cho phép kịp thời phát hiện sai lầm, kịp thời sửa chữa sai lầm.

1. Quyền của cá nhân cầm quyền trong thực tế rất lớn nhưng trách nhiệm lại luôn thuộc về tập thể.

Trong thực tế đã xuất hiện tình trạng dân chủ hình thức, hội họp, bàn bạc nhiều nhưng ý kiến người đứng đầu luôn là quyết định nhưng trách nhiệm lại thuộc về tập thể. Từ Vinashin đến Vinalines, ngay cả tại Hội nghị VI của Ban Chấp hành Trung ương, không làm rõ được trách nhiệm cá nhân và không kỷ luật được cá nhân nào. Nếu không thay đổi được thực trạng này thì “lợi ích nhóm” và “tư duy nhiệm kỳ” sẽ không thể có cải thiện đáng kể nào. Do chưa có luật về sự lãnh đạo của Đảng nên vị trí pháp lý của Nghị quyết của BCH Trung ương, Bộ Chính trị đều được coi là có hiệu lực rất cao, đòi hỏi phải được thực hiện nghiêm túc nhất. Điều này cần được làm sáng tỏ trong một “Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân” bằng một luật về sự lãnh đạo của Đảng trong đó quy định hiệu lực pháp lý của các nghị quyết của Đảng, sự chịu trách nhiệm của Đảng trước nhân dân v.v...

Chế độ trách nhiệm cá nhân không rõ ràng, chưa có quy định về trách nhiệm giải trình về những quyết định gây thiệt hại cho đất nước hay được đại biểu Quốc Hội hay người dân chất vấn. Điều này đã là một trong những nguyên nhân dẫn đến không ai chịu trách nhiệm cá nhân về chất lượng chính sách. Chất lượng của không ít chính sách và quy định pháp luật rất thấp, giải pháp không thực thi. Đã xuất hiện không ít những văn bản đã được ban hành mà không được điều tra, nghiên cứu thực tiễn, không được thảo luận với những đối tượng phải thực hiện, thiếu tính công khai minh bạch, thiếu khả năng dự báo và thiếu tính khả thi. Không ít những quy định đó đã phải bãi bỏ, thay đổi ngay sau khi ban hành.

Gần đây, sai sót trong sách giáo khoa, sách tham khảo cho học sinh in cở Trung Quốc, người Trung Quốc thuê đất trồng lúa, nuôi thủy sản, thu mua nông sản ở nước ta rồi nhờ báo chí phát hiện chính quyền mới biết!

Nếu tình trạng này không được chấn chỉnh, chế độ trách nhiệm cá nhân không được xác lập, kỷ luật không nghiêm minh thì không biết hiệu lực quản lý nhà nước sẽ đi đến đâu và nước ta có thể đối mặt với những cơ hội và thách thức sắp tới thế nào?

Cho đến nay, một nhiệm vụ hệ trọng và phức tạp như đầu tư công (đã thực hiện từ khi nhà nước thành lập) và công cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước, cổ phần hóa (bắt đầu thí điểm từ 1991) đến nay đều chưa có luật do Quốc hội ban hành. Tất cả khung pháp luật đều do Chính phủ quy định, trong đó có không ít quy định có vị thế pháp lý rất thấp (như theo Quyết định của Thủ tướng, như Quyết định 929 TTg) chứ chưa phải là nghị định, tức chưa có sự chuẩn thuận của các Bộ trưởng. Như vậy, do không có luật, vai trò của Quốc hội trong đầu tư công và cải cách doanh nghiệp nhà nước, cổ phần hóa bị hạn chế, chủ yếu là giám sát sau thực hiện và nêu kiến nghị với Chính phủ. Hệ quả là hiệu quả của DNNN rất thấp, cổ phần hóa rất chậm và có rất nhiều tiêu cực, những vụ việc đã phát hiện như Vinashin, Vinalines, Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đã gây ra những tổn thất rất to lớn.

Đầu tư công đã bị lạm dụng, gây lãng phí, tham nhũng nghiêm trọng, kéo dài, trở thành công cụ cho tư duy nhiệm kỳ bất chính. Núp dưới chiêu bài “năng động”, “công nghiệp hóa, hiện đại hóa”, đầu tư công đã được mở rộng mà không cần chế độ trách nhiệm cá nhân, không có ràng buộc về hiệu quả kinh tế - xã hội.

Quốc hội đã thực hiện giám sát và có báo cáo năm 2009¹¹⁰ đã phát hiện nhiều tiêu cực, lãng phí và vi phạm pháp luật.

Không chỉ Chính phủ mà Quốc hội cũng có một phần trách nhiệm để tình trạng này kéo dài lâu như vậy.

Việc thu hồi đất cho mục đích kinh tế đã bị biến dạng phục vụ lợi ích nhóm và tham nhũng, gây khiếu kiện, bất bình trong dân, tha hóa cán bộ, tăng phân hóa giàu - nghèo một cách bất công nhưng chậm phát hiện và sửa chữa.

Chi phí giao dịch, chi phí kinh doanh ở Việt Nam cao hơn các nước trong khu vực về thời gian và tiền bạc do chi phí đầu tư cho kết cấu hạ tầng (đường, cầu) quá cao mà chất lượng thấp, do quy định pháp luật, thủ tục hành chính và những chi phí ngoài pháp luật.

¹¹⁰Báo cáo trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội của đoàn giám sát của Quốc hội về quản lý vốn 12/8/2009.

Bức tranh tương tự có thể lặp lại về các lĩnh vực khác như giáo dục-đào tạo, văn hóa. Chúng ta không chỉ có bong bóng bất động sản mà còn có bong bóng hàng trăm trường đại học và hơn 8.000 lễ hội v.v..., tất cả đều được Nhà nước cho phép thành lập và thực hiện.

Cần thiết kể lại chế độ trách nhiệm cá nhân, thể chế hóa sự lãnh đạo của Đảng, xây dựng cơ chế kiểm soát lợi ích nhóm bất chính, tư duy nhiệm kỳ lợi dụng đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước để làm giàu bất chính.

2. Thiếu giám sát độc lập, vừa đá bóng, vừa thổi còi

Về hình thức, trong mỗi tổ chức đều có rất nhiều thể chế dân chủ như ban kiểm soát, công đoàn, “bộ tứ”, thăm dò ý kiến, song miệng dân gian còn nói “bộ tứ” là “tự bố”, không có bất kỳ vụ tham nhũng, tiêu cực nào được các tổ chức đó phát hiện qua đấu tranh công khai mà đều do đơn thư tố cáo của quần chúng, thanh tra đến mới phát hiện được.

Nền kinh tế đã hội nhập sâu, tiến trình toàn cầu hóa đã làm cho các quyết định trở nên phức tạp, đòi hỏi ban chấp hành công đoàn, thanh niên, nữ công là cán bộ cấp dưới giám sát bộ trưởng, tổng giám đốc hoạt động trong nước, ngoài nước là điều nực cười và phi lý.

Trong tổ chức nhà nước, xã hội và nền kinh tế thiếu các cơ sở nghiên cứu độc lập, có khả năng phân tích, đánh giá, phản biện chính sách để trình ra Quốc hội thảo luận nên đánh giá tình hình kinh tế - xã hội thường được tô hồng, năm này qua năm khác theo một công thức không thay đổi, những thiếu sót chậm được phát hiện và không được phân tích thấu đáo. Bộ Kế hoạch - Đầu tư đề xuất tốc độ tăng trưởng theo kế hoạch, trong Bộ lại có Tổng cục Thống kê báo cáo tốc độ tăng trưởng được thực hiện, chắc khó tránh khỏi sự nhân nhượng, thỏa hiệp trong số liệu. Bộ Y tế bổ nhiệm giám đốc sở, giám đốc bệnh viện trung ương lại đánh giá trình độ hoạt động của các bệnh viện, kết luận về những vụ việc thiếu sót bị dân phát hiện.

Tương tự như vậy có thể liệt kê ra trong giáo dục, xây dựng, giao thông vận tải v.v... hàng loạt các hiện tượng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, “mẹ hát, con khen, chú rể thổi kèn”, “đánh bóng, mạ kền”, hạn

chế nghiêm trọng. Việc phát hiện kịp thời các sai sót trong chính sách và thực hiện, đánh giá tình hình thiếu chính xác, làm cho lãnh đạo luôn luôn bị bất ngờ, ngạc nhiên trước những diễn biến của thực trạng kinh tế - xã hội.

Hệ quả là kinh tế - xã hội cả nước phải trả giá quá lâu và quá đắt cho những sai lầm, thiếu sót không đáng có. Thực trạng này đã kéo dài quá lâu, tình hình đã trở nên nghiêm trọng, cần và có thể thay đổi sớm.

Thầy thuốc giỏi cũng không thể tự phẫu thuật cho mình. Nhà nước không thể tự chẩn đoán bệnh và tự phẫu thuật cho mình bằng phê bình và tự phê bình mà cần người thầy thuốc là nhân dân để sửa đổi. Rõ ràng cần thiết lập một hệ thống giám sát độc lập với sự tham gia rộng rãi của người dân (chuyên gia, tổ chức quần chúng) để phát hiện những sai sót, hạn chế để giúp bộ máy làm tốt hơn nhiệm vụ được giao.

Quốc hội hoàn toàn có thể ban hành luật xác định quy chế pháp lý độc lập của ngành thống kê, không trực thuộc Chính phủ và càng không nên để trong Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Về nguyên tắc, cần xác định quyền và trách nhiệm kiểm tra, giám sát độc lập hoạt động của các bộ cho Quốc hội và các hiệp hội như các nước đã giao cho các tổ chức nghề nghiệp như Tổng hội Y học thực hiện giám sát chất lượng độc lập, cấp chứng chỉ hành nghề cho bác sĩ, quy định lập hội đồng độc lập đánh giá hoạt động bệnh viện, viện nghiên cứu, trường đại học theo những tiêu chuẩn khách quan, không phụ thuộc vào bộ trưởng và hệ thống hành chính. Những kết quả giám sát đó cần được trình lên Quốc hội hay cơ quan dân cử làm căn cứ để chất vấn và bỏ phiếu tín nhiệm.

3. Thiếu công khai minh bạch

Về hình thức, chúng ta đã có một số quy định về công khai minh bạch và Quốc hội đã đi đầu trong truyền hình trực tiếp một số hoạt động của Quốc hội. Tuy vậy, tham nhũng, lãng phí, lạm dụng ngân sách, thời gian làm việc, đi nước ngoài chi tiêu quá mức nhưng kém hiệu quả v.v... vẫn chưa giảm sút. Có thể nói nhiều quy định công khai, minh bạch hiện nay về kê khai tài sản, thu nhập, chế độ chi tiêu chưa đi vào thực chất mà còn có biểu hiện đối phó, hình thức. Rõ ràng quy định công khai

minh bạch chưa phát huy tác dụng rắn đẽ và ngăn ngừa cần thiết trong thực tế.

Quy định công khai minh bạch của chúng ta còn khác xa so với chuẩn mực quốc tế được khuyến cáo và đã được các nước trong khu vực áp dụng. Các nước công bố công khai lịch làm việc của bộ máy, chế độ chi tiêu sử dụng ngân sách, quy chế thông tin cho báo chí về những chứng từ, biên lai chi tiêu, vụ việc, tên người sai phạm, nơi diễn ra sai phạm v.v... trong khi những quy định đó chưa được thực hiện ở nước ta.

Lãnh đạo xuất hiện quá nhiều ở các lễ hội, động thổ, khánh thành rất hình thức và mất thời gian, rất không gương mẫu trong kỷ luật lao động và chế độ công tác, sử dụng xe công v.v...

Trước hết, quy định công khai minh bạch trong bộ máy nhà nước không được có ngoại lệ, càng công khai minh bạch càng tốt. Càng trong sạch thì càng nên công khai, không cần che dấu sự gương mẫu, trong sạch của bất cứ ai trước dân và công luận. Các nước đã thực hiện công bố thông tin trên mạng và lịch làm việc của lãnh đạo, khách sạn và tiền phòng, chi tiêu khi đi công tác trong nước và ngoài nước v.v... của Thủ tướng, các Bộ trưởng. Cơ quan thanh tra có quyền công bố cho báo chí và công luận biết mọi chi tiết như biên lai chi tiêu không đúng quy định ngay sau khi phát hiện.

Tất cả các điều đó cần quy định trong Luật về Quyền tiếp cận thông tin đã được Thủ tướng Phan Văn Khải đề nghị với Quốc hội ngày 18/10/2005¹¹¹ nhưng cho đến nay vẫn bị trì hoãn.

Tương tự như vậy, luật về hội sau nhiều lần dự thảo vẫn chưa được ban hành để hội có thể thực hiện quyền giám sát và phản biện độc lập¹¹².

4. Quy chế bổ nhiệm cán bộ cần được bổ sung, sửa đổi theo hướng công khai minh bạch

¹¹¹<http://luathoc.cafeluat.com/showthread.php/19519-Su-can-thiet-ban-hanh-Luat-Tiep-can-thong-tin>

¹¹²<http://1-psd.org/?detail:53:Gop-y-du-thao-Luat-ve-Hoi.html>

Quy chế bổ nhiệm cán bộ cho đến nay chưa phát huy vai trò cần thiết của giám sát, tư vấn độc lập để bảo đảm chất lượng của việc bổ nhiệm. Việc bổ nhiệm Tổng Giám đốc Vinashin và Cục trưởng Cục Hàng hải là những ví dụ điển hình cho những sai sót quá rõ nhưng quy trình bổ nhiệm cán bộ vẫn được bảo vệ là đúng. Sau khi Phạm Thanh Bình bị bắt, đã bổ nhiệm Trần Quang Vũ làm tân Tổng Giám đốc Vinashin. Trần Quang Vũ đã bị bắt sau khi được bổ nhiệm hai tháng¹¹³. Rõ ràng việc bổ nhiệm như vậy không thể coi là ưu điểm được và bộc lộ rõ những thiếu sót cần phải rút kinh nghiệm, bổ sung, sửa đổi trong quy trình bổ nhiệm cán bộ.

Việc Công ty Cổ phần Đầu tư Xây dựng Vinaconex bầu Tô Linh Hương, 28 tuổi, vừa tốt nghiệp Đại học Báo chí và Tuyên truyền làm Chủ tịch Hội đồng Quản trị cho thấy các tiêu chuẩn về cán bộ có thể được vận dụng khác nhau đến như thế nào¹¹⁴. Không rõ quy trình xét tuyển, bổ phiếu, lấy ý kiến v.v... đã được thực hiện thế nào.

Có thể tiếp tục nhiều ví dụ khác về sự thăng tiến bất thường của “con ông, cháu cha”, trong đó đã có trường hợp phải liên tục chuyển sang nhiều cơ quan khác nhau vì kém năng lực.

Việc bổ nhiệm thường được lấy ý kiến khép kín trong nội bộ tổ chức một cách rất hình thức, ứng cử viên không cần trình dự án hay chương trình hành động ra bất kỳ một hội đồng thẩm định độc lập nào. Chính quy trình khép kín này đã và đang cho phép bổ nhiệm, luân chuyển cán bộ lãnh đạo không theo một quy trình công khai minh bạch và không có sự giám sát của các cơ quan dân cử và giám định của các hội đồng chuyên môn, có biểu hiện của “lợi ích nhóm”.

Ủy ban của Quốc hội chưa tham gia vào quá trình thẩm định trực tiếp với các ứng cử viên vào các chức vụ bộ trưởng, thứ trưởng, tổng giám đốc các tập đoàn kinh tế nhà nước.

¹¹³<http://www.baomoi.com/Tan-tong-giam-doc-Vinashin-Tran-Quang-Vu-bi-dinh-chi-chuc-vu/144/4780165.epi>.

¹¹⁴<http://phunutoday.vn/xa-hoi/doi-song/201206/Sep-To-Linh-Huong-thoi-chuc-Chu-tich-sau-2-thang-2165825/>.

Việc bổ nhiệm tổng giám đốc doanh nghiệp không gắn liền với một hợp đồng trách nhiệm quy định cần đạt được kết quả gì, sau thời hạn nào.

Rõ ràng rằng thể chế của chúng ta đã bộc lộ những khiếm khuyết có tính hệ thống cần được nhận thức rõ và thay đổi một cách căn bản, kịp thời.

Tập thể các nhà khoa học Việt Nam ở nước ngoài đã coi cải cách thể chế là quan trọng nhất trong bản kiến nghị mới đây gửi lãnh đạo Đảng, Nhà nước¹¹⁵.

II. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẢI CÁCH THỂ CHẾ CỦA VIỆT NAM

Hiện nay đang thảo luận về sửa đổi Hiến pháp 1992, trong đó đã đề ra những vấn đề có tính nguyên tắc như thực hiện các quyền tự do dân chủ của người dân, bảo đảm nguyên tắc quyền lực phải được giám sát, cần có đối trọng về quyền lực để hạn chế các hành vi lạm dụng quyền lực, nâng cao chế độ trách nhiệm và chất lượng của bộ máy.

Cần tận dụng cơ hội này để cải cách cơ bản, có tính hệ thống về thể chế, thực hiện các quyền tự do dân chủ của dân, thực hiện nguyên tắc quyền lực phải được giám sát.

Sau đây xin chỉ gọi ý một số nội dung có liên quan đến hoạt động của Quốc hội, Chính phủ và các hiệp hội.

1. Nâng cao vai trò và hiệu lực của Quốc hội

Quốc Hội cần được phát huy đầy đủ vai trò lập pháp và giám sát trong các hoạt động kinh tế - xã hội như tổ chức việc nghiên cứu, phân tích về kinh tế - xã hội, xác định quy chế pháp lý độc lập cho ngành thống kê, xác lập vị thế độc lập tương đối cho Ngân hàng Trung ương. Chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội cần bổ sung Luật về Quyền tiếp cận thông tin, Luật về Quyền lập hội và hoạt động của hội.

Luật về Quyền tiếp cận thông tin cần xác định cụ thể trách nhiệm công bố công khai thông tin về những hoạt động không cần giữ bí mật,

¹¹⁵<http://ykien.tapchithoidai.org/BanYKien.htm>.

đặc biệt trên các lĩnh vực quy hoạch, đất đai, sử dụng ngân sách, cứu trợ đối với người dân theo hướng thay đổi hẳn vị thế của người dân là người đi xin và công chức, viên chức nhà nước là người có quyền ban phát hay không cung cấp thông tin.

Cần sớm ban hành Luật về Hội, kiện toàn hoạt động của các hội và giao cho các hội quyền hạn, trách nhiệm giám sát độc lập về lĩnh vực chuyên môn phụ trách nhằm giúp cơ quan nhà nước thực hiện tốt hơn trách nhiệm của mình, chống tham nhũng, lãng phí, lạm dụng chức quyền.

Quốc hội cần bổ sung vào chương trình pháp luật xây dựng các luật pháp về đầu tư công, sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách, Luật về Giám sát doanh nghiệp nhà nước, Luật về Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, Luật Kiểm soát độc quyền nhằm bảo đảm các hoạt động chủ yếu phải được chế định bằng pháp luật, bảo đảm quyền giám sát đầy đủ của Quốc hội. Quốc hội cần ban hành Luật hay nghị quyết về hệ thống thống kê và thông tin và sửa đổi Luật để bảo đảm Ngân hàng Nhà Nước hoạt động độc lập theo luật, không trực thuộc Chính phủ.

Cần quy định quyền và trách nhiệm của các Ủy ban của Quốc hội xét duyệt việc bổ nhiệm các chức danh chủ chốt của Chính phủ, các tập đoàn kinh tế và Tổng công ty nhà nước, xác định rõ mục tiêu cần đạt được trong một hợp đồng trách nhiệm có thời hạn. Các Ủy ban cần thực hiện bỏ phiếu kín sau khi thực hiện chất vấn, nếu ứng cử viên không đủ phiếu bầu sẽ không được bổ nhiệm.

Sớm ban hành luật về tham vấn ý kiến của các nhóm lợi ích có liên quan, tạo điều kiện và cho phép các nhóm lợi ích khác nhau được trình bày ý kiến của mình trước các Ủy ban và Hội nghị Quốc hội trước khi thông qua các dự án đầu tư, dự án luật pháp.

Quy định chế độ định kỳ tiếp dân của đại biểu Quốc hội, giải quyết những khiếu nại tố cáo của người dân.

Quy định quyền của đại biểu Quốc hội được cung cấp thông tin, tiếp cận hồ sơ, chứng từ phục vụ cho công tác của Quốc hội.

2. Cải cách Chính phủ

Chính phủ nên xác định lại nhiệm vụ, phạm vi, từ bỏ cách làm ô mồm tất cả mọi việc mà không việc nào làm chu đáo và hiệu quả, tập trung vào những nhiệm vụ đích thực của nhà nước mà khu vực tư nhân chưa hay không thực hiện được.

Chính phủ cần giao trách nhiệm giám sát độc lập các hoạt động của các cơ quan của Chính phủ cho các tổ chức độc lập, được Quốc hội chế định bằng luật pháp hay được Quốc hội và Chính phủ giao nhiệm vụ ràng buộc theo quy định của pháp luật.

Về nguyên tắc, mỗi một đơn vị đều cần có một tổ chức chịu trách nhiệm giám sát độc lập, kết quả giám sát được cơ quan dân cử và chính quyền cùng xem xét một cách khách quan cầu thị, chấm dứt tình trạng vừa đá bóng vừa thổi còi.

Thực hiện nghiêm các các quy định về xây dựng pháp luật: điều tra, nghiên cứu, đánh giá tác động, tham khảo ý kiến độc lập, phản ánh trung thực và đầy đủ các ý kiến trước công luận, Chính phủ và Quốc hội.

Kiên toàn kỷ luật, kỷ cương trong toàn thể bộ máy nhà nước, thực hiện chế độ trách nhiệm cá nhân về các quyết định và tổ chức thực hiện các quyết định đó.

Thực hiện tái cấu trúc và cải cách đầu tư công và cải cách doanh nghiệp nhà nước, đoạn tuyệt với lợi ích nhóm bất chính và tư duy nhiệm kỳ.

Thực hiện thủ tục bổ nhiệm các chức danh cán bộ công khai minh bạch, có sự tham gia của các hội đồng tư vấn độc lập và chịu sự giám sát của các cơ quan dân cử.

Thực hiện công khai minh bạch rộng rãi phù hợp với tập tục quốc tế đối với tất cả thông tin liên quan đến người dân, sử dụng ngân sách, thu hồi đất, tiến tới công khai lịch công tác trên cơ sở áp dụng rộng rãi nhất công nghệ thông tin. Sửa đổi các quy định về bảo mật và cung cấp thông tin phù hợp với yêu cầu mới.

Sửa đổi, bổ sung quy chế bổ nhiệm cán bộ theo nguyên tắc công khai, minh bạch, huy động rộng rãi ứng cử viên từ các nguồn trong xã

hội trên nguyên tắc cạnh tranh, thi tuyển, thẩm định công khai nhằm thu hút người tài vào các vị trí quan trọng của bộ máy và doanh nghiệp nhà nước.

Giảm biên chế hành chính, giảm hẳn sự tham gia của lãnh đạo vào các hoạt động khách thành, động thổ, lễ hội, phô trương, hình thức.

Chính phủ thực hiện chế độ sử dụng ngân sách tiết kiệm, có hiệu quả, đi đầu trong đấu tranh chống lãng phí, tham nhũng, lạm dụng chức quyền.

3. Các tổ chức quần chúng và hiệp hội

Sớm ban hành Luật Tiếp cận thông tin và Luật về Hiệp hội. Bỏ chế độ bao cấp ngân sách cho một số tổ chức quần chúng đã dẫn đến hành chính hóa, thực hiện cấp ngân sách theo công việc, dự án được giao và đã hoàn thành để tạo điều kiện cho các hiệp hội huy động các viện, chuyên gia độc lập.

Huy động các hiệp hội tham gia xây dựng pháp luật, quy định pháp luật trước khi ban hành.

Phát huy mạnh mẽ vai trò của các hiệp hội trong phân tích chính sách, giám sát, phản biện trên tinh thần thực sự dân chủ, cầu thị.

Rất mong Quốc hội sẽ chủ trì một dự án cải cách toàn diện, có hệ thống thể chế, sửa đổi các lỗi hệ thống để tạo chặn đứng quá trình suy thoái của đất nước, tạo điều kiện thay đổi mô hình tăng trưởng, tái cấu trúc nền kinh tế, phát huy các tiềm năng của đất nước.

TÁI CƠ CẤU ĐẦU TƯ CÔNG 2011-2012: NHỮNG ĐÁNH GIÁ BAN ĐẦU

ThS. Nguyễn Xuân Thành

Giám đốc Chính sách công

Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright

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 2013-2020¹¹⁶ đặt ra ba mục tiêu chính cho tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công. Thứ nhất, các cân đối vĩ mô được điều tiết để tổng đầu tư của nền kinh tế được duy trì ở tỷ lệ 30-35% GDP. Thứ hai, nhà nước huy động vốn đầu tư với tỷ trọng 35-40% tổng đầu tư. Trong tổng chi ngân sách, 20-25% được dành cho đầu tư phát triển. Cơ chế phân bổ và quản lý sử dụng vốn được đổi mới để khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, lãng phí và nâng cao hiệu quả. Thứ ba là mở rộng tối đa phạm vi và cơ hội cho đầu tư tư nhân, đặc biệt là đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Bài viết này phân tích tình hình đầu tư công trong năm 2011 và 2012 để đánh giá theo ba định hướng ở trên.

I. HUY ĐỘNG CÁC NGUỒN LỰC CHO ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN

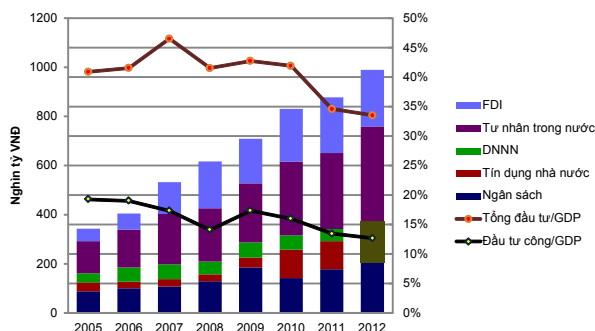
Chuyển biến rõ nét nhất về huy động vốn đầu tư trong năm 2011-12 so với những năm trước đó là sự suy giảm tỷ lệ đầu tư so với GDP. Mô hình tăng trưởng dựa quá nhiều vào đầu tư, nhưng hiệu quả thấp là một trong những yếu kém về mặt cơ cấu đã được phân tích, nhận định và đặt ra yêu cầu phải điều chỉnh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

¹¹⁶Thủ tướng Chính phủ, “Quyết định phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020”, số 339/QĐ-Ttg, 19/2/2013.

Câu hỏi thứ nhất đặt ra là việc giảm tỷ lệ đầu tư này là sự điều chỉnh chủ động bằng chính sách nhà nước hay là sự điều chỉnh tự nhiên của thị trường. Bảng 1 cho thấy thành phần giảm đầu tư mạnh nhất là đầu tư công từ mức 17,2% giai đoạn 2005-10 xuống còn 13,5% năm 2011 và giảm tiếp tới 12,7% 2012. Như vậy, về mặt chính sách đã có sự chủ động giảm đầu tư công trong nỗ lực tái cơ cấu đầu tư. Điểm tích cực nữa là đầu tư trực tiếp nước ngoài vẫn ở mức cao. Mặc dù tỷ lệ FDI/GDP giảm từ 9,8% trong nửa cuối thập niên 2010 xuống 8,9% năm 2011 và 7,8% 2012, nhưng đây vẫn là tỷ lệ cao nhất trong các nước mới nổi ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương.¹¹⁷ Tỷ lệ giảm đầu tư của khu vực tư nhân trong nước (từ 15,6% xuống 13% so với GDP) không phải quá quan ngại vì mặc dù sức khỏe của khu vực doanh nghiệp nội địa Việt Nam suy giảm nghiêm trọng trong năm 2012 nhưng mức đầu tư vẫn tăng và còn mạnh hơn so với năm 2011.

Câu hỏi thứ hai là các cân đối vĩ mô liên quan tới đầu tư có được cải thiện khi tỷ lệ đầu tư so với quy mô nền kinh tế giảm đi. Câu trả lời nằm ở Bảng 1. Thiếu hụt tiết kiệm - đầu tư so với GDP đã giảm từ 13-14% năm 2007-2008, xuống 7% năm 2010 và chỉ còn 1,5% vào năm 2012. Cán cân thương mại và cán cân vãng lai cũng đã cải thiện đáng kể. Tuy nhiên, đây mới chỉ là mối quan hệ tương quan, chứ chưa phải là quan hệ nhân quả giữa giảm tỷ lệ đầu tư và cải thiện cán cân vãng lai.

Hình 1. Đầu tư phân theo nguồn vốn và tỷ lệ so với GDP, 2005-2012



Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK).

¹¹⁷Không kể Singapore là một nền kinh tế đặc thù với tỷ lệ FDI/GDP lên tới 27%. Trong năm 2011, tỷ lệ FDI/GDP là 3% đối với Trung Quốc, 2,25% đối với Thái Lan, 4,2% Malaysia và 2,1% Indonesia.

Bảng 1. Cân đối vĩ mô (%), 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cán cân thương mại/GDP	-4,60	-4,55	-14,67	-14,15	-8,17	-4,96	-0,37	0,20
Cán cân vãng lai/GDP	-1,06	-0,27	-9,77	-11,98	-7,09	-4,13	0,19	1,40
Tiết kiệm - đầu tư/GDP ^(*)	-6,37	-5,00	-13,17	-13,80	-11,71	-7,11	-1,79	-1,53

Ghi chú: Tiết kiệm tính theo khái niệm tiết kiệm quốc gia thay vì tiết kiệm nội địa.

Nguồn: CSDL của Economist Intelligence Unit, truy cập 25/2/2013.

II. TỶ TRỌNG VÀ HIỆU QUẢ CỦA ĐẦU TƯ CÔNG

Cũng đúng theo định hướng tái cơ cấu kinh tế của chính phủ, tỷ trọng đầu tư công trong tổng đầu tư đã giảm từ mức rất cao 41-47% trong nửa cuối thập niên 2000 xuống còn 38-39% trong năm 2011-12, và như vậy nằm trong khoảng 35-40% đã đề ra trong Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế. Tuy nhiên, tỷ trọng nguồn vốn giảm mạnh nhất là vốn đầu tư từ lợi nhuận giữ lại của doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Trong khi đó, vốn tín dụng nhà nước vẫn tăng mạnh. Bảng 2 cho thấy vốn tín dụng nhà nước đã chiếm tới một phần ba vốn tài trợ cho đầu tư công, trong khi tỷ lệ này chỉ là một phần năm vào năm 2005. Tính theo giá trị tuyệt đối, vốn tín dụng nhà nước đã tăng từ mức 30-40 nghìn tỷ đồng trong giai đoạn 2005-2009 lên 114-115 nghìn tỷ đồng năm 2010-2011 và ước tính trong năm 2012 là 169 nghìn tỷ đồng.¹¹⁸ Nguyên nhân là trong những năm kinh tế khó khăn gần đây, ở phía cung các tổ chức tài chính luôn sẵn sàng đầu tư vào trái phiếu chính phủ để tránh rủi ro, và ở phía cầu các dự án nhà nước ngày một trông chờ, lệ thuộc vào vốn trái phiếu chính phủ.

Bảng 2. Cơ cấu đầu tư công, 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Đầu tư công / Tổng đầu tư	47,1%	45,7%	37,2%	33,9%	40,6%	38,1%	38,9%	37,8%
Trong đó,								
Nghân sách	54,4%	54,1%	54,2%	61,8%	64,3%	44,8%	52,1%	54,8%
Tín dụng NN	22,3%	14,5%	15,4%	13,5%	14,1%	36,6%	33,4%	45,2%
DNNN	23,3%	31,4%	30,4%	24,7%	21,6%	18,6%	14,5%	

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK).

¹¹⁸Tổng cục Thống kê.

Quan trọng hơn các con số thống kê về giá trị và tỷ trọng đầu tư từ các nguồn vốn là yêu cầu đổi mới cơ chế phân bổ, quản lý đầu tư và khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải và lãng phí. Trong bài viết này, việc đánh giá sơ khởi trong năm 2011-2012 chỉ mang tính định tính và từ một số tình huống điển hình về đầu tư công vào khu công nghiệp (KCN), khu kinh tế (KKT), cảng biển, điện và nguồn nước.

Đầu tư khu công nghiệp, khu kinh tế

Xét về vấn đề đầu tư dàn trải, hai hoạt động đầu tư công vẫn không được cải thiện là đầu tư cơ sở hạ tầng các KCN, KKT và đầu tư cơ sở hạ tầng các khu đô thị mới. Kinh nghiệm thành công của quốc tế cho thấy các KCN-KKT phải được kết nối với hệ thống cơ sở hạ tầng quốc gia.¹¹⁹ Nếu một KKT được đề xuất, nhưng tại vị trí không thể kết nối với hệ thống cơ sở hạ tầng quốc gia thì sẽ không được phê duyệt. Ngược lại, nếu một KKT được phê duyệt thì bắt buộc phải đầu tư cơ sở hạ tầng kết nối: nếu khu vực tư nhân không đầu tư thì thực hiện theo hình thức hợp tác công - tư (PPP); nếu PPP không được thì ngân sách địa phương được huy động để đầu tư; nếu ngân sách địa phương không đáp ứng được thì ngân sách trung ương hỗ trợ. Điểm đáng chú ý ở đây là các khu kinh tế không cần có sân bay riêng hay cảng biển riêng, nhưng đều tiếp cận với các cơ sở hạ tầng này thông qua hệ thống giao thông cao tốc với chi phí cạnh tranh¹²⁰.

Tính phi hiệu quả của việc đầu tư dàn trải nhiều KCN và đặc biệt là KKT với diện tích lớn đã được cảnh báo với nhiều khu không có khả năng kết nối với cơ sở hạ tầng trục quốc gia. Trong phạm vi của kinh tế địa phương, việc phát triển cơ sở hạ tầng đồng bộ gặp phải thách thức là nhu cầu đầu tư lớn trong khi chính quyền tỉnh không có khả năng tài trợ và nhiều dự án cũng không có khả năng hoàn vốn. Chính sách dàn trải nguồn đồng vốn khan hiếm hiện nay của nhà nước cho nhiều tỉnh

¹¹⁹Economist, “China’s infrastructure splurge: Rushing on by road, rail and air”, 14/2/2008.

¹²⁰Kinh nghiệm thu hút đầu tư phát công nghiệp ở vùng bờ Đông của Thái Lan cũng cho thấy việc kết nối từng địa phương với hệ thống đường bộ, đường thủy và đường sắt là động lực chính để tăng được vốn đầu tư thực hiện, chứ không phải là các địa phương tự xây dựng cơ sở hạ tầng lớn (Joost Buurman & Piet Rietvelt, “Transport Infrastructure and Industrial Location: The Case of Thailand”, 2000).

để phát triển các tiện ích giao thông giống nhau và việc lên kế hoạch cho những dự án nhiều triệu USD không cần thiết sẽ đẩy chi phí tài trợ lên cao trong khi không cải thiện được tình hình. Cho đến nay, hầu như chưa thấy động thái rõ ràng nào từ phía Trung ương cũng như địa phương về việc điều chỉnh quy hoạch KCN-KKT theo hướng thu hẹp. Hoặc nếu quy hoạch hiện hữu được đánh giá khả thi thì cũng không thấy quyết tâm đầu tư trọng điểm về cơ sở hạ tầng và lập lộ trình đầu tư từng bước.

Một điểm bất hợp lý nữa là định hướng phát triển ở các khu đô thị mới. Trong một môi trường kinh tế thuận lợi với nguồn vốn dồi dào thì việc phát triển đô thị mới song hành với công nghiệp là đúng đắn. Nhưng sẽ là không hiệu quả nếu đổ vốn vào những khu đô thị mới với các tiêu chí quy hoạch “quá hiện đại”, trong khi nhu cầu thực tế là nhà ở và dịch vụ thương mại, cơ sở hạ tầng xã hội với chi phí thấp cho công nhân thì không được đáp ứng, ngoại trừ các đô thị lớn hiện nay. Ngay cả ở nhiều địa phương đang công nghiệp hóa nhanh thì áp lực dân cư tại đô thị hiện hữu vẫn không lớn. Vì vậy, ưu tiên của đầu tư công phải là chỉnh trang, mở rộng và hiện đại hóa đô thị hiện hữu thay vì phát triển đô thị mới.

Cảng biển

Lãng phí dẫn tới giảm hiệu quả đầu tư đến từ tham nhũng, nhưng có do sự thiếu phối hợp giữa các cơ quan hoạch định và quản lý ở các cấp mà trong nhiều trường hợp đã dẫn tới tình trạng phân mảnh về thể chế để duy trì lợi ích nhóm. Điều này thể hiện rõ trong đầu tư công vào cảng biển. Trong 20 năm qua, Việt Nam đã nổi lên thành một nền kinh tế hội nhập thương mại quốc tế sâu rộng. Với xuất phát điểm thấp, số lượng container thông qua các cảng của Việt Nam đã tăng với tốc độ trên 20,1%/năm tính bình quân từ 2000 đến 2010. Đây là tốc độ tăng trưởng container nhanh nhất ở châu Á trong giai đoạn này¹²¹. Đầu tư xây dựng các cảng biển nước sâu hiện đại để hỗ trợ cho tăng trưởng thương mại quốc tế đã trở thành ưu tiên quốc gia. Các cảng biển ở khu

¹²¹Tốc độ tăng của Trung Quốc là 12,2%, Malaysia là 14,7%, Ấn Độ 14,8% và Thái Lan 7,7%.

vực TP.HCM là có tầm quan trọng nhất, hỗ trợ cho hoạt động thương mại quốc tế không chỉ ở TP.HCM và khu vực lân cận, mà còn cho toàn bộ khu vực phía Nam của đất nước. Trong số các cảng thường xuyên có hàng container, thì cảng biển TP. HCM chiếm tới 52,3% về lượng và Bà Rịa - Vũng Tàu là 8,1% vào năm 2011.

Thị Vải - Cái Mép ở Bà Rịa - Vũng Tàu đã được đầu tư theo quy hoạch thành cảng cửa ngõ quốc tế. Khác với nhiều dự án đầu tư quy mô lớn nhưng chỉ nằm trên giấy, cả các dự án cảng container đều do doanh nghiệp (trong và ngoài nước) huy động với tổng công suất hiện nay là 6,3 triệu TEU/năm.¹²² Tuy nhiên, các cảng này đều đang phải đối phó với thực tiễn là không có hàng. Đất trong khu cảng bị chia thành quá nhiều mảnh nhỏ do áp lực của các nhóm đặc quyền có quan hệ với nhà nước để cấp giấy phép cho cảng nhiều nhà đầu tư cảng tốt. Không đạt được hiệu quả lớn hơn, các cảng buộc phải tham gia vào hoạt động định giá mang tính triệt tiêu để tồn tại, đặc biệt trong bối cảnh thương mại tăng trưởng chậm trên thế giới và khu vực. Đáng chú ý là những doanh nghiệp nhà nước thực hiện liên doanh để đầu tư vào Cái Mép - Thị Vải cũng chính là những tổ chức vẫn tiếp tục vận hành các cảng ở TP.HCM. Đây là một trong những nguyên nhân gây ra việc không khai thác hết công suất ở hệ thống cảng mới.

Vấn đề công suất dư thừa cảng trở nên trầm trọng khi nhà nước không thể hoàn tất cơ sở hạ tầng hỗ trợ cần thiết. Cảng Cái Mép - Thị Vải cách Biên Hòa (Đồng Nai) 50 km và TP.HCM 80 km. Việc vận chuyển container bằng đường bộ phải sử dụng Quốc lộ 51 mà trước đây thì chật hẹp, nhưng sau khi mở rộng thì xe hàng phải chịu phí tăng cao. Chọn lựa thay thế duy nhất cho đường bộ là vận tải bằng xà lan đường thủy nội địa tới các cảng hiện hữu trong thành phố. So với xe tải,

¹²²Cảng Container Tân Cảng - Cái Mép (TCCT) là 100% vốn trong nước do Công ty Tân Cảng Sài Gòn đầu tư. Sau đó, Tân Cảng Sài Gòn còn liên doanh với ba hãng tàu quốc tế để thành lập Cảng Quốc tế Tân Cảng Cái Mép (TCIT). Có ba dự án được liên doanh giữa cùng một đối tác nội địa là Cảng Sài Gòn và Vinalines với các nhà vận hành cảng quốc tế khác nhau: SP-PSA là liên doanh với Cảng Singapore (PSA); SSIT là liên doanh với SSA Marine của Mỹ; và CMIT là liên doanh với APM, công ty con của Tập đoàn Maersk. Một cảng nữa là SITV được thành lập trên cơ sở liên doanh giữa Công ty Đầu tư Xây dựng Thương Mại Sài Gòn và Hutchison Port Holdings (HPH) của Hồng Kông.

vận chuyển bằng xà lan thân thiện với môi trường và ít tốn kém hơn về nhiên liệu cũng như các khoản chi không chính thức. Nhưng xà lan di chuyển chậm, mất 6-8 giờ mỗi chuyến. Mặc dù xà lan vẫn là phương tiện vận tải quan trọng, việc phụ thuộc nhiều vào phương tiện này sẽ sớm gây ra tắc nghẽn và tai nạn trên các tuyến sông Nhà Bè, Sài Gòn và Đồng Nai.¹²³

Những vướng mắc về sử dụng đất là nguyên nhân khiến việc di dời cảng hiện hữu ở nội đô TP.HCM vẫn dậm chân tại chỗ. Hơn thế nữa, các cảng ở TP.HCM lại đang có kế hoạch tiếp tục mở rộng. Cảng Hiệp Phước đang được đẩy mạnh đầu tư với chi phí nạo vét luồng Soài Rạp tăng lên rất cao. Cảng Cát Lái ở Quận 2, cảng container lớn nhất của Việt Nam và lớn của thế giới, nhưng đã khai thác hết công suất với lượng xe gây ứ tắc giao thông. Tuy vậy, đề xuất đầu tư mở rộng cảng ở đây vẫn đang được xem xét.

Việc cần làm ngay để “cứu” hệ thống cảng cửa quốc gia đã được đầu tư hiện đại và đúng vị trí là đẩy mạnh đầu tư công để xây dựng cơ sở hạ tầng kết nối cảng với các KCN ở Đông Nam bộ, hạn chế hàng container vào cảng hiện hữu ở nội đô TP. HCM và nhanh chóng thực hiện di dời. Trên giác độ cả nước, việc khuyến khích vận chuyển hàng từ các tỉnh ven biển miền Trung đến Cái Mép - Thị Vải để trung chuyển cũng cần được cân nhắc. Đây là một ví dụ điển hình về nỗ lực tái cơ cấu đầu tư nhằm tránh lãng phí và nâng cao hiệu quả.

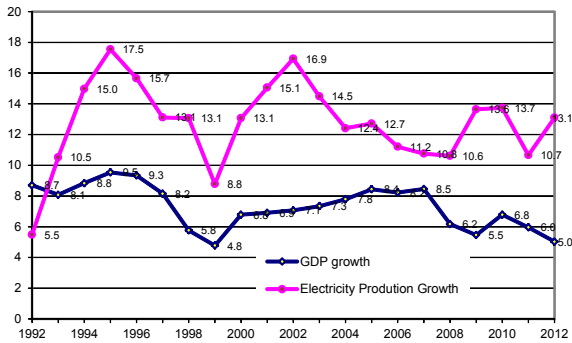
Điện

Điện cũng là lĩnh vực cần tập trung tái cơ cấu đầu tư. Hình 2 cho thấy Việt Nam đã đạt được tốc độ tăng trưởng rất nhanh chóng trong suốt một thời gian dài về điện, gấp 1,5-2 lần so với tăng trưởng GDP. Trong giai đoạn 1995-2005, sự tương quan giữa tiêu thụ điện và tăng trưởng kinh tế là rất chặt chẽ. Điều rất ngạc nhiên là trong những năm gần đây, tăng trưởng kinh tế suy giảm, nhưng sản xuất điện vẫn tăng mạnh. Tăng trưởng sản xuất điện năm 2012 gấp 2,6 lần tăng trưởng

¹²³Nguyễn Xuân Thành và Jonathan Pincus, “Di dời cảng biển TP.HCM: Một nghiên cứu tình huống về sự phân mảnh thể chế”, tháng 12/2011.

GDP. Liệu việc chuyển hướng sang công nghiệp nặng thâm dụng điện năng tại nhiều địa phương và/hay lãng phí trong tiêu thụ điện sinh hoạt/ dịch vụ là nguyên nhân?

Hình 2. Tăng trưởng sản xuất điện và GDP, 1992-2012



Nguồn: Tổng cục Thống kê VN (TCTK).

Với EVN là doanh nghiệp này có các khoản phải trả lớn nhất trong tất cả các doanh nghiệp Việt Nam, thách thức cần được giải quyết là đảm bảo giá điện phản ánh được chi phí biên của điện (chi phí phát điện từ những nhà máy nhiệt điện mới). Về cơ cấu đầu tư, Việt Nam sẽ không thể phát triển công suất phát điện dần hàng ngang với tất cả nguồn cùng tiến: thủy điện, điện khí, điện than, điện nguyên tử. Những trục trặc về an toàn và môi trường của thủy điện nhỏ vẫn chưa được giải quyết. Hiệu quả về chi phí của các nguồn điện phải được tính toán lại để xác định rõ thứ tự ưu tiên trong đầu tư nhiệt điện. Sau cùng, nếu đã tăng trưởng GDP sẽ thấp hơn và hệ số co giãn giữa tăng trưởng điện và GDP thời gian tới sẽ giảm xuống mức 1,2-1,3 thay vì 1,5 thì việc điều chỉnh giảm quy mô đầu tư là điều chắc chắn.

Cấp nước và nguồn nước

Đầu tư công đã có những hiệu quả đáng kể trong việc mở rộng mạng lưới phục vụ nước sạch và vệ sinh. Cho đến nay, 98% dân số thành thị và 90% dân số nông thôn được báo cáo là đã có nước sạch để dùng và 65% sống trong môi trường vệ sinh được cải thiện, tăng lên lần lượt từ một phần hai và ba phần mười dân số trong năm 1990. Đây

là một thành tích tương tự như Trung Quốc với tốc độ cải thiện ở Việt Nam là nhanh hơn. Việt Nam làm tốt hơn Ấn Độ và Indonesia, nhưng không tốt bằng một Philippines có mức độ đô thị hóa mạnh hơn và Malaysia hay Thái Lan với thu nhập bình quân đầu người cao hơn. Toàn bộ dân số trong các nước này đều có nước sạch và vệ sinh tốt.

Tuy nhiên, một xu hướng trong nhiều năm qua là nguồn nước sinh hoạt và sản xuất ngành cảng được khai thác từ các giếng, cả đào lẫn khoan. Điều này dẫn đến hậu quả là nước ngầm đang nhanh chóng cạn kiệt ở Đồng bằng sông Cửu Long và chung quanh TP.HCM, cũng như bị ô nhiễm vì nước biển và chất thải độc hại. Một số nhà nghiên cứu tuyên bố rằng nước ngầm sẽ rút xuống “mức chết” chỉ trong vòng năm năm nữa ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. TP. HCM có nhiều thời gian hơn - có lẽ vài thập niên - trước khi mực nước rút xuống mức không bơm lên được. Ở Hà Nội, lượng nước ngầm thì vẫn còn nhiều cho dù mực nước cũng đang giảm. Tuy nhiên vấn đề ô nhiễm cục bộ thì rất nghiêm trọng với nhiều trong số những chất gây ô nhiễm giống như ở TP.HCM. Ở Tây Nguyên, mực nước ngầm đang giảm đang đe dọa nguồn nước tưới tiêu phục vụ cây cà phê và cao su.

Khi sản xuất công nghiệp, nuôi tôm và tưới tiêu cho cây trồng mở rộng nhanh chóng, rất có khả năng xảy ra nhiều vấn đề về sức khỏe và nguồn cung cấp nước cho con người và cho công nghiệp. Như ở Trung Quốc, vì lợi ích cục bộ nên chính quyền và nhà đầu tư đẩy mạnh phát triển kinh tế mà đôi khi hình như xem nhẹ các vấn đề này, để rồi phải đối mặt với những sửa chữa sai lầm rất tốn kém về sau. Thách thức cho tái cơ cấu đầu tư công là phải bắt đầu vạch kế hoạch để đối phó cho các thách thức dài hạn hơn nêu trên cũng như phải mở rộng xây dựng mạng lưới nước sạch và vệ sinh cho vùng đô thị ngày càng tăng. Đầu tư công cho lĩnh vực này phải được xếp hạng có thứ tự ưu tiên cao nhất.

III. HUY ĐỘNG VỐN TỪ KHU VỰC TƯ NHÂN

Đầu tư của khu vực tư nhân vào viễn thông và điện có quy mô đáng kể từ cuối thập niên 1990 và nhiều dự án đã phát huy hiệu quả. Lĩnh vực giao thông đến nay vẫn ít nhận được sự tham gia của khu vực tư nhân.

Từ 2001 đến 2008, đầu tư cho các dự án cơ sở hạ tầng giao thông từ các nguồn ngoài ngân sách nhà nước, trái phiếu chính phủ và vốn vay chỉ định từ ngân hàng, chiếm chưa tới 12% tổng đầu tư vào lĩnh vực này.¹²⁴

Bảng 3. Đầu tư từ vốn khu vực nhà nước và ngoài nhà nước vào điện, khí đốt, nước, xử lý chất thải, giao thông - vận tải và truyền thông, 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Điện và khí đốt, 1000 tỷ đồng	49,3	58,0	67,3	70,5	71,5
Đầu tư công	26,1	26,3	48,2	47,5	50,0
Đầu tư ngoài nhà nước	23,3	31,8	19,2	23,0	21,5
Tỷ trọng (%)					
Đầu tư công	52,8%	45,2%	71,5%	67,3%	69,9%
Đầu tư ngoài nhà nước	47,2%	54,8%	28,5%	32,7%	30,1%
Cấp nước và xử lý chất thải, 1000 tỷ đồng	13,8	16,0	18,5	21,5	22,1
Đầu tư công	7,3	7,5	11,2	12,2	12,8
Đầu tư ngoài nhà nước	6,6	8,5	7,3	9,3	9,3
Tỷ trọng (%)					
Đầu tư công	52,6%	46,8%	60,4%	56,8%	57,9%
Đầu tư ngoài nhà nước	47,4%	53,2%	39,6%	43,2%	42,1%
Giao thông, vận tải và kho bãi, 1000 tỷ đ	69,9	76,4	85,3	95,8	99,4
Đầu tư công	36,3	47,1	52,0	57,2	60,1
Đầu tư ngoài nhà nước	33,6	29,4	33,3	38,6	39,3
Tỷ trọng (%)					
Đầu tư công	51,9%	61,6%	61,0%	59,7%	60,5%
Đầu tư ngoài nhà nước	48,1%	38,4%	39,0%	40,3%	39,5%
Truyền thông, 1000 tỷ đ	19,3	22,3	25,9	30,3	30,0
Đầu tư công	11,0	11,4	16,0	17,7	18,5
Đầu tư ngoài nhà nước	8,2	10,8	9,9	12,6	11,5
Tỷ trọng (%)					
Đầu tư công	57,3%	51,4%	61,9%	58,4%	61,8%
Đầu tư ngoài nhà nước	42,7%	48,6%	38,1%	41,6%	38,2%

Nguồn: Tổng cục Thống kê (TCTK).

¹²⁴Bộ Giao thông - Vận tải theo tường thuật của Báo Sài Gòn Tiếp thị 27/6/2008.

Bảng 3 trình bày xu hướng đầu tư CSHT từ năm 2007 đến 2011 theo số liệu thống kê chính thức. Mặc dù nỗ lực kêu gọi đầu tư của khu vực tư nhân (trong và ngoài nước) và cơ sở hạ tầng luôn được nhấn mạnh nhưng tỷ trọng đầu tư ngoài nhà nước giảm ở tất cả các lĩnh vực điện, nước, giao thông vận tải và viễn thông. Cần lưu ý đây là số liệu đầu tư vào cả CSHT và hoạt động kinh tế trong ngành. Ví dụ đầu tư giao thông vận tải là cả đầu tư vào CSHT giao thông và đầu tư của doanh nghiệp vận tải. Rõ ràng tính riêng đầu tư của doanh nghiệp vận tải thì nguồn vốn tư nhân sẽ chiếm tỷ trọng lớn nhất. Vì vậy, nếu bóc tách đầu tư này ra (hệ thống thống kê hiện nay không cho phép) thì đầu tư của tư nhân vào CSHT còn thấp hơn nữa.

Nhận định từ số liệu thống kê ở trên dường như là khó hiểu trước nhiều dự án đầu tư CSHT được phê duyệt trong những năm gần đây. Nhưng đi vào các dự án cụ thể có thể thấy là phần nhiều các dự án này có chủ đầu tư là DNNN và do vậy vẫn là đầu tư của khu vực nhà nước. Ví dụ, đầu tư nhà máy điện của doanh nghiệp ngoài EVN lớn nhất vẫn là điện chạy khí tự nhiên của Tập đoàn Dầu Khí Việt Nam (PVN) và điện than của Tập đoàn Than và Khoáng sản (TKV). Ngay cả đầu tư vào viễn thông (rất thành công và hiệu quả) nhưng vẫn là của khu vực DNNN.

Một chuyển biến mạnh trong năm 2012 là việc triển khai thực hiện một loạt các dự án nâng cấp và mở rộng quốc lộ 1A theo hình thức BOT. Với các dự án này, thì vốn huy động ngoài ngân sách vào giao thông trong năm 2012 và trong những năm tới sẽ tăng mạnh. Cũng giống như trên, nhiều chủ đầu tư trong các dự án này là doanh nghiệp xây dựng giao thông thuộc sở hữu nhà nước.

Hơn thế nữa, hầu hết các dự án BOT có tỷ lệ vay nợ rất cao và nhiều khoản nợ được nhà nước bảo lãnh. Ví dụ, Hàm Đèo Cả là dự án có chi phí đầu tư 15.603 tỷ đồng, trong đó chi phí xây dựng hàm Đèo Cả (theo hình thức BOT) là 10.555 tỷ đồng, chi phí xây dựng hầm Cồ Mã, đường dẫn và cầu trên tuyến (theo hình thức BT) là 4.509 tỷ đồng. Tổng mức đầu tư còn cao hơn khi cộng chi phí lãi vay trong thời gian xây dựng. Toàn bộ chi phí đầu tư hầm Đèo Cả được tài trợ bởi khoản

vay nước ngoài do Chính phủ bảo lãnh từ các ngân hàng Pháp (Credit Agricole và Societe Generale). Và khoản vay trong nước từ Vietinbank bằng tới 90% chi phí đầu tư đường dẫn theo hình thức BT.

BOT/BT là nhằm thu hút vốn tư nhân, nhưng nếu tất cả là vốn vay và được nhà nước bảo lãnh thì thực chất vẫn là đầu tư nhà nước nhưng theo hình thức nếu có lợi thì chủ đầu tư được hưởng, còn nếu thua lỗ thì Nhà nước gánh chịu. Trường hợp Dự án Cầu Phú Mỹ ở TP. HCM là một ví dụ điển hình. Cầu Phú Mỹ là dự án đầu tư được đầu tư theo hình thức BOT giữa UBND TP. HCM và Công ty Cổ phần B.O.T cầu Phú Mỹ (PMC). Đây là một dự án BOT trọng điểm của TP. HCM. Theo báo cáo đầu tư thì dự án khả thi về mặt tài chính và kinh tế, giúp tiết kiệm thời gian chi phí đi lại của các phương tiện giao thông theo trục vành đai phía Đông; giảm ách tắc khu vực nội ô TP.HCM, phát triển kinh tế khu vực quận 2, quận 9 và các vùng lân cận.

Chủ đầu tư dự án hiện nay không có khả năng trả nợ và UBND TP. HCM phải đứng ra trả nợ thay. Lý do được đưa ra là chi phí dự án tăng lên trong khi lượng xe không đúng như dự báo vì các dự án giao thông kết nối chưa được hoàn thành. Tuy nhiên, việc tái thẩm định dự án cho thấy mô hình tài chính lập có sai sót mang tính kỹ thuật giữa giá cố định tại thời điểm tính toán và giá danh nghĩa trong tương lai, dẫn tới sai lầm về đánh giá tác động của lạm phát; việc đưa lãi vay trong thời gian xây dựng và tỷ lệ trượt giá vào phương án tài chính để tính toán thời gian hoàn vốn là không rõ và không theo chuẩn; lãi suất vay nợ là không có cơ sở và không phân biệt giữa lãi suất vay ngoại tệ từ ngân hàng nước ngoài (được Bộ Tài chính bảo lãnh) và lãi suất vay nội tệ từ ngân hàng trong nước; và quan trọng nhất là lịch trả nợ hoàn toàn phi lý và phi thực tiễn. Kết quả tái thẩm định là dự án hoàn toàn không có khả năng trả nợ với cơ cấu vốn đề xuất, mặc dù vẫn có hiệu quả kinh tế - xã hội. Nói một cách khác, ngay cả khi chi phí đầu tư không tăng và lượng xe đúng như dự báo thì trục trặc tài chính của dự án vẫn sẽ xảy ra.¹²⁵

¹²⁵Nguyễn Xuân Thành, “Nghiên cứu tình huống Dự án BOT Cầu Phú Mỹ”, NCTH của Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright, tháng 7/2012.

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

TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC: VẤN ĐỀ VÀ GIẢI PHÁP

TS. Trần Du Lịch

Phó Trưởng Đoàn ĐBQH TP. Hồ Chí Minh

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

1. Chủ đề tham luận này được viết theo yêu cầu của Ban tổ chức Diễn đàn. Đây cũng là vấn đề mà tham luận của tôi tại cuộc Hội thảo của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội tổ chức ngày 10 và 11/3/2011 tại TP. Cần Thơ đã trình bày. Trong tham luận đó tôi đã đề nghị phải xây dựng một Đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế, trong đó có nội dung tái cơ cấu DNNN và đồng thời đề nghị sáu nhóm giải pháp trước mắt nhằm thúc đẩy quá trình cổ phần hoá và sắp lại DNNN; đề nghị ngưng và thu hẹp việc thí điểm thành lập các tập đoàn kinh tế nhà nước. Cuộc Hội thảo này, với chủ đề một năm nhìn lại tái cơ cấu kinh tế, trong đó tái cơ cấu doanh nghiệp, trước hết là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước cũng là dịp để chúng ta thảo luận sâu hơn một vấn đề cũ, nhưng luôn luôn thời sự: Doanh nghiệp nhà nước. Do đó, trong tham luận này tôi cũng sẽ nêu lại một số kiến nghị trên; đồng thời từ diễn biến tình hình hoạt động các tập đoàn, Tổng công ty nhà nước trong hai năm qua sẽ bổ sung thêm một số nội dung khác.

2. Ngày 19/2/2013, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 339/QĐ-TTg phê duyệt “Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020” trong đó có một phần nhỏ đề cập đến “tái cơ cấu doanh nghiệp, trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước”. Như vậy, sau gần 2 năm từ khi có Nghị quyết TW3 của Đảng (khoá XI) và Nghị quyết của Quốc hội, vấn đề tái cơ cấu DNNN mới chính thức được tổ chức thực hiện, đặt trong tổng thể tái cơ

cầu nền kinh tế. Mặc dù trong hơn hai năm qua, sau sự kiện Vinashin, cùng với quá trình xây dựng và thông qua Đề án, Chính phủ cũng đã chỉ đạo các Tập đoàn, Tổng công ty nhà nước xây dựng đề án tái cơ cấu từng đơn vị riêng lẻ. Tuy nhiên, bên cạnh các tồn tại và vướng mắc chủ quan, sự bất ổn kinh tế vĩ mô và sự trì trệ của nền kinh tế trong 5 năm qua cũng là nguyên nhân khách quan làm chậm quá trình tái cơ cấu DNNN.

Có lẽ những vấn đề đặt ra đối với nhiệm vụ đổi mới, sắp xếp lại DNNN, trong đó trọng tâm là các tập đoàn, Tổng công ty nhà nước hiện nay so với hai năm trước đây không mấy khác biệt, nên trong tham luận này tôi sẽ điếm qua quá trình tổ chức sắp xếp lại DNNN trong hơn 20 năm qua để làm cơ sở đề xuất một số kiến nghị về giải pháp liên quan đến tái cơ cấu các tập đoàn và Tổng công ty nhà nước. Báo cáo này tập trung trao đổi hai nội dung sau đây:

1. Tại sao sau hơn 20 năm đổi mới tổ chức, sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước, nhưng vấn đề tái cơ cấu DNNN vẫn đang gặp những trở ngại rất lớn và là trọng tâm của tái cơ cấu nền kinh tế?

1.1. Quá trình đổi mới, sắp xếp lại DNNN càng về sau càng khó khăn hơn:

Quá trình đổi mới và sắp xếp lại DNNN ở Việt Nam được tiến hành từ đầu thập niên 1990 và qua nhiều giai đoạn, gắn liền với quá trình đổi mới thể chế kinh tế, trong đó nổi bật là chủ trương xây dựng các tổng công ty (90 và 91) năm 1994; ban hành Luật DNNN năm 1995; tiến hành cổ phần hóa một bộ phận lực lượng DNNN từ năm 1996 (thí điểm từ năm 1993); thí điểm tổ chức tập đoàn kinh tế nhà nước năm 2006, tái cơ cấu các tập đoàn, tcty nhà nước từ năm 2011... Quá trình trên có thể chia làm 5 giai đoạn:

(1) Giai đoạn 1991-1993: nhiệm vụ trung tâm của giai đoạn này là chấn chỉnh và tổ chức lại sản xuất kinh doanh của khu vực kinh tế quốc doanh; khắc phục hiện tượng thành lập xí nghiệp quốc doanh tràn lan ở các ngành và các địa phương trong giai đoạn 1986-1990. (Hai văn bản pháp lý quan trọng để điều chỉnh nhiệm vụ tổ chức và sắp xếp lại

doanh nghiệp nhà nước là: Quyết định số 315/HĐBT và Nghị định 388/HĐBT);

(2) Giai đoạn 1994-1997: Nhiệm vụ trọng tâm của giai đoạn này là tổ chức lực lượng doanh nghiệp nhà nước thành các Tổng công ty nhà nước giữ vai trò chủ lực của lực lượng DNNN; đồng thời sắp xếp lại, đa dạng hóa sở hữu các DNNN có quy mô nhỏ; xóa bỏ dần chế độ chủ quản cấp trên của doanh nghiệp nhà nước. (Khung pháp lý điều chỉnh là Quyết định số 90/TTg, số 91/TTg về tổ chức các Tổng công ty nhà nước; Chỉ thị số 500/TTg của Thủ tướng Chính phủ về sắp xếp tổng thể các DNNN; Nghị định số 28/CP về cổ phần hóa DNNN). Đánh dấu của giai đoạn này là sự ra đời của các Tổng công ty nhà nước hoạt động theo mô hình mới và phân biệt rõ hai loại hình doanh nghiệp nhà nước: doanh nghiệp nhà nước hoạt động kinh doanh và doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích;

(3) Giai đoạn 1998-2000: Tiếp tục củng cố và sắp xếp lại DNNN theo tinh thần Nghị quyết TW 3 (khóa VIII), nổi bật của thời kỳ này là thực hiện mạnh mẽ quá trình cổ phần hóa DNNN; thực hiện cơ chế giao, bán, khoán, cho thuê; củng cố các Tổng công ty nhà nước; áp dụng các biện pháp để lành mạnh hóa tài chính. Đến thời điểm này đã sắp xếp 5374 DNNN, trong đó CPH 3.796 doanh nghiệp;

(4) Giai đoạn từ năm 2001-2011: Thực hiện Nghị quyết TW3 (khóa IX): tổ chức mô hình tổng công ty đầu tư tài chính nhà nước, tiếp tục cổ phần hóa DNNN và nổi bật là chủ trương tổ chức thí điểm các Tập đoàn kinh tế nhà nước (từ năm 2006 đến 2011). Đến cuối năm 2011, còn có 1.076 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước với tổng giá trị tài sản 1.760 ngàn tỷ đồng; có 11 tập đoàn và 90 tổng công ty 90 và 91;

(5) Từ 2011 đến nay: Sau Nghị quyết TW3 (khóa XI) chủ trương ưu tiên tái cơ cấu 3 lĩnh vực, trong đó có tái cơ cấu doanh nghiệp, mà trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước; xử lý tình trạng các DNNN đầu tư “ngoài ngành”, thoái vốn nhà nước trong các lĩnh vực đầu tư trái ngành, thiếu trọng tâm...

Nhìn chung qua 4 giai đoạn và đang bắt đầu giai đoạn 5, thực hiện quá trình đổi mới và sắp xếp lại lực lượng DNNN đã đạt được những kết quả đáng kể: giảm nhanh về số lượng (từ khoảng 12.000 doanh nghiệp vào năm 1991 giảm còn khoảng 1.300 doanh nghiệp hiện nay); chuyển đổi sở hữu phần lớn các doanh nghiệp nhỏ. Số lượng giảm nhưng quy mô tài sản và vốn chủ sở hữu tăng lên hàng chục lần so với thời kỳ đầu trước khi tổ chức lại; xây dựng được nhiều DNNN có quy mô lớn, có vai trò và vị trí quan trọng đối với nền kinh tế nước ta. Tuy nhiên, đến thời điểm 1/7/2010, khi Luật DNNN hết hiệu lực, mục tiêu tổ chức sắp xếp lại DNNN đề ra đã không đạt được: tiến trình cổ phần hóa bị trì trệ; nhiều DNNN độc lập hoặc Tổng công ty nước cần cổ phần hóa, chuyển đổi loại hình doanh nghiệp mang tính hình thức từ công ty nhà nước thành công ty TNHH một thành viên (mà bản chất vẫn như cũ).

1.2. Khó khăn trong quá trình đổi mới, sắp xếp, tổ chức lại DNNN không phải là vấn đề kỹ thuật quản trị, mà chính là vấn đề nhận thức về vai trò của DNNN trong thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN - lý do tồn tại của DNNN.

Đây chính là vấn đề xác định chức năng kinh tế của Nhà nước trong cơ chế thị trường; vai trò của thể chế kinh tế và lực lượng DNNN trong việc định hướng thị trường; sự phân vai của Nhà nước và thị trường trong quá trình công nghiệp hóa nền kinh tế. Trong quá trình đổi mới nền kinh tế từ đầu thập niên 1990 của thế kỷ trước đến nay, nhận thức về vai trò của DNNN tuy có thay đổi, nhưng tư duy xem DNNN như một lực lượng vật chất của Nhà nước để điều tiết thị trường vẫn là vấn đề khó vượt qua nhất. Nếu nhà nước định hướng thị trường bằng công cụ chính sách và quy hoạch; sử dụng DNNN để bổ sung cho những khuyết tật của thị trường thì vấn đề tổ chức, sắp xếp lại DNNN chỉ còn là vấn đề kỹ thuật.

Thật vậy, về lý luận cũng như thực tiễn cho thấy, không phải lúc nào thị trường cũng đúng trong việc phân bổ nguồn lực của nền kinh tế; sự thất bại của thị trường sẽ mang đến những hệ quả nghiêm trọng đối với nền kinh tế, tạo nên những cuộc khủng hoảng kinh tế; đặc biệt là ở những quốc gia đang trong giai đoạn công nghiệp hóa.

Thực tế ở Việt Nam trong những năm gần đây với các cơn “sốt” nhà đất, chứng khoán, lương thực, thực phẩm... là minh chứng rõ nét về sự thất bại của thị trường trong việc phân bổ nguồn vốn đầu tư, làm méo mó thị trường, lãng phí nguồn lực xã hội. Về thuộc tính của kinh tế thị trường, cho đến nay vẫn bộc lộ ba khuyết tật lớn: (1) Luôn luôn có nguy cơ mất cân đối cung - cầu tạo ra các cuộc khủng hoảng thừa hoặc khủng hoảng thiếu; (2) Vì mục tiêu lợi nhuận và cạnh tranh, doanh nghiệp ít quan tâm đến lợi ích toàn cục, lợi ích cộng đồng như gây ô nhiễm, phá hoại môi trường, trốn tránh luật pháp, gian lận thương mại v.v... là những điển hình; (3) Kinh tế thị trường về bản chất là mô hình làm giàu cho thiểu số; tự nó không thể làm giàu cho mọi người. Những khuyết tật trên, các quốc gia, tùy theo điều kiện lịch sử và đặc điểm của mình và tùy theo mục tiêu của nhà nước đó đề ra những công cụ quản lý khác nhau.

Ngày nay, khi nói đến phát triển bền vững, tức là Nhà nước có chức năng khắc phục ba khuyết tật của thị trường nói trên. Nhà nước không bao cấp rủi ro cho doanh nghiệp, nhưng cũng không tạo ra những rủi ro cho doanh nghiệp bằng các quyết định hành chính của mình. Hiện nay, hệ thống pháp luật của nước ta trong quản lý kinh tế thị trường, tuy chưa hoàn thiện, nhưng cũng đã phủ kín hầu hết các lĩnh vực. Nhưng thực tế hiệu lực và hiệu quả quản lý Nhà nước về kinh tế chưa cao là do sự can thiệp của Nhà nước, ở nhiều cấp chính quyền khác nhau, không phù hợp với sự vận động của thị trường. Nhưng mặt khác Nhà nước lại thiếu công cụ và cơ chế giám sát, chế tài để bảo đảm các chủ thể tham gia các quan hệ thị trường tuân thủ “luật chơi” đã đề ra.

Do đó, cùng với công cụ kế hoạch và các chính sách điều tiết vĩ mô, việc thành lập và sử dụng các tổ chức kinh tế của Nhà nước chính là sự bổ khuyết thị trường bằng lực lượng vật chất của Nhà nước. Do đó, vấn đề cải cách doanh nghiệp nhà nước chính là “tái cấu trúc” lực lượng này để làm tốt vai trò tham gia bổ khuyết và trên một số ngành và ở thời điểm nhất định để dẫn dắt thị trường, cung cấp tốt hơn các loại “hàng hoá và dịch vụ công cộng” phục vụ mục tiêu công nghiệp hóa và phát triển bền vững. Đây chính là lý do tồn tại của DNNN.

2. Một số kiến nghị về giải pháp tái cơ cấu các tập đoàn và tổng công ty nhà nước

Trong Đề án tổng thể tái cơ cấu gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2013-2020, việc tái cơ cấu doanh nghiệp, trước hết là các Tập đoàn tổng công ty nhà nước là mục tiêu ưu tiên từ nay đến 2015. Để hỗ trợ cho việc triển khai Đề án này, tôi kiến nghị **chín** giải pháp sau đây:

1. Sửa đổi ngay những quy định không phù hợp đang cản trở quá trình cổ phần hoá DNNN liên quan đến vấn đề xác định giá trị doanh nghiệp; việc chọn đối tác chiến lược; bán cổ phần ưu đãi cho người lao động... nhằm đẩy nhanh tiến độ cổ phần hóa, kể cả cổ phần hóa toàn tổng công ty.

2. Mặc dù hiện nay Chính phủ đã dừng việc thành lập các Tập đoàn kinh tế nhà nước và đã giảm bớt một số tập đoàn chuyển sang mô hình tổng công ty, nhưng dù mang tên gọi gì về bản chất vẫn mang tính hành chính, không phù hợp với quy luật phát triển doanh nghiệp. Đó đó cần tiếp tục đánh giá, xem xét lại những tập đoàn đã thành lập trong các năm qua, kể cả những đơn vị đã chuyển thành tổng công ty để sắp xếp lại.

3. Chính phủ không bảo lãnh tín dụng hoặc cho vay chỉ định đối với DNNN. Buộc tất cả DNNN phải huy động vốn qua cơ chế thị trường. Chính phủ chỉ hỗ trợ tín dụng cho những DNNN hoạt động cung cấp hàng hóa công cộng, mà không thu hút được các thành phần kinh tế khác đầu tư hoặc thực hiện nhiệm vụ chính trị do Chính phủ giao (loại doanh nghiệp này chịu sự giám sát bằng cơ chế riêng).

4. Buộc tất cả các tập đoàn và tổng công ty nhà nước phải công bố thông tin như quy định đối với các doanh nghiệp niêm yết trên thị trường chứng khoán.

5. Đối với những DNNN hoạt động trong những lĩnh vực, mà Chính phủ có chủ trương kêu gọi đầu tư dưới hình thức PPP thì nên ưu tiên cổ phần hóa, mà phần “đối tác nhà nước” trong những doanh nghiệp này chỉ dưới 30% để các thành phần kinh tế khác tham gia đầu tư. Ví dụ dịch vụ cảng, để thúc đẩy quá trình cổ phần hóa Chính phủ

cần công bố những DNNN mà nhà nước giữ 100% vốn điều lệ do tính chất của lĩnh vực này. Ví dụ công nghiệp quốc phòng; loại nhà nước phải đầu tư 100% vốn điều lệ trong giai đoạn đầu do chưa thể thu hút được đầu tư tư nhân như một số ngành công nghiệp nền tảng. Những doanh nghiệp không thuộc loại trên thì nhà nước không nắm giữ quá 30% vốn điều lệ.

6. Để kinh doanh vốn của Nhà nước như mô hình công ty đầu tư tài chính nhà nước hiện nay (SCIC) cần đánh giá hiệu quả hoạt động của mô hình này. Tôi cho rằng với lượng DNNN đã và số cổ phần hóa cần tổ chức 3 tổng công ty quản lý kinh doanh vốn nhà nước theo mô hình công ty đầu tư tài chính, hoạt động như một công ty công cộng (Công ty đầu tư tài chính nhà nước của TP. HCM - HFIC - là một loại hình này, nhưng của địa phương).

7. Việc thoái vốn đầu tư ngoài ngành của các Tập đoàn và tổng công ty hiện nay cần có biện pháp như sau: Chuyển giao theo sổ sách toàn bộ vốn đầu tư (gồm đầu tư mới và vốn sở hữu cổ phần do quá trình cổ phần hóa các doanh nghiệp thành viên tạo ra) về cho 3 công ty đầu tư tài chính nhà nước (các SCIC). Các công ty này xây dựng kế hoạch thoát vốn hoặc tiếp tục kinh doanh bằng một Đề án tổng thể trình Chính phủ phê duyệt và báo cáo cho Quốc hội. (Việc chuyển giao này không xóa bỏ trách nhiệm của những người quản lý đã đầu tư kém hiệu quả hoặc tiêu cực, mà xem xét riêng).

8. Thành lập một cơ quan ngang bộ để thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu (nhà nước) quản lý toàn bộ vốn kinh doanh của nhà nước; trên cơ sở đó xóa hoàn toàn cơ chế “chủ quản” hiện nay. Cơ quan này chịu sự giám sát trực tiếp của Quốc hội. Cần dừng xu hướng trở lại cơ chế Bộ chủ quản DNNN, mà hơn 10 năm trước Đảng đã có chủ trương tách chủ quản DNNN để minh bạch hoá quản lý nhà nước.

9. Khẩn trương xây dựng Luật Quản lý vốn kinh doanh của Nhà nước hay một tên gọi nào đó, nhưng nội hàm là “hoạt động kinh doanh của Nhà nước phải được điều chỉnh bằng Luật”.

TÁI CƠ CẤU CÁC TẬP ĐOÀN KINH TẾ, TỔNG CÔNG TY 91 PHƯƠNG THỨC VÀ LỘ TRÌNH

Đ/c Đoàn Hùng Viện
Phó Trưởng Ban Chỉ đạo Đổi mới và PTĐN

I. TÌNH HÌNH CHUNG

“Diễn đàn Kinh tế Mùa Xuân năm 2013” diễn ra trong thời điểm rất quan trọng của quá trình chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế Việt Nam, theo định hướng tái cấu trúc nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng nhằm nâng cao hiệu quả, năng suất và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế.

Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước (DNNN), trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước là một trong ba trụ cột của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế Việt nam nói trên, đã được đề ra trong các Nghị quyết của Đảng, Quốc hội và Chính phủ. Thực hiện nhiệm vụ này, ngay từ tháng 1/2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 03/CT-TTg về việc đẩy mạnh tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước. Thủ tướng đã giao nhiệm vụ cho các Bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước thực hiện các nội dung cụ thể để chuẩn bị các điều kiện cần thiết cho quá trình tái cơ cấu tập đoàn, tổng công ty nhà nước một cách hiệu quả, đúng lộ trình.

Tháng 7/2012, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015 với mục tiêu để doanh nghiệp nhà nước có cơ cấu 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 và 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. Trong đó nêu rõ các nhiệm vụ, các ngành, các cấp cần triển khai thực hiện là xác định rõ vai trò, chức năng, nhiệm vụ của doanh nghiệp nhà nước, có cơ cấu hợp lý, nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh, thực hiện tốt hơn vai trò và nhiệm vụ được giao; xác định rõ hơn những ngành, nghề cần duy trì doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, doanh nghiệp cần giữ cổ phần chi phối, tỷ lệ chi phối; thoái vốn đầu tư vào ngành không phải ngành kinh doanh chính hoặc không trực tiếp liên qua đến ngành kinh doanh chính, thoái vốn nhà nước khỏi doanh nghiệp Nhà nước không cần chi phối; công khai, minh bạch kết quả kinh doanh, tài chính, tăng cường trách nhiệm của lãnh đạo doanh nghiệp và cơ quan quản lý nhà nước, tăng cường chức năng giám sát của chủ sở hữu đối với DNN; đổi mới phương thức quản lý doanh nghiệp nhà nước, trong đó chú trọng việc cổ phần hóa các DNN; hoàn thiện thể chế, cơ chế, chính sách đối với tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước.

Các nhiệm vụ cụ thể là:

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

- Xây dựng phương án tổ chức lại sản xuất kinh doanh, triển khai tái cơ cấu các doanh nghiệp thành viên để thực hiện chuyên môn hóa, phân công, hợp tác, không dàn trải, phân tán nguồn lực, tránh cạnh tranh nội bộ theo hướng sáp nhập, hợp nhất các doanh nghiệp thành viên kinh doanh cùng ngành nghề;

- Xây dựng phương án tài chính để triển khai thực hiện nhiệm vụ chính được giao và xử lý các tồn tại về tài chính trong quá trình tái cơ cấu;

- Chấm dứt tình trạng đầu tư ra ngoài ngành, lĩnh vực sản xuất, kinh doanh chính trước năm 2015. Thực hiện thoái vốn theo các hướng như bán vốn, chuyển nhượng vốn, chuyển toàn bộ doanh nghiệp theo hình thức chuyển nhượng hoặc chuyển giao nguyên trạng;

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

- Áp dụng các nguyên tắc quản trị doanh nghiệp theo thông lệ quản trị doanh nghiệp quốc tế; hoàn thiện cơ chế kiểm soát, kiểm toán nội bộ, tăng cường năng lực, quyền hạn của ban kiểm soát, kiểm soát viên và kiểm toán nội bộ. Kiện toàn bộ máy quản lý, áp dụng tổ chức lao động khoa học trong sản xuất, kinh doanh;

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

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

II. ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH TÁI CƠ CẤU TẬP ĐOÀN, TỔNG CÔNG TY 91

A. Kết quả thực hiện

Đến nay, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt 7/9 Đề án tái cơ cấu của tập đoàn kinh tế (Dầu khí, Hóa chất, Công nghiệp Cao su, Điện lực, Công nghiệp Than Khoáng sản, Dệt May, Viễn thông quân đội); 8/10 đề án tái cơ cấu tổng công ty 91 (Cà phê, Lương thực miền Bắc, Lương thực miền Nam, Hàng không, Đường sắt, Hàng hải, Thuốc lá, Giấy); phê duyệt không tổ chức thí điểm tập đoàn kinh tế nhà nước đối với Tập đoàn Công nghiệp xây dựng và Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị Việt Nam.

Qua các Đề án tái cơ cấu của các tập đoàn, tổng công ty 91 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt nổi lên một số điểm như sau:

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

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

2. Trên cơ sở mục tiêu đặt ra, các tập đoàn, tổng công ty đã xây dựng lại cơ cấu ngành nghề kinh doanh, giảm các ngành, nghề ít hoặc không liên quan để tập trung trong những ngành, nghề kinh doanh cần duy trì.

Ví dụ như Tập đoàn Dầu khí Việt Nam tập trung vào năm ngành, nghề chính là: tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí; lọc - hóa dầu; công nghiệp khí; công nghiệp điện; dịch vụ dầu khí chất lượng cao. Trong đó, tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí là lĩnh vực kinh doanh chính.

Tập đoàn Hóa chất rút gọn ngành nghề để tập trung vào một số ngành sau: sản xuất, kinh doanh phân bón, thuốc bảo vệ thực vật; công nghiệp khai thác, chế biến khoáng sản làm nguyên liệu sản xuất phân bón và hóa chất; công nghiệp chế biến cao su; sản xuất và kinh doanh hóa chất cơ bản, hóa chất tiêu dùng, hóa dược. Ngành liên quan là: tư vấn thiết kế công nghiệp hóa chất, xuất nhập khẩu vật tư, thiết bị hóa chất; đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao phục vụ cho ngành hóa chất.

Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam cơ cấu lại với bốn ngành chính là công nghiệp than, công nghiệp khoáng sản - luyện kim và vật liệu nổ công nghiệp và công nghiệp điện; giảm đầu tư vào

các ngành dịch vụ, thương mại; phần đầu xây dựng tổ hợp Công ty mẹ - công ty con Tập đoàn trở thành tổ hợp công ty công nghiệp mỏ - luyện kim - có tầm cỡ trong khu vực.

Tổng công ty Cà phê Việt Nam xác định lĩnh vực kinh doanh chính là trồng, sản xuất, chế biến và kinh doanh cà phê, cắt bỏ các ngành, nghề khác như tiêu, cao su, điều...

Tổng công ty Thuốc lá Việt Nam cơ cấu lại ngành nghề để tập trung vào ngành, nghề chính là sản xuất kinh doanh thuốc lá và chế biến thực phẩm là ngành nghề kinh doanh có liên quan, thay vì hàng chục ngành, nghề kinh doanh như trước đây.

Tổng công ty Hàng hải chỉ tập trung vào 3 lĩnh vực kinh doanh chính là vận tải biển, khai thác cảng biển và dịch vụ hàng hải....

Sau khi rà soát lại ngành, nghề kinh doanh, hoạt động của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đã được chấn chỉnh một bước để tập trung hoạt động, sản xuất kinh doanh theo đúng nhiệm vụ được Nhà nước giao, không kinh doanh dàn trải, đa ngành, đa lĩnh vực.

3. Việc tổ chức lại sản xuất kinh doanh, tái cơ cấu tài chính và tái cơ cấu đầu tư

Đây là một nội dung rất quan trọng của Đề án tái cơ cấu. Nhìn chung, các Tập đoàn, tổng công ty đều xây dựng kế hoạch tái cơ cấu tài chính và đầu tư nghiêm túc, có trách nhiệm nhằm bảo đảm việc thoái vốn theo chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có hiệu quả, hạn chế thất thoát và bảo toàn giá trị vốn đầu tư cao nhất của doanh nghiệp. Bên cạnh việc thoái vốn, tái cơ cấu tài chính còn bao gồm việc lập kế hoạch tài chính, cơ cấu lại nợ, đánh giá hiệu quả đầu tư, cân đối dòng tiền để quyết định việc đầu tư hay dừng dự án không hiệu quả.

- Tập đoàn Cao su dự kiến tổng giá trị thoái vốn đến 2015 vào khoảng 4.500 tỷ đồng, và đến cuối 2015, số vốn đầu tư ngoài ngành chính dự kiến còn 660 tỷ đồng, bằng 1,5% tổng vốn chủ sở hữu của Tập đoàn; sau năm 2015, Tập đoàn tiếp tục thoái vốn dự kiến thu hồi 562 tỷ đồng, như vậy, số vốn đầu tư ngoài ngành chính chỉ còn 100 tỷ đồng, chiếm 0,2% vốn chủ sở hữu của Tập đoàn.

Tập đoàn dự kiến đến năm 2015, về cơ bản, giải quyết triệt để các dự án đầu tư ngoài ngành sản xuất chính, tập trung nguồn lực để phát triển các ngành sản xuất chính, phát triển sản phẩm công nghiệp để giảm lượng cao su xuất thô từ 30-50%, đưa tỷ trọng doanh thu cao su thô từ gần 80% như hiện nay xuống còn 60%.

- Tập đoàn Dầu khí tổ chức lại sản xuất kinh doanh trong lĩnh vực xăng dầu, vận hành nhà máy điện theo hướng thu gọn đầu mối; hoàn thiện mô hình tổ chức quản lý doanh nghiệp thành viên cấp I, cấp II, III, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng doanh nghiệp, từng nhóm doanh nghiệp để giảm cạnh tranh nội bộ, không trùng lắp. Trên cơ sở đó, việc tái cơ cấu đầu tư và tài chính được thực hiện thông qua thoái hết vốn đầu tư tại 16 doanh nghiệp cấp 2 và 64 công ty liên kết của doanh nghiệp cấp II, thoái vốn tại 9 doanh nghiệp cấp IV.

- Tập đoàn Hóa chất dự kiến thoái toàn bộ vốn đã đầu tư ngoài ngành kinh doanh chính của Tập đoàn trong giai đoạn 2011-2015 (chiếm 3% vốn chủ sở hữu).

- Việc tái cơ cấu Tập đoàn Dệt may để nhằm hình thành chuỗi cung ứng sợi - dệt - nhuộm hoàn tất - may, nhằm nâng cao giá trị gia tăng trong sản phẩm Dệt may của Tập đoàn; việc tạo ra chuỗi cung ứng sẽ giúp tạo động lực mới trong sản xuất kinh doanh và xuất khẩu, giúp doanh nghiệp tiết kiệm chi phí, chủ động trong sản xuất, nâng cao giá trị gia tăng và phát triển bền vững cho tất cả các thành viên của Tập đoàn. Bên cạnh đó, Tập đoàn xây dựng kế hoạch thoái vốn để giảm số doanh nghiệp có vốn đầu tư của công ty mẹ từ 76 xuống còn 42 doanh nghiệp (giảm 34 doanh nghiệp).

- Tập đoàn Than - Khoáng sản dự kiến thoái vốn tại chín doanh nghiệp. Dự kiến nguồn vốn thu được do cổ phần hóa, thoái vốn các lĩnh vực ngoài ngành và bán bớt cổ phần của Vinacomin tại một số doanh nghiệp khi thực hiện Đề án tái cơ cấu là khoảng 5.000 - 6.000 tỷ đồng.

- Tổng công ty Lương thực miền Nam cũng xây dựng kế hoạch thoái vốn 152 tỷ đồng ở tám công ty; kế hoạch thoái vốn khi tái cơ cấu tài chính và đầu tư với tổng giá trị 160 tỷ đồng.

4. Kế hoạch sắp xếp các đơn vị thành viên của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty 91

Sau khi xác định lại mục tiêu, nhiệm vụ, ngành nghề, kế hoạch tái cơ cấu tài chính, đầu tư, kế hoạch sắp xếp các đơn vị thành viên của các tập đoàn, tổng công ty cũng được điều chỉnh phù hợp với định hướng của Đề án tái cơ cấu đã được phê duyệt.

- Tập đoàn Cao su: Với nội dung tái cơ cấu của Tập đoàn, dự kiến sẽ giảm số đầu mỗi quản lý của tập đoàn hiện nay từ 168 công ty xuống còn 101 công ty, (giảm 40% về số lượng); riêng công ty mẹ số đầu mỗi quản lý trực tiếp từ 83 công ty hiện nay xuống còn 72 công ty (trong đó riêng cao su 50 công ty).

- Việc sắp xếp các đơn vị thành viên thuộc Tập đoàn Dầu khí tập trung vào việc cơ cấu lại 29 doanh nghiệp cấp II (con), 206 doanh nghiệp cấp III (cháu), doanh nghiệp cấp II không có công ty liên kết, thoái vốn tại doanh nghiệp cấp IV nhằm thu gọn đầu mỗi doanh nghiệp, tập trung vào lĩnh vực kinh doanh chính, tránh trùng lắp, cạnh tranh nội bộ. Dự kiến sau tái cơ cấu, Tập đoàn dự kiến giảm 6 doanh nghiệp cấp II, 80 doanh nghiệp cấp III và dự kiến giảm nhiều hơn nữa số doanh nghiệp cấp III theo hình thức sáp nhập, hợp nhất các doanh nghiệp cùng ngành, nghề kinh doanh, địa bàn hoạt động, không thuộc lĩnh vực kinh doanh chính.

- Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam tổ chức sắp xếp lại các đơn vị sản xuất than, cơ khí, phụ trợ theo hướng tinh gọn, giảm đầu mỗi; hình thành các tổng công ty/công ty cổ phần hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con ở các ngành, nghề phù hợp. Trên cơ sở đó, trong giai đoạn 2011-2015, Tập đoàn sẽ cổ phần hóa 8 công ty TNHH một thành viên, trong đó 1 công ty Tập đoàn nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ, sáp nhập 1, giải thể 2 và thực hiện phá sản 1 công ty.

- Tập đoàn Hóa chất đã sắp xếp lại một số công ty để tránh cạnh tranh nội bộ, giảm chi phí, nâng cao khả năng cạnh tranh. Hiện nay, Tập đoàn đang có 20 công ty con, trong đó có 8 công ty 100% vốn nhà nước, 12 công ty cổ phần, 19 công ty liên kết. Dự kiến giai đoạn 2012-2015,

Tập đoàn cổ phần hóa 6 công ty, Nhà nước giữ cổ phần chi phối và giảm số công ty liên kết xuống còn 9 doanh nghiệp; thoái hết vốn nhà nước tại 13 doanh nghiệp.

- Tổng công ty Thuốc lá cũng tổ chức lại các công ty con 100% vốn điều lệ thuộc Công ty Mẹ để thu gọn đầu mối quản lý, tập trung ngành, nghề theo khu vực địa lý; trên cơ sở đó từ 9 công ty TNHH một thành viên, tổ chức lại thành 2 doanh nghiệp.

- Tổng công ty Hàng hải Việt Nam thực hiện sắp xếp, tổ chức lại các đơn vị hạch toán phụ thuộc, doanh nghiệp thành viên để giảm từ 73 đầu mối xuống còn 37 đầu mối, dưới các hình thức: cổ phần hóa 18 đơn vị hạch toán phụ thuộc và doanh nghiệp thành viên (trong đó: 9 cảng loại I, Tổng công ty nắm giữ 75% vốn điều lệ; 7 doanh nghiệp, Tổng công ty nắm giữ trên 50% đến 65% vốn điều lệ; 2 doanh nghiệp, Tổng công ty không nắm vốn điều lệ), giải thể 2 doanh nghiệp, thoái vốn góp của Tổng công ty đã đầu tư tại 37 doanh nghiệp và thực hiện phá sản 2 doanh nghiệp.

- Đối với Tổng công ty Lương thực miền Nam, hiện nay đang có 4 công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, 12 công ty cổ phần chi phối, 15 công ty liên kết. Tổng công ty dự kiến sau tái cơ cấu sẽ còn 3 công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, 10 công ty cổ phần chi phối và 9 công ty liên kết. Dự kiến sẽ thoái toàn bộ vốn tại 18 doanh nghiệp.

Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt kế hoạch cổ phần hóa Tập đoàn Dệt May để tăng hiệu quả, thu hút thêm vốn và kinh nghiệm. Yêu cầu Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tính toán thời điểm thích hợp, chỉ đạo Tổng công ty Lương thực miền Nam xây dựng phương án cổ phần hóa, Nhà nước giữ cổ phần chi phối.

5. Tái cơ cấu nguồn nhân lực

Việc tái cơ cấu nguồn nhân lực được xây dựng căn cứ vào hiện trạng, xu hướng phát triển và nhu cầu của từng doanh nghiệp. Tái cơ cấu nguồn nhân lực tập trung vào đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ. Riêng Tổng công ty Hàng hải có kế hoạch tinh giảm biên chế, đặc biệt là lao động gián tiếp để duy trì 70% lực lượng lao động hàng hải.

Tái cơ cấu quản trị của các tập đoàn, tổng công ty nhìn chung tập trung vào sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống quy chế quản lý nội bộ, trong đó chú trọng vào xây dựng quy chế giám sát, kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật, thực hiện mục tiêu, kế hoạch và nhiệm vụ được giao; hoàn thiện bộ tiêu chuẩn định mức cho các khâu, các đơn vị làm cơ sở nâng cao năng suất, hạ giá thành sản phẩm sắp xếp lại bộ máy tổ chức quản lý điều hành; hoàn thiện quy chế về công tác cán bộ, đẩy mạnh việc đào tạo nguồn cán bộ đáp ứng yêu cầu mới.

B. Tồn tại, hạn chế

- Tiến độ sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhìn chung chậm, đặc biệt là cổ phần hoá;

- Cơ chế, chính sách đang được hoàn thiện nhưng tiến độ chưa đạt so với yêu cầu, kế hoạch đề ra;

- Việc thoái vốn đã đầu tư ra ngoài lĩnh vực kinh doanh chính và giảm vốn nhà nước tại các doanh nghiệp đã cổ phần hoá nhưng Nhà nước không cần nắm giữ chi phối hoặc không cần nắm giữ đạt kết quả chưa đáng kể;

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

III. ĐỊNH HƯỚNG, NHIỆM VỤ NĂM 2013

Trong bối cảnh tình hình kinh tế - xã hội trong nước vẫn còn nhiều khó khăn, thách thức, việc thực hiện thành công, có kết quả tái cơ cấu DNNN theo các Đề án đã được Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, ngành, địa phương phê duyệt sẽ gặp nhiều khó khăn, nhất là đối với kế hoạch thoái vốn đầu tư, tái cơ cấu tài chính và đầu tư của các doanh nghiệp này.

Tuy nhiên, Thủ tướng Chính phủ đã yêu cầu các ngành, các cấp chỉ đạo quyết liệt thực hiện tái cơ cấu DNNN theo các Đề án đã được phê duyệt, làm cơ sở để chấn chỉnh lại hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước, trong đó, sớm hoàn thiện thể chế, cơ chế, chính sách đối với tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước là một trong những nhiệm vụ cực

kỳ quan trọng. Các tập đoàn, tổng công ty nhà nước phải được cơ cấu lại, bảo đảm hoạt động tập trung, sản xuất kinh doanh có hiệu quả theo nhiệm vụ được giao, góp phần thực hiện thành công chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Các tập đoàn, tổng công ty nhà nước xây dựng kế hoạch sản xuất kinh doanh, đầu tư phù hợp và tổ chức thực hiện với mục tiêu tăng trưởng cao nhất.

Đẩy mạnh tiến độ thực hiện các dự án đang thi công; thu xếp, bố trí vốn để sớm khởi công các công trình, dự án trọng điểm, đặc biệt là các dự án điện; thu hút vốn đầu tư nước ngoài vào những công trình, dự án cần ưu tiên trong một số lĩnh vực như công nghiệp phụ trợ, công nghệ cao. Chú trọng góp phần đẩy mạnh xuất khẩu, tăng cường kiểm soát nhập siêu.

Nâng cao năng lực quản trị doanh nghiệp, kiện toàn tổ chức quản lý, ban hành các quy chế quản lý nội bộ công ty mẹ và mối quan hệ giữa các doanh nghiệp trong tập đoàn, tổng công ty. Bảo đảm tính hiệu quả đối với các dự án đầu tư phát triển. Thực hiện các biện pháp tiết giảm chi phí, hạ giá thành sản phẩm, tăng năng lực cạnh tranh, chủ động xúc tiến thương mại để tiếp cận thị trường quốc tế. Tăng cường công tác kiểm soát nội bộ, nhất là kiểm soát rủi ro tài chính để kịp thời có biện pháp phòng ngừa, hạn chế rủi ro và điều chỉnh kế hoạch sản xuất, kinh doanh cho phù hợp. Chú trọng công tác đào tạo và sử dụng cán bộ quản lý doanh nghiệp.

Những tập đoàn, tổng công ty đang có khó khăn về tài chính, một mặt cần làm rõ trách nhiệm của cán bộ quản lý có liên quan, mặt khác cần cơ cấu lại vốn, tài sản theo hướng: đánh giá thực trạng, xác định nhu cầu vốn để có cơ chế xử lý bổ sung vốn tiếp tục thực hiện các dự án đầu tư có hiệu quả, hạn chế thất thoát vốn do kéo dài thời gian dự án và cơ cấu lại tài sản bằng cách chuyển nhượng, sáp nhập các dự án, các khoản đầu tư không hiệu quả hoặc không cần thiết để tập trung nguồn lực cho hoạt động kinh doanh chính.

Chỉ đạo, thực hiện quyết liệt, để đến năm 2015, hoàn thành tái cơ cấu các tập đoàn, tổng công ty nhà nước từ cơ chế, chính sách đến thực hiện các nội dung đã được phê duyệt trong Đề án. Các tập đoàn, tổng công ty tập trung xây dựng lộ trình cụ thể để thực hiện các nội dung của Đề án đã được phê duyệt. Đến 2020, dự kiến sẽ hoàn thành việc cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước.

TÁI CẤU TRÚC KINH TẾ - CHỦ TRƯỞNG LỚN, NHỮNG ĐIỀU MONG ĐỢI VÀ NHỮNG VIỆC PHẢI LÀM

PGS.TS. Đặng Văn Thanh

Chủ tịch Hội Kế toán và Kiểm toán Việt Nam

Tái cấu trúc nền kinh tế là công việc hệ trọng và hoàn toàn không đơn giản. Vì sao phải tái cấu trúc? Thế nào là “tái cấu trúc”? Để tái cấu trúc kinh tế thì phải làm gì, làm như thế nào, nên tiếp tục như thế nào... Đây là những vấn đề được trao đổi liên tục trên nhiều diễn đàn và đang diễn ra trên thực tế. Chủ trương tái cấu trúc, chuyển đổi mô hình phát triển đã được khẳng định trong các văn kiện của Đảng cũng như của Quốc hội và Chính phủ.

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

Bốn mục tiêu thành phần của tái cơ cấu kinh tế:

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

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

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

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

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

Có thể đánh giá, đã có những khởi động và kết quả bước đầu của tái cơ cấu kinh tế. Tình trạng đầu tư nhà nước dần trải, phân tán, thiếu đồng bộ... đã được phát hiện và bước đầu có sự khắc phục. Công cuộc tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng mà trọng tâm là các ngân hàng thương mại đã được triển khai và đã có một số dấu hiệu tích cực.

Để có thể thành công trong tái cơ cấu nền kinh tế cần phải tiếp tục làm rõ và triển khai quyết liệt các công việc sau:

Trước hết, có một kế hoạch tổng thể cho tái cấu trúc cả nền kinh tế không chỉ cho một vài năm mà cho cả một giai đoạn phát triển của đất nước. Việc tập trung vào ba khâu chủ yếu là đúng và trúng, vì đó chính là những điểm yếu nổi trội và cần thiết trong giai đoạn hiện nay. Nhưng nếu chỉ có vậy thì chưa đủ, bởi vì, trước mắt và nhìn về lâu dài thì nền kinh tế nước ta còn nhiều điểm yếu khác như tăng trưởng chủ yếu dựa vào vốn và lao động giản đơn, năng suất lao động xã hội, chất lượng đầu tư và hiệu quả thấp, phát triển thiếu bền vững, nền kinh tế còn chứa

đựng nhiều yếu tố bất ổn mang tính vĩ mô kéo dài và khá nặng, cơ cấu kinh tế lạc hậu và chậm đổi mới, phát triển kinh tế phụ thuộc quá nhiều vào bên ngoài... Những vấn đề này không được quan tâm giải quyết một cách đồng bộ sẽ không tạo lập được mô hình phát triển hợp lý và có hiệu quả cả trong trước mắt và lâu dài.

Thực hiện tái cơ cấu kinh tế có nghĩa là ít nhất trong một số năm trước mắt, các nguồn lực xã hội phải được phân bổ lại trên quy mô lớn, và kết quả của quá trình nói trên có thể chỉ phát huy tác dụng trong trung hạn. Điều đó có nghĩa là trong những năm trước mắt, tốc độ tăng trưởng kinh tế có thể không cao, thậm chí thấp hơn so với nhiều năm trước đây. Đây là thách thức không nhỏ trong bối cảnh tư duy, quán tính theo đuổi tốc độ và cách thức tăng trưởng theo chiều rộng, tăng trưởng nóng vẫn còn khá phổ biến, nhất là ở các cấp chính quyền địa phương. Cho đến nay, những thay đổi để chuyển dần sang mô hình tăng trưởng mới, tăng trưởng theo chiều sâu là chưa thực sự rõ nét.

Đó là chưa kể những căn bệnh mà Hội nghị Trung ương Đảng 3,4 khóa XI đã chỉ ra. Ngoài ra, ba khâu đột phá chiến lược mà Đại hội XI đã xác định (thể chế, nguồn nhân lực và kết cấu hạ tầng) cũng cần gắn với quá trình tái cấu trúc nền kinh tế trong phát triển trung hạn và dài hạn.

Thứ hai, sự tham gia tích cực chủ động của mọi lực lượng trong nền kinh tế. Để tái cấu trúc kinh tế thành công đòi hỏi sự vào cuộc không chỉ của Đảng, Quốc hội và Chính phủ mà cần có sự tham gia một cách tích cực nhất của mọi chủ thể, mọi doanh nghiệp trong nền kinh tế.

Tái cơ cấu kinh tế có thể tác động không thuận đến một số nhóm người có liên quan, làm phát sinh một số chi phí xã hội cần được bù đắp. Kết quả của tái cơ cấu kinh tế có thể thu hẹp quy mô đầu tư, sản xuất một số ngành, một số vùng và có thể tạo điều kiện cho các vùng, các ngành khác có tiềm năng hơn sẽ được mở rộng và phát triển. Trong giai đoạn đầu của tái cơ cấu, nếu làm quyết liệt sẽ có hàng nghìn dự án đầu tư, nhất là đầu tư từ ngân quỹ nhà nước phải đình hoãn; hàng chục nghìn doanh nghiệp, nhà đầu tư có liên quan sẽ bị thua lỗ, một phần vốn đầu

tư của họ có thể không thu hồi được; nhiều doanh nghiệp có liên quan phải đóng cửa, giải thể hoặc phá sản; một số lao động tạm thời bị mất việc, giảm việc làm và phải chuyển đổi kỹ năng lao động; một số địa phương có thể phải thay đổi lại định hướng và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội với những phí tổn không nhỏ. Cần có một kế hoạch tổng thể từ Nhà nước Trung ương. Trên cơ sở đó các các ngành, các địa phương và các doanh nghiệp chủ động triển khai, tránh những lúng túng hoặc tình trạng mỗi nơi làm một kiểu và điều đó sẽ dẫn tới một mô hình phát triển méo mó. Nói một cách khác, cần có sự phân vai rõ ràng, phân việc và trách nhiệm rành mạch giữa Chính phủ, các địa phương và các doanh nghiệp sẽ hiệu hơn.

Thứ ba, cần có các giải pháp kinh tế - tài chính đồng bộ, gắn kết và hữu hiệu hơn nữa để làm đòn bẩy thúc tái cấu trúc kinh tế, thúc đẩy các doanh nghiệp ổn định phát triển và đi theo hướng mong muốn. Bởi vì nói cho cùng mô hình phát triển kinh tế của đất nước tùy thuộc khá lớn vào hành vi và trách nhiệm của các doanh nghiệp. Chính phủ đã đưa ra một số giải pháp như thuế, phí, lãi suất, khoan nợ, giảm nợ, cơ cấu lại nợ, mua lại nợ đối với doanh nghiệp, nhà đầu tư, hỗ trợ đào tạo, đào tạo lại và chuyển đổi nghề nghiệp đối với người lao động... Mặc dù, những giải pháp kinh tế tài chính là chưa đủ, nhưng nếu các giải pháp đã đưa ra được thực hiện một cách đồng bộ sẽ góp phần bù đắp hợp lý lợi ích chính đáng cho các bên có liên quan, nhất là nhóm những người lao động, nhóm những người yếu thế, dễ bị tổn thương khác.

Có thể nói, các nhóm giải pháp chủ yếu cho tái cơ cấu đã được đưa ra, nhưng còn thiếu có sự gắn kết, chưa đảm bảo sự đồng bộ giữa các đề án tái cơ cấu các ngành, lĩnh vực và thiếu các giải pháp đối với vấn đề xã hội, môi trường. Cần quan tâm đến các giải pháp về mặt xã hội và bảo vệ môi trường để đảm bảo phát triển kinh tế bền vững. Cần xây dựng một hệ thống chính sách để tập trung thực hiện ba đột phá: về thể chế, nguồn nhân lực và cơ sở hạ tầng. Trên cơ sở đó, triển khai các đề án thành phần theo ngành, lĩnh vực, vùng, xác định rõ thứ tự ưu tiên, chủ thể thực hiện và lộ trình thực hiện tái cơ cấu bao gồm những ngành,

lĩnh vực trọng điểm, cần thực hiện trước, những ngành, lĩnh vực thực hiện sau hoặc thực hiện đồng thời, có bước đi hợp lý tránh gây đột biến lớn với khung thời gian cụ thể là đến năm 2020.

Thứ tư, gắn tái cấu trúc kinh tế của Việt Nam trong bối cảnh tái cấu trúc kinh tế toàn cầu. Hội nhập kinh tế thế giới đã và đang đòi hỏi mỗi quốc gia phải phát triển và hành động theo chuẩn mực và cam kết quốc tế. Khi triển khai tái cơ cấu nền kinh tế cần quan tâm tới quá trình tái cấu trúc đang diễn ra trong nền kinh tế toàn cầu, tránh những lệch pha không đáng có. Ví dụ ta còn đang phải gồng mình chuyển từ công nghiệp gia công sang chế biến và chế tạo thì đi đôi với nền kinh tế tri thức, thiên hạ đang chuyển sang nền kinh tế xanh; nếu ta không bắt nhịp kịp thì sản phẩm làm ra sẽ khó tiêu thụ vì không đáp ứng được đòi hỏi của xu hướng mới.

Thứ năm, tìm ra được nguồn lực cần thiết để tiến hành tái cấu trúc vì để tái cấu trúc cả một nền kinh tế là khá tốn kém. Cần phải thống nhất về nhận thức, tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng không phải là gói cứu trợ nền kinh tế để vượt qua khủng hoảng. Do đó, xét trên tổng thể, tái cấu trúc nền kinh tế, không làm tiêu hao nguồn lực của xã hội. Tuy nhiên, đối với tái cơ cấu trên một số lĩnh vực và một số bên có liên quan, có thể phát sinh chi phí nhất định. Trước mắt đó là biện pháp và nguồn lực cho xử lý nợ xấu và hàng tồn đọng, hai nút thắt lớn của pháp triển kinh tế. Hơn nữa, muốn đổi mới được công nghệ để có nền kinh tế có hiệu quả và năng suất cao rất cần phải có đủ nguồn lực. Muốn có hiệu quả thì phải giảm nhân công, lấy quỹ nào để đào tạo lại hay trợ giúp người lao động. Mọi công việc đều cần đến nguồn lực tài chính và nguồn nhân lực. Lẽ tất nhiên phải động viên và huy động nguồn lực toàn xã hội, cần có cơ chế, chính sách khuyến khích và huy động.

Trong giai đoạn hiện nay, thể chế kinh tế thị trường còn ở trình độ thấp, môi trường kinh doanh còn chứa đựng nhiều rủi ro và bất ổn... sẽ làm phát sinh rào cản đối với huy động, chuyển dịch và phân bổ nguồn lực xã hội theo các yêu cầu của tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình

tăng trưởng. Tuy nhiên, nguồn lực và tiềm năng kinh tế lớn được tích lũy qua thời kỳ đổi mới và phát triển kinh tế với quy mô tới hàng trăm tỷ USD. Vấn đề quan trọng là phải tạo sự đồng thuận xã hội về yêu cầu tái cơ cấu nền kinh tế.

Về chi phí cho tái cơ cấu kinh tế cần được tính toán kỹ mức độ chi phí và nguồn lực. Cần phân tích kỹ mối quan hệ lợi ích và chi phí khi thực hiện các giải pháp, trong đó xác định những nội dung cần ưu tiên thực hiện, tính toán cả chi phí xã hội, môi trường, an ninh, quốc phòng, đối ngoại.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ HIỆN TRẠNG TỔ CHỨC VÀ TÁI CẤU TRÚC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Đ/c Vũ Hoài Bắc

Chuyên gia tư vấn quản trị

Chủ tịch kiêm Tổng Giám đốc Công ty Tư vấn GHC

Giáo sư Douglas Coulter, Giám đốc điều hành quỹ Open Minds Foundation, nguyên giảng viên trường Đại học Harvard, cho rằng: “Doanh nghiệp chủ động tái cơ cấu sẽ đem lại hiệu quả cao và sẽ thất bại nếu không có điều kiện nào để đảm bảo cho việc thành công, hay chỉ thấy nguy cơ mới tiến hành tái cơ cấu trong vội vã”¹²⁶.

Đối với thực tế của các Doanh nghiệp nhà nước (DNNN) của Việt Nam, việc tái cấu trúc nên lưu ý đến những vấn đề gì về hiện trạng và tiến hành tái cấu trúc như thế nào sẽ được tác giả thảo luận trong bài viết này.

I. THỰC TRẠNG CỦA CÁC DNNN

Theo quyết định số 929/QĐ-TTg về phê duyệt đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty Nhà nước giai đoạn 2011-2015” có quy định: “Tái cơ cấu Tập đoàn, Tổng công ty Nhà nước một cách toàn diện từ mô hình tổ chức, quản lý, nguồn nhân lực, ngành nghề sản xuất kinh doanh, chiến lược phát triển, đầu tư đến thị trường và sản phẩm. Tổ chức lại một số Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty Nhà nước cho phù hợp với thực trạng và yêu cầu, nhiệm vụ”.

Bộ Tài Chính cũng đã có công văn số 10800/BTC-TCDN về việc triển khai thực hiện quyết định số 929/QĐ ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên cho đến nay vẫn chưa tạo chuyển biến đáng kể,

¹²⁶<http://vnmedia.vn/NewsDetail.asp?NewsId=307999&CatId=26>.

chưa thiết lập được một khung hành động và lộ trình liên kết hành động gồm các bước, các cấu trúc để tạo ra những hiệu quả thiết thực.

Quá trình tái cơ cấu DNNN sẽ gắn liền với việc triển khai chi tiết hơn nữa về đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế. Tác giả bài viết này hoàn toàn nhất trí với các trọng tâm của đề án tổng thể và mong muốn đề án sẽ tính đến những giải pháp khả thi, cụ thể cho việc hồi phục trở lại niềm tin và sự năng động của khu vực tư doanh, đặc biệt là nhóm doanh nghiệp vừa và nhỏ, giúp đảm bảo việc làm và thu nhập cho toàn xã hội. Sự hồi sinh của khu vực này sẽ góp phần thiết yếu vào sự ổn định chung, tạo đà phát triển cho các DNNN và tạo điều kiện thuận lợi cho tiến trình tái cấu trúc.

Trong tiến trình cải cách tổng thể, tác giả bài viết đề xuất việc xem xét cải cách triệt để các thiết chế xã hội có liên quan, chú trọng phát triển hài hòa văn hóa xã hội trong khi thực hiện những mục tiêu định lượng, định hình về triển vọng phát triển dài hạn của quốc gia. Tác giả cũng xin lưu ý, mọi nỗ lực cải cách cần phải gắn liền với những cải cách thể chế một cách kịp thời, hiệu quả, và có tính thực tiễn để tạo nền tảng vững chắc cho những thành quả dài hạn.

Với hiện trạng kinh tế-xã hội và các đặc thù của Việt Nam, trong giai đoạn hiện nay, tác giả bài viết cho rằng thành phần kinh tế nhà nước, nòng cốt là DNNN, cần tiếp tục đóng vai trò chủ đạo trong nền kinh tế. Tuy nhiên, vai trò này cần được tái khẳng định và xác lập trong ngữ cảnh mới, với các trọng tâm, chiến lược mũi nhọn cùng với các tiêu chuẩn và thước đo cụ thể... Tất cả những vấn đề này cần được đề cập rõ ràng trong đề án tái cấu trúc tổng thể nền kinh tế.

Trong khuôn khổ của bài viết này, tác giả sẽ chỉ xin tập trung vào việc khái quát một số thực trạng DNNN, gắn liền với tiến trình tái cơ cấu doanh nghiệp đã và đang tiếp tục diễn ra hiện nay.

1. Cơ cấu tổ chức

Nhìn chung, mô hình tổ chức ở nhiều DNNN khó mang đầy đủ đặc thù kinh doanh cạnh tranh, bởi phải vận hành theo quy định nhà nước, tính cạnh tranh kinh doanh chưa cao. Kể cả sở hữu 100%, chi phối, hay

liên kết, các quy định và cách vận hành công ty nhà nước vẫn áp đặt, trong đó có yếu tố chính trị, cộng đồng, yêu cầu công ích, lợi ích quốc gia, chính phủ, an ninh, quốc phòng.

Mô hình tổ chức thường không có điểm nhấn tập trung, chưa cấu trúc tổ chức theo các lĩnh vực, hoặc đặt các lĩnh vực hoạt động kinh doanh chưa hiệu quả vào vị trí phải thay đổi, thậm chí loại bỏ khi ảnh hưởng không tốt đến vị thế của doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, ở nhiều DNNN, mô hình tổ chức thường có xu hướng dàn hàng ngang, không rõ cấu trúc nhóm. Các phòng/ban thành lập theo thời gian và không phân biệt nhóm phòng/ban có liên kết, không gắn với chiến lược phát triển và không chỉ rõ cách phân bổ nguồn lực ưu tiên hay không ưu tiên.

Mô hình tổ chức không chỉ rõ tương tác gắn kết các khối chức năng và khó đạt đến hiệu quả hoạt động nếu chỉ đơn thuần là sơ đồ các khối chức năng. Trước khi giao trách nhiệm cho một cá nhân cụ thể nào, cần hoạch định rõ cấu trúc cơ sở và cấu trúc linh hoạt của mô hình tổ chức, nghĩa là chỉ rõ phòng/ban nào nhất định phải có, phòng/ban nào nên có và nên được tổ chức theo nhóm để phối hợp và được chỉ đạo tốt. Giao nhóm phòng ban cho cá nhân cụ thể là để thúc đẩy phối kết hợp và vận dụng năng lực cá nhân đó.

Mô hình tổ chức thiếu trọng tâm chiến lược và cơ chế kiểm soát, chưa có đủ thông tin về hai lĩnh vực đặc biệt quan trọng cho kinh doanh cạnh tranh: (1) trách nhiệm hoạch định chiến lược phát triển và duy trì vị thế chiến lược được trao cho ai, chức năng nào và làm như thế nào, và (2) chưa nhìn thấy hệ thống kiểm soát nội bộ đảm bảo phòng chống rủi ro kinh doanh riêng biệt.

Ngoài ra, cũng cần thấy rõ những bất cập ở nhiều DNNN về chức năng nhiệm vụ, đó là:

- Không nêu rõ giá trị công việc phòng/ban chức năng khi hoàn thành sẽ đưa lại cho doanh nghiệp giá trị gì để có thể lượng hóa thành chỉ tiêu giám sát, đánh giá mức độ hoàn thành;

- Không thấy ủy quyền phòng/ban chức năng quyết định cái gì khi “tham mưu”, “giúp việc” lãnh đạo cấp cao điều hành;
- Không quy định phòng/ban chức năng chịu trách nhiệm giải trình về cái gì cụ thể trong công việc “tham mưu”, “giúp việc” lãnh đạo điều hành một hay nhiều lĩnh vực. Nói theo cách khác, nếu không hoàn thành công việc trong lĩnh vực chức năng thì điều gì sẽ xảy đến với phòng/ban, cá nhân phụ trách hay cá nhân nào khác?;
- Không rõ đánh giá mức độ hoàn thành công việc “tham mưu” và “giúp việc” lãnh đạo điều hành một/nhiều lĩnh vực chức năng như thế nào? Cơ chế nào điều chỉnh các hành vi này để mọi người cùng hoàn thành và hoàn thành tốt?

Nhóm nhiệm vụ mỗi phòng/ban chức năng chủ trì thực hiện thường là một danh sách khá dài, nhưng các nhiệm vụ liệt kê không phân biệt rạch ròi theo lĩnh vực chức năng, nên không biết liệt kê như vậy đã đủ hay còn thiếu nhiệm vụ nào khác.

STT	Đặc điểm cơ cấu tổ chức	Tỷ lệ % đồng ý
1	Cồng kềnh, thừa nhân sự, nhiều vị trí không cần thiết	88,90%
2	Gọn nhẹ, hiệu quả	28,86%
3	Cần bổ sung chức năng nhiệm vụ của các phòng/ban được rõ ràng hơn	46,27%
4	Cần bổ sung thêm chức năng nhiệm vụ các ban để phát huy trí tuệ tập thể, tận dụng tối ưu năng suất lao động	76,28%
5	Có cấu trúc và quy trình kiểm soát tốt. Mọi quy trình đều được xây dựng và chính thức hóa thành văn bản	16,7%

Nguồn: “Trích kết quả khảo sát một DNN - GHC”

2. Con người

Trong quá trình tái cơ cấu, việc sắp xếp lại lao động nảy sinh rất nhiều vấn đề bất cập. Một lãnh đạo doanh nghiệp nhà nước chia sẻ “*Khi chúng tôi tiến hành sắp xếp, giảm biên chế thì có một thực tế là phần lớn những người xin nghỉ lại là những lao động có khả năng xin việc tại công ty khác. Trong khi những người ở lại chưa chắc doanh nghiệp đã cần giữ*”.

Ở nhiều DNNN, hệ thống quản trị nhân sự có cấu trúc hội đủ các chức năng bao gồm tuyển dụng, đào tạo, đánh giá, đãi ngộ nhưng chỉ hoạt động mang tính hình thức và thiếu công cụ triển khai thực tế. Nhiều hệ thống quản trị nhân sự tại các DNNN còn thiếu hệ thống mô tả công việc theo vị trí, dẫn tới tính hình thức và trì trệ trong vận hành của toàn bộ hệ thống.

Cách tổ chức và điều hành bộ máy quản trị nhân sự của DNNN vừa chồng chéo, vừa tách biệt trong tác nghiệp nên khó khai thác tối đa kết quả chuyên môn giữa các Phòng/ Ban. Vấn đề quản trị nguồn nhân lực, nhìn chung, vẫn còn mang nặng tính hành chính, thiếu tính chiến lược và liên tục là bài toán phức tạp của các nhà quản lý.

Vai trò định hướng chiến lược, tư vấn và giám sát triển khai chiến lược của bộ máy quản trị nhân sự rất mờ nhạt: các đối tác (bao gồm các phòng/ ban chuyên môn khác và các đơn vị thành viên) không cảm nhận được hoặc cảm nhận được rất ít vai trò này của phòng/ban tổ chức nhân sự. Điều này xuất phát từ thực tế là hầu hết các biểu hiện về vai trò định hướng chiến lược của bộ máy quản trị nhân sự mới dừng ở mức ghi nhận trên văn bản, nhận thức của mỗi cá nhân mà chưa chuyển hóa thành dạng hành động liên tục, mạnh mẽ nhằm tạo ra các kết quả. Điều này dẫn đến sự thiếu hụt trong xác định đầu ra của toàn bộ các chức năng được giao phó. Một số bất cập cụ thể như sau:

1.1. Hệ thống tuyển dụng

- Tuyển dụng không gắn thiết thực với chiến lược kinh doanh;
- Cơ cấu nhân sự chưa hiệu quả;
- Định biên công kênh;
- Có nhiều hình thức và tiêu chuẩn tuyển dụng, chưa tạo ra sự công bằng và cạnh tranh trong tuyển dụng;
- Tiêu chuẩn tuyển dụng chung chung, chú trọng vào bằng cấp và thâm niên, bỏ quên các yếu tố về kỹ năng, phẩm chất.

1.2. Hệ thống đào tạo

- Đào tạo không gắn kết với mục tiêu chiến lược của tổ chức;

- Phân tích nhu cầu đào tạo dựa trên so sánh năng lực cá nhân với yêu cầu của công việc được phân công, chưa phải là yêu cầu của vị trí;
- Xu hướng đáp ứng nhu cầu đào tạo cá nhân (tôi thiếu) hơn là nhu cầu đào tạo do yêu cầu của vị trí (tổ chức thiếu);
- Thiếu sự phân tích, đánh giá định kỳ về khoảng thiếu hụt giữa yêu cầu công việc và năng lực của người đảm nhận vị trí;
- Đánh giá hiệu quả sau đào tạo mang tính hành chính hơn là tập trung xác định hiệu quả của hoạt động đào tạo.

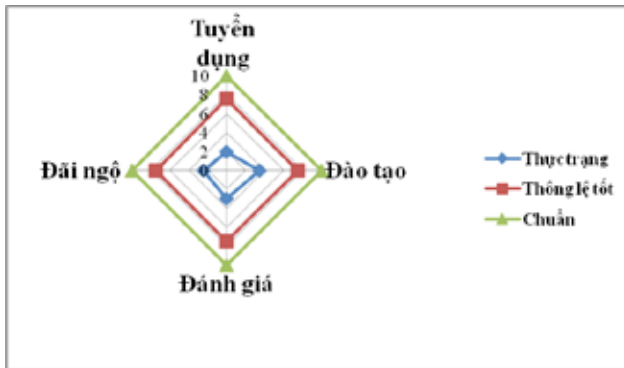
1.3. Hệ thống đánh giá mức độ hoàn thành công việc

- Đánh giá dựa trên kết quả thực hiện các nhiệm vụ theo phân công lãnh đạo, không phải dựa trên yêu cầu công việc của vị trí (không có chuẩn);
- Hệ thống đánh giá thiên về trung bình chủ nghĩa;
- Đánh giá chưa gắn với đãi ngộ để tạo ra đòn bẩy hai chiều;
- Công cụ đánh giá định tính (phụ thuộc vào Trưởng đơn vị);
- Hệ thống đánh giá mang tính hình thức do kết quả đánh giá chưa khách quan và chính xác (thiết kế công cụ và triển khai công cụ chưa đạt chuẩn) nên chưa phục vụ hiệu quả cho mục đích đãi ngộ (xu hướng trung bình chủ nghĩa), phát triển nhân lực (bổ nhiệm thăng tiến), thanh lọc tạo tính cạnh tranh cao cho nguồn nhân lực (không có sa thải).

1.4. Hệ thống đãi ngộ

- Hệ số tiền lương không dựa trên kết quả định giá giá trị công việc dẫn đến việc không tạo công bằng nội bộ và cạnh tranh thị trường;
- Cơ chế tăng lương thiếu linh động, dựa trên thâm niên và bằng cấp;
- Kết quả đánh giá hoàn thành công việc “dĩ hòa vi quý” tạo ra tính bình quân, cào bằng trong phân phối đãi ngộ;
- Cơ chế phân phối thu nhập không tương ứng với mức độ trách nhiệm và đóng góp của người lao động.

Mô hình hóa hiệu quả quản trị nhân sự tại một DNNN



Nguồn: Trích kết quả khảo sát một DNNN - GHC.

3. Văn hóa

Nhiều doanh nghiệp Việt Nam đã/đang quan tâm xây dựng văn hoá doanh nghiệp (VHDN). Học tập VHDN tiên tiến nước ngoài cũng trở thành hiện tượng tư duy mới. Lịch sử VHDN ở các quốc gia Châu Á như Nhật Bản, Hàn Quốc cho thấy VHDN phải bám sâu vào nền văn hóa dân tộc mới phát huy được tối đa hiệu quả. VHDN tổng hòa quan niệm giá trị, tiêu chuẩn đạo đức, triết lý kinh doanh, quy phạm hành vi, ý tưởng kinh doanh, phương thức quản lý và quy tắc chế độ toàn thể thành viên chấp nhận, tuân theo. VHDN lấy việc phát triển toàn diện con người làm mục tiêu cuối cùng. Cốt lõi của VHDN là tinh thần doanh nghiệp và quan điểm giá trị của doanh nghiệp. VHDN là phát triển tư tưởng quản lý doanh nghiệp hiện đại, thể hiện sự chuyển dịch chiến lược phát triển kỹ thuật nhằm tạo nên những sản phẩm hàm chứa hàm lượng văn hóa cao. Bởi thế, có thể coi VHDN là yếu tố tối quan trọng của thực tiễn doanh nghiệp đương đại. Bản chất VHDN là đối nội phải tăng cường tiềm lực, quy tụ được sức sáng tạo của công nhân viên chức, khích lệ họ sáng tạo ra nhiều lợi nhuận cho doanh nghiệp; đối ngoại phải được xã hội chấp nhận.

Xét trên phương diện văn hóa, nhìn chung văn hóa của các DNNN nặng về tình, gia đình chủ nghĩa. Tư tưởng thủ thế, ngại va chạm là phổ biến. Ở nhiều DNNN, người lao động ít khi bộc lộ đúng suy nghĩ thật của mình.

Sự quan tâm đến con người được thể hiện thông qua thỏa ước lao động tập thể, đảm bảo quyền lợi cho người lao động. Ở một số DNNN, mọi người sống với nhau như một gia đình. Tuy nhiên, nhìn chung sự phối hợp liên chức năng là chưa tốt, có chú trọng vào các mối quan hệ và việc duy trì sự ổn định nội bộ lâu dài nhưng nguyên tắc phối hợp chủ yếu là theo sự chỉ đạo của cấp trên. Mức độ phối hợp chưa chủ động, phụ thuộc vào yếu tố cá nhân và yếu tố quan hệ.

Ở nhiều DNNN, vẫn tồn tại quá nhiều thủ tục hành chính, giấy tờ, có tính chồng chéo, dẫn đến việc thông tin không nhất quán. Các quy chế và nội quy của cơ quan không phải luôn luôn là hợp lý và dễ thực hiện. Các văn bản hướng dẫn nghiệp vụ chưa rõ ràng và đủ mức chi tiết cần thiết để hướng dẫn thực hiện. Bên cạnh đó, nhiều DNNN còn tồn tại hiện tượng ban hành văn bản hướng dẫn mà như không hướng dẫn đối với các vấn đề nhạy cảm, nguyên nhân là không muốn va chạm hoặc không muốn rủi ro.

Phong cách quản lý ưu tiên duy trì ổn định nội bộ, hướng đến sự hòa hợp, các quyết định đưa ra nhằm ổn định các mối quan hệ, cố gắng hướng mọi người đến sự hòa hợp, nhất trí với các hoạt động của doanh nghiệp. Tuy nhiên, tính khuyến khích sáng tạo, chấp nhận thử thách và thường xuyên đổi mới khá thấp.

Cấu trúc kiểm soát còn mang tính hình thức. Việc đánh giá hoạt động và kiểm soát chưa gắn với các mục tiêu, chưa khuyến khích tinh thần cạnh tranh, năng động và chủ động; còn mang nặng tính hình thức, kỷ luật không quyết liệt, mạnh mẽ.

Ý thức về chiến lược và cạnh tranh không rõ ràng và không đủ mạnh mẽ. Các tuyên ngôn về tầm nhìn, sứ mệnh, chiến lược, mục tiêu của DNNN dường như mới chỉ dừng lại ở tuyên ngôn để nói trước công chúng mà chưa đi được vào đời sống, nhận thức và quyết tâm của đội ngũ cán bộ DNNN, càng chưa biến được thành động lực phấn đấu của mỗi người DNNN. Ở nhiều DNNN, tư duy về cạnh tranh vẫn chỉ dừng lại ở lời nói chứ chưa đi vào hành động của mỗi người. Điều này chi phối rất nhiều đến các giá trị văn hóa của DNNN.

STT	Đặc điểm văn hóa	Tỷ lệ % đồng ý
1	Có không khí gần gũi giống một gia đình lớn và mọi người quan tâm chia sẻ với nhau	44,4
2	Hoạt động rất năng động, mọi người sẵn sàng chấp nhận rủi ro và đương đầu với thử thách	7,4
3	Duy trì sự ổn định nội bộ, các quyết định đưa ra nhằm ổn định các mối quan hệ	38,2

Nguồn: Trích báo cáo khảo sát một DNNN - GHC

II. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN LƯU Ý TRONG QUÁ TRÌNH TÁI CẤU TRÚC

Việc chủ động tái cơ cấu doanh nghiệp cần phải dựa trên thực trạng của doanh nghiệp và giải quyết các vấn đề then chốt, tạo nền tảng cho doanh nghiệp hoạt động hiệu quả. Vì vậy, các DNNN nên lưu ý đến các vấn đề sau:

Thứ nhất, doanh nghiệp cần phải chú trọng đến mô hình tổ chức bởi mô hình tổ chức thực chất là cách tập hợp, phân bổ các nguồn lực để thực hiện chiến lược được xây dựng cho từng giai đoạn, dựa trên nội dung của tầm nhìn, sứ mệnh. Mô hình tổ chức luôn có tính giai đoạn và sẽ thay đổi theo định hướng hoạt động, theo quyết định phân bổ nguồn lực và theo năng lực lãnh đạo. Mô hình tổ chức vì vậy rất cần linh hoạt. Cần thiết lập hệ thống kiểm soát nội bộ thật tốt để đảm bảo hạn chế rủi ro và đảm bảo mọi thay đổi cần thiết không làm xáo trộn tổ chức. Các tập đoàn vốn vẫn dựa vào hệ thống các quy định của Nhà nước, của Chính phủ, của các Bộ, ngành chủ quản và liên quan cho hoạt động của một DNNN. Điều này sẽ còn tiếp tục một thời gian dài nữa. Có thể cân nhắc tiến thêm một bước quyết định một hệ thống riêng của mình. Tuy nhiên, để thích ứng tốt với đòi hỏi mới, không mâu thuẫn với những gì quy định ở trên mà chỉ làm tốt hơn lên, mang tính hành động hướng đích hơn, cho cả hai mục đích hoạt động thì mô hình tổ chức phải làm rõ đâu là cấu trúc nền, đâu là trọng tâm công việc để chiến lược phát triển có thể triển khai tốt.

Thứ hai, quản trị nhân sự cần đưa lại bốn giá trị cho doanh nghiệp: (1) đảm bảo nguồn nhân lực chất lượng đủ tốt để hoạt động kinh doanh đạt mục đích; (2) đảm bảo đánh giá đúng để đãi ngộ hợp lý, đủ công bằng, trong đó đảm bảo mức thu nhập thực đủ để động viên nhân lực; (3) đảm bảo giám sát hiệu quả sử dụng nhân lực; và (4) đóng góp duy trì phát triển văn hóa tổ chức qua các hoạt động liên quan đến năng lực, quyền lợi và tâm lý nguồn nhân lực.

Năng lực nguồn nhân lực và hiệu quả sử dụng nhân lực, với đặc thù của DNNN có hai trọng trách tương như khác biệt nhưng bổ trợ cho nhau: phục vụ lợi ích quốc gia và kinh doanh, vấn đề cần thiết đặt ra rõ nét hơn, để có thể đánh giá tốt hơn, để có thể hậu đãi tốt hơn.

Vị trí quản trị cần đòi hỏi lao động chất lượng cao để trưởng thành từ quản trị đến điều hành. Vì vậy, DNNN nên coi trả lương là đầu tư để có được nhân lực mạnh trong hiện tại và tương lai. Mạnh dạn nâng mức lương cơ bản lên cao để thu hút người có năng lực, nhưng đòi hỏi cao và giám sát và đánh giá công việc rõ ràng và khách quan.

Chính sách lương cũng nên dành một phần phù hợp của quỹ lương để phân biệt hợp lý theo chức vụ, khuyến khích học, học vị gắn với hiệu quả và cho thấy sự khác biệt và tôn trọng quyền lực thể hiện bằng chính sách lương trả theo vị trí công tác có khác biệt sẽ khuyến khích được người lao động làm việc, họ sẽ thấy thỏa mãn hơn. Ngoài ra, chính sách lương cần hài hòa, cân bằng. Các vị trí gần nhau cần có một sự cân bằng về mức lương. Trả lương phù hợp có tác dụng nâng cao năng suất và chất lượng lao động, giúp thu hút và duy trì được những cán bộ, nhân viên giỏi.

Các yếu tố cần nghiên cứu và cân nhắc kỹ lưỡng:

- Mặt bằng lương chung của xã hội của ngành và khu vực: sức ép cạnh tranh các yếu tố đầu vào mà nhân lực luôn luôn là yếu tố quan trọng nhất. Phải xác định được mặt bằng mức lương bình quân của các vị trí lao động trong cùng ngành và trong cùng khu vực địa lý;

- Quy định của pháp luật, chính phủ, cơ quan chủ quản: Tìm hiểu tuân thủ đúng các quy định của pháp luật về các vấn đề lao động trước khi xây dựng cơ chế trả lương là việc làm bắt buộc;

- Chính sách phát triển nhân lực: phải xác định rõ doanh nghiệp cần những loại lao động nào và bao nhiêu, cần họ cống hiến cái gì và như thế nào, và doanh nghiệp sẽ làm gì để có những loại hình lao động đó;

- Tính chất đặc thù công việc và mức độ ưu tiên đối với các vị trí chức danh: liệt kê và sơ bộ phân loại lao động của doanh nghiệp theo đặc thù công việc và yêu cầu năng lực, trình độ khác nhau; xác định loại lao động hay nhóm vị trí chức danh then chốt trong doanh nghiệp chịu sự cạnh tranh lớn nhất từ thị trường lao động và cần mức độ ưu tiên thích đáng; phân loại các nhóm có vị trí, tính chất công việc, mức độ trách nhiệm khác nhau để trả lương khác nhau;

- Cách thức tính trả lương: cân nhắc trả lương cứng hoặc khoán, hoặc cả hai. Lương cứng cố định trả hàng tháng tương ứng với vị trí chức danh công việc. Lương khoán trả trên khối lượng, số lượng và chất lượng công việc hoàn thành. Lương cứng tạo yên tâm ổn định trong công việc và cuộc sống, để toàn tâm, toàn ý với công việc. Lương khoán tạo động lực khuyến khích, phát huy tối đa năng lực của từng người, đo đếm dễ dàng và gắn liền với kết quả lao động thông qua căn cứ khoán;

- Trả lương theo từng vị trí và hiệu quả công việc: mỗi việc một hệ số lương khác nhau, theo tính chất, hàm lượng chất xám và hao tổn kỹ thuật chuyên môn cấu thành. Làm việc nào thì hưởng lương việc đó. Nếu việc ít, tải ra nhiều người thì thủ trưởng cơ quan phải chịu trách nhiệm về sự dôi dư đó (không nên áp dụng chế độ “khoán lương”).

Thứ ba, xây dựng văn hóa doanh nghiệp cần chú ý đồng bộ các phương diện sau:

- a) Biến quan niệm lấy con người làm gốc thành hành động, bao gồm:
- Bồi dưỡng tinh thần trách nhiệm, phát huy tính tích cực, chủ động;
 - Bồi dưỡng quan điểm giá trị doanh nghiệp và tinh thần doanh nghiệp để trở thành động lực nội tại khích lệ tất cả phấn đấu;
 - Đào tạo và phát triển, tạo không khí văn hóa doanh nghiệp để nâng cao tổ chất văn hóa và trình độ nghiệp vụ;

- Thường, phạt hợp lý, quản lý dân chủ khiến cho những người có cống hiến đều được tôn trọng và được hưởng lợi ích vật chất xứng đáng với công sức mà họ đã bỏ ra.

b) Biến quan niệm hướng tới thị trường thành hành động. Doanh nghiệp tự chủ, nhanh chóng hình thành quan niệm thị trường linh động, sát với thực tiễn. Tất cả hướng tới việc tăng cường sức cạnh tranh, giành thị phần cho doanh nghiệp. Cần phải coi nhu cầu thị trường là điểm sản sinh và điểm xuất phát của VHDN.

c) Biến quan niệm khách hàng là trên hết thành hành động. Doanh nghiệp hướng ra thị trường là hướng tới khách hàng. Lấy khách hàng làm trung tâm, cụ thể:

- Căn cứ yêu cầu và ý kiến của khách hàng để khai thác sản phẩm mới và cung cấp dịch vụ chất lượng cao;

- Tư vấn cho khách hàng, cùng với việc nâng cao chất lượng phục vụ để tăng cường sức mua;

- Phục vụ là thứ nhất, doanh lợi là thứ hai;

- Tăng cường ý thức đạo đức chung, quan tâm đến an sinh xã hội.

d) Biến tinh thần trách nhiệm xã hội thành hành động. Cần xem việc thực hiện các trách nhiệm xã hội là vấn đề chiến lược, nằm trong tổng thể chiến lược của doanh nghiệp. Cách thức và phương pháp thực hiện trách nhiệm xã hội cần đảm bảo thể hiện đúng tinh thần tri ân xã hội, phản ánh tốt nhất giá trị cốt lõi của doanh nghiệp trong sự phát triển của cộng đồng và xã hội.

III. KHUYẾN NGHỊ VÀ ĐỀ XUẤT

Việc tái cơ cấu sẽ được tiến hành chủ yếu dựa trên nội lực của doanh nghiệp (với sự hỗ trợ của tư vấn bên ngoài) và xuất phát từ nội bộ của doanh nghiệp, trên một tập hợp các vấn đề cụ thể, được hệ thống lại và nhận diện. Từ đó, ban lãnh đạo sẽ lựa chọn giải pháp phù hợp với doanh nghiệp, đặt trong môi trường hoạt động và đặc thù của từng ngành cụ thể. Các vấn đề trước hết cần được xem xét một cách tổng thể trong cấu trúc quản trị doanh nghiệp. Quản trị, điều hành một Tổng công

ty 100% vốn nhà nước là một thách thức lớn bởi các mâu thuẫn tiềm ẩn giữa kinh nghiệm quốc tế về quản trị điều hành kinh doanh hướng hiệu quả thị trường với các quy định quản trị điều hành của Chính phủ Việt Nam cho các Tập đoàn kinh tế chủ đạo và các Tổng công ty trọng điểm trong đó. Do vậy, việc tái cấu trúc đòi hỏi dũng cảm quyết đoán, với các văn bản thể chế hóa đầy đủ, có tính đến quyền lợi pháp lý của tổ chức và cá nhân.

Với một nền kinh tế dựa trên thị trường cạnh tranh, các tập đoàn và doanh nghiệp nhà nước phải hòa nhập với quy luật cạnh tranh của thị trường quốc nội cũng như quốc tế để hiệu quả hóa quản lý, nâng cao chất lượng, giá trị gia tăng của sản phẩm, dịch vụ và quản lý chặt chẽ giá thành của dây chuyền sản xuất. Muốn vậy ta phải tiếp tục thúc đẩy hai xu hướng:

- Xóa dần những rào cản của thị trường cạnh tranh qua những quy chế đặc biệt, độc quyền, hỗ trợ trực tiếp hoặc gián tiếp cho các DNNN;
- Thúc đẩy tiến trình cổ phần hóa các tập đoàn và doanh nghiệp nhà nước, xúc tiến một cách quyết liệt việc giải thể, cho phá sản những doanh nghiệp kém hiệu quả và không có triển vọng phát triển.

Để hội nhập với thị trường cạnh tranh, tập đoàn, DNNN phải được quản lý theo logic như một doanh nghiệp thương mại cổ phần. Đối với những DNNN không được tổ chức dưới quy chế công ty cổ phần, họ cũng cần tự nguyện áp dụng những quy định khắt khe nhất của một công ty thương mại cổ phần về mặt tổ chức, kiểm soát và thông tin quản lý.

Nhà nước sẽ định nhiệm vụ, trách nhiệm và mục tiêu cho từng công ty và những điều kiện để bổ sung, rút vốn ra khỏi công ty. Nhà nước sẽ chỉ định những đại diện của mình trong Hội đồng quản trị của công ty và nếu cần thiết là Chủ tịch hội đồng quản trị và Tổng giám đốc. Những người trên phải hội đủ điều kiện về khả năng chuyên môn, đạo đức và tư chất khách quan. Ngoài sứ mệnh đặc biệt đại diện chính quyền, những người trên còn có nhiệm vụ báo cáo khi những biến chuyển kinh doanh có thể đe dọa tài sản quốc gia.

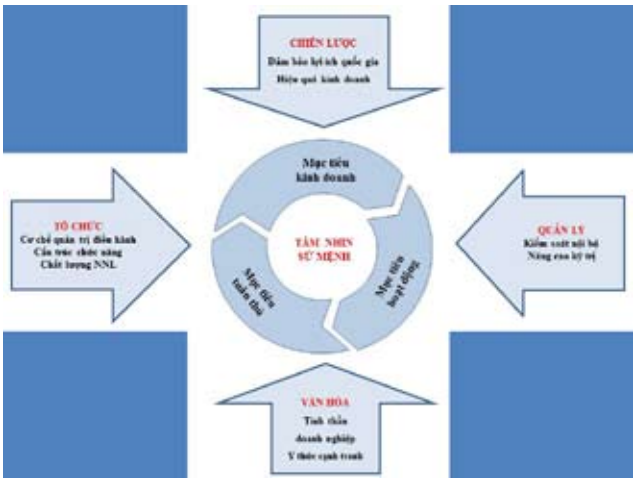
Để đảm bảo tính cách minh bạch của thông tin, tập đoàn, DNNN cần thiết lập báo cáo thường niên hợp nhất theo tiêu chuẩn kế toán quốc tế, xác nhận bởi một công ty kiểm toán độc lập.

Mặt khác, việc tái cấu trúc không thể xử lý một cách riêng lẻ mà phải nằm trong chính sách quản lý của Nhà nước và cần đảm bảo:

(a) tuân thủ những gì chính phủ và môi trường kinh doanh quy định cho DNNN

(b) các quy định bổ sung chặt chẽ hơn, cao hơn, định hướng hiệu quả hơn, thể hiện ý chí nguyện vọng của lãnh đạo và toàn thể thành viên.

Quá trình tái cơ cấu DNNN có thể tham khảo khung logic sau:



- **Bước 1:** Tái lập hệ thống mục tiêu có tính liên kết, có tầm định hướng bao gồm: Tầm nhìn, sứ mệnh, mục đích, mục tiêu chiến lược, thành quả mong đợi của các chương trình/dự án quan trọng trong từng giai đoạn và có lợi ích lâu dài.
- **Bước 2:** Trên cơ sở hệ thống mục tiêu, sẽ nhìn lại và hiệu chỉnh chiến lược, tiến hành cải tiến mô hình, cấu trúc tổ chức và nâng cấp hệ thống kiểm soát của doanh nghiệp
- **Bước 3:** Tối ưu hóa mục tiêu, chức năng và các rủi ro trong các quy trình, quy chế, quy định, thủ tục, kiểm soát; đồng thời với việc triển khai các dự án thành phần cần thiết

Việc tái cơ cấu sẽ là quá trình từ trong ra ngoài (inside-out); chú trọng giải quyết những vấn đề cụ thể, đã và có khả năng tiếp tục nảy sinh trong doanh nghiệp; kết hợp cách đánh giá tổng thể với những tham chiếu thực tế tốt nhất (best practice) nhưng vẫn đảm bảo tương thích với các đặc thù và nguyên tắc bắt buộc của từng ngành cụ thể cùng với các quy định và chính sách quản lý của Nhà nước.

Tái cơ cấu cần đem lại những kết quả cụ thể chứ không chỉ là những bản báo cáo, hay những đề án ít mang tính hành động trong quá trình triển khai. DNNN nên tập trung và bắt đầu từ những vấn đề có tính thực chất, gắn với những nội dung kinh doanh cốt lõi để tạo một khung hành động và lộ trình bao quát được mọi khía cạnh của chiến lược, tổ chức quản lý, văn hóa doanh nghiệp, thương hiệu v.v... đồng thời cần đảm bảo ba yếu tố: Mục tiêu hoạt động; Mục tiêu kinh doanh và Mục tiêu tuân thủ.

PHƯƠNG THỨC VÀ LỘ TRÌNH TÁI CƠ CẤU TẬP ĐOÀN CÔNG NGHIỆP THAN - KHOÁNG SẢN VIỆT NAM

TS. Trần Xuân Hòa

Bí thư Đảng ủy, Chủ tịch HĐQT Vinacomin

PGS.TS. Nguyễn Cảnh Nam

Vinacomin

I. HIỆN TRẠNG TẬP ĐOÀN CÔNG NGHIỆP THAN - KHOÁNG SẢN VIỆT NAM

1. Đặc điểm của ngành than - khoáng sản

(1) Các mỏ khoáng sản do tạo hóa sinh ra tại những địa điểm nhất định, đa phần ở vùng miền núi hoặc vùng sâu, vùng xa.

(2) Tài nguyên khoáng sản là hữu hạn và không tái tạo sẽ cạn kiệt dần cùng quá trình khai thác, hơn nữa tài nguyên khoáng sản nước ta tuy phong phú về chủng loại nhưng đa phần các loại khoáng sản có trữ lượng rất hạn chế, trong khi khoáng sản có vai trò là nguyên, nhiên liệu của sản xuất và đời sống, là “bánh mì của công nghiệp” tạo ra hiệu quả kinh tế liên ngành.

(3) Các mỏ khoáng sản khác nhau, ở các vị trí khác nhau có chất lượng khoáng sản và điều kiện khai thác thuận lợi, khó khăn khác nhau; ngay trong một mỏ điều kiện khai thác cũng luôn luôn thay đổi theo không gian và thời gian làm cho hiệu quả kinh doanh cũng khác nhau và luôn thay đổi theo.

(4) Khai thác mỏ là loại công việc vất vả, nặng nhọc, nguy hiểm và gây nhiều tác động xấu tới môi trường.

(5) Ngành than - khoáng sản của Tập đoàn Vinacomin có đặc điểm là các mỏ than chủ yếu tập trung ở Quảng Ninh nằm trong dây chuyền gồm các khâu: khai thác - vận tải - sàng tuyển - bốc rót tiêu thụ ở cảng biển - cơ khí chế tạo và sửa chữa và các dịch vụ phụ trợ được tổ chức

tương đối hoàn chỉnh, trong khi các mỏ khoáng sản quặng nằm rải rác khắp nơi trên cả nước và đa phần có quy mô trữ lượng nhỏ.

(7) Dây chuyền sản xuất mỏ có nhiều công đoạn nối tiếp nhau chặt chẽ gồm: khai thác, vận chuyển, sàng tuyển, chế biến, tiêu thụ và phục vụ, phụ trợ; trong đó một hoặc một số công đoạn do một doanh nghiệp đảm nhận được tổ chức theo chuyên môn hóa.

(8) Quy mô trữ lượng, sản lượng của các mỏ khác nhau, đa phần là các mỏ nhỏ, mỏ vừa.

Từ những đặc điểm nêu trên cho thấy để thực hiện được mục tiêu và yêu cầu của Luật Khoáng sản về khai thác hợp lý, tiết kiệm và sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên khoáng sản thì chính sách tài nguyên khoáng sản nói chung và mô hình tổ chức quản lý sản xuất kinh doanh khoáng sản nói riêng phải bảo đảm tích hợp được các yêu cầu phù hợp với các đặc điểm của tài nguyên khoáng sản nước ta.

2. Quá trình hình thành, xây dựng và phát triển của Tập đoàn

Tập đoàn Vinacomin có tiền thân là Tổng công ty Than Việt Nam (TVN) được thành lập năm 1994. Từ khi thành lập đến nay đã từng bước hình thành, tạo lập cơ cấu tổ chức, mô hình kinh doanh, cơ chế quản lý, chiến lược phát triển và đã đạt được những thành tựu to lớn, đáp ứng nhu cầu than của nền kinh tế, góp phần quan trọng đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia và phát triển kinh tế - xã hội. Cụ thể là:

- Sản lượng than đã tăng từ gần 6 triệu tấn năm 1994 (trước khi thành lập TVN) lên 45 triệu tấn năm 2011, tăng 7,5 lần.

- Ngoài sản phẩm than đã phát triển nhiều loại sản phẩm mới như điện, đồng tấm, kẽm thỏi, vật liệu nổ công nghiệp, các thiết bị mỏ, tàu thủy, các dịch vụ khoa học công nghệ, y tế và môi trường v.v...

- Từ 1995 đến 2011 tổng doanh thu đã tăng từ 2.448 tỷ đồng lên hơn 106.000 tỷ đồng, tăng 43,3 lần, đặc biệt doanh thu ngoài than tăng từ 514 tỷ đồng lên 46.278 tỷ đồng, tăng 90 lần; cơ cấu doanh thu than: ngoài than tương ứng là 79,6% : 20,4% năm 1995; 58,5% : 41,5% năm 2011.

- Tổng lợi nhuận trước thuế tăng từ 40 tỷ đồng năm 1995 lên 8.632 tỷ đồng năm 2011 và tương ứng nộp ngân sách nhà nước tăng từ 102 tỷ đồng lên 16.605 tỷ đồng.

- Vốn chủ sở hữu tăng từ 751 tỷ đồng năm 1995 lên 31.040 tỷ đồng năm 2011; tương ứng tổng tài sản tăng từ 2.354 tỷ đồng lên 103.423 tỷ đồng.

Từ thực tiễn của Tập đoàn có thể khẳng định rằng chủ trương của Đảng và Nhà nước về việc thành lập tổng công ty 91 trước đây và tập đoàn kinh tế hiện nay là hoàn toàn đúng đắn và phù hợp với xu thế của thời đại.

3. Hiện trạng các nguồn lực của Tập đoàn

3.1. Hiện trạng tài nguyên khoáng sản

Tài nguyên, trữ lượng các loại khoáng sản chính Nhà nước giao cho Tập đoàn gồm than, sắt, bô xít, đồng, chì, kẽm; trong đó:

A. Đối với khoáng sản than:

- Mức độ thăm dò còn rất thấp, trong khi việc cấp phép thăm dò, khai thác cho Vinacomin còn rất nhiều vướng mắc.
- Nguyên nhân chính là do mô hình tổ chức của Tập đoàn có một số yếu tố không phù hợp với quy định mới của Luật Khoáng sản năm 2010 và một số quy định của pháp luật về khoáng sản còn có sự bất cập, không phù hợp với thực tế.

B. Đối với các khoáng sản khác:

- Trữ khoáng sản đồng (có trữ lượng chiếm 35,2% tổng trữ lượng + tài nguyên) còn lại các khoáng sản khác có mức độ thăm dò tương đối cao; tuy nhiên việc cấp phép thăm dò, cấp phép khai thác còn gặp nhiều vướng mắc nên làm chậm tiến độ thực hiện công tác thăm dò và xây dựng mỏ so với yêu cầu.

3.2. Hiện trạng vốn và tài sản

- Vốn chủ sở hữu (CSH) nhà nước tại Tập đoàn là 31.040 tỉ VND, trong đó trong ngành than chiếm 57%, khoáng sản 15%, điện 15%, vật liệu nổ công nghiệp 2%, cơ khí 1%, tổng cộng các ngành chính chiếm 89%, còn lại các ngành khác 11%.

- Tỷ lệ nợ/vốn CSH của toàn Tập đoàn là 2,29; trong đó trong sản xuất than là 5,73; khoáng sản 2,97; điện 5,12; Vật liệu nổ công nghiệp 1,29; cơ khí 8,57; các ngành khác 1,38; riêng của Vinacomin (công ty mẹ) là 1,38.

- Quy mô vốn CSH là quá bé so với nhu cầu đầu tư phát triển trong giai đoạn tới của Tập đoàn, bình quân khoảng $1,7 \div 2,0$ tỉ USD/năm.

- Hệ số nợ trên vốn CSH xét trên toàn Tập đoàn là an toàn, tuy nhiên khi xem xét theo ngành thì có sự bất cập là sản xuất than, điện và cơ khí có hệ số tương đối cao, đặc biệt nhiều công ty con sản xuất than không những có Hệ số nợ trên vốn CSH quá cao mà còn không có đủ vốn CSH theo quy định của Luật Khoáng sản để thực hiện đầu tư thăm dò và phát triển mỏ mới, trong khi Công ty mẹ Tập đoàn lại dư thừa vốn.

3.3. Hiện trạng nguồn nhân lực

Tổng số lao động có mặt đến 31/12/2011 toàn Tập đoàn là 136.739 người, trong đó:

(a) Đội ngũ cán bộ còn có một số tồn tại, yếu kém sau:

➤ Nói chung có trình độ ngoại ngữ, trình độ hiểu biết về kinh doanh và pháp luật kinh doanh quốc tế còn thấp, kỹ năng nghề nghiệp và tính chuyên nghiệp còn hạn chế; tư duy kinh doanh, tốc độ phản ứng và hiệu quả giải quyết công việc ở một số bộ phận chưa theo kịp yêu cầu.

➤ Thiếu chuyên gia đầu đàn và đầu ngành, nhất là ở đội ngũ cán bộ chuyên môn, nghiệp vụ, nghiên cứu, tư vấn, thiết kế và trong các ngành, nghề kinh doanh mới.

➤ Thiếu đội ngũ giảng viên chất lượng cao.

(b) Đội ngũ công nhân kỹ thuật còn có những tồn tại, bất cập sau:

- Thiếu đội ngũ công nhân lành nghề chất lượng cao, nhất là trong các ngành luyện kim, cơ khí, chế biến khoáng sản.

- Nhìn chung, có tác phong công nghiệp, ý thức tự bảo vệ mình và đồng nghiệp còn hạn chế.

- Số lượng công nhân than hầm lò có sự biến động mạnh và thiếu hụt lớn.

- Nguyên nhân chính của hiện trạng nguồn nhân lực nêu trên là do chính sách lao động còn có nhiều bất hợp lý.

4. Hiện trạng cơ cấu tổ chức và cơ chế quản lý điều hành của Tập đoàn

4.1. Hiện trạng cơ cấu tổ chức và thực hiện chức năng CSH

A. Cơ cấu thực hiện chức năng CSH nhà nước tại Vinacomin

Trong thời gian qua Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các Bộ, ngành về cơ bản đã thực hiện đúng và có hiệu quả vai trò của đại diện CSH nhà nước đối với Tập đoàn theo quy định. Tuy nhiên, vẫn còn một số bất cập, vướng mắc sau đây:

(a) Việc thẩm định của một số Bộ về một số vấn đề trong hoạt động kinh doanh của Tập đoàn đã có báo cáo trình, nhất là trong lĩnh vực khoáng sản còn chậm, thậm chí kéo dài, dẫn tới làm mất cơ hội hoặc giảm hiệu quả kinh doanh.

(b) Hiện tại đối với phần vốn của Nhà nước tại Tập đoàn do Bộ Tài chính quản lý, giám sát; nhưng phần tài nguyên khoáng sản có tầm quan trọng và giá trị lớn hơn nhiều nhưng chưa được giao cho Bộ Tài nguyên - Môi trường giám sát, quản lý với tư cách là cơ quan đại diện CSH nhà nước.

(c) Bộ Công thương vẫn chưa cử được Kiểm soát viên của CSH tại Tập đoàn.

(d) Trong một số lĩnh vực chưa tách bạch rõ giữa chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện CSH nhà nước, còn có hiện tượng chồng chéo; hoặc giữa các bộ, ngành chưa có sự phối hợp chặt chẽ, mau chóng trong việc thực hiện chức năng CSH đối với Tập đoàn.

B. Cơ cấu thực hiện chức năng CSH của Vinacomin tại các công ty con, công ty liên kết

Vinacomin đã thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu tại các công ty con, công ty liên kết theo đúng quy định. Tuy nhiên, vẫn còn một số tồn tại sau:

(a) Vẫn còn lẫn lộn giữa vai trò của người điều hành đơn vị và trách nhiệm của người được ủy quyền đại diện CSH.

(b) Do số lượng công ty con nhiều, nhân sự ban kiểm soát, kiểm toán nội bộ còn ít nên công tác kiểm tra, kiểm soát, giám sát, kiểm toán nội bộ còn gặp nhiều khó khăn. *Có thể nói việc thực hiện chức năng giám sát, nhất là giám sát tài chính tại các đơn vị còn có lúc, có nơi chưa tốt, không kịp thời phát hiện hoặc đề xuất các giải pháp xử lý cần thiết nên để xảy ra tình trạng thua lỗ, dẫn đến tình hình tài chính yếu kém của một vài đơn vị kéo dài.*

(c) Vẫn còn một số trường hợp viên chức quản lý, điều hành của Công ty mẹ - Vinacomin kiêm nhiệm chức vụ chủ tịch tại một số công ty, đơn vị thành viên.

4.2. Hiện trạng cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý, điều hành

A. Cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý, điều hành của Vinacomin gồm:

- Hội đồng thành viên;
- Tổng giám đốc và bộ máy quản lý, điều hành công ty mẹ;

Cơ cấu tổ chức bộ máy này hiện còn có những tồn tại sau:

- Tổ chức bộ máy quản lý, điều hành công kênh, nhiều ban, thiếu sự kết hợp hợp lý giữa tập trung hóa và chuyên môn hóa.
- Số lượng cán bộ quá đông nhưng chất lượng còn hạn chế.
- Hậu quả là sự phối hợp giữa các khối và giữa các ban, bộ phận còn có những hạn chế, bất cập, chưa chặt chẽ, hài hòa, thậm chí còn hiện tượng né tránh, đùn đẩy, dây dưa kéo dài; chất lượng công tác tham mưu, tư vấn, thẩm định, soạn thảo văn bản chưa cao, còn những tồn tại, sai sót, chưa kịp thời.

B. Cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý, điều hành của các công ty con

Tại các công ty con của Tập đoàn tùy theo loại hình pháp lý của doanh nghiệp mà có cơ cấu tổ chức quản lý phù hợp với từng loại hình theo quy định. Tuy nhiên, cơ cấu quản lý của một số công ty con công kênh, nhiều phòng, ban, bộ phận và tầng nấc quản lý, bố trí quá nhiều

cán bộ cấp phó; số lao động gián tiếp và phục vụ, phụ trợ quá nhiều; một số đơn vị bố trí cán bộ chưa đúng ngành, nghề theo yêu cầu.

4.3. Hiện trạng cơ cấu tổ chức kinh doanh của Vinacomin

(a) Cơ cấu tổ chức công ty mẹ gồm có 22 đơn vị trực thuộc.

(b) Nói chung, cơ cấu tổ chức của Vinacomin qua nhiều lần sắp xếp, hoàn thiện đến nay về cơ bản đã phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của Công ty mẹ quy định trong Điều lệ, đảm bảo cho công ty mẹ thực hiện được quyền chi phối, quản lý, chỉ huy, điều hành tập trung thống nhất trong toàn Tập đoàn.

(c) Tuy nhiên, theo quy định của Luật Khoáng sản năm 2010 và Luật Các tổ chức tín dụng mới thì mô hình cơ cấu tổ chức của công ty mẹ hiện hành có một số bất cập như sẽ nêu dưới đây.

4.4. Hiện trạng cơ cấu tổ chức các công ty con của Tập đoàn

Đến tháng 7/2012 Tập đoàn có 66 công ty con (đơn vị cấp 2), gồm các loại:

- 5 tổng công ty hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con.
- 18 công ty TNHH một thành viên do VINACOMIN làm chủ sở hữu.
- 7 đơn vị hoạt động sự nghiệp có thu.
- 3 công ty con ở nước ngoài (đều là công ty cổ phần).
- 32 công ty con cổ phần do VINACOMIN nắm giữ cổ phần chi phối.

Ngoài ra, Tập đoàn còn có 10 công ty liên kết.

Nhận xét:

1. Về cơ bản mô hình tổ chức các công ty con thuộc các lĩnh vực kinh doanh của Tập đoàn qua nhiều lần sắp xếp đến nay về cơ bản đã phù hợp với mô hình tập đoàn kinh tế hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con trên cơ sở tăng cường tập trung hóa, tích tụ hóa kết hợp với chuyên môn hóa, giảm số cấp quản lý trung gian, hình thành các trung tâm chỉ huy, quản lý, điều hành tập trung trên quy mô toàn Tập đoàn kết hợp với theo quy mô vùng, ngành, lĩnh vực. Cụ thể là:

(a) Đối với ngành than ở Quảng Ninh là ngành trụ cột của Tập đoàn và có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, Vinacomin được giao là chủ mỏ, trực tiếp nắm khâu sàng tuyển, chế biến than (đầu ra) và khâu tiêu thụ sản phẩm và đa phần các công ty con sản xuất than là công ty TNHH một thành viên, còn lại là các công ty con cổ phần do Vinacomin nắm cổ phần chi phối. Mối quan hệ giữa Công ty mẹ Vinacomin và các công ty con sản xuất than là mối quan hệ chủ mỏ - nhà thầu.

(b) Trong sản xuất kinh doanh than, để giảm đầu mối cho Công ty mẹ Vinacomin đã thành lập: (1) Các công ty con sản xuất than là các mỏ than lớn; (2) Các công ty sản xuất than theo vùng để quản lý các mỏ nhỏ (Công ty Than Ưng Bí, Công ty than Hòn Gai, Công ty than Hạ Long và hai tổng công ty nêu dưới đây); (3) Các công ty cổ phần kinh doanh than theo vùng (Miền Bắc, Miền Trung, Miền Nam).

(c) Có ba tổng công ty tổ chức theo ngành gồm Tổng công ty Hoá chất mỏ, Tổng công ty Khoáng sản, Tổng công ty Điện đều có các đơn vị thành viên phân bố trên cả nước hoặc trên nhiều địa bàn, trong đó công ty mẹ, Tổng công ty là công ty TNHH một thành viên do Vinacomin nắm 100% vốn điều lệ.

(d) Hai tổng công ty tổ chức theo vùng kết hợp với ngành là Tổng công ty Đông Bắc và Tổng công ty Công nghiệp mỏ Việt Bắc đều có nhiều đơn vị thành viên thuộc một số ngành, nghề khác nhau nằm trên nhiều địa bàn, trong đó chủ yếu là các đơn vị sản xuất than vừa và nhỏ; công ty mẹ Tổng công ty là công ty TNHH MTV do Vinacomin nắm 100% vốn điều lệ.

2. Tuy nhiên, mô hình tổ chức các công ty con vẫn còn một số bất cập sau:

- Còn một số ngành, nghề có nhiều đầu mối trực thuộc Vinacomin như cơ khí, thương mại, địa chất, dịch vụ du lịch, đơn vị sự nghiệp v.v... Phần lớn các đơn vị trong các lĩnh vực này có quy mô nhỏ, nên đầu tư manh mún, năng lực sản xuất nhỏ, không tạo được sản phẩm có tính cạnh

tranh cao, chưa thực hiện tốt chức năng định hướng phát triển như phân công sản phẩm, liên kết sản xuất và vươn ra ngoài Tập đoàn còn ít.

- Khối sản xuất than đã có chín công ty được cổ phần hóa nhưng tại 8 công ty Vinacomin chỉ nắm giữ 51% vốn điều lệ. Theo Luật Doanh nghiệp, để quyết định được phương án sản xuất kinh doanh (SXKD) của công ty, tỷ lệ nắm giữ vốn điều lệ phải là từ 65% trở lên. Trong khi đó, than là khoáng sản có liên quan đến đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, với mức nắm giữ tỷ lệ vốn điều lệ như hiện nay của Vinacomin đối với các công ty sản xuất than là chưa đảm bảo sự chi phối cao để nắm giữ quyền quyết định cần thiết về các vấn đề quan trọng trong SXKD than của các công ty như sẽ nêu dưới đây.

- Trong thành phần Công ty Cổ phần Kinh doanh than Miền Bắc còn có Công ty CBKD than Quảng Ninh, trong Công ty Cổ phần Than Vàng Danh còn có nhà máy sàng tuyển than và Công ty Cổ phần Kinh doanh than Cẩm Phả thực hiện nhiệm vụ chế biến than là những khâu mà theo nguyên tắc Công ty mẹ Vinacomin cần phải nắm để thực hiện quyền chỉ huy, điều hành thống nhất và điều tiết trong toàn Tập đoàn.

- Tại nhiều công ty con cổ phần (CP), nhất là các công ty CP kinh doanh, tiêu thụ than cuối nguồn, Công ty CP Du lịch & Thương mại v.v... tỉ lệ nắm giữ cổ phần của Vinacomin vẫn trên dưới 65%-70%, là quá cao so với mức cần thiết.

- Trong Tổng công ty Đông Bắc còn nhiều đơn vị thực hiện chế biến, kinh doanh than cuối nguồn nên gây ra nhiều vấn đề phức tạp trong chế biến, kinh doanh than.

- Trong một số công ty con như Công ty Địa chất Mỏ, Viện Khoa học Công nghệ Mỏ v.v... còn có những bất cập về cơ cấu tổ chức các đơn vị trực thuộc.

4.5. Hiện trạng cơ cấu tổ chức Tổ hợp Công ty mẹ - công ty con

1. Số lượng đầu mối đối với công ty mẹ bao gồm các đơn vị trực thuộc và các công ty con là quá nhiều, tổng cộng có gần 90 đơn vị thành viên lại trải ra trên khắp cả nước, kể cả ở nước ngoài và quy mô kinh doanh ngày càng lớn.

2. Mô hình tổ chức Công ty mẹ - công ty con hiện tại chỉ phù hợp với quy định của một số luật cũ có liên quan như Luật Khoáng sản (1996, 2005), Luật Các tổ chức tín dụng (1997, 2004), Luật DNNN (2003, có hiệu lực đến ngày 1/7/2010) nhưng không phù hợp với quy định của các Luật mới ban hành: Luật Khoáng sản (2010, có hiệu lực từ ngày 1/7/2011), Luật Các tổ chức tín dụng (2010, có hiệu lực từ ngày 1/1/2011), Luật Doanh nghiệp (năm 2005, có hiệu lực từ ngày 1/7/2006). Cụ thể là:

- Hiện nay theo quy định của Luật Khoáng sản mới thì chỉ cấp phép khai thác cho các công ty con trực tiếp khai thác than mà không cấp phép khai thác cho Công ty mẹ vì không trực tiếp thực hiện việc khai thác than. Trong khi Điều lệ Vinacomin quy định Nhà nước giao Công ty mẹ là chủ thể quản lý tài nguyên, trữ lượng than, bôxít và các khoáng sản khác để tổ chức thăm dò, khai thác theo quy định pháp luật và Điều lệ của Vinacomin và “... phải có trách nhiệm đảm bảo cung ứng than cho nền kinh tế quốc dân”.

- Quy định của Luật Các tổ chức tín dụng mới (2010) cũng như Luật Doanh nghiệp (2005) về hoạt động tài chính tín dụng và quan hệ tài chính tín dụng giữa công ty mẹ và công ty con thì Công ty mẹ không được chuyển vốn cho các công ty con TNHH một thành viên, không được vay vốn hộ cho các công ty con v.v... Vì vậy, đến nay xuất hiện tình trạng thừa vốn tại công ty mẹ vì vốn nhà nước giao và vốn tích lũy chủ yếu do công ty mẹ nắm, trong khi đó thiếu vốn đầu tư cho các dự án phát triển các mỏ than mới do các công ty con cổ phần hoặc các công ty con TNHH một thành viên làm chủ đầu tư nhưng không dễ tăng vốn lên được. Hoặc công ty mẹ có khả năng huy động vốn trên thị trường thuận lợi hơn và với mức lãi suất thấp hơn, trong khi các công ty con có dự án đầu tư song khó huy động vốn và với lãi suất cao hơn nhưng công ty mẹ không đứng ra vay hộ hoặc bảo lãnh và cũng không đứng ra huy động vốn rồi cho công ty con vay lại.

3. Vinacomin được Nhà nước giao trách nhiệm đảm bảo cung cấp than cho nền kinh tế, trong khi hiện nay việc sản xuất than do 18 công

ty con trực tiếp thực hiện (trừ 2 tổng công ty), trong đó có 9 công ty cổ phần và 9 công ty TNHH MTV; công ty mẹ Vinacomin chỉ nắm khâu sàng tuyển và tiêu thụ đầu nguồn, không nắm khâu khai thác.

4. Do Công ty mẹ không nắm tài nguyên/mỏ nên không phải là chủ mỏ và không trực tiếp thực hiện khai thác dẫn đến những bất cập trong mối quan hệ giữa Công ty mẹ - công ty con như sau:

- Khó có thể thực hiện mối quan hệ chủ mỏ - nhà thầu như đã hình thành lâu nay nên Công ty mẹ không thể kiểm soát được chi phí của các công ty con cũng như thực hiện việc điều tiết địa tô giữa các mỏ có điều kiện tài nguyên khó khăn, thuận lợi khác nhau.

- Vinacomin sẽ khó chỉ đạo thực hiện nhiệm vụ Chính phủ giao là đảm bảo cung cấp đáp ứng nhu cầu than cho nền kinh tế, đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia khi mà các công ty khai thác than đã cổ phần hóa, vì khi đó giữa Công ty mẹ và công ty con chỉ quan hệ thông qua kế hoạch phối hợp kinh doanh. Đối với các công ty cổ phần sẽ có thể xảy ra tình trạng Đại hội đồng cổ đông các công ty không thông qua việc bán than cho Công ty mẹ nếu không có sự thống nhất về giá.

- Nếu Công ty mẹ chỉ nắm khâu sàng tuyển và tiêu thụ như hiện nay, không trực tiếp khai thác than, không có tài nguyên thì huy động vốn trên thị trường quốc tế sẽ khó khăn.

5. Những bất cập nêu trên trong thời gian qua chưa gây ra xung đột lớn, nhất là xung đột về lợi ích giữa các chủ thể liên quan trong Tập đoàn là do:

- (i) “Truyền thống kỷ luật và đồng tâm” của giai cấp công nhân mỏ;
- (ii) Sự lãnh đạo thống nhất của các tổ chức Đảng, Công đoàn các cấp trong Tập đoàn;

- (iii) Đặc biệt thời gian qua xuất khẩu than tăng cao cả về giá và lượng nên lợi nhuận tăng cao, nhờ đó các lợi ích của Nhà nước, của Công ty mẹ, công ty con, của cổ đông, của người lao động đều được đảm bảo ở mức chấp nhận được. Tuy nhiên, đến nay giai đoạn “thiên thời, địa lợi” đã hết, xuất khẩu than giảm cả về lượng và giá, nhu cầu than cho sản

xuất điện tăng cao, trong khi giá bán còn thấp hơn giá thành, vốn đầu tư cho cải tạo các mỏ cũ và xây dựng các mỏ mới tăng đột biến, điều kiện khai thác khó khăn hơn làm cho chi phí tăng cao v.v... nên hiệu quả kinh doanh sẽ giảm mạnh, khi đó nhất định không thể có điều kiện tài chính “bao sân” như vừa qua, các lợi ích của các bên liên quan trong nội bộ Tập đoàn sẽ không được đảm bảo như mong muốn và sẽ phát sinh xung đột, mâu thuẫn nếu vẫn giữ nguyên mô hình tổ chức của toàn Tập đoàn, tức tổ hợp Công ty mẹ - công ty con như hiện nay.

4.6. Hiện trạng cơ chế quản lý điều hành nội bộ Tập đoàn

Cơ chế quản lý, điều hành nội bộ Tập đoàn gồm các hình thức, công cụ sau:

- Chiến lược chung của toàn Tập đoàn;
- Kế hoạch phối hợp kinh doanh;
- Cơ chế quản trị chi phí và kết quả sản xuất kinh doanh;
- Thị trường nội bộ Tập đoàn;
- Các quy chế quản lý và các quỹ tập trung của Tập đoàn;

Các công cụ nêu trên vừa đảm bảo cho Công ty mẹ thực hiện được sự quản lý và chỉ huy điều hành tập trung, thống nhất theo kiểu “cầm chì”, vừa đảm bảo cho các đơn vị thành viên (gồm các công ty con và đơn vị trực thuộc Công ty mẹ) phát huy được tính tự chủ, tự lo, tự chịu trách nhiệm trong hoạt động kinh doanh.

Tuy nhiên, cơ chế quản lý, điều hành nội bộ còn có bất cập, tồn tại như sau:

- Các quy chế quản lý chung của Tập đoàn ban hành chưa đồng bộ, kịp thời.

- Chất lượng và tính đồng bộ của kế hoạch phối hợp kinh doanh (KHPHKD) nói chung còn hạn chế, hàng năm còn phải điều chỉnh nhiều lần.

- Chiến lược chung của toàn Tập đoàn được Bộ Công thương phê duyệt năm 2010 đến nay có những thay đổi lớn nhưng chưa được bổ sung, điều chỉnh kịp thời.

- Việc xây dựng, phê duyệt và tổ chức thực hiện kế hoạch ở nhiều công ty thành viên còn những bất cập so với KHPHKD và quy định về kế hoạch hóa của Tập đoàn.

- Nhiều đơn vị chưa chấp hành nghiêm cơ chế điều hành thị trường nội bộ.

- Ở một số công ty con hai cấp chưa có cơ chế điều hành, phân cấp rõ ràng cho các công ty thành viên nên gây chồng chéo, hiệu lực quản lý kém.

- Cơ chế vận hành thị trường nội bộ, nhất là cơ chế khoán quản chi phí đến nay không còn phù hợp với tình hình mới.

- Các quỹ tập trung của Tập đoàn trong quá trình vận hành, sử dụng chưa thường xuyên tổng kết, đánh giá để bổ sung, hoàn thiện kịp thời.

5. Hiện trạng sản xuất kinh doanh của Tập đoàn

a. Cơ cấu kinh doanh vẫn duy trì theo định hướng mô hình kinh doanh đa ngành trên nền than - khoáng sản, năm 2011 doanh thu các ngành sản xuất chính chiếm 85% và tỉ trọng của than vẫn đóng vai trò chủ chốt, chiếm 72%.

b. Doanh thu khoáng sản, điện, vật liệu nổ công nghiệp có xu thế ngày càng tăng cao.

c. Lợi nhuận của toàn Tập đoàn có xu thế tăng song chủ yếu nhờ vào xuất khẩu than; lợi nhuận của ngành vật liệu nổ công nghiệp vẫn giữ được ổn định trong 5 năm qua; ngành khoáng sản, điện đang trong giai đoạn đầu tư và thời kỳ đầu của sản xuất nên tỷ suất lợi nhuận thấp; ngành cơ khí vẫn là ngành khó khăn, hiệu quả thấp.

Những khó khăn, bất cập:

(a) *Mô hình kinh doanh:* Mô hình kinh doanh đa ngành trên nền than - khoáng sản do nhiều nguyên nhân nên đến nay đã vượt ra ngoài nền than - khoáng sản, tức là vươn ra ngoài ngành như tài chính, ngân hàng, bảo hiểm, bất động sản v.v... với tổng số vốn đầu tư bằng khoảng 5,4% tổng vốn chủ sở hữu của toàn Tập đoàn.

(b) *Sản xuất than:*

- Giá than bán cho sản xuất điện còn quá thấp, trong khi giá thành ngày càng tăng cao, thậm chí một số mỏ có giá thành cao hơn cả giá than nhập khẩu.

- Trình tự, thủ tục đầu tư theo quy định của Nhà nước chưa phù hợp với đặc thù của các dự án đầu tư khai thác mỏ, nhất là các dự án khai thác mỏ hầm lò.

- Khâu chế biến than chưa có chế biến sâu.

- Năng lực sản xuất của nhiều mỏ có biểu hiện “hụt hơi”; trong khi việc nhập khẩu than và đầu tư ra nước ngoài khai thác than còn gặp nhiều khó khăn, trở ngại.

(c) Sản xuất khoáng sản - luyện kim:

Ngành khoáng sản - luyện kim có tiềm năng lớn nhưng hiện đang khai thác ở quy mô nhỏ, hiệu quả chưa cao, đóng góp cho Tập đoàn và nền kinh tế chưa nhiều.

(d) Sản xuất điện: Do giá điện còn thấp hơn giá thành nên kinh doanh điện còn bị lỗ. Tập đoàn phải hỗ trợ thông qua giá than bán cho các nhà máy điện.

(e) Sản xuất Vật liệu nổ công nghiệp:

Sản xuất kinh doanh Vật liệu nổ công nghiệp liên tục tăng và có hiệu quả; tuy nhiên còn có bất cập là hầu hết các nguyên liệu cơ bản để sản xuất thuốc nổ đều phải nhập khẩu và chất lượng thuốc nổ sản xuất trong nước chưa ổn định, sức công phá còn hạn chế.

(f) Sản xuất cơ khí:

Mặc dù có sự phát triển so với trước nhưng chưa tạo được sự đột phá đáng kể, chưa đáp ứng được yêu cầu cơ giới hóa của ngành than - khoáng sản trong Tập đoàn; khả năng nội địa hóa và chế tạo thiết bị còn hạn hẹp.

(g) Sản xuất kinh doanh, dịch vụ khác:

Các hoạt động kinh doanh, dịch vụ khác cho đến nay chủ yếu phục vụ các hoạt động kinh doanh chính của Tập đoàn, ngoại trừ những lĩnh vực ngoài ngành như đã nêu trên.

6. Hiện trạng các mặt công tác chính của Tập đoàn

Bao gồm công tác thăm dò khoáng sản, huy động vốn, đầu tư xây dựng cơ bản, phát triển nguồn nhân lực và văn hóa doanh nghiệp, an toàn lao động, bảo vệ môi trường, tư vấn, hoạt động khoa học công nghệ, quản trị rủi ro, thực hiện trách nhiệm xã hội và mối quan hệ với địa phương của Tập đoàn. Các mặt công tác này tuy đã đạt được những thành tựu nhất định song vẫn còn nhiều tồn tại, yếu kém, chưa theo kịp yêu cầu.

7. Hiện trạng hệ thống các tổ chức chính trị, chính trị xã hội trong Tập đoàn

Hệ thống các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội trong Tập đoàn gồm các tổ chức Đảng, Công đoàn, Đoàn Thanh niên tuy đã được thiết lập đầy đủ nhưng chưa được tổ chức thành một thể thống nhất, đồng bộ. Tổ chức Đảng và Đoàn Thanh niên chủ yếu đang tồn tại theo hai hệ thống: hệ thống các đơn vị trong công ty mẹ Vinacomin và hệ thống các công ty con sản xuất than hạch toán độc lập ở Quảng Ninh; chỉ có tổ chức Công đoàn Than - Khoáng sản Việt Nam được tổ chức thống nhất trong toàn Tập đoàn.

II. ĐỔI MỚI, TÁI CƠ CẤU TẬP ĐOÀN CÔNG NGHIỆP THAN - KHOÁNG SẢN VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2012-2015, TẦM NHÌN ĐẾN 2020

- Căn cứ vào định hướng tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2015 đề ra trong “Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015” được phê duyệt tại Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ.

- Căn cứ vào hiện trạng của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam đã được phân tích làm rõ nêu trên.

Nội dung, phương thức đổi mới, tái cơ cấu Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam được tiến hành đồng bộ trên các phương diện: đổi mới mô hình tăng trưởng, tái cơ cấu mô hình và tổ chức kinh

doanh, tái cơ cấu tài chính và đầu tư, tái cơ cấu quản trị doanh nghiệp và quản lý nhà nước với lộ trình gồm ba giai đoạn chính: 2012-2015; 2016-2020 và sau 2020.

2.1. Nguyên tắc, mục tiêu và yêu cầu đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu mô hình kinh doanh của Tập đoàn

(1) Nguyên tắc

Đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu mô hình kinh doanh của Tập đoàn thực hiện theo các nguyên tắc sau:

- *Thứ nhất*, tuân thủ phương châm “Từ tài nguyên khoáng sản và nguồn nhân lực đi lên giàu mạnh” và phát triển bền vững.

- *Thứ hai*, phát triển hài hòa: “Hài hòa với môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu; hài hòa với địa phương, cộng đồng; hài hòa với đối tác, bạn hàng; hài hòa giữa các công ty thành viên và người lao động”.

- *Thứ ba*, phát triển các ngành, nghề kinh doanh theo hướng chế biến sâu trên nền công nghiệp than - khoáng sản phù hợp với quy hoạch phát triển các ngành đã được phê duyệt.

- *Thứ tư*, đẩy mạnh phát triển theo chiều sâu trên cơ sở tăng cường đổi mới công nghệ, thiết bị theo hướng hiện đại và chế biến sâu.

- *Thứ năm*, phát triển trên cơ sở khai thác, phát huy tối đa các nguồn nội lực trong Tập đoàn và mọi nguồn lực trong nước kết hợp tăng cường hợp tác với các đối tác nước ngoài bằng các hình thức thích hợp.

(2) Mục tiêu

a. Tiếp tục là nhà sản xuất và cung ứng than chính của nền kinh tế.

b. Trở thành nhà sản xuất và cung ứng các sản phẩm từ các khoáng sản.

c. Trở thành một trong các nhà sản xuất và cung ứng điện lớn trong nước.

d. Trở thành nhà sản xuất và cung ứng chính nguyên liệu sản xuất vật liệu nổ công nghiệp và vật liệu nổ công nghiệp.

e. Trở thành nhà chế tạo máy mỏ, nhất là phục vụ cơ giới hóa khai thác than hầm lò và nhà tổng thầu có uy tín.

f. Trở thành nơi đào tạo cung cấp công nhân lành nghề chất lượng cao, cung cấp dịch vụ y tế chữa bệnh nghề nghiệp bụi phổi, phục hồi chức năng; cung cấp các dịch vụ thương mại, du lịch, địa chất, khoa học công nghệ, tư vấn đầu tư, vận tải, hàng hải v.v. cho trong nước và khu vực.

g. Phần đầu sau mỗi 5 năm tổng doanh thu toàn Tập đoàn tăng ít nhất hai lần.

Mục tiêu chung là:

“Xây dựng và phát triển Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam Giàu mạnh - Thân thiện - Hòa hòa”.

(3) Yêu cầu

Việc thực hiện đổi mới, tái cơ cấu Tập đoàn phải đáp ứng các yêu cầu sau đây:

a. Có tính đến bối cảnh dài hạn với lộ trình, bước đi phù hợp và giải pháp thực hiện khả thi, hiệu quả.

b. Đảm bảo không gây biến động đến đời sống và tác động lớn có tính tiêu cực đến đời sống của người lao động.

c. Đảm bảo ổn định sản xuất và đáp ứng nhu cầu than, khoáng sản và các sản phẩm thuộc trách nhiệm chính của Tập đoàn.

d. Huy động sức mạnh và trí tuệ của toàn bộ hệ thống chính trị trong Tập đoàn đồng lòng thực hiện dưới sự lãnh đạo của Đảng, Chính phủ, các bộ ngành liên quan và phối hợp chặt chẽ với chính quyền địa phương các cấp.

2.2. Định hướng đổi mới mô hình tăng trưởng đến 2015, tầm nhìn đến 2020

Mô hình tăng trưởng của Tập đoàn trong giai đoạn tới được xác định là: *“Thúc đẩy tăng trưởng trên cơ sở đi đôi với phát triển theo chiều rộng tăng cường phát triển theo chiều sâu bằng cách áp dụng công nghệ mới tiên tiến, hiện đại và đẩy mạnh chế biến sâu tạo ra các*

chuỗi sản phẩm và chuỗi giá trị trên nền sản xuất than - khoáng sản nhằm nâng cao năng suất, chất lượng, giá trị gia tăng và hiệu quả” với các định hướng sau:

- **Đối với than:** *Từ phát triển chiều rộng sang phát triển chiều sâu, trong đó đi đôi với tận dụng tối đa khả năng khai thác lộ thiên ở những mỏ có điều kiện cho phép, tập trung phát triển các mỏ hầm lò công suất lớn, cơ giới hóa hiện đại; từ xuất khẩu chuyển sang nhập khẩu và chủ yếu đáp ứng thị trường trong nước.*

- **Đối với điện:** *Phát triển các dự án điện công nghệ sạch sử dụng than chất lượng thấp tại các khu mỏ để tận thu tài nguyên và giảm thiểu ô nhiễm môi trường.*

- **Đối với khoáng sản:** *Tập trung khai thác và chế biến sâu một số khoáng sản có trữ lượng lớn, chất lượng tốt, tiến tới hình thành một số ngành công nghiệp quan trọng như đồng, sắt thép, alumin - nhôm, titan, đất hiếm v.v...*

- **Đối với vật liệu nổ công nghiệp:** *Tập trung sản xuất nguyên liệu thay thế hàng nhập khẩu và phát triển dịch vụ nổ mìn đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế.*

- **Đối với cơ khí:** *Tập trung chế tạo vật tư, thiết bị cho phát triển cơ giới hóa khai thác mỏ, nhất là khai thác than hầm lò.*

Trên cơ sở đó các định hướng chiến lược cụ thể như sau:

A. Về chiến lược sản phẩm:

- Ưu tiên phát triển các sản phẩm chính: than, nhiên liệu từ than và khí than, khoáng sản và luyện kim, điện, vật liệu nổ công nghiệp và hóa chất trên nền than - khoáng sản, cơ khí và công nghiệp hỗ trợ (phục vụ phát triển công nghiệp mỏ, điện, luyện kim, hóa chất), sản phẩm tái chế từ chất thải (tro xỉ nhà máy điện than, chất thải rắn từ các nhà máy sàng tuyển khoáng sản, bùn đỏ từ chế biến bô xít v.v...).

- Thực hiện chế biến sâu than, khoáng sản theo lộ trình hợp lý để tạo ra các sản phẩm có giá trị gia tăng cao, sạch hơn và thân thiện với môi trường.

- Đẩy mạnh chế tạo cơ khí phục vụ cơ giới hóa khai thác mỏ.
- Tích cực tham gia chuỗi giá trị sản phẩm toàn cầu gắn liền với khai thác tiềm năng, thế mạnh, năng lực sản xuất sẵn có và phục vụ nhu cầu phát triển kinh doanh của Tập đoàn.

B. Về chiến lược thị trường:

- Đối với than tập trung đáp ứng nhu cầu thị trường trong nước kết hợp với xuất, nhập khẩu một cách hợp lý, đảm bảo hiệu quả kinh tế cao.
- Đối với các sản phẩm khác đi đôi đáp ứng nhu cầu trong nước từng bước mở rộng và phát triển ra thị trường khu vực và thế giới.

C. Về chiến lược đầu tư:

- (1) Đầu tư tạo lập các chuỗi sản phẩm và giá trị gia tăng từ than, khoáng sản.
- (2) Tập trung đầu tư phát triển than, đồng thời tận dụng lợi thế và nguồn lực từ ngành than đầu tư phát triển bôxít Tây Nguyên, sắt Thạch Khê, khoáng sản kim loại màu Việt Bắc, Tây Bắc; tiếp theo sử dụng các nguồn lực mới đầu tư phát triển bể than Đồng bằng sông Hồng và năng lượng mới.
- (3) Đầu tư ra nước ngoài khai thác than đưa về đáp ứng nhu cầu trong nước.
- (4) Tham gia đầu tư vào các chuỗi giá trị cung ứng toàn cầu, nhất là các loại thiết bị mỏ, xe tải nặng, phương tiện thủy bằng các hình thức thích hợp.
- (5) Tăng cường xã hội hóa đầu tư bằng các hình thức BTO, BOT, BT, BO.
- (6) Đầu tư thực hiện trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp đối với địa phương, cộng đồng.

2.3. Định hướng tái cơ cấu và phát triển kinh doanh

2.3.1. Phát triển than

1) Nhiệm vụ:

- Chịu trách nhiệm chính khai thác than trong nước.

- Nhập khẩu và đầu tư ra nước ngoài khai thác than đưa về dùng trong nước.

2) Mục tiêu:

- Phát triển bền vững ngành công nghiệp than với mục tiêu đáp ứng cao nhất nhu cầu than của đất nước, nâng cao giá trị gia tăng và hiệu quả, giảm tổn thất tài nguyên, đảm bảo an toàn lao động và bảo vệ môi trường.

- Dự kiến sản lượng (10^6 tấn): 2015: 55; 2020: 60; 2025: 65; 2030: 65-70.

3) Định hướng và giải pháp:

3.1) Đẩy mạnh thăm dò nâng cấp và gia tăng trữ lượng than ở bể than Đông Bắc, đồng bằng sông Hồng và vùng than nội địa.

3.2) Bể than Đông Bắc: Gia tăng nhanh hợp lý sản lượng than toàn vùng để đáp ứng cao nhất nhu cầu than trong nước, trước hết cho giai đoạn đến 2020.

3.3) Xây dựng chiến lược nhập khẩu than và đầu tư khai thác than ở nước ngoài.

2.3.2. Phát triển khoáng sản - luyện kim

1) Mục tiêu:

- Phát triển ngành công nghiệp khai thác khoáng sản - luyện kim một cách hiện đại, thân thiện với môi trường, hài hòa với địa phương, có hiệu quả cao.

- Phần đầu trở thành nhà sản xuất, cung ứng giữ vai trò quan trọng trong việc đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế về các nguyên liệu khoáng và sản phẩm kim loại, nhất là các kim loại màu.

2) Định hướng và giải pháp:

a. *Giai đoạn đến 2015:* Đẩy mạnh thực hiện các dự án: bô-xít nhôm Lâm đồng và alumin Nhân Cơ- Đắk Nông; sắt Thạch Khê, crômit Cổ Định, kẽm, đồng, sắt, đất hiếm ở Việt Bắc và Tây Bắc.

b. Giai đoạn sau 2015: Phát triển đồng bộ một cách phù hợp với nhu cầu thị trường các ngành công nghiệp nhôm, công nghiệp titan, công nghiệp sắt - thép và các kim loại khác.

2.3.3. Phát triển điện lực

a) Mục tiêu:

Phấn đấu đạt tổng công suất lắp đặt đến 2015 đạt 1.500 MW, 2020: 2.000 MW.

b) Định hướng:

- Thực hiện đầu tư Nhà máy thủy điện Đồng Nai 5 công suất 150 MW và các dự án nhiệt điện than, nhất là nhiệt điện đốt than chất lượng thấp ở Quảng Ninh.

2.3.4. Phát triển vật liệu nổ công nghiệp và hóa chất

a) Mục tiêu:

Phát triển đồng bộ ngành vật liệu nổ công nghiệp từ khâu nguyên liệu đến khâu dịch vụ nổ mìn theo hướng hiện đại, an toàn và hiệu quả.

b) Định hướng:

- Đẩy mạnh tiến độ thi công hoàn thành nhà máy sản xuất Nitrat Amon ở Thái Bình, đảm bảo chất lượng và đi vào vận hành có hiệu quả.

- Tiếp tục nghiên cứu cải tiến chất lượng sản phẩm theo hướng nâng cao sức công phá của thuốc nổ, thân thiện với môi trường và an toàn.

- Phát triển một số sản phẩm mới đáp ứng nhu cầu trong nước.

2.3.5. Phát triển cơ khí

a) Mục tiêu:

- Phấn đấu đáp ứng nhu cầu cơ giới hóa khai thác than - khoáng sản và chế tạo được một số sản phẩm cơ khí mang thương hiệu “Cơ khí VINACOMIN” có chất lượng và khả năng cạnh tranh cao tại thị trường trong nước và quốc tế.

- Phấn đấu đến 2015 tỉ lệ doanh thu trong và ngoài Tập đoàn là: 70-30%.

b) Định hướng chung:

- Hiện đại hóa cơ khí sửa chữa phục vụ trong Tập đoàn;
- Đẩy mạnh cơ khí chế tạo theo hướng tăng cường chuyên môn hóa kết hợp với hợp tác hóa, trước hết ưu tiên chế tạo máy mỏ, thiết bị điện mỏ phục vụ chương trình cơ giới hóa, tự động hóa ở các mỏ hầm lò và băng tải hóa các hệ thống vận tải đất đá, than, khoáng sản, xi măng, vật liệu xây dựng.

2.4. Tái cơ cấu tổ chức kinh doanh của Tập đoàn Vinacomin giai đoạn 2012-2015, tầm nhìn đến 2020 và sau 2020

2.4.1. Nguyên tắc chung

- Sắp xếp tinh gọn mô hình tổ chức sản xuất phù hợp theo hướng xây dựng, phát triển Tổ hợp công ty mẹ - công ty con Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam trở thành Tổ hợp các công ty công nghiệp nặng trên nền than - khoáng sản có tầm cỡ trong khu vực, trong đó tập trung cho nhiệm vụ số 1 là đảm bảo cung cấp đủ than đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế theo Quy hoạch phát triển ngành than đã được phê duyệt.

- Xây dựng công ty mẹ - Vinacomin trở thành một doanh nghiệp vừa sản xuất - chế biến - tiêu thụ than đầu nguồn, vừa thống nhất quản lý thị trường để điều hành kế hoạch phối hợp kinh doanh góp phần đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, vừa là nhà đầu tư tài chính vào các công ty con để nắm giữ tỷ lệ vốn điều lệ ở mức cần thiết.

- Tập trung đầu tư phát triển các ngành sản xuất chính gồm than, khoáng sản, điện, Vật liệu nổ công nghiệp, cơ khí mỏ; Giảm đầu tư vào các ngành dịch vụ, thương mại; Thoái hết vốn từ các lĩnh vực ngân hàng, bảo hiểm, tài chính, bất động sản (xong trước 2015).

- Chỉ góp vốn vào công ty liên kết trong lĩnh vực điện lực (theo chỉ đạo của Chính phủ), các công ty liên kết góp vốn bằng thương hiệu, các công ty liên kết tự nguyện làm công ty con của Vinacomin phục vụ cho hoạt động SXKD của Tập đoàn.

- Sắp xếp các đơn vị sản xuất than, khoáng sản, cơ khí, phụ trợ theo hướng tinh gọn, giảm đầu mối; hình thành các tổng công ty cổ phần hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con ở các ngành, nghề phù hợp.

- Việc tái cơ cấu, sắp xếp lại mô hình các công ty con đảm bảo tính kế thừa những ưu điểm của mô hình tổ chức sản xuất đã phát huy hiệu quả trong 17 năm qua, phù hợp với mô hình tăng trưởng, tiến bộ kỹ thuật, công nghệ, tiềm năng tài nguyên khoáng sản và định hướng tái cơ cấu DNNN của Chính phủ đã đề ra.

2.4.2. Phương án tái cơ cấu

2.4.2.1. Giai đoạn 2012 - 2015

1) Đối với các đơn vị sản xuất than

a) Đối với 9 công ty than cổ phần:

Tăng tỷ lệ nắm giữ vốn điều lệ của Vinacomin lên mức 65% trở lên tại 8 công ty, riêng Công ty Cổ phần than Tây Nam Đá Mài vẫn giữ nguyên.

b) Đối với 9 công ty than TNHH MTV (trừ 2 Tổng công ty Đông Bắc và Công nghiệp mỏ Việt Bắc):

Chuyển các công ty này thành chi nhánh - đơn vị trực thuộc công ty mẹ - Vinacomin bằng cách thu vốn điều lệ về Vinacomin và sẽ được cổ phần hóa cùng công ty mẹ giai đoạn sau 2020, trong đó:

- Đối với Công ty than Hạ Long chuyển thành chi nhánh trực thuộc Công ty mẹ sau khi tách Dự án khe chàm II-IV về trực thuộc Vinacomin.

- Đối với Công ty than Uông Bí, sau khi tách Công ty TNHH một thành viên Than Hồng Thái thành chi nhánh trực thuộc Vinacomin, phần còn lại trở thành chi nhánh trực thuộc Vinacomin.

- Đối với các công ty cổ phần trong Công ty than Hòn Gai, Uông Bí thì xử lý như sau: Bán toàn bộ phần vốn góp của Công ty than Hòn Gai và Uông bí tại các công ty: CP dịch vụ Than Hòn Gai; Cổ phần sản xuất và thương mại Than Uông Bí; Cổ phần Hạ Long. Đối với Công ty Cổ

phần Cơ khí ô tô Uông Bí chuyển thành công ty liên kết với Vinacomin, trong đó Vinacomin nắm 36% vốn điều lệ.

c) Về việc mua mỏ than ở nước ngoài:

Nghiên cứu để từng bước đầu tư ra nước ngoài theo hình thức góp vốn hợp tác đầu tư hoặc mua mỏ để khai thác than đưa về phục vụ các ngành kinh tế trong nước.

d) Về thành lập công ty sản xuất than mới:

Thành lập Công ty cổ phần (hoặc liên doanh) với Hàn Quốc để nghiên cứu khai thác than tại mỏ Đông Tràng Bạch.

2) Đối với các đơn vị sàng tuyển, chế biến, kinh doanh và vận chuyển than

a) Về sàng, tuyển than và quản lý than đầu nguồn, quản lý thị trường than: Vinacomin tiếp tục nắm các nhà máy sàng tuyển than; nắm toàn bộ tiêu thụ than đầu nguồn, quản lý thị trường tiêu thụ than, theo đó:

- Tách toàn bộ khâu sàng tuyển khỏi Công ty CP than Vàng Danh để thành lập công ty sàng tuyển than chung cho các mỏ Vàng Danh, Nam Mẫu, Bảo Đài.

- Đối với khu vực Hòn Gai: Xây dựng N/m sàng tuyển tập trung phục vụ sàng tuyển than cho Hà Lâm công suất giai đoạn I: 2,5 triệu tấn/năm; Lùi tiến độ việc di chuyển N/m tuyển Nam Cầu Trắng đến hết 2018, sau đó di chuyển về N/m tuyển than Hòn Gai tại địa điểm mới phục vụ sàng tuyển than các mỏ trong vùng; Duy trì cảng Nam Cầu Trắng.

- Đối với dự án nhà máy Tuyển than Khe Chàm khi hoàn thành sẽ chuyển thành Chi nhánh Tập đoàn - Công ty tuyển than Khe Chàm.

- Chỉ đạo Tổng công ty Đông Bắc sắp xếp các đơn vị trực thuộc làm nhiệm vụ tiêu thụ than đầu nguồn thành một đơn vị trực thuộc duy nhất ở Quảng Ninh.

b) Đối với khâu kinh doanh than cuối nguồn:

Giữ nguyên 4 đơn vị liên quan đến khâu kinh doanh than cuối nguồn là các công ty cổ phần và Vinacomin nắm 51% vốn điều lệ như hiện có.

c) Đối với khâu chế biến than:

- Vinacomin mua lại tài sản của Công ty chế biến kinh doanh than Quảng Ninh (thuộc Công ty CP Kinh doanh than Miền Bắc) để chuyển thành chi nhánh Vinacomin - Công ty Chế biến than Hạ Long.

- Giữ nguyên mô hình của Công ty CP Kinh doanh than Cẩm Phả nhưng chỉ giao nhiệm vụ chế biến than khu vực Cẩm Phả.

d) Đối với khâu giám định, vận tải than:

- Giữ nguyên mô hình đối với Công ty CP Giám định.

- CPH và Vinacomin nắm 51% vốn điều lệ đối với Công ty Vật tư - Vận tải & Xếp dỡ.

- Từng bước thoái hết vốn tại Công ty CP Vận tải thủy trước 2015.

e) Đối với khâu nhập khẩu than:

Đề nghị Chính Phủ cho phép Vinacomin huy động các nguồn lực xã hội để nhập khẩu than về Việt Nam. Vinacomin là trung tâm tiếp nhận, chế biến và cung cấp than cho các hộ tiêu thụ than trong nước theo quy hoạch phát triển ngành than đã được phê duyệt.

3) Đối với các đơn vị khoáng sản

- Thực hiện cổ phần hóa Công ty mẹ - Tổng công ty Khoáng sản. Đồng thời chỉ đạo Tổng công ty Khoáng sản sắp xếp lại các công ty con theo hướng chỉ nắm 51% vốn điều lệ tại các công ty con cổ phần, thoái hết vốn tại các công ty liên kết, sắp xếp giảm các đầu mối nhất là trong các lĩnh vực ngoài sản xuất chính; thực hiện cổ phần hóa Công ty TNHH MTV Kim loại màu Thái Nguyên; chuyển Công ty TNHH MTV Đá quý Việt - Nhật thành chi nhánh trực thuộc Công ty mẹ - Tổng công ty Khoáng sản (và cổ phần hóa cùng với công ty mẹ - Tổng công ty khoáng sản).

- Thành lập Công ty TNHH MTV Nhôm Nhân Cơ.

- Giữ nguyên Công ty TNHH MTV nhôm Lâm Đồng.

- Công ty cổ phần Cromit Cổ Định (Thanh Hóa) sẽ liên doanh với nước ngoài.

- Tiếp tục sắp xếp lại một số đơn vị khoáng sản khác cho phù hợp với mô hình mới của Tập đoàn và Tổng công ty Khoáng sản sau tái cơ cấu.

4) Đối với các đơn vị sản xuất điện năng

CPH Công ty mẹ - Tcty Điện lực và Vinacomin nắm 65% vốn điều lệ.

5) Đối với các đơn vị sản xuất Vật liệu nổ công nghiệp

Giữ nguyên hình thức TNHH MTV đối với Tổng công ty Công nghiệp Hóa chất mỏ.

6) Đối với các đơn vị sản xuất cơ khí

a) Đối với ngành cơ khí đóng tàu:

- Công ty cơ khí đóng tàu: phải thay đổi sản phẩm theo hướng phục vụ sản xuất than, khoáng sản, điện. Sau đó sẽ CPH và từng bước thoái hết vốn.

- Giải thể Công ty CP Đóng tàu Sông Ninh sau khi xử lý xong công nợ.

b) Đối với các công ty cơ khí còn lại:

- Đầu tư tăng tỷ lệ nắm vốn điều lệ của Vinacomin tại Công ty CP Chế tạo máy lên 51% và bán bớt cổ phần của Vinacomin ở các công ty cơ khí khác xuống mức 36%.

7) Đối với các đơn vị sản xuất phụ trợ

a) Đối với các công ty địa chất:

- củng cố Công ty CP địa chất khoáng sản và sau đó thực hiện tái cơ cấu theo nhóm ngành.

- Sáp nhập Công ty địa chất Việt Bắc vào Công ty TNHH MTV địa chất mỏ; chuyển phần vốn của Vinacomin tại các công ty địa chất về Công ty này; tiếp theo thực hiện CPH.

- Chuyển nhiệm vụ lưu giữ tài liệu địa chất từ Công ty CP tin học, công nghệ và môi trường về cơ quan Tập đoàn quản lý và chuyển Công ty này thành công ty con của Công ty Địa chất mỏ (sau khi đã CPH).

b) Thoái hết vốn tại Công ty TNHH MTV Đầu tư phát triển nhà và hạ tầng.

c) Giữ nguyên hình thức TNHH MTV đối với Công ty Môi trường.

8) Đối với các công ty ở nước ngoài

Đối với Công ty TNHH Vinacomin - Lào và Công ty liên doanh Alumin - Cẩm phu chia: Đề nghị Chính phủ cho chuyển nhượng và Vinacomin rút khỏi dự án, để tập trung đầu tư trong nước.

9) Đối với các đơn vị sự nghiệp

- Giữ nguyên Viện Cơ khí năng lượng và mỏ và Viện KHCN mỏ; về lâu dài xem xét hợp nhất 2 đơn vị này để tăng cường tiềm lực KHCN và quản lý tập trung thống nhất.

- Cổ phần hóa Công ty TNHH MTV Phát triển công nghệ và Thiết bị mỏ (thuộc Viện KHCN mỏ) và Viện nắm 51% vốn điều lệ.

- Hợp nhất 03 trường cao đẳng nghề thành 01 trường cao đẳng nghề.

- Giữ nguyên các đơn vị sự nghiệp khác.

10) Đối với các đơn vị tài chính, thương mại, dịch vụ, tư vấn

- Chào bán hoặc thoái hết toàn bộ vốn tại Công ty TNHH MTV Tài chính.

- Giữ nguyên mô hình Công ty TNHH MTV Hoa tiêu hàng hải.

- Giảm tỷ lệ nắm giữ cổ phần tại Công ty CP Vận tải và đưa đón thợ mỏ xuống 51% và chuyển thành công ty con của Công ty CP Vật tư - Vận tải & Xếp dỡ.

- Thoái vốn tại các đơn vị còn lại xuống mức 36%.

11) Đối với các công ty liên kết

- Thoái vốn toàn bộ tại các công ty liên kết xong chậm nhất là đến 2015.

- Chỉ góp vốn vào công ty liên kết trong lĩnh vực điện lực, các công ty liên kết bằng thương hiệu tự nguyện để phục vụ cho hoạt động SXKD của Tập đoàn.

12) Đối với cơ quan quản lý, điều hành Vinacomin

Cùng với việc tái cơ cấu các đơn vị thành viên, Cơ quan quản lý điều hành Tập đoàn sẽ sắp xếp lại các ban và bộ máy lãnh đạo Tập đoàn cho phù hợp.

Tóm lại trong giai đoạn 2012-2015:

- Việc tái cơ cấu mô hình tổ chức kinh doanh của Tập đoàn được thực hiện bằng cách áp dụng đồng bộ các hình thức phù hợp với từng loại hình doanh nghiệp trong từng lĩnh vực kinh doanh, bao gồm các hình thức: sáp nhập, chia tách, giải thể, thành lập mới, đầu tư tăng tỉ lệ nắm giữ vốn điều lệ, cổ phần hóa, mua bán doanh nghiệp và thoái vốn bằng các hình thức thích hợp.

- Sau khi tái cơ cấu mô hình tổ chức kinh doanh của Tập đoàn thì Công ty mẹ có 24 đơn vị trực thuộc và 32 công ty con; Công ty mẹ có 10 đơn vị khai thác than với sản lượng khoảng 17 triệu tấn và sẽ tăng lên 40 triệu tấn vào 2020; Hệ số nợ trên vốn CSH của Công ty mẹ sẽ từ 1,33 tăng lên 1,68.

2.4.2.2. Giai đoạn từ 2016 - 2020

- Cổ phần hóa Công ty mẹ Tổng công ty TNHH MTV Công nghiệp mỏ Việt Bắc và Vinacomin nắm 65% vốn điều lệ.

- Sau năm 2018 di chuyển N/m tuyển Nam Cầu Trắng về N/m tuyển Hòn Gai tại địa điểm mới phục vụ sàng tuyển than các mỏ trong vùng.

- Cổ phần hóa Công ty TNHH MTV Nhôm Nhân Cơ và Công ty TNHH MTV nhôm Lâm Đồng, Vinacomin nắm giữ 51% vốn điều lệ.

- Khi tài nguyên Ti tan đủ điều kiện khai thác sẽ thành lập Công ty CP công nghiệp Ti tan.

2.4.2.3. Giai đoạn sau năm 2020

- Nghiên cứu thành lập Tổng công ty CP Công nghiệp Nhôm - Titan.

- Cổ phần hóa Công ty mẹ - Vinacomin, Nhà nước nắm 65% vốn điều lệ trở lên.

2.5. Tái cơ cấu đầu tư

Chủ trương chung về tái cơ cấu đầu tư của Tập đoàn là:

- Tập trung vốn đầu tư cho các dự án thuộc các ngành nghề chính: than, khoáng sản, điện, vật liệu nổ công nghiệp, cơ khí.
- Huy động tối đa mọi nguồn lực trong Tập đoàn theo hướng tăng cường xã hội đầu tư bằng các hình thức thích hợp để thực hiện chương trình đầu tư của Tập đoàn.
- Tăng cường quản lý đầu tư: Nâng cao chất lượng dự án, đảm bảo thực hiện nghiêm chỉnh công tác đấu thầu, lựa chọn nhà thầu, quản lý dự án, giám sát thi công, nghiệm thu vật tư, thiết bị và chất lượng công trình.
- Tăng cường sự chỉ đạo quản lý đầu tư của VINACOMIN từ khâu phê duyệt chủ trương, thẩm định dự án, dự toán, nguồn vốn và tổ chức thực hiện đầu tư. Đảm bảo tuân thủ đúng quy hoạch và quy định về quản lý đầu tư và xây dựng.
- Đề nghị Nhà nước cho phép áp dụng cơ chế đặc thù đối với các dự án đầu tư khai thác than, nhất là khai thác than hầm lò để đẩy nhanh tiến độ thi công.

2.6. Tái cơ cấu nguồn nhân lực và phát triển văn hóa doanh nghiệp

1) Mục tiêu:

Xây dựng lực lượng lao động với mục tiêu “*Trí tuệ + Trung thành + Kỷ luật + Đồng tâm = Thắng lợi*”.

2) Định hướng phát triển:

- a. Địa phương hóa và truyền thống hóa nguồn nhân lực.
- b. Ưu tiên đãi ngộ những người làm công việc nặng nhọc, độc hại, nguy hiểm, làm việc ở vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn ở trong và ngoài nước.
- c. Xây dựng các cơ sở văn hóa, thể thao phục vụ CBCNV và cộng đồng.
- d. Duy trì và phát triển bản sắc văn hóa truyền thống ngành than - khoáng sản và văn hóa doanh nghiệp hiện đại.

đ. Xây dựng và quảng bá rộng rãi thương hiệu VINACOMIN. Thực hiện mục tiêu: *“Thương hiệu dẫn dắt khách hàng đến với sản phẩm; sản phẩm đem đến cho khách hàng không chỉ giá trị sử dụng mà cả văn hóa của Tập đoàn”*.

2.7. Đổi mới, tái cơ cấu tổ chức và cơ chế quản lý

Để vận hành hiệu quả mô hình Tập đoàn sau tái cơ cấu sẽ tiến hành đổi mới, tái cơ cấu tổ chức và cơ chế quản lý với các nội dung gồm có:

1) Đổi mới cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý, bao gồm:

- Bộ máy quản lý, giám sát, kiểm soát của CSH nhà nước tại Công ty mẹ Tập đoàn - VINACOMIN;
- Bộ máy quản lý, điều hành của Công ty mẹ Tập đoàn - VINACOMIN;
- Bộ máy quản lý, điều hành của các công ty con.

2) Đổi mới cơ chế quản lý, điều hành, bao gồm:

- Đổi mới thực hiện chức năng CSH tại Công ty mẹ Vinacomin và tại các công ty con;
- Đổi mới cơ chế quản trị điều hành nội bộ Tổ hợp Công ty mẹ - công ty con, nội bộ Công ty mẹ Vinacomin và nội bộ các công ty con.

2.8. Đổi mới các mặt công tác/lĩnh vực hoạt động

- Công tác thăm dò và quản trị tài nguyên khoáng sản;
- Công tác tư vấn, nghiên cứu khoa học và triển khai công nghệ;
- Công tác bảo vệ môi trường;
- Công tác an toàn và bảo hộ lao động;
- Công tác quản trị rủi ro trong kinh doanh;
- Lĩnh vực hợp tác và hội nhập quốc tế.

III. KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN KHUNG PHÁP LÝ VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI TÀI NGUYÊN KHOÁNG SẢN

Nhà nước rà soát, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện và đổi mới hệ thống khung pháp lý nói chung và chính sách nói riêng về tài nguyên khoáng sản, nhất là những vấn đề sau đây:

1) Xem xét bỏ quy định về loại quy hoạch thăm dò, khai thác khoáng sản chung cả nước (tại điểm b khoản 1 điều 10 Luật Khoáng sản) mà chỉ cần có Chiến lược khoáng sản chung (đã quy định tại Điều 9 của Luật Khoáng sản) là đủ để làm cơ sở cho việc lập quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến từng loại, nhóm khoáng sản trên phạm vi cả nước.

2) Chiến lược khoáng sản phải lập cho giai đoạn 20 năm, tầm nhìn 10-30 năm tiếp theo; Quy hoạch khoáng sản phải lập cho giai đoạn 10 năm, tầm nhìn 10 năm tiếp theo.

3) Đề nghị xem xét bỏ quy định về đấu giá quyền khai thác khoáng sản ở khu vực chưa thăm dò khoáng sản.

4) Xây dựng, ban hành kịp thời văn bản quy định về phương pháp tính toán và quản lý tổn thất TNKS trong quá trình khai thác, chế biến khoáng sản nói riêng và quản trị tài nguyên khoáng sản nói chung một cách chặt chẽ.

5) Đề nghị xem xét bỏ quy định về thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản, không nên áp đặt thêm khoản này làm cho phức tạp thêm các khoản thu ngân sách. *Nếu mức thuế tài nguyên chưa hợp lý thì có thể xem xét tăng thêm mức thuế này như đã làm trong thời gian qua để vừa không làm phát sinh thêm khoản thu mà vẫn đảm bảo tăng thu ngân sách và quản lý tập trung, sử dụng hiệu quả hơn nguồn thu ngân sách.*

6) Kiên quyết thực hiện giá than theo cơ chế thị trường; đồng thời ban hành chính sách sử dụng hợp lý tài nguyên than nhất là về chủng loại và chất lượng phù hợp cho các hộ sử dụng than; nghiên cứu chính sách khuyến khích sử dụng năng lượng tái tạo thay thế nhiên liệu hóa thạch để giảm nhập khẩu than; có chính sách giảm sử dụng than của các hộ khác để dành than cho điện.

7) Hoàn thiện chính sách tài chính (thuế, phí) theo hướng ưu tiên khai thác tận thu tối đa tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường một cách hiệu quả phù hợp với vai trò của khoáng sản là nguyên nhiên liệu của sản xuất và đời sống và tạo ra hiệu quả kinh tế liên ngành.

8) Tăng cường công tác thống kê và công tác tổng kết, đánh giá hoạt động khoáng sản đảm bảo kịp thời, đầy đủ, chính xác, đặc biệt

là các chỉ tiêu về tài nguyên, trữ lượng, sản lượng, hệ số tổn thất tài nguyên, an toàn lao động, hiện trạng môi trường v.v...

9) Nghiên cứu xây dựng, ban hành bộ chỉ tiêu PTBV cho ngành khoáng sản để làm cơ sở: (1) Xây dựng chiến lược, quy hoạch PTBV ngành khoáng sản; (2) Xây dựng và ban hành các chính sách về PTBV ngành khoáng sản; (3) Kiểm tra, giám sát việc thực hiện chiến lược, quy hoạch và các hoạt động khoáng sản.

10) Thực hiện công khai, minh bạch hóa trong lĩnh vực khoáng sản theo đúng chủ trương đã đề ra trong Nghị quyết Đại hội IX của Đảng và được cụ thể hoá ở Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Doanh nghiệp, Luật Bảo vệ môi trường...

Đến nay, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án Tái cơ cấu Tập đoàn giai đoạn 2012-2015 tại Quyết định số 314/QĐ-TTg ngày 7/2/2013.

ĐẨY MẠNH TÁI CẤU TRÚC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC MỘT NĂM NHÌN LẠI VÀ NHỮNG ĐIỀU CẦN LÀM TRONG THỜI GIAN TỚI

PGS. TS Nguyễn Văn Trình

Phó Hiệu trưởng Trường ĐH Kinh tế - Luật, ĐHQG TP.HCM

Th.S Trần Đức Trường

Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Đảng và Nhà nước đã khẳng định kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế nhiều thành phần định hướng xã hội chủ nghĩa, tuy nhiên, phải hiểu rằng, chủ đạo không có nghĩa là độc quyền. Chủ đạo được hiểu theo nghĩa là dẫn dắt, điều tiết và giúp các thành phần kinh tế khác phát triển trong cơ cấu nhiều thành phần kinh tế. Kinh tế nhà nước bao gồm nhiều bộ phận như hệ thống tài chính nhà nước, hệ thống tiền tệ, các tài sản quốc gia, hệ thống kho, quỹ dự trữ quốc gia, hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và các doanh nghiệp nhà nước, trong đó, chủ yếu là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Như vậy, doanh nghiệp nhà nước chỉ là một bộ phận của thành phần kinh tế nhà nước, chứ không phải là toàn bộ thành phần kinh tế nhà nước. Do đó, để điều chỉnh, dẫn dắt nền kinh tế theo mục tiêu đã định, Nhà nước có thể dùng các bộ phận của thành phần kinh tế nhà nước để làm công cụ tác động, trong đó có bộ phận doanh nghiệp nhà nước, chứ không chỉ có sử dụng công cụ doanh nghiệp nhà nước. Với tinh thần đó, trong thời gian qua doanh nghiệp nhà nước nói chung, tập đoàn, tổng công ty nhà nước nói riêng đã được giao nhiều nhiệm vụ khác nhau, vừa kinh tế vừa chính trị, như vừa hoạt động sản xuất kinh doanh có hiệu quả, vừa là công cụ kinh tế để Nhà nước thực hiện nhiệm vụ ổn định kinh tế vĩ mô. Vậy các doanh nghiệp Nhà nước đã đạt được kết quả như thế nào trong

việc thực hiện các nhiệm vụ có phần mâu thuẫn, khó thực hiện đó? Trong thời gian tới cần phải làm thế nào để doanh nghiệp Nhà nước có thể thực hiện được những nhiệm vụ mà Đảng và Nhà nước giao phó?

II. NHỮNG THÀNH TỰU ĐẠT ĐƯỢC CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ

Hiện nay, dư luận xã hội thường đánh giá thấp doanh nghiệp Nhà nước, tuy nhiên, thực tế doanh nghiệp Nhà nước đã có những đóng góp to lớn cho tăng trưởng và phát triển kinh tế của Việt Nam trong thời gian qua. Cụ thể như sau:

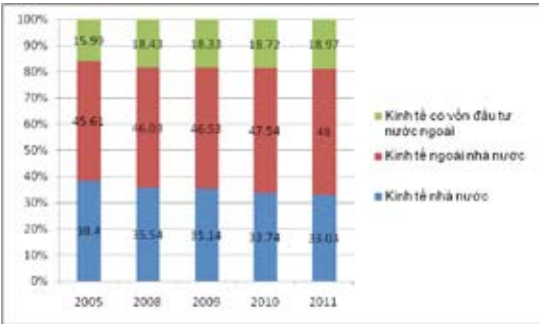
- *Về đóng góp cho tăng trưởng GDP*: Doanh nghiệp nhà nước nói chung, tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng đã tham gia đóng góp khá lớn cho tăng trưởng GDP nước ta trong thời gian qua. Qua số liệu thống kê của Tổng cục Thống kê Việt Nam cho thấy tỷ trọng đóng góp của doanh nghiệp nhà nước chiếm khoảng 1/3 trong GDP/năm. Nếu so với các thành phần kinh tế khác như kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân, kinh tế cá thể, kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài thì tỷ trọng đóng góp vào GDP của doanh nghiệp nhà nước là hơn hẳn, mặc dù, mức độ đóng góp của nó vào GDP có giảm dần qua các năm gần đây. (xem bảng 1)

**Bảng 1. Cơ cấu tổng sản phẩm trong nước (GDP)
theo thành phần kinh tế 2005-2011 (%)**

	2005	2008	2009	2010	2011
Tổng số	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Kinh tế nhà nước	38,4	35,54	35,14	33,74	33,03
Kinh tế ngoài nhà nước	45,61	46,03	46,53	47,54	48,00
- <i>Kinh tế tập thể</i>	<i>6,81</i>	<i>5,66</i>	<i>5,45</i>	<i>5,35</i>	<i>5,22</i>
- <i>Kinh tế tư nhân</i>	<i>8,89</i>	<i>10,50</i>	<i>11,02</i>	<i>11,33</i>	<i>11,57</i>
- <i>Kinh tế cá thể</i>	<i>29,91</i>	<i>29,87</i>	<i>30,06</i>	<i>30,86</i>	<i>31,21</i>
Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài	15,99	18,43	18,33	18,72	18,97

Nguồn: Niên giám thống kê 2011, Tổng cục Thống kê Việt Nam, tr.138.

Hình 1. Cơ cấu tổng sản phẩm trong nước (GDP) theo thành phần kinh tế 2005-2011



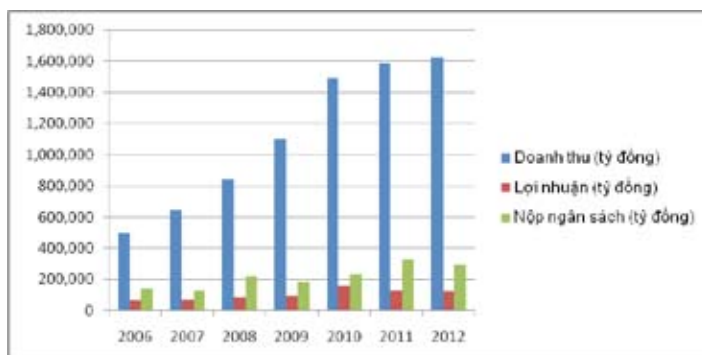
- Về đóng góp vào thu ngân sách nhà nước: Trong những năm qua, xuất phát từ kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh tương đối khá nên thu từ doanh nghiệp nhà nước, trong đó, chủ yếu thu từ các tập đoàn kinh tế nhà nước, là nguồn thu tài chính lớn để đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước, là nguồn lực tài chính chủ yếu và cực kỳ quan trọng để Nhà nước thực hiện nhiệm vụ chi cho đầu tư phát triển đất nước và thực hiện nhiệm vụ quản lý kinh tế vĩ mô, điều tiết nền kinh tế theo các mục tiêu đã định của Nhà nước. (xem bảng 2)

Bảng 2. Kết quả sản xuất, kinh doanh của tập đoàn, tổng công ty nhà nước các năm 2006-2012

		Doanh thu (tỷ đồng)	Lợi nhuận (tỷ đồng)	Nộp ngân sách (tỷ đồng)	Lợi nhuận/Vốn chủ sở hữu (%)
Năm 2006		498.551	67.321	143.142	21,19
Năm 2007	Tổng số	642.004	71.471	133.108	17,38
	Tỷ lệ tăng (%)	128,77	106,19	92,99	-3,81
Năm 2008	Tổng số	842.758	88.478	223.260	18,30
	Tỷ lệ tăng (%)	131,27	123,76	167,73	-0,92
Năm 2009	Tổng số	1.098.533	97.537	189.991	17,57
	Tỷ lệ tăng (%)	130,35	110,24	85,10	-0,73
Năm 2010	Tổng số	1.488.273	162.910	231.526	24,94
	Tỷ lệ tăng (%)	135,48	167,02	121,86	7,37
Năm 2011	Tổng số	1.588.580	133.885	329.280	18,39
	Tỷ lệ tăng (%)	106,73	-117,81	142,22	-6,55
Năm 2012	Tổng số	1.621.000	127.510	294.000	17,34
	Tỷ lệ tăng (%)	102,00	-105,00	-112,00	-1,05

Nguồn: Văn phòng Chính phủ.

Hình 2. Doanh thu, lợi nhuận, nộp ngân sách của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước 2006 - 2012



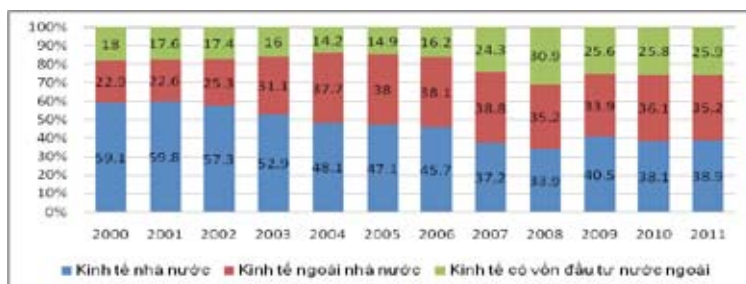
- *Về vốn đầu tư phát triển:* Các doanh nghiệp Nhà nước, trong đó có các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đã tích cực đầu tư vốn cho phát triển các hoạt động sản xuất kinh doanh của mình, góp phần làm gia tăng tổng đầu tư xã hội, thúc đẩy GDP tăng trưởng trong thời gian qua. Nhà nước thực hiện đầu tư công qua ngân sách nhà nước, tuy nhiên, Nhà nước còn thông qua các doanh nghiệp nhà nước như các tập đoàn, tổng công ty nhà nước để thực hiện chính sách đầu tư của Nhà nước, thông qua đó kích thích kinh tế tăng trưởng. Qua số liệu của Tổng cục Thống kê cho thấy, nguồn vốn đầu tư từ phía doanh nghiệp nhà nước chiếm tỷ trọng khá lớn, tuy tỷ trọng đầu tư của khu vực này có giảm trong những năm gần đây do tỷ trọng vốn đầu tư của các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác có gia tăng so với trước. Nếu tỷ trọng vốn đầu tư năm 2000 của khu vực kinh tế nhà nước chiếm đến 59,1% trong tổng đầu tư xã hội, thì đến năm 2011 tỷ trọng vốn đầu tư của khu vực kinh tế này đã giảm xuống còn 38,9% tổng đầu tư xã hội. Vốn đầu tư của khu vực kinh tế ngoài nhà nước tăng từ chỗ chỉ chiếm 22,9% vào năm 2000 đã lên 35,2% vào năm 2011. Cũng giống như khu vực kinh tế ngoài nhà nước, khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài có vốn đầu tư chỉ chiếm 18% vào năm 2000 thì đến năm 2011 đã tăng lên 25,9% (xem bảng 3).

Bảng 3. Cơ cấu vốn đầu tư theo giá thực tế phân theo thành phần kinh tế giai đoạn 2000-2011 (%)

		Kinh tế nhà nước	Kinh tế ngoài nhà nước	Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài
Năm 2000	100	59,1	22,9	18,0
Năm 2001	100	59,8	22,6	17,6
Năm 2002	100	57,3	25,3	17,4
Năm 2003	100	52,9	31,1	16,0
Năm 2004	100	48,1	37,7	14,2
Năm 2005	100	47,1	38,0	14,9
Năm 2006	100	45,7	38,1	16,2
Năm 2007	100	37,2	38,8	24,3
Năm 2008	100	33,9	35,2	30,9
Năm 2009	100	40,5	33,9	25,6
Năm 2010	100	38,1	36,1	25,8
Năm 2011	100	38,9	35,2	25,9

Nguồn: Niên giám thống kê 2011, Tổng Cục Thống kê Việt Nam, tr.155.

Hình 3. Cơ cấu vốn đầu tư theo giá thực tế phân theo thành phần kinh tế giai đoạn 2000-2011



Nếu xét chỉ trong cơ cấu vốn đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước thì vốn đầu tư của các doanh nghiệp Nhà nước như các tập đoàn, tổng công ty Nhà nước chiếm tỷ trọng tương đối cao khoảng 14,5% - 31,4% tùy theo năm. Trong thời gian từ 2000 - 2011, năm 2006 là năm tỷ trọng của vốn đầu tư từ doanh nghiệp nhà nước tăng cao lên đến 31,4% trong tổng vốn đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước, còn năm 2011 là năm

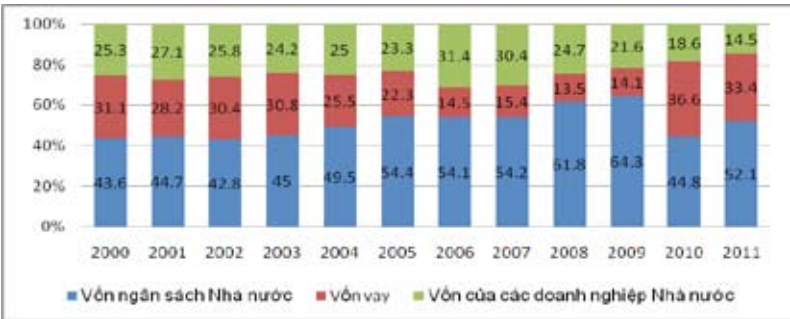
vốn đầu tư của doanh nghiệp Nhà nước thấp nhất với tỷ trọng là 14,5% trên tổng vốn đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước (xem bảng 4).

Bảng 4. Cơ cấu vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước theo giá thực tế phân theo nguồn vốn giai đoạn 2000-2011 (%)

		Vốn ngân sách Nhà nước	Vốn vay	Vốn của các doanh nghiệp Nhà nước
Năm 2000	100	43,6	31,1	25,3
Năm 2001	100	44,7	28,2	27,1
Năm 2002	100	42,8	30,4	25,8
Năm 2003	100	45,0	30,8	24,2
Năm 2004	100	49,5	25,5	25,0
Năm 2005	100	54,4	22,3	23,3
Năm 2006	100	54,1	14,5	31,4
Năm 2007	100	54,2	15,4	30,4
Năm 2008	100	61,8	13,5	24,7
Năm 2009	100	64,3	14,1	21,6
Năm 2010	100	44,8	36,6	18,6
Năm 2011	100	52,1	33,4	14,5

Nguồn: Niên giám thống kê 2011, Tổng cục Thống kê Việt Nam, tr.161.

Hình 4. Cơ cấu vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước theo giá thực tế phân theo nguồn vốn giai đoạn 2000-2011



III. NHỮNG MẶT HẠN CHẾ VÀ TỒN TẠI CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ

Từ những ưu đãi của Nhà nước, các doanh nghiệp Nhà nước, chủ yếu là các tập đoàn kinh tế nhà nước, đã trở thành các doanh nghiệp độc quyền, chi phối hoàn toàn thị trường nhưng các doanh nghiệp này nhiều khi không thực hiện đúng vai trò dẫn dắt, hỗ trợ, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác hoạt động và phát triển mà ngược lại còn dựa vào các ưu đãi của Nhà nước mà chèn lấn sự hoạt động và phát triển của doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, mặc dù được Nhà nước dành nhiều ưu đãi như: Ưu tiên cung cấp vốn đầu tư (vốn của các tập đoàn, tổng công ty Nhà nước hiện nay đều có nguồn gốc từ sự đầu tư của Nhà nước); Ưu tiên cấp quyền sử dụng đất và chiếm những vị trí thuận lợi; Ưu tiên tiếp cận nguồn vốn vay giá rẻ (kể cả các nguồn vốn vay lại từ các tổ chức tài chính quốc tế như WB, IMF thông qua Ngân hàng Phát triển Việt Nam - VDB) và được Nhà nước bảo lãnh vay vốn nước ngoài, như trường hợp của Vinashin, nhưng tỷ lệ đóng góp của các tập đoàn, tổng công ty Nhà nước vào tăng trưởng GDP ngày càng giảm thấp, chưa tương xứng với vốn đầu tư của Nhà nước vào khu vực này. Theo số liệu thống kê của Tổng cục Thống kê thì trong năm 2011 khu vực kinh tế Nhà nước chỉ tạo ra khoảng 33% GDP, trong khi khu vực kinh tế ngoài nhà nước và khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài đã tạo ra gấp đôi GDP so với kinh tế Nhà nước, đến gần 67% GDP. (xem bảng 1)

Nếu xét về hiệu quả đầu tư của kinh tế Nhà nước qua hệ số ICOR thì cho ta thấy hiệu quả đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước, trong đó có các tập đoàn, tổng công ty nhà nước, ngày càng giảm. Hệ số ICOR của khu vực kinh tế Nhà nước ngày càng tăng cao. Khi tính toán từ số liệu thống kê của Tổng cục Thống kê thì cho thấy hệ số ICOR của khu vực kinh tế Nhà nước năm 2006 là 12,8, trong khi hệ số ICOR của khu vực kinh tế ngoài nhà nước là 4,6. Đến năm 2010 hệ số ICOR của khu vực kinh tế Nhà nước đã tăng lên 18,5, và hệ số ICOR của khu vực kinh

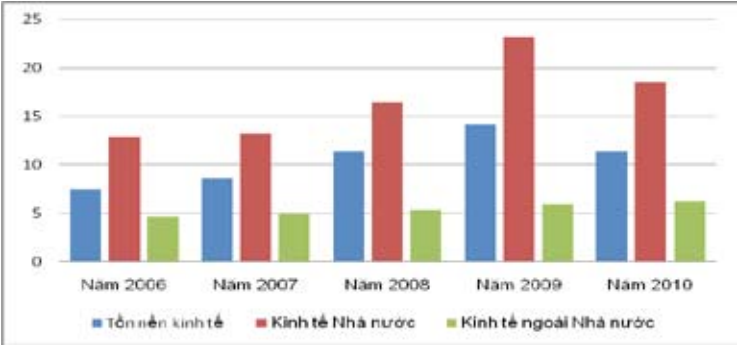
tế ngoài Nhà nước cũng tăng lên 6,3. Như vậy, rõ ràng hiệu quả đầu tư vốn của khu vực kinh tế Nhà nước đã sụt giảm mạnh, trong khi hiệu quả đầu tư vốn của khu vực kinh tế ngoài Nhà nước có giảm nhưng không mạnh như khu vực kinh tế nhà nước. [xem bảng 5]

Bảng 5. Hệ số ICOR của khu vực kinh tế Nhà nước và ngoài Nhà nước (không tính kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài) theo giá so sánh 1994 các năm 2006-2010

	Tồn nền kinh tế	Kinh tế Nhà nước	Kinh tế ngoài Nhà nước
Năm 2006	7,5	12,8	4,6
Năm 2007	8,6	13,2	4,9
Năm 2008	11,4	16,4	5,4
Năm 2009	14,2	23,1	6,0
Năm 2010	11,4	18,5	6,3

Nguồn: Tính toán của tác giả theo số liệu trong Niên giám thống kê 2009, tr.32, 42; Niên giám thống kê 2011, tr.61, tr.71.

Hình 5. Hệ số ICOR của khu vực kinh tế Nhà nước và ngoài Nhà nước (không tính kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài) theo giá so sánh 1994 các năm 2006-2010



Thứ hai, giá trị mới do người lao động làm ra trong năm của khu vực kinh tế nhà nước, bao gồm các doanh nghiệp nhà nước, thấp hơn so với khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (theo giá so sánh 1994 cũng như theo giá thực tế). Có thể chứng minh điều đó từ việc tính toán GDP do một lao động tạo ra trong một năm ở các khu vực kinh tế qua số liệu thống kê của Tổng cục Thống kê Việt Nam: Trong năm 2006, số lao động từ 15 tuổi trở lên làm việc trong khu vực kinh tế nhà nước là

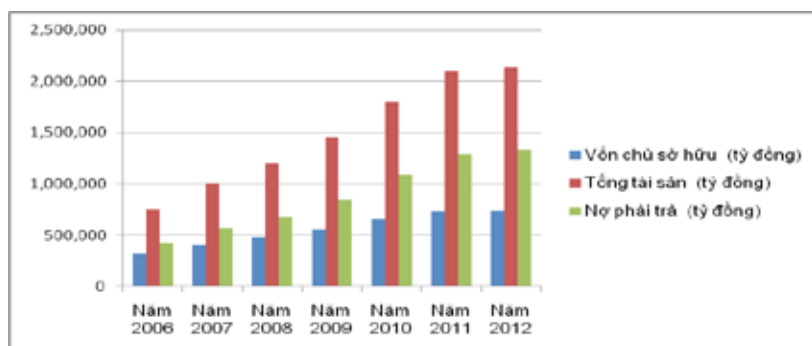
4.916.000 người, tổng sản phẩm trong nước tính theo giá so sánh 1994 do khu vực kinh tế nhà nước tạo ra là 169.696 tỷ đồng, bình quân một lao động tạo ra được 34.519.121 đồng GDP; trong khi đó có 1.322.000 người lao động trong khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài và tạo ra được 54.250 tỷ đồng GDP, trung bình một người lao động tạo ra được 41.036.308 đồng giá trị mới. Như vậy, năng suất lao động của khu vực kinh tế nhà nước chỉ bằng 84,1% của khu vực kinh tế có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Năm 2010 năng suất lao động của khu vực kinh tế nhà nước có tăng lên và cải thiện hơn khi so với năng suất lao động của khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, khi năng suất lao động khu vực kinh tế nhà nước tăng lên bằng 92,1% năng suất lao động của khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, năng suất lao động của khu vực kinh tế nhà nước vẫn thấp hơn năng suất lao động của khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. *Điều này có thể lý giải do khu vực kinh tế có vốn nước ngoài đã đầu tư máy móc, thiết bị, công nghệ tiên tiến hơn và trình độ quản trị tốt hơn khu vực kinh tế nhà nước.* [Niên giám thống kê 2009, tr.17, tr.32; Niên giám thống kê 2011 tr.42, tr.61].

Thứ ba, trong các vấn đề về hoạt động của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đáng chú ý là vấn đề nợ và nợ xấu của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đang ngày càng gia tăng đáng báo động, nó trở thành gánh nặng cho nền kinh tế, mà nhiều chuyên gia gọi là “cục máu đông” của nền kinh tế. Tình hình nợ của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước trong giai đoạn 2006 - 2010 như sau: Năm 2006, tổng nợ phải trả của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước là: 419.991 tỷ đồng, nếu so với vốn chủ sở hữu chiếm: 132% và so với tổng tài sản: 55,7%; năm 2007: các tỷ lệ tương ứng là 138,8% và 56,6%; năm 2008: 140% và 56,3%; 2009: 152,7% và 58,5% và năm 2010: 166,6% và 60,5. Qua các số liệu trên ta thấy, tổng nợ phải trả của các tập đoàn, tổng công ty gia tăng qua các năm, nếu năm 2006 chỉ chiếm 132% trên vốn sở hữu thì đến năm 2010 đã tăng lên đến 166,6%. Tỷ lệ nợ so với tổng tài sản cũng gia tăng qua từng năm trong giai đoạn 2006-2010, khi năm 2006 chỉ chiếm 55,7% thì đến năm 2010 đã lên đến 60,5%. %. (xem bảng 6)

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

		Vốn chủ sở hữu (tỷ đồng)	Tổng tài sản (tỷ đồng)	Nợ phải trả (tỷ đồng)	Nợ phải trả/Vốn chủ sở hữu (lần)
Năm 2006		317.647	751.699	419.991	1,32
Năm 2007	Tổng số	411.108	1.007.115	570.621	1,39
	Tỷ lệ tăng	129,42	133,98	135,82	0,07
Năm 2008	Tổng số	483.330	1.203.455	677.415	1,40
	Tỷ lệ tăng	117,57	119,50	118,72	0,01
Năm 2009	Tổng số	554.895	1.450.114	847.742	1,53
	Tỷ lệ tăng	114,81	120,50	125,14	0,13
Năm 2010	Tổng số	653.166	1.799.317	1.088.290	1,67
	Tỷ lệ tăng	117,71	124,08	128,38	0,14
Năm 2011	Tổng số	727.940	2.096.005	1.288.454	1,77
	Tỷ lệ tăng	114,47	116,48	118,39	0,1
Năm 2012	Tổng số	735.293	2.138.780	1.334.903	1,82
	Tỷ lệ tăng	101,00	102,00	103,60	0,05

Nguồn: Văn phòng Chính Phủ.

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

Theo các chuyên gia kinh tế, nợ xấu của các doanh nghiệp nhà nước chiếm đến 70% tổng nợ xấu của toàn hệ thống tín dụng, trong đó, các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước chiếm 53% số nợ xấu. Nếu tổng nợ xấu của toàn hệ thống tín dụng là 10% theo công bố của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước, thì nợ xấu của khu vực doanh nghiệp nhà nước là 200.000 tỷ đồng, riêng các tập đoàn và tổng công ty nhà nước là 153.000 tỷ đồng. Trong đó, dư nợ lớn nhất thuộc các tập đoàn lớn như Dầu khí, Điện lực, Than, Vinashin... (Minh, 2012).

Trong Đề án tái cấu trúc khu vực doanh nghiệp nhà nước của Bộ Tài chính (2012) thì có đến 30/35 tập đoàn, tổng công ty tỷ lệ nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu trên 3 lần, đặc biệt có đến 7 tập đoàn, tổng công ty có tỷ lệ trên 10 lần (Tổng công ty xây dựng công nghiệp, Tổng công ty xây dựng công trình giao thông 1, 5, 8, Tổng công ty xăng dầu quân đội, Tổng công ty Thành An, Tổng công ty phát triển đường cao tốc).

Thứ tư, xét về hiệu quả tạo thêm việc làm thì khu vực kinh tế Nhà nước ngày càng bị thu hẹp so với các khu vực kinh tế khác. Nếu xét tỷ trọng lao động trong khu vực doanh nghiệp nhà nước thì giảm rất nhanh từ mức 44% trong giai đoạn 2001-2005, xuống còn 23% trong giai đoạn 2006 - 2009. Nếu xét về việc tạo ra việc làm mới thì khu vực doanh nghiệp nhà nước giảm từ mức -4% xuống -13%, nghĩa là khu vực doanh nghiệp không tạo thêm việc làm mới mà còn cắt giảm lao động, trong khi khu vực dân doanh ngày càng gia tăng việc làm (Anh, 2012) Có thể thấy điều này qua Tập đoàn Dầu khí Quốc gia, năm 2012 số lượng lao động tạo tập đoàn là 53.546 người, so với số lao động năm 2011 là 60.027, giảm 6.481 người, tỷ lệ giảm -12,1% so với năm 2011 (Số liệu của PVN năm 2012). Như vậy, vấn đề giải quyết việc làm trong tương lai sẽ đặt nặng cho khu vực kinh tế dân doanh.

IV. GỢI Ý GIẢI PHÁP TÁI CẤU TRÚC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG THỜI GIAN TỚI

Qua phân tích vài nét khái quát về tình hình hoạt động của khu vực DNNN ở trên chúng tôi đề xuất một vài giải pháp có tính chất gợi ý chính sách sau đây:

- *Thứ nhất, xem xét lại các lĩnh vực hoạt động của DNNN trong nền kinh tế.* Hiện nay, có nhiều quan điểm cho rằng DNNN không nên đóng vai trò chủ đạo, vì vậy nên xóa vị trí độc quyền của nó mà nên để cho nó hoạt động bình đẳng như những doanh nghiệp trong các khu vực kinh tế khác. Theo chúng tôi, Nhà nước không nên biến các DNNN (nhất là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước) thành các doanh nghiệp độc quyền mà nên để các DNNN thực hiện đúng vai trò dẫn dắt, hỗ trợ,

tạo điều kiện cho các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác hoạt động và phát triển. Trên quan điểm này cần xác định những lĩnh vực, ngành nghề nào mà DNNN phải tham gia hoạt động, những lĩnh vực, ngành nghề nào DNNN không nên tham gia hoạt động. DNNN Việt Nam hiện nay đang hoạt động trong hai khu vực chính là: 1) Cung cấp các dịch vụ công ích; 2) Các lĩnh vực, ngành nghề khác mà các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế ngoài nhà nước hoạt động như: Xây dựng, bất động sản, ngân hàng, cơ khí chế tạo, thương mại,... Trong thời gian tới, theo quan điểm của chúng tôi, cần thiết phải duy trì các DNNN trong *lĩnh vực, ngành nghề cung cấp các dịch vụ công ích phục vụ an sinh xã hội, cung cấp các hàng hóa cơ bản cho nền kinh tế, lĩnh vực nghiên cứu và triển khai các tiến bộ khoa học - công nghệ mới mang tính chất lan tỏa*. Các DNNN nên dần dần rút khỏi các lĩnh vực, ngành nghề mà các doanh nghiệp ngoài nhà nước có khả năng tham gia và đang hoạt động tốt, nhằm tăng cường tính cạnh tranh cho thị trường, đồng thời Nhà nước cũng thu hồi lại được một phần vốn cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội.

- *Thứ hai, các giải pháp đẩy mạnh tái cấu trúc DNNN*. Từ quan điểm về DNNN ở trên, chúng tôi xin gợi ý một vài giải pháp để tái cấu trúc DNNN trong thời gian tới, cụ thể như sau:

+ Một là, đối với các DNNN hoạt động trong lĩnh vực, ngành nghề cung cấp hàng hóa và dịch vụ công ích thì tiếp tục giữ lại, tuy nhiên, phải tiến hành ***cải cách cơ chế quản lý*** đối với bộ phận doanh nghiệp này. Tinh thần của tái cấu trúc bộ máy quản lý đối với bộ phận doanh nghiệp này là nâng cao tính trách nhiệm của đội ngũ quản lý, vì vậy, nên nhanh chóng thực hiện cơ chế quản lý công khai minh bạch như các ***công ty đại chúng đang niêm yết trên thị trường chứng khoán*** để xã hội dễ dàng kiểm tra, kiểm soát. Chính phủ, với tư cách là chủ sở hữu, sẵn sàng sa thải, cho nghỉ việc đối với các cán bộ quản lý trong các doanh nghiệp này nếu họ không thực hiện đầy đủ chức trách của mình khi thi hành nhiệm vụ chứ không để hết nhiệm kỳ mới thay cán bộ khác. Nguyên tắc quản lý này đã được thực hiện một cách thành công trong các doanh

ng nghiệp tư nhân, doanh nghiệp cổ phần. Về vấn đề hiệu quả hoạt động của các DNNN thuộc nhóm này không thể chỉ dựa vào các chỉ tiêu **hiệu quả tài chính** như: Doanh thu, lợi nhuận... mà phải dựa vào các chỉ tiêu **hiệu quả kinh tế - xã hội** như chất lượng các hàng hóa và dịch vụ tốt, giá cả phù hợp với khả năng chi trả của toàn xã hội trong từng thời điểm cụ thể của trình độ phát triển kinh tế - xã hội, nộp ngân sách, giải quyết việc làm... Chỉ tiêu tài chính chỉ cần đảm bảo hạch toán đầy đủ, chính xác, trung thực các chi phí và doanh thu đảm bảo bù chi phí, không nên đặt nặng chỉ tiêu lợi nhuận. Như vậy, đối với bộ phận doanh nghiệp này, vấn đề xây dựng cơ chế giám sát các hoạt động bổ nhiệm cán bộ, quản lý của đội ngũ cán bộ quản lý được bổ nhiệm phải được đặt lên hàng đầu, nhằm chống tham nhũng, thất thoát tiền của của xã hội.

+ Hai là, đối với các DNNN hoạt động sản xuất kinh doanh thuần túy trong lĩnh vực, ngành nghề mà các thành phần kinh tế khác có khả năng tham gia hoạt động thì phải kiên quyết đẩy nhanh quá trình tái cấu trúc sở hữu thông qua cổ phần hóa, bởi vì cổ phần hóa là con đường ngắn nhất để áp đặt kỷ luật thị trường đối với các DNNN. [Cung, 2012]. Cổ phần hóa các DNNN để nhằm thực hiện các mục tiêu sau: 1) Thu hẹp phạm vi, quy mô hoạt động của DNNN nhằm thị trường hóa hoạt động của nền kinh tế, đẩy mạnh cạnh tranh và kiểm soát tốt độc quyền; 2) Thu hồi một phần vốn đã đầu tư ở các DNNN về cho ngân sách để tập trung vốn giành cho đầu tư vào các hoạt động sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội; 3) Giúp các cơ quan hành chính của Nhà nước tập trung nguồn lực cho quản lý xã hội, hoạch định và thực hiện tốt các chính sách ổn định kinh tế - xã hội, tạo hành lang pháp lý tốt, tạo cơ sở hạ tầng kỹ thuật, cơ sở hạ tầng xã hội tốt cho phát triển kinh tế - xã hội; thực hiện tốt công việc bảo vệ an ninh quốc phòng, trật tự xã hội, bảo đảm tốt phúc lợi xã hội nhằm từng bước nâng cao đời sống của nhân dân.

Để đẩy nhanh cổ phần hóa DNNN cần phải xóa bỏ quan điểm nhất thiết phải bán cổ phần của DNNN với giá cao để vốn nhà nước đã đầu tư không bị thất thoát. Vấn đề không phải là thu hồi đầy đủ vốn đã bỏ ra đầu tư hoặc có lãi khi thu hồi vốn đã đầu tư trong việc thực hiện cổ phần

hóa DNNN mà vấn đề cổ phần hóa DNNN là để thực hiện các mục tiêu như đã phân tích ở trên. Do đó, không nên lấy lý do thị trường chứng khoán đang sụt giảm để làm chậm quá trình cổ phần hóa các DNNN, nhất là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Ngược lại, trong điều kiện khó khăn hiện nay là cơ hội để đẩy mạnh cấu trúc lại DNNN thông qua cổ phần hóa.

Đối với các DNNN đã thực hiện cổ phần hóa nhưng Nhà nước còn chiếm tỷ lệ cổ phần chi phối thì phải nhanh chóng thoái vốn để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp này thực hiện tốt nhất kỷ luật thị trường. Bởi vì, nếu còn chiếm tỷ trọng vốn lớn, thì Nhà nước còn chi phối doanh nghiệp đó và doanh nghiệp đó cũng sẽ hoạt động dưới sự chỉ đạo của Nhà nước thông qua ban quản lý doanh nghiệp chủ yếu do Nhà nước đề cử.

+ Ba là, nghiêm túc xem xét lại cơ chế quản lý của Nhà nước đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước hiện nay. Phải kiên quyết thực hiện đổi mới cơ chế quản lý tập đoàn kinh tế theo hướng Chính phủ nên thành lập cơ quan thống nhất quản lý các tập đoàn, tổng công ty nhà nước trực thuộc Thủ tướng Chính phủ, như một cơ quan ngang bộ hơn là giao cho từng bộ chuyên ngành quản lý hiện nay, để dẫn đến tình trạng các bộ đều có quyền can thiệp vào hoạt động sản xuất kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty, nhưng sẽ đùn đẩy trách nhiệm cho nhau khi xảy ra các khuyết điểm, sai phạm ở các tập đoàn, tổng công ty như thời gian qua đối với trường hợp Vinashin, Vinalines....

Hiện nay, Chính phủ đã thành lập Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước (SCIC) thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu vốn tại DNNN, đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước tại các doanh nghiệp cổ phần hóa... nhưng riêng các tập đoàn, tổng công ty nhà nước lớn thì SCIC không thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu mà Chính phủ trực tiếp thực hiện vai trò chủ sở hữu và trực tiếp quản lý vốn nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước lớn. Như vậy, có sự chia cắt trong bộ máy quản lý cấp trên đối với DNNN nói chung, tập đoàn, tổng công ty nhà nước nói riêng. Vì vậy, cần thiết phải thống nhất bộ máy quyền

lực quản lý tập đoàn, tổng công ty và các doanh nghiệp nhà nước để có thể có một đầu mối có quyền hạn và chịu trách nhiệm về hiệu quả sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các DNNN nói chung, tập đoàn, tổng công ty nhà nước nói riêng. Theo chúng tôi, nên tái cấu trúc lại SCIC trên cơ sở tăng cường thẩm quyền, năng lực và tập trung toàn bộ vốn tại các DNNN, kể cả tập đoàn, tổng công ty nhà nước cho SCIC quản lý, sử dụng và cử một Phó Thủ tướng có trình độ chuyên môn nghiệp vụ trong lĩnh vực kinh tế - tài chính trực tiếp phụ trách SCIC.

+ Bốn là, thiết lập cơ chế giám sát có hiệu quả các hoạt động của tập đoàn, tổng công ty nhà nước, nhất là việc giám sát tài chính, hiệu quả sản xuất kinh doanh. Các tập đoàn kinh tế nhà nước được xây dựng chủ yếu theo mô hình công ty mẹ - công ty con, lấy quan hệ sở hữu về vốn và quan hệ lợi ích kinh tế làm cơ sở cho việc liên kết và kiểm soát các hoạt động, bởi vì xét cho cùng, quan hệ lợi ích kinh tế có tính ràng buộc cao nhất giữa các chủ thể trong liên kết kinh tế. Các công ty mẹ thông qua việc nắm giữ cổ phần trong các công ty con để kiểm soát hoạt động của các công ty con trong tập đoàn. Để làm được điều này, trong giai đoạn hiện nay Nhà nước cần có những cơ sở pháp lý thể hiện vị trí quan trọng của công ty mẹ, bên cạnh đó cần huy động một khoảng vốn đủ lớn (qua tất cả các kênh huy động vốn hiện có, trong đó, đẩy nhanh cổ phần hóa công ty mẹ Tập đoàn để niêm yết và huy động vốn trên thị trường chứng khoán là kênh chủ lực) cho công ty mẹ để công ty mẹ có thể thực hiện tốt vai trò đầu tàu, chi phối, dẫn dắt của mình đối với cả tập đoàn. Đối với các công ty con có tầm quan trọng chiến lược thì công ty mẹ phải nắm giữ cổ phần chi phối, các công ty khác tùy theo từng trường hợp cụ thể có thể công ty mẹ sẽ khống chế theo một tỷ lệ hợp lý. Để làm được điều đó, đòi hỏi công ty mẹ phải có một tiềm lực tài chính mạnh để định hướng phát triển tập đoàn theo một chiến lược nhất định nhằm đem lại hiệu quả kinh tế cao nhất, vì vậy nhà nước cần có cơ chế chính sách phù hợp để phát triển thực lực kinh tế - tài chính của tập đoàn, chủ yếu là cho công ty mẹ.

V. KẾT LUẬN

Kinh tế Việt Nam đang vận hành theo cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa nên kinh tế nhà nước nhất thiết giữ vai trò chủ đạo nhằm định hướng, dẫn dắt kinh tế - xã hội phát triển theo mục tiêu đã được Đảng và Nhà nước hoạch định. Trong kinh tế nhà nước, DNNN chỉ là một bộ phận chứ không phải là toàn bộ kinh tế nhà nước. Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước không đồng nghĩa với việc nhất thiết phải thiết lập vị trí độc quyền của DNNN. Ngược lại, để thực hiện vai trò chủ đạo trong nền kinh tế, DNNN chỉ giữ vai trò cung cấp những hàng hóa và dịch vụ mà các doanh nghiệp của các thành phần kinh tế khác không muốn hoặc không có khả năng cung cấp để đảm bảo sự vận hành một cách bình thường cho nền kinh tế. Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước còn thể hiện qua việc kinh tế nhà nước sẽ can thiệp thị trường khi thị trường bị thất bại, gây ra các xáo trộn, nhằm thiết lập lại sự cân bằng cho thị trường. Vì vậy, sự tồn tại của các DNNN mà làm cản trở sự hoạt động bình thường của thị trường, cản trở cạnh tranh trên thị trường thì nhất thiết phải loại bỏ. Con đường ngắn nhất để thiết lập lại kỷ luật thị trường đối với các DNNN là cổ phần hóa. Do đó, trong thời gian qua Chính phủ đã phê duyệt đề án tái cơ cấu kinh tế, trong đó tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước là một trong những nhiệm vụ chủ yếu, trước mắt Chính phủ cần phải kiên quyết đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa DNNN, cho dù có phải thu hồi vốn đầu tư với mức thấp nhất, nhưng sẽ mang lại hiệu quả thị trường cao nhất.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Thành Tự Anh (2012), “*Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam*”, Diễn đàn kinh tế mùa Xuân 2012 - Kinh tế Việt Nam năm 2012: Khởi động mạnh mẽ quá trình tái cơ cấu kinh tế, UBKT Quốc hội, Viện KHXH VN, VCCI, UNDP, Đà Nẵng, 4/2012, tr. 231,232.
2. Nguyễn Đình Cung (2012), “*Áp đặt kỷ luật của thị trường cạnh tranh thúc đẩy tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước*”, Diễn đàn kinh tế mùa Xuân 2012 - Kinh tế Việt Nam năm 2012: Khởi động mạnh mẽ quá trình tái cơ cấu kinh tế, UBKT Quốc hội, Viện KHXH VN, VCCI, UNDP, Đà Nẵng, 4/2012, tr. 195.
3. Đinh Tuấn Minh (2012), “*Giải quyết nợ xấu có tính hệ thống trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế Việt Nam*”, Diễn đàn kinh tế mùa Thu 2012 - Kinh tế Việt Nam năm 2012, triển vọng 2013: Đổi mới phân cấp trong cải cách thể chế, UBKT Quốc hội, Viện KHXH VN, VCCI, UNDP, Vũng Tàu, 9/2012, tr. 101, 104.
4. Tổng Cục Thống kê, *Niên giám Thống kê 2009, 2011*.
5. Văn phòng Chính phủ, *Các báo cáo của tập đoàn, tổng công ty nhà nước*.

PHƯƠNG THỨC VÀ LỘ TRÌNH TÁI CƠ CẤU TẬP ĐOÀN HÓA CHẤT VIỆT NAM

Đ/c Nguyễn Anh Dũng

Chủ tịch Hội đồng Thành viên Tập đoàn Hóa chất Việt Nam

I. SƠ LƯỢC VỀ TẬP ĐOÀN HÓA CHẤT VIỆT NAM

1. Quá trình hình thành và phát triển

Tổng công ty Hóa chất Việt Nam được thành lập theo Quyết định số 835/TTg ngày 20/12/1995 của Thủ tướng Chính phủ trên cơ sở hợp nhất hai tổng công ty: Tổng công ty Phân bón và Hóa chất cơ bản và Tổng công ty Hóa chất công nghiệp và Hóa chất tiêu dùng.

Năm 2006, Tổng công ty Hóa chất Việt Nam chuyển sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con.

Năm 2009, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án thí điểm thành lập Tập đoàn Công nghiệp Hóa chất Việt Nam và quyết định thành lập Công ty mẹ - Tập đoàn Hoá chất Việt Nam.

Năm 2010, Thủ tướng Chính phủ đã chuyển Công ty mẹ - Tập đoàn Hóa chất Việt Nam sang hoạt động theo mô hình công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu.

Kể từ khi được thành lập đến nay, Tổng công ty Hóa chất Việt Nam nay là Tập đoàn Hóa chất Việt Nam đã góp phần quan trọng vào tăng trưởng và phát triển kinh tế đất nước, đẩy nhanh tốc độ công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước, đã cung ứng các sản phẩm quan trọng cho nền kinh tế đất nước như phân bón, thuốc bảo vệ thực vật, hoá chất cơ bản, hóa chất tiêu dùng (chế biến cao su, chất tẩy rửa, pin ắc quy...) góp phần quan trọng để nhà nước điều tiết nền kinh tế. Tập đoàn đã tạo môi trường thuận lợi cho các doanh nghiệp thuộc ngành hóa chất phát triển;

nâng cao khả năng cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế trong lĩnh vực hoá chất, đặc biệt là trong lĩnh vực phân bón.

Thủ tướng Chính phủ đã nhận xét “ngành hóa chất là một ngành có vị trí quan trọng trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Trong giai đoạn 2001-2005, Tổng công ty Hóa chất Việt Nam đã có nhiều cố gắng, phát huy tốt các nguồn lực để đẩy mạnh đầu tư, duy trì tốc độ tăng trưởng cao, ổn định cả sản xuất và tiêu thụ, hoàn thành các mục tiêu kế hoạch, giữ vai trò nòng cốt trong việc đáp ứng nhu cầu phân bón cho nông nghiệp và các sản phẩm hóa chất tiêu dùng cho xã hội; xây dựng được đội ngũ cán bộ, công nhân kỹ thuật đáp ứng yêu cầu phát triển của ngành; tích cực sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp bảo đảm tiến độ và có hiệu quả” (Công văn số 55/TB-VPCP ngày 13/3/2006 của Văn phòng Chính phủ).

Đến nay, năng lực sản xuất của toàn Tập đoàn trên 4 triệu tấn phân bón các loại, đảm bảo đủ 100% nhu cầu về phân lân chế biến, một phần nhu cầu về đạm, DAP, phần lớn nhu cầu về phân hỗn hợp NPK cho nông nghiệp. Đến năm 2015 tổng sản lượng phân bón dự kiến đạt 8 triệu tấn, cơ bản đáp ứng đủ phân bón cho nhu cầu sản xuất nông nghiệp trong nước và có một phần xuất khẩu.

Đồng thời với ngành phân bón, ngành công nghiệp chế biến cao su của Tập đoàn đã có nhiều tiến bộ, đến nay, nhiều sản phẩm sắm lốp ô tô, xe máy đã có chất lượng tương đương với khu vực hoặc đạt tiêu chuẩn của các nước tiên tiến và đã được xuất khẩu. Riêng lốp ô tô các loại cho xe tải Tập đoàn chiếm 60% thị phần trong nước.

Theo mục tiêu Quy hoạch phát triển ngành công nghiệp hóa chất Việt Nam đến năm 2020, có tính đến năm 2030 (Bộ Công thương đang tổng hợp trình Thủ Thủ tướng Chính phủ phê duyệt) thì Tập đoàn Hóa chất Việt Nam thực hiện 9/10 nhóm sản phẩm được quy hoạch (phát triển thêm Hóa dược; chưa có Hóa dầu).

Đến năm 2015, dự kiến sản lượng của hầu hết các sản phẩm do Tập đoàn sản xuất sẽ đạt trên 70% so với sản lượng mà quy hoạch đặt mục tiêu đến năm 2020, đặc biệt là phân bón đạt trên 80%. Có thể nói

rằng, qua nhiều năm phát triển, Tập đoàn Hóa chất Việt Nam đã và sẽ tiếp tục là doanh nghiệp hàng đầu trong ngành công nghiệp hóa chất của cả nước.

2. Tổ chức bộ máy quản lý, điều hành của Tập đoàn

- Hội đồng thành viên
- Tổng giám đốc Tập đoàn Hóa chất Việt Nam
- Phó Tổng giám đốc và Kế toán trưởng
- Bộ máy giúp việc Hội đồng thành viên và Tổng giám đốc có Văn phòng và các ban chức năng tham mưu;
- 2 đơn vị hạch toán phụ thuộc

3. Công ty con, công ty liên kết và đơn vị sự nghiệp

Công ty con:

- 8 công ty TNHH một thành viên Tập đoàn nắm giữ 100% vốn điều lệ.
- 21 công ty cổ phần do Tập đoàn Hóa chất Việt Nam nắm giữ trên 50% vốn điều lệ.

Công ty liên kết: 19 công ty liên kết do Tập đoàn Hóa chất Việt Nam nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ.

Đơn vị sự nghiệp: 2 đơn vị.

4. Kết quả sản xuất, kinh doanh giai đoạn 2006-2010:

Kết quả một số chỉ tiêu chủ yếu giai đoạn 2006-2010 như sau:

Giá trị sản xuất công nghiệp: đạt 56.494 tỷ đồng, tăng bình quân 11%/năm.

Doanh thu: đạt 109.390 tỷ đồng, tăng bình quân 18,8%/năm.

Nộp ngân sách: đạt 3.828 tỷ đồng, tăng bình quân 16,9%/năm.

Lợi nhuận: đạt 10.804 tỷ đồng, tăng bình quân 46%/năm.

Vốn chủ sở hữu: đến 31/12/2010: 10.450 tỷ đồng, tăng 2,9 lần/2005.

Tỷ suất lợi nhuận/vốn bình quân 2006-2010: 26,74%

Hệ số nợ/vốn chủ sở hữu: 1,43 lần

Kết quả sản xuất kinh doanh năm 2011 và 6 tháng đầu năm 2012:

TT	Chỉ tiêu	Đơn vị	Kết quả 2011	6 tháng 2012
1	Giá trị sản xuất công nghiệp	Tỷ đồng	38.573	19.825
2	Doanh thu	"	39.316	20.071
3	Nộp ngân sách	"	1.581	725
4	Lợi nhuận	"	3.268	1.686
5	Giá trị xuất nhập khẩu	Triệu USD	617	254
6	Đầu tư xây dựng	Tỷ đồng	6.233	2.653
7	Thu nhập bình quân	tr/ng/th	6,950	6,900
8	Hệ số nợ/vốn chủ sở hữu		1,62	1,60

Những năm qua, kết quả hoạt động kinh doanh của Tập đoàn đạt hiệu quả và năm sau cao hơn năm trước

Tại thời điểm hiện nay tổng lao động trong Tập đoàn Công nghiệp Hóa chất Việt Nam khoảng 27.000 lao động (bao gồm các Công ty có cổ phần chi phối của Tập đoàn), với thu nhập bình quân đạt 6,95 triệu VND/người/tháng.

Hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu của Tập đoàn luôn ở mức an toàn.

Đánh giá chung:

Với kết quả đạt được như trên; đến nay, Tập đoàn Công nghiệp Hóa chất Việt Nam đã xác lập vị trí chủ đạo trong ngành công nghiệp hóa chất Việt Nam, có tác động định hướng, lan tỏa và tác động tích cực đến sự phát triển của nhiều ngành, nhiều lĩnh vực của nền kinh tế quốc dân. Cụ thể:

Tham gia 8/10 lĩnh vực (sản phẩm) của ngành công nghiệp Hóa chất (trừ Hóa dầu và Hóa dược). Tuy chỉ có 47 doanh nghiệp trực tiếp hoạt động sản xuất kinh doanh, chiếm 7% số doanh nghiệp của toàn ngành hóa chất nhưng tổng công suất một số lĩnh vực sản phẩm chiếm khá lớn trong sản xuất toàn ngành:

- Ngành sản xuất phân bón và thuốc bảo vệ thực vật: sản xuất phân bón có 08 doanh nghiệp, chiếm 2,66% nhưng sản lượng phân bón đạt 4,3

triệu tấn, chiếm trên 56,6% tổng sản lượng phân bón được sản xuất trong nước; trong đó phân DAP và phân lân chế biến chiếm 100%. Thuốc bảo vệ thực vật có 01 doanh nghiệp, chiếm 0,4% nhưng có sản lượng chiếm 29,2 % sản lượng thuốc bảo vệ thực vật sản xuất trong nước.

- Hóa chất cơ bản và Hóa chất tiêu dùng (chế biến cao su, chất tẩy rửa, pin ắc quy): Ngành cao su có 3 doanh nghiệp, chiếm 1,9% nhưng sản lượng lốp ô tô chiếm 20%; lốp xe đạp, xe máy chiếm 30% sản lượng các loại lốp sản xuất trong nước. Chất tẩy rửa có 07 doanh nghiệp, chiếm 6,8% nhưng sản lượng chất tẩy rửa chiếm 63% sản lượng chất tẩy rửa sản xuất trong nước. Pin, ắc quy có 04 doanh nghiệp, chiếm 11,4% nhưng sản lượng ắc quy chiếm 59%, riêng pin chiếm xấp xỉ 100% sản lượng sản xuất trong nước. Hóa chất cơ bản và khí công nghiệp: xút chiếm 38,5%; axit sulfuric chiếm 95%; axit clohydric chiếm 47,2% sản lượng sản xuất trong nước và nhiều sản phẩm hóa chất, khí công nghiệp phục vụ hầu hết cho các ngành (công nghiệp và tiêu dùng) của nền kinh tế quốc dân.

- Khai thác và chế biến quặng apatit có 1 doanh nghiệp, hàng năm khai thác, chế biến và tuyển gạn 3 triệu tấn quặng các loại cung cấp đủ cho nhu cầu nguyên liệu sản xuất phân bón, thức ăn gia súc và một số sản phẩm hoá chất phục vụ cho nhu cầu của nền kinh tế quốc dân.

Như vậy, trong nhiều năm qua, Tập đoàn đã tập trung nguồn lực chủ yếu để phát triển các ngành nghề kinh doanh chính được quy định trong Điều lệ Tổ chức và hoạt động của Tập đoàn.

II. QUAN ĐIỂM, MỤC TIÊU TÁI CƠ CẤU TẬP ĐOÀN HÓA CHẤT VIỆT NAM

1. Quan điểm tái cơ cấu

- Tập đoàn Công nghiệp Hóa chất Việt Nam phải là công cụ vật chất quan trọng của nhà nước để qua đó nhà nước điều hành kinh tế vĩ mô, can thiệp, điều tiết thị trường trong lĩnh vực sản xuất kinh doanh chính, góp phần đảm bảo an ninh lương thực quốc gia.

- Tái cơ cấu để Tập đoàn Công nghiệp Hóa chất Việt Nam thực hiện tốt hơn vai trò của mình và hoạt động có hiệu quả hơn, thực sự trở thành Tập đoàn kinh tế mạnh như đã được nêu trong các Nghị quyết của Đảng.

- Tái cơ cấu để Tập đoàn tập trung nguồn lực vào ngành nghề kinh doanh chính.

2. Mục tiêu tái cơ cấu

- Xây dựng và phát triển Tập đoàn Công nghiệp Hóa chất Việt Nam có cơ cấu hợp lý hơn, tập trung vào ngành lĩnh vực then chốt, cung cấp sản phẩm thiết yếu cho xã hội, đi đầu trong sản xuất hóa chất cơ bản và sản phẩm hóa chất phục vụ sản xuất nông nghiệp và tiêu dùng đáp ứng nhu cầu trong nước và xuất khẩu 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.

- Tập đoàn sẽ tiếp tục là doanh nghiệp hàng đầu của ngành hóa chất, đi đầu trong sản xuất hóa chất cơ bản và sản xuất các sản phẩm hóa chất phục vụ sản xuất nông nghiệp và tiêu dùng đáp ứng nhu cầu trong nước và xuất khẩu, là tập đoàn kinh tế mạnh trong hệ thống công nghiệp quốc gia và khu vực.

- Phát triển bền vững, đi đôi với bảo vệ môi trường sinh thái, đảm bảo an toàn cho người lao động và sức khỏe cộng đồng.

- Tốc độ tăng trưởng bình quân giai đoạn 2011-2015 của Tập đoàn đạt mức 14,5%/năm.

- Nâng cao năng lực hoạt động, hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh, sức cạnh tranh của Tập đoàn, tương xứng nguồn lực, nhiệm vụ được giao.

- Đảm bảo cho Tập đoàn làm tốt vai trò là công cụ định hướng sự phát triển tạo môi trường thuận lợi, thúc đẩy các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác cùng phát triển.

III. PHƯƠNG THỨC THỰC HIỆN TÁI CƠ CẤU TẬP ĐOÀN HÓA CHẤT

Tái cơ cấu Tập đoàn phải căn cứ vào chủ trương của Đảng và Nhà nước và Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015, với các nội dung chủ yếu sau:

1. Ngành, nghề kinh doanh

Tập đoàn sẽ tiếp tục tập trung nguồn lực kinh doanh vào các ngành nghề kinh doanh chính. Rà soát lại ngành nghề kinh doanh của công ty mẹ và các công ty con trên cơ sở đó xây dựng kế hoạch sắp xếp lại ngành nghề kinh doanh tổng thể trong toàn Tập đoàn theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Chỉ thị số 03/CT-TTg ngày 17/1/2012.

* Giai đoạn 2011-2015 tập trung vào các ngành nghề kinh doanh chính sau:

- Sản xuất, kinh doanh phân bón và công nghiệp chế biến cao su.

Tập trung các loại phân: đạm Urê, phân lân, DAP; NPK; các sản phẩm sẫm lớp ô tô và cao su kỹ thuật.

- Thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản phục vụ cho sản xuất, kinh doanh phân bón và hóa chất (quặng apatit, kali, muối mỏ...).

- Sản xuất, kinh doanh Hóa chất cơ bản.

Các sản phẩm chính gồm: xút, axit, soda, khí công nghiệp, ...

- Sản xuất kinh doanh Hóa dược (thuốc kháng sinh, vitamin).

- Sản xuất kinh doanh thuốc bảo vệ thực vật phục vụ nông nghiệp; hóa chất công nghiệp và hóa chất tiêu dùng.

* Việc kinh doanh các ngành nghề khác sẽ phải đảm bảo kinh doanh có hiệu quả, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu không được thấp hơn ngành, nghề kinh doanh chính và tuân thủ quy định hiện hành.

2. Kế hoạch kinh doanh và sản phẩm chủ yếu đến năm 2015

Xây dựng kế hoạch kinh doanh theo quyết định đã được Thủ tướng

Chính phủ phê duyệt để đảm bảo đến năm 2015 sản lượng các sản phẩm chủ yếu của Tập đoàn đạt:

(a) Phân bón và thuốc bảo vệ thực vật:

- Phân bón 8 triệu tấn/năm, chiếm từ 80 - 89% tổng sản lượng phân bón được sản xuất trong nước. Trong đó: phân đạm Ure: 1,1 triệu tấn, chiếm 40%; phân DAP: 1 triệu tấn, chiếm 100%; phân lân chế biến: 2,1 triệu tấn, chiếm 91,3%; phân NPK: 4 triệu tấn, chiếm 80% sản lượng phân bón được sản xuất trong nước. Ngoài ra, Tập đoàn đang triển khai dự án khai thác và chế biến muối Kali tại Lào. Dự kiến đến 2015 sẽ có nguồn phân bón kali quý giá bổ sung cho sản xuất nông nghiệp, sản phẩm này cho đến nay Việt Nam vẫn đang phải nhập khẩu 100%.

- Thuốc bảo vệ thực vật: 18.000 tấn/năm, tăng 63,6% so với năm 2010, đáp ứng nhu cầu sử dụng thuốc bảo vệ thực vật cho sản xuất nông nghiệp. Ngoài ra còn tập trung nghiên cứu các hoạt chất Dạng an toàn trong sản xuất và sạch với môi trường như dạng giải phóng chậm có kiểm soát; dạng hạt không nhân phân tán trong nước (WDG); dạng huyền phù đậm đặc (SC); dạng nhũ tương trong nước (EW); dạng vi nhũ tương (ME).

(b) Quặng apatit: Khai thác, chế biến khoảng 5 triệu tấn/năm. Đáp ứng hoàn toàn nhu cầu quặng cho sản xuất phân bón, thức ăn gia súc và hóa chất cơ bản. Tăng cường đầu tư chế biến sâu đảm bảo sử dụng tiết kiệm và hiệu quả các loại quặng.

(c) Hóa chất cơ bản, hóa chất tiêu dùng (chế biến cao su, chất tẩy rửa, pin ắc quy):

- Cao su: 4 - 6 triệu bộ lốp ô tô/năm. Ngoài ra mỗi năm Tập đoàn sản xuất khoảng 20 triệu bộ lốp xe đạp, xe máy các loại, đáp ứng đủ nhu cầu tiêu dùng của xã hội.

- Chất tẩy rửa: Nghiên cứu sản xuất nguyên liệu như LAS, natri, photphat, silicat, xút,... cho ngành chất tẩy rửa sản xuất trong nước để đảm bảo hạ giá thành sản phẩm. Phấn đấu năm 2015 sản lượng chất tẩy rửa các loại của Tập đoàn sản xuất và tiêu thụ đạt 500.000 tấn/năm.

- Pin, ắc quy: Đầu tư chiều sâu các cơ sở sản xuất hiện có, cải tạo công nghệ và thiết bị nhằm mở rộng năng lực sản xuất để đáp ứng đủ nhu cầu trong nước và xuất khẩu đối với các loại pin và ắc quy thông dụng. Phần đầu đến năm 2015, sản lượng ắc quy đạt 3 triệu kWh/năm, chiếm 71,4% tổng sản lượng ắc quy của ngành; sản lượng pin 500 triệu viên, đáp ứng nhu cầu trong nước và một phần xuất khẩu.

- Hóa chất cơ bản và khí công nghiệp: Tập đoàn tiếp tục nghiên cứu triển khai các dự án sản xuất axit sunfuric, axit photphoric, amoniac, sunfatamon, soda để đáp ứng các nhu cầu sản xuất phân lân chế biến, phân DAP. Ngoài ra, Tập đoàn tiếp tục đầu tư nâng công suất sản xuất xút, photpho vàng, HCL, các sản phẩm khí công nghiệp nhằm đáp ứng nhu cầu của các ngành công nghiệp khác.

d) Hóa dược: sản xuất khoảng 100 tấn thuốc kháng sinh và vitamin. Tạo tiền đề cho phát triển hóa dược của Tập đoàn sau năm 2015.

3. Kế hoạch phát triển thị trường

- Tiếp tục giữ vững tốc độ tăng trưởng các sản phẩm chủ lực hiện có.

- Giữ vững thị phần sản phẩm phân bón tại các thị trường hiện tại, phát triển các phân đoạn thị trường mới nhằm mục tiêu phục vụ phát triển nông nghiệp bền vững; mở rộng thị trường xuất khẩu sang các nước quanh khu vực.

- Phát triển thị trường xuất khẩu theo hướng tham gia vào các chuỗi giá trị khu vực trước hết là thông qua các liên doanh để cung cấp các sản phẩm hỗ trợ có các lợi thế so sánh như lớp ô tô, lớp xe máy, ắc quy, pin.

- Hoàn thiện hệ thống cung ứng và phân phối nguyên liệu, sản phẩm trên phạm vi toàn Tập đoàn để sử dụng các nguồn lực một cách hiệu quả nhất. Đồng thời, có điều kiện tập trung nguồn lực để tham gia vào các cân đối vĩ mô của kinh tế trong nước theo yêu cầu của Chính phủ nhằm đối phó với các diễn biến bất lợi từ kinh tế thế giới.

- Tổ chức hệ thống thông tin thị trường tập trung ở cấp Tập đoàn để có đủ khả năng cập nhật, xử lý và dự báo kịp thời các biến động ở cả thị trường trong nước và thế giới.

4. Sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp

Tập trung thực hiện công tác sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp, trong đó trọng tâm là công tác cổ phần hóa doanh nghiệp, Tập đoàn nắm giữ từ 65 đến 75 % vốn điều lệ khi cổ phần hóa các doanh nghiệp quy mô lớn, hoạt động trong các lĩnh vực sản xuất hóa chất cơ bản, phân bón hóa học.

Xây dựng lộ trình đến năm 2015 cổ phần hóa toàn bộ các công ty TNHH một thành viên Tập đoàn nắm giữ 100% vốn điều lệ trừ các công ty khai thác khoáng sản cung cấp nguyên liệu đầu vào cho ngành phân bón và hóa chất.

5. Bán phần vốn của Tập đoàn tại một số doanh nghiệp

Hiện nay, Tập đoàn đầu tư ngoài ngành chưa đến 300 tỷ đồng (chiếm 3% vốn chủ sở hữu). Tập đoàn xây dựng phương án bán toàn bộ phần vốn Tập đoàn đã đầu tư ngoài ngành.

Đối với những công ty đã thực hiện cổ phần hóa, căn cứ quyết định của Thủ tướng Chính phủ về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và chiến lược phát triển Tập đoàn, tình hình cụ thể của từng doanh nghiệp, Tập đoàn quyết định việc bán phần vốn nhà nước tại các công ty cổ phần này.

6. Sắp xếp lại một số công ty để tránh cạnh tranh nội bộ, giảm chi phí, nâng cao khả năng cạnh tranh.

7. Tái cấu trúc quản trị doanh nghiệp, tập trung vào các nội dung sau:

- Sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống quy chế quản lý nội bộ.

Ban hành các Quy chế quản trị nội bộ như Quy chế quản lý người đại diện vốn nhà nước; Quy chế làm việc của Ban Tổng Giám đốc; các Quy chế mua sắm về quản lý tài sản cố định; mua bán hàng hóa, dịch vụ; Quy chế tuyển dụng; Quy chế bổ nhiệm v.v...

- Sắp xếp lại cơ cấu tổ chức, bộ máy quản lý, điều hành

Thành lập một số ban tham mưu, ban chuyên ngành, chuyên sâu phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của Công ty mẹ v.v...

- Hoàn thiện quy chế về công tác cán bộ, đẩy mạnh đào tạo nguồn nhân lực

Đổi mới cơ chế tuyển chọn, bổ nhiệm, sắp xếp, bố trí lại cán bộ quản lý chủ chốt của Tập đoàn... đảm bảo thực hiện được mục tiêu chiến lược và phát triển ổn định lâu dài của Tập đoàn. Tiếp tục triển khai Đề án đào tạo phát triển nguồn nhân lực với các giải pháp chủ yếu sau:

Nhóm giải pháp 1: Phát triển đội ngũ chuyên gia đầu ngành.

Nhóm giải pháp 2: Quy hoạch và bồi dưỡng đội ngũ cán bộ quản lý cấp cao và cấp trung cho từng thời kỳ 5 năm.

Nhóm giải pháp 3: Hợp tác với các cơ sở đào tạo xây dựng và phát triển hệ thống các trường đào tạo trong Tập đoàn.

- Tăng cường công tác kiểm soát nội bộ.

- Đẩy mạnh ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ và thực hiện các giải pháp tăng năng suất lao động, giảm chi phí trong hoạt động sản xuất kinh doanh.

Phát triển Tập đoàn dựa trên cơ sở phát triển công nghệ tiên tiến, coi trọng hiệu quả kinh tế và phù hợp với xu thế hội nhập nhằm tạo ra các sản phẩm có chất lượng cao, giá thành có sức cạnh tranh trên cơ sở công nghệ mới, hiện đại, thân thiện với môi trường.

Đổi mới và phát triển công nghệ các đơn vị trong Tập đoàn theo hướng hiện đại hoá, tự động hoá quy trình sản xuất, sử dụng công nghệ khép kín giảm định mức tiêu hao nguyên liệu và năng lượng, giảm thiểu và quản lý chất thải một cách an toàn, bền vững. Gắn liền hiệu quả sản xuất công nghiệp với phát triển bền vững, bảo vệ môi sinh, môi trường. Chú trọng phát triển các công nghệ thân thiện môi trường và công nghệ tiên tiến xử lý chất thải công nghiệp. Sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Phát triển khoa học công nghệ - môi trường của Tập đoàn trên cơ sở huy động mọi nguồn lực. Phát huy nội lực, phát triển năng lực nghiên cứu triển khai để làm chủ và thích nghi hoá các công nghệ nhập đồng thời từng bước tạo ra công nghệ của mình.

Tiếp cận công nghệ mới sản xuất những sản phẩm chuyên dụng, từng bước tạo ra những loại sản phẩm mang tính đặc thù riêng của Tập đoàn.

Hướng các hoạt động nghiên cứu khoa học phục vụ cho phát triển công nghệ và các sản phẩm, nguyên liệu cho ngành tạo bước đột phá về công nghệ. Nâng cao năng lực tư vấn, thiết kế công nghiệp hoá chất.

Việc đổi mới công nghệ tiên tiến đi theo hai hướng:

+ Hợp lý hoá và từng bước hiện đại hoá các dây chuyền sản xuất hiện có.

+ Đầu tư xây dựng nhà máy mới có công nghệ, kỹ thuật tiên tiến. Tiếp thu và nhận chuyển giao các công nghệ hiện đại một cách thuận thực để tự chủ vận hành các nhà máy mới đầu tư.

- Tăng cường trách nhiệm, nghĩa vụ quyền hạn và chỉ đạo của Tập đoàn đối với người đại diện vốn của Tập đoàn tại doanh nghiệp khác

- Kiện toàn tổ chức của các tổ chức Đảng đoàn thể trong các doanh nghiệp thuộc Tập đoàn.

8. Về Tài chính

Thực hiện công khai, minh bạch tình hình tài chính doanh nghiệp, cụ thể là

- Tăng cường minh bạch hóa hoạt động và công bố thông tin đối với các loại hình doanh nghiệp như công ty TNHH một thành viên Tập đoàn nắm giữ 100% vốn điều lệ, công ty cổ phần Tập đoàn nắm cổ phần chi phối, công ty liên kết. Các công ty niêm yết, công ty đại chúng thực hiện công bố thông tin theo quy định của pháp luật về thị trường chứng khoán.

- Tập đoàn và các công ty sẽ thực hiện việc công bố báo cáo thường niên công bố thông tin bất thường theo đúng quy định của pháp luật, quy chế tài chính và Điều lệ tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp.

- Tập đoàn và các doanh nghiệp sẽ quy định các hình thức và phương tiện minh bạch hóa thông tin như báo cáo dưới hình thức văn bản gửi các cơ quan có thẩm quyền; trang thông tin điện tử; các ấn phẩm...

IV. LỘ TRÌNH TÁI CƠ CẤU TẬP ĐOÀN

Thực hiện Thông báo số 311/TB - VPCP ngày 29/8/2012 của Văn phòng Chính phủ Thông báo ý kiến kết luận của Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng tại cuộc họp về Đề án tái cơ cấu của Tập đoàn Công nghiệp hóa chất Việt Nam, Tập đoàn đã tiếp thu ý kiến của Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng và các Bộ để hoàn chỉnh Đề án.

Ngày 28/12/2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 2097/QĐ-TTg phê duyệt Đề án tái cơ cấu Tập đoàn Hóa chất Việt Nam giai đoạn 2012 -2015.

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ đã chỉ rõ nội dung tái cơ cấu Tập đoàn là phối hợp với Bộ Công thương xây dựng và trình Chính phủ ban hành Nghị định về Điều lệ tổ chức và hoạt động của Tập đoàn Hóa chất Việt Nam; tập trung vào ngành nghề kinh doanh chính được giao; tiếp tục đổi mới sắp xếp doanh nghiệp, tái cấu trúc quản trị doanh nghiệp; xây dựng chiến lược phát triển giai đoạn 2015-2020, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt. triển khai thực hiện kế hoạch sản xuất kinh doanh, đầu tư phát triển 5 năm giai đoạn 2011-2015 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 550/QĐ-TTg ngày 11/5/2012. Phê duyệt phương án tổ chức lại sản xuất kinh doanh, phương án tái cơ cấu các doanh nghiệp thành viên; có lộ trình và phương án thoái vốn đã đầu tư vào các lĩnh vực không liên quan đến ngành nghề kinh doanh chính của Tập đoàn v.v...

Căn cứ Quyết định nói trên của Thủ tướng Chính phủ, Tập đoàn đã ban hành Kế hoạch triển khai thực hiện (Quyết định số 22/QĐ-HCVN, ngày 22/1/2013) với nội dung và lộ trình cụ thể như sau:

- Trình Bộ Công Thương, Bộ Tài chính thẩm định vốn điều lệ của Công ty mẹ - Tập đoàn trong tháng 2/2013;

- Thực hiện cổ phần 6 công ty TNHH một thành viên Tập đoàn nắm giữ 100% vốn điều lệ trong giai đoạn 2012-2015;

- Thoái hết vốn nhà nước tại 13 công ty con và công ty liên kết, trong giai đoạn 2012-2015;

- Tái cấu trúc quản trị doanh nghiệp tại công ty mẹ và công ty con, trong các năm 2013-2015;

- Xây dựng chiến lược phát triển Tập đoàn giai đoạn 2015-2020, thực hiện trong năm 2013-2014;

- Triển khai thực hiện kế hoạch sản xuất, kinh doanh và đầu tư phát triển 5 năm giai đoạn 2011-2015 ban hành kèm theo Quyết định số 550/QĐ-TTg ngày 11/5/2012 của Thủ tướng Chính phủ;

- Phê duyệt phương án tổ chức lại sản xuất, kinh doanh, phương án tái cơ cấu các doanh nghiệp thành viên, trong quý I/2013.

V. GIẢI PHÁP THỰC HIỆN TÁI CƠ CẤU

Để triển khai thực hiện Đề án tái cơ cấu Tập đoàn đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và Kế hoạch nói trên, Tập đoàn sẽ thực hiện các giải pháp cơ bản tái cơ cấu Tập đoàn như sau:

1. Đẩy mạnh công tác sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp, trọng tâm là công tác cổ phần hóa theo phương án đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

2. Tập trung thực hiện kế hoạch sản xuất kinh doanh và đầu tư giai đoạn 2011-2015 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Đặc biệt là tập trung các nguồn lực vào các ngành nghề sản xuất kinh doanh chính của Tập đoàn, cụ thể là:

a) Về sản xuất

- Phát huy hiệu quả các dự án đã đầu tư, tập trung bảo đảm các cân đối lớn về phân bổ;

- Tăng cường năng lực vận hành, bảo trì hệ thống thiết bị công nghệ bảo đảm sản xuất ổn định, phát huy tối đa công suất;

- Không ngừng hoàn thiện hệ thống sản xuất đối với các ngành hàng, đảm bảo hiệu quả sản xuất, đáp ứng nhu cầu thị trường với chất lượng cao nhất, tính năng tốt nhất và giá cả phù hợp;

- Xây dựng hệ thống cung ứng tập trung cho toàn Tập đoàn, kết hợp với phân quyền cho các Công ty con theo mô hình quản lý dự trữ hiện đại bảo đảm ổn định nguồn nguyên phụ liệu;

- Xây dựng quy hoạch hệ thống kho chứa sản phẩm, nhất là cho phân bón để vừa bảo đảm cho sản phẩm của Tập đoàn, vừa kinh doanh kho chứa cho hoạt động xuất nhập khẩu trên cơ sở cân đối dự trữ hợp lý với khả năng cung - cầu.

b) Về marketing

- Đặt vị trí kế hoạch marketing là trung tâm của các lĩnh vực trong dài hạn. Nghiên cứu xây dựng, hoàn thiện chính sách thương hiệu, hình thành văn hóa doanh nghiệp mang đậm hình ảnh của Tập đoàn;

- Xây dựng thương hiệu chung của Tập đoàn là “VINACHEM”. Coi đây là Thương hiệu bao trùm, phát triển các nhãn hiệu của các Công ty con, tên gọi sản phẩm dưới thương hiệu này. Tập đoàn và các Công ty con cùng triển khai thống nhất chương quảng bá thương hiệu, đây được coi là các hoạt động được ưu tiên trong suốt kỳ kế hoạch;

- Phát triển kế hoạch marketing theo hướng thực hiện nhiều hoạt động hơn, gắn kết các hoạt động trong một kế hoạch tổng thể và nhất quán. Trước hết tập trung thực hiện chương trình “Khuyến nông Vinachem” đối với sản phẩm phân bón để tăng cường sự gắn kết của Tập đoàn với nông dân;

- Xây dựng và chuẩn hoá quy tắc, cách thức ghi nhãn hiệu hàng hoá thống nhất trên tất cả các loại sản phẩm, dịch vụ của Vinachem. Đăng ký mã vạch và tem hàng hóa cho các sản phẩm đủ điều kiện. Xây dựng, triển khai đề án chống hàng giả, hàng nhái;

- Khác biệt hóa bằng lợi thế quy mô. Triển khai hệ thống phân phối và dự trữ để củng cố thế mạnh trên thị trường. Xác lập hệ thống phân phối theo hướng tiếp cận gần hơn, trực tiếp hơn đến người tiêu dùng cuối cùng đảm bảo mức tiêu thụ, chi phí, khả năng quản lý và đủ sức phục vụ khách hàng. Phối hợp với các địa phương thành lập mạng lưới dịch vụ phân bón và xây dựng kênh bán hàng từ các nhà máy đến các dịch vụ này nhằm hạn chế tình trạng đầu cơ, ép giá nông dân. Tích cực tham gia vào nhiệm vụ dự trữ lưu thông, bình ổn giá, đặc biệt là với mặt hàng phân bón;

- Mở rộng nghiên cứu thị trường, xúc tiến thương mại, đẩy mạnh xuất khẩu các sản phẩm hàng hóa có tiềm năng;

- Mở rộng hoạt động marketing với các tổ chức, cá nhân tư vấn, sẵn sàng tham gia với các tổ chức, cá nhân ngoài nước, đặc biệt là các tổ chức quốc tế có uy tín.

3. Xây dựng phương án tài chính để triển khai thực hiện nhiệm vụ chính được giao và xử lý các tồn tại về tài chính trong quá trình tái cơ cấu:

- Tài chính Tập đoàn sẽ được thực hiện theo hai phân hệ gồm: tài chính tập trung của Tập đoàn và tài chính phân tán tại các công ty con, trong đó tài chính tập trung giữ vai trò quyết định cân đối tài chính tổng thể.

- Tài chính Tập đoàn trước hết được sử dụng cho phát triển các nhóm sản phẩm mũi nhọn: phân bón, cao su và hóa chất cơ bản, trong đó tập trung vào lĩnh vực phân bón, bảo đảm nguồn cung và bình ổn giá.

- Thực hiện các hoạt động đầu tư tài chính ngắn hạn, dài hạn của Tập đoàn; huy động vốn cho sản xuất kinh doanh và đầu tư các dự án trọng điểm theo các kênh khác nhau.

- Rà soát lại các chương trình, dự án đầu tư trên tất cả các lĩnh vực kinh doanh của Tập đoàn. Xây dựng tổng thể nhu cầu vốn và nguồn vốn kinh doanh đến năm 2015, có xét tới năm 2020.

- Thực hiện phân tích và báo cáo tài chính cho quản trị doanh nghiệp định kỳ tháng, quý, năm.

- Theo dõi, kiểm soát sát sao tài chính các công ty con, thực hiện các điều chỉnh phù hợp với các biến động kinh tế.

4. Nâng cao năng lực quản trị doanh nghiệp và xây dựng đội ngũ lãnh đạo doanh nghiệp trong Tập đoàn đủ năng lực; phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao cho Tập đoàn:

- Áp dụng các nguyên tắc quản trị doanh nghiệp theo thông lệ quản trị doanh nghiệp quốc tế; hoàn thiện cơ chế kiểm soát, kiểm toán nội bộ, chú trọng kiểm soát rủi ro tài chính, tăng cường năng lực, quyền hạn của của Ban kiểm soát nội bộ. Kiện toàn bộ máy quản lý tăng cường

đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ cán bộ quản lý doanh nghiệp đáp ứng yêu cầu quản trị trong cơ chế thị trường. Bố trí cán bộ lãnh đạo, quản lý và người đại diện phần vốn Nhà nước đủ phẩm chất đạo đức, năng lực chuyên môn để làm tốt vai trò đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp.

- Áp dụng tổ chức lao động khoa học trong sản xuất, kinh doanh; trọng tâm là công nhân kỹ thuật với số lượng hợp lý, cơ cấu ngành nghề và bậc thợ tối ưu đối với từng công nghệ dây chuyền, công đoạn, công việc, trên cơ sở đó nâng cao năng suất của từng người lao động và năng suất lao động tổng hợp của doanh nghiệp.

- Tuyển dụng mới nhân sự cho Tập đoàn, chú ý đội ngũ nhân sự có chất lượng đảm bảo cho sự phát triển của Tập đoàn trong tương lai.

- Hình thành quy hoạch nhân sự mới, thực hiện luân chuyển cán bộ phù hợp để phát huy tối đa tính sáng tạo trong bối cảnh kinh doanh mới.

- Tận dụng tối đa nguồn nhân lực hiện có theo hướng tái sắp xếp, bố trí nhân sự một cách hiệu quả nhất.

- Chú trọng thu hút các chuyên gia đầu ngành, đặc biệt quan tâm lực lượng nhân sự quốc tế và Việt kiều trong điều kiện hội nhập.

- Xây dựng quy chế phân cấp quyền hạn và trách nhiệm quyết định nhân sự theo các tổ chức, cấp nhân sự.

- Hoàn thiện hệ thống hồ sơ, dữ liệu nhân sự bằng phần mềm quản trị nhân sự, đồng thời hoàn thiện chính sách đánh giá, khen thưởng, thuyên chuyển và đề bạt.

- Xây dựng mục tiêu tăng tiền lương và thu nhập thực tế bình quân của người lao động Tập đoàn tương xứng với hiệu quả sản xuất kinh doanh của Tập đoàn. Dự kiến tăng thu nhập thực tế hàng năm từ 5-7%.

5. Tích cực triển khai nghiên cứu ứng dụng, đầu tư đổi mới công nghệ, đáp ứng tiêu chuẩn môi trường; thay thế dần các thiết bị, công nghệ tiêu tốn nhiều năng lượng, nguyên, vật liệu.

- Tiếp cận công nghệ cao, công nghệ thân thiện môi trường để nâng cấp chất lượng sản phẩm, tăng sức cạnh tranh bền vững.

- Hướng các hoạt động nghiên cứu phát triển của Viện Hóa học Công nghiệp Việt Nam phục vụ cho phát triển công nghệ và các sản phẩm, nguyên liệu cho ngành.

- Thực hiện tin học hóa hệ thống quản lý điều hành Tập đoàn.

- Nghiên cứu chuyển giao và ứng dụng công nghệ tuyển quặng Apatit loại II và loại IV để sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả nguồn quặng apatit phục vụ sản xuất phân bón và các sản phẩm khác phục vụ nền kinh tế quốc dân.

- Nâng cao năng lực tư vấn, thiết kế công nghệ hoá chất.

6. Nghiên cứu tái cơ cấu các doanh nghiệp thành viên, thực hiện phân công hợp tác, không cạnh tranh nội bộ đối với các doanh nghiệp sản xuất cùng một loại sản phẩm (chất tẩy rửa và điện hóa...)

7. Thực hiện công khai, minh bạch trong đầu tư, quản lý tài chính mua sắm, phân phối thu nhập, công tác cán bộ; trong ký kết và thực hiện các hợp đồng với những người có liên quan đến người quản lý doanh nghiệp theo quy định của pháp luật.

VI. KẾT LUẬN

Tái cấu trúc Tập đoàn kinh tế là nội dung quan trọng trong việc tái cơ cấu nền kinh tế. Tuy nhiên tái cơ cấu tập đoàn kinh tế như thế nào để góp phần thúc đẩy sản xuất kinh doanh, bảo toàn và phát triển được vốn nhà nước và thực hiện tốt vai trò của tập đoàn kinh tế nhà nước là vấn đề còn mới mẻ đối với nước ta và các tập đoàn kinh tế.

Đối với Tập đoàn Hóa chất Việt Nam việc tái cơ cấu sẽ thực hiện theo Quyết định số 2097/QĐ-TTg ngày 28/12/2012.

NHỮNG BÀI HỌC THU ĐƯỢC TỪ DỰ ÁN THỬ NGHIỆM TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC¹²⁷

Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB)

I. BỐI CẢNH

Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) đã hỗ trợ Chính phủ Việt Nam quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN) từ năm 1999. Tháng 6/2009, ADB, theo yêu cầu của Chính phủ Việt Nam, ADB đã tiến hành một chương trình cho vay trị giá 630 triệu USD nhằm hỗ trợ tái cơ cấu doanh nghiệp, các hoạt động của doanh nghiệp và tài chính doanh nghiệp đối với một vài DNNN trên cơ sở thí điểm - với quan điểm hỗ trợ phát triển một cách tiếp cận khái quát để cải cách và tái cơ cấu các DNNN lớn.

Tập đoàn Sông Đà (SDC) và Tập đoàn Sowatco được chọn để tái cơ cấu theo đợt đầu của chương trình. SDC là tập đoàn trực thuộc Bộ Xây dựng, có khoảng 22.000 nhân viên, và có tổng giá trị tài sản là 20 tỷ đồng. Tập đoàn này tham gia chủ yếu vào các hoạt động xây dựng nhà máy thủy điện, sản xuất công nghiệp nặng, sản xuất và kinh doanh điện. Tập đoàn Sowatco trực thuộc Bộ Giao thông Vận tải, có hơn 1.000 nhân viên, có tổng tài sản trị giá hơn 50 triệu USD, chủ yếu cung cấp các dịch vụ giao thông vận tải và hậu cần.

ADB áp dụng một phương thức tiếp cận song song hướng tới hỗ trợ cải cách DNNN ở Việt Nam. Bên cạnh viên tái cơ cấu từ dưới lên đối với từng DNNN, ADB cũng làm việc với các đối tác phát triển để cải thiện môi trường thuận lợi cho cải cách khu vực DNNN trên diện rộng. Mục đích của ADB là kết nối hai nguồn hỗ trợ bằng cách phổ biến các bài học thu được từ những lần thử nghiệm tái cơ cấu này và cung cấp

¹²⁷ADB, 2009. Chương trình Cải cách DNNN và Tạo thuận lợi cho Quản trị Doanh nghiệp. Manila

trở lại cho các cuộc đối thoại chính sách về chính sách cải cách khu vực DNNN trên diện rộng.

Thể theo yêu cầu của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, ADB đã chuẩn bị bản ghi này để chỉ ra những bài học quan trọng thu được cho đến thời điểm này, từ đợt 1 của chương trình hỗ trợ cho vay. ADB vẫn đang ở trong giai đoạn đầu của việc thực hiện chương trình cho vay này, và hai tập đoàn SDC và Sowatco chưa thực hiện kế hoạch tái cơ cấu của mình. Do đó, việc nhấn mạnh rằng bản ghi này nên được nhìn nhận như những bài học kinh nghiệm cho tới nay, hơn là một sự tổng hợp toàn diện của các bài nghiên cứu dựa trên một quá trình tái cơ cấu DNNN hoàn chỉnh, là điều vô cùng quan trọng. Mặc dù vậy, giai đoạn thiết kế chương trình tái cơ cấu DNNN và tham khảo ý kiến của các bên liên quan tương ứng đã cung cấp những bài học có giá trị, được chia sẻ ngay trong giai đoạn đầu của quá trình.

II. NHỮNG BÀI HỌC BAN ĐẦU TỪ CÁC ĐỢT THỬ NGHIỆM TÁI CƠ CẤU

Những bài học dưới đây tuy không phải là đầy đủ nhưng sẽ nhấn mạnh một số vấn đề quan trọng được xác định trong giai đoạn đầu của quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước:

1. Cần có phương thức tiếp cận chiến lược và có tính chọn lọc đối với việc tái cơ cấu các DNNN

Chính phủ không thể tái cơ cấu tất cả các DNNN lớn cùng một lúc do chưa có đủ năng lực hoặc nguồn lực tài chính. Thay vào đó, việc tái cơ cấu từng DNNN nên được ưu tiên. Khi quyết định DNNN nào sẽ được tái cơ cấu trước, những vấn đề cần quan tâm bao gồm (i) tầm quan trọng của các DNNN đối với nền kinh tế, ví dụ như những doanh nghiệp cung cấp điện hoặc dịch vụ truyền thông phục vụ hoạt động của tất cả các khu vực kinh doanh, và (ii) mức độ tiêu tốn nguồn ngân sách tài khóa của các DNNN.

2. Cần khung pháp lý bao quát DNNN

Cải cách các DNNN là một quá trình phức tạp, khó khăn và lâu dài.

Việc tái cơ cấu DNNN hiệu quả đòi hỏi sự hình thành các chính sách và khuôn khổ pháp lý toàn diện và tích hợp, cho phép Chính phủ Việt Nam đưa ra các quyết định và hành động rõ ràng.

Với việc thiếu một chính sách và khuôn khổ pháp lý mạnh mẽ, phương pháp tiếp cận từ dưới lên của Chính phủ đối với tái cơ cấu từng DNNN có thể không đạt được mục tiêu cuối cùng là tăng năng suất kinh tế trên toàn bộ khu vực doanh nghiệp.

Những bộ luật được ưu tiên cơ bản bao gồm Luật Doanh nghiệp (tiến hành các sửa đổi, bao gồm quản trị hệ thống DNNN, hệ thống doanh nghiệp tổng thể và báo cáo thể chế), Luật cạnh tranh, Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Đấu thầu công khai, Đề án Hợp tác công- tư, và các luật liên quan đến sự dư thừa nhân viên, bao gồm các biện pháp, cơ chế, và công cụ hỗ trợ của Nhà nước đối với sự hấp thụ của họ trong khu vực tư nhân v.v...

Chính phủ đã giao nhiệm vụ cho Bộ Tài chính dự thảo “Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư trong các doanh nghiệp”. Nếu dự thảo tốt, bộ luật này sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc tạo nền tảng vững chắc cho chính sách và khuôn khổ pháp lý tổng thể cho các DNNN. Cụ thể, chất lượng của bộ luật này phụ thuộc vào các yếu tố sau:

- Mục tiêu rõ ràng: Khi bắt đầu quá trình dự thảo, nên có một mục tiêu rõ ràng về những vấn đề quan trọng cần được giải quyết theo pháp luật. Việt Nam cần vươn tới mục tiêu này thông qua cách tiếp cận tư vấn toàn diện của Chính phủ với quan điểm tăng tỷ lệ lợi nhuận trên đầu tư công và doanh nghiệp tổng thể bằng cách tăng năng suất kinh tế của họ.
- Tích hợp với quá trình hoạch định đầu tư công rộng rãi hơn: Thay vì tập trung “quản lý vốn nhà nước trong DNNN”, vốn trùng với Luật Doanh nghiệp, Luật này nên hướng dẫn “quyết định đầu tư của nhà nước cho DNNN”. Câu hỏi về đầu tư của Nhà nước trong một hoạt động kinh tế hay một kế hoạch của doanh nghiệp về các nguồn lực từ Ngân sách nhà nước/ đầu tư vốn nên được quan tâm trong bối cảnh thẩm định đầu

tư công/ quản lý tài chính công. Các quyết định và lựa chọn được đưa ra dựa trên cơ sở so sánh giữa các cách sử dụng quỹ thay thế, lợi ích của những đơn vị sử dụng, và những phương tiện tốt nhất để đạt những mục tiêu được tìm kiếm bởi đề xuất đầu tư.

- Sự rõ ràng trong phương thức xử lý lợi nhuận chưa phân phối: Một cần đề cần được xem xét là mức độ các DNNN có thể giữ lại lợi nhuận hoặc có nghĩa vụ trả cổ tức/ hoàn trả vốn cho Chính phủ; và liệu Chính phủ, cũng như hội đồng quản trị và nhà quản lý, có chấp thuận sử dụng phần quỹ chưa phân phối/ tiếp tục đầu tư vào các hoạt động hiện có hoặc các hoạt động mới hay không, một khi các khoản tiền đã tăng vượt một mức nhất định.
- Chú trọng giá trị đầu tư: Thay vì tập trung vào lượng vốn góp vào vốn điều lệ, Chính phủ nên chú trọng vào giá trị đầu tư khi các doanh nghiệp hoạt động hiệu quả hoặc kém hiệu quả. Thứ mà chúng ta đang tìm cách quản lý chính là mối quan hệ giữa Nhà nước (đại diện bởi Chính phủ) và DNNN; và câu hỏi được đặt ra ở đây là từng DNNN và tất cả DNNN đang hoạt động hiệu quả ra sao.
- Sự rõ ràng về chức năng nhà nước: Chúng ta cần sự rõ ràng trong sự tổ chức chức năng sở hữu của Nhà nước, bao gồm việc nhà nước thực hiện các quyền cổ đông như thế nào.
- Cải thiện chất lượng quản trị doanh nghiệp: Những tiêu chuẩn mới và hợp lý nên được áp dụng trong quản trị doanh nghiệp, trong đó bao gồm sửa đổi Luật Doanh nghiệp hiện có bằng cách thêm các quy định cụ thể về doanh nghiệp có vốn nhà nước. Những điều này nên liên quan tới việc công bố thông tin và tính minh bạch của từng DNNN và toàn bộ khu vực nhà nước, bao gồm những yêu cầu đối với doanh nghiệp và báo cáo tổng hợp, cùng với hệ thống kiểm soát nội bộ và bên ngoài để đảm bảo việc công bố thông tin hiệu quả.

3. Hợp tác liên bộ rất quan trọng đối với cải cách DNNN diện rộng.

Sự thành công trong công tác tái cơ cấu khu vực DNNN trên diện rộng đòi hỏi một sự phối hợp chặt chẽ của nhiều cơ quan, khi cải cách DNNN sẽ có tác động đến nhiệm vụ của một số Bộ, đến từng nhiệm vụ của mỗi bộ, bao gồm Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Tư pháp v.v... Việc tạo ra một cơ quan liên Bộ chịu trách nhiệm giám sát và phối hợp trong công tác cải cách DNNN sẽ giúp thúc đẩy quá trình, miễn sao nó nhận được sự ủng hộ chính trị cao nhất.

4. Yêu cầu những cơ chế về chi phí và bồi thường cho DNNN đối với những dịch vụ phi thương mại

Những DNNN cung cấp những dịch vụ cơ sở hạ tầng công cốt lõi- sân bay và cảng biển, viễn thông, và các tiện ích điện nước- thường kết hợp hoạt động thương mại và phi thương mại. Những hoạt động phi thương mại (cũng được biết đến như những nghĩa vụ phục vụ cộng đồng (CSOs)) chú trọng việc cung cấp những dịch vụ cốt lõi cho khách hàng từ xa hoặc cung cấp dịch vụ với giá thành giảm cho những nhóm khách hàng được lựa chọn. Nếu được khoán và tài trợ hợp lý, việc thực hiện những dịch vụ phi thương mại không nên gây ra những tác động bất lợi tới lợi nhuận của DNNN. Tuy nhiên, trong thực tế, những dịch vụ phi thương mại không được định nghĩa, tính chi phí, khoán, hay được tài trợ một cách rõ ràng. Sự quản lý CSOs nghèo nàn làm giảm lợi nhuận của các DNNN, góp phần gây ra sự phân bổ tài nguyên không hiệu quả, làm suy yếu khả năng đánh giá của Chính phủ về việc các DNNN có đáp ứng được những nhiệm vụ xã hội một cách hiệu quả về chi phí hay không.

Sự thành công trong công tác tái cơ cấu các DNNN có cung cấp các dịch vụ phi thương mại đòi hỏi sự thực hiện mạnh mẽ các khuôn khổ cho nghĩa vụ phục vụ cộng đồng (CSO). Thực tiễn trên thế giới cho thấy thành công trong việc quản lý nghĩa vụ phục vụ cộng đồng bao gồm: (i) định nghĩa, tính chi phí, khoán, cấp vốn, và giám sát một cách

chặt chẽ, và (ii) việc thực hiện cung cấp các CSOs hiệu quả; và (iii) cung cấp CSOs chỉ dựa trên cơ sở hoàn lại toàn bộ chi phí.

Ta có thể mất một vòng ngân sách để thực hiện đầy đủ những khuôn khổ mạnh mẽ cho CSOs, bởi Chính phủ cần phải thỏa thuận các phương pháp tính chi phí, phát triển kỹ năng đánh giá, và tổ chức đấu thầu cung cấp CSOs có cạnh tranh - nếu khả thi. Tuy nhiên, theo thời gian, cải cách CSO sẽ dẫn đến tiết kiệm chi phí đáng kể, khi chính phủ có được sự hiểu biết rõ ràng hơn về chi phí và lợi ích của CSOs và các nhà quản lý DNNN sẽ được tự do thực hiện nhiệm vụ điều hành các DNNN như những doanh nghiệp thành công.

5. Giảm thiểu những rủi ro xã hội liên quan đến dư thừa lao động là điều vô cùng cần thiết

Việc chuyển một bộ phận người lao động; quá trình này phải được xử lý cẩn thận và chủ động thông qua việc công bố một chính sách rõ ràng đảm bảo cho các biện pháp tái tuyển dụng chủ động và các chương trình giảm thiểu tác động xã hội hiệu quả.

Vấn đề lao động mất việc làm bắt nguồn từ việc tái cơ cấu các DNNN cần được tiếp cận thông qua các chính sách phân bổ thị trường lao động chủ động, bao gồm nâng cao kỹ năng, tạo công ăn việc làm và đào tạo khởi nghiệp, được hỗ trợ bởi những khoản thanh toán mất việc, nghỉ hưu sớm, và các biện pháp giảm thiểu tác động xã hội khác.

Hiện tại, Việt Nam vẫn không có những quy định và hướng dẫn rõ ràng cho tình trạng dư thừa lao động. Bên cạnh những kế hoạch đào tạo vào tiếp nhận nhân viên nòng cốt, Việt Nam cần có những biện pháp đối với những lao động làm việc trong những ngành không cốt lõi phải từ bỏ công việc của mình.

Các biện pháp chính sách có thể bao gồm tận dụng tiềm năng kinh tế của các doanh nghiệp vừa và nhỏ (SMEs), sự phát triển của các nhà khởi nghiệp trẻ, khởi sự doanh nghiệp, các hình thức khuyến khích phát triển và cơ sở tín dụng cần thiết, v.v...

Việt Nam có thể cần ban hành những luật và quy định đặc biệt nhằm thực hiện các đề án tái tuyển dụng vào khu vực tư nhân. Song song với đó, Việt Nam cần ưu tiên những công cụ quan trọng của Tổ chức Lao động Thế giới (ILO) đảm bảo sự bảo vệ xã hội khỏi tình trạng sa thải tập thể, và thể chế hóa đối thoại xã hội như một cơ chế nhằm xây dựng sự đồng thuận giữa các đối tác xã hội trong quá trình tái cơ cấu.

Các chương trình giáo dục toàn diện nhằm đảm bảo sự hiểu biết và chấp nhận quá trình tái cơ cấu cũng cần được thiết kế và triển khai với sự hợp tác của các đối tác xã hội, nhằm tránh sự bất ổn và những trở ngại lớn ngăn cản cải cách.

6. Cần năng lực quản lý mạnh mẽ để điều hành những kế hoạch tái cơ cấu phức tạp

Việc điều hành kế hoạch tái cơ cấu doanh nghiệp là rất phức tạp, nhất là đối với các tổng công ty. Nhằm giúp đỡ các công ty định hướng những vấn đề tái cơ cấu phức tạp, Chính phủ nên quan tâm tới việc đặt một nhóm chịu trách nhiệm đảm bảo thực hiện đúng kế hoạch tái cơ cấu.

7. Thiếu định nghĩa rõ ràng về hoạt động kinh doanh cốt lõi và không cốt lõi

Sự phân biệt giữa cách ngành kinh doanh cốt lõi và không cốt lõi có vẻ như là một sự độc đoán. Quá trình tái cơ cấu DNNN cần những hướng dẫn để xác định những gì cấu thành nên những hoạt động kinh doanh cốt lõi và không cốt lõi.

CẢI CÁCH TÀI CHÍNH TRONG CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG CỦA VIỆT NAM 2011-2020

TS. Vũ Viết Ngoạn

Chủ tịch Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia

LỜI NÓI ĐẦU

Trải qua các cuộc khủng hoảng tài chính trong hai thập kỷ gần đây, đặc biệt là cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007-2008, các nước trên thế giới đã tiến hành cải cách tài chính sâu rộng, nâng cao chuẩn mực an toàn tài chính, đổi mới thể chế giám sát tài chính, phối hợp giám sát cân trọng vĩ mô nhằm mục tiêu ổn định tài chính và phát triển bền vững. Sự phối hợp giám sát tài chính quốc tế cũng có bước phát triển mạnh mẽ với sự ra đời của các cơ quan điều phối giám sát cũng như tăng cường vai trò của các tổ chức tài chính quốc tế (IMF, WB) trong việc đối phó và ngăn ngừa khủng hoảng tài chính toàn cầu. Trong tiến trình đó, cải cách tài chính tại Việt Nam cũng có những bước tiến đáng nghi nhận, góp phần ổn định thị trường tài chính và thúc đẩy phát triển kinh tế. Tuy nhiên, có thể nói cải cách tài chính trên thế giới có khoảng cách khá xa so với Việt Nam. Với tầm nhìn của chiến lược phát triển bền vững quốc gia 2011-2020, bài tham luận này thực hiện đánh giá nguyên nhân cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007-2008, lấy đó làm cơ sở để phân tích và tổng hợp lộ trình cải cách tài chính quốc tế cho đến thời điểm đầu năm 2013. Từ đó, đưa ra những so sánh đánh giá về cải cách tài chính trong nước trên cơ sở tổng hợp những thay đổi về chính sách và thực tiễn thị trường tài chính Việt Nam trong thời gian gần đây. Cuối cùng, bài viết đề xuất một số nội dung chủ chốt trong cải cách tài chính với tầm nhìn phát triển bền vững thị trường tài chính và nền kinh tế Việt Nam giai đoạn 2011-2020.

I. KINH NGHIỆM THẾ GIỚI VỀ CẢI CÁCH TÀI CHÍNH

1. Nguyên nhân khủng hoảng

Trong 50 năm qua, thế giới chứng kiến xấp xỉ 40 sự kiện có tính chất khủng hoảng tài chính (Ramírez, D., 2008). Gần đây nhất, khủng hoảng tài chính 2007-2008, bắt đầu từ Mỹ, lan rộng khắp thế giới. Cuộc khủng hoảng nổ ra do sự sụp đổ của thị trường cho vay mua nhà dưới chuẩn khi giá nhà tại Mỹ suy giảm sau nhiều thập kỷ tăng liên tục do chính sách tiền tệ nới lỏng và chính sách khuyến khích sở hữu nhà của Chính phủ Mỹ cũng như sự mất giá các chứng khoán được đảm bảo bằng nhà ở. Hệ thống ngân hàng ngầm (shadow banking)¹²⁸ cùng với sự ra đời của nhiều công cụ tài chính, nhất là chứng khoán đảm bảo bằng nhà ở (MBS) cũng được coi là một trong những nguyên nhân dẫn tới khủng hoảng thanh khoản và gây ra hiệu ứng lan tỏa nhanh trên thị trường tài chính. Phát sinh từ Mỹ, cuộc khủng hoảng nhanh chóng lan sang một loạt nước châu Âu như Đức, Pháp, Bỉ, Hà lan, Ý, Thụy Sĩ, Ai-Len v.v... Các định chế tài chính châu Âu bị ảnh hưởng mạnh nhất là các đơn vị phụ thuộc nhiều vào nguồn vốn trên thị trường tiền tệ (Northern Rock, Vương Quốc Anh) và các định chế tài chính nắm giữ các chứng khoán bảo đảm bằng nhà ở, được hạch toán ngoại bảng thông qua các công cụ đầu tư đặc biệt (SIV). Từ đó đến nay đã hơn 5 năm, kinh tế Mỹ và Châu Âu chưa có dấu hiệu phục hồi rõ rệt, hậu quả và tác động của nó còn tiếp diễn và khó lường. Nguyên nhân khủng hoảng được phân tích và đánh giá theo nhiều góc độ, nhưng tựu chung bao gồm một số nguyên nhân chủ yếu sau:

Thị trường tài chính phát triển nhanh với các mô hình, hoạt động kinh doanh mới, các sản phẩm tài chính đa dạng, phức tạp kéo theo rủi ro lớn hơn. Nghiệp vụ trung gian tài chính (financial intermediation) chuyển đổi mạnh mẽ từ phương thức cổ điển thông qua ngân hàng

¹²⁸Theo FSB (2011), hệ thống ngân hàng ngầm bao gồm các trung gian tài chính phi ngân hàng tham gia các hoạt động có tính chất ngân hàng (huy động tiền gửi, tín dụng v.v.) nhưng không chịu sự giám sát và quản lý của cơ quan chức năng. Những định chế và các giao dịch ngân hàng ngầm kiến tạo tín dụng thông qua chuyển đổi kỳ hạn, kiến tạo thanh khoản và thường phụ thuộc nguồn vốn ngắn hạn trên thị trường như repos và các tài sản đảm bảo bằng tài sản (APBC) chứ không phải huy động tiền gửi từ dân cư như ngân hàng thương mại thông thường.

(bank-based) sang theo hướng thị trường (market-based); mô hình kinh doanh tài chính cũng thay đổi theo. Các ngân hàng chạy theo các nguồn thu từ phí, hoạt động giao dịch tài chính (trading), các nghĩa vụ tài chính không mang bản chất tiền gửi (repos, giấy tờ có giá...), các sản phẩm tài chính phức tạp (chứng khoán hóa, sản phẩm phái sinh...), và tăng cường giao dịch với các định chế tài chính phi ngân hàng. Xu hướng này khiến các định chế tài chính mở rộng quy mô, hình thành các mối liên kết chặt chẽ hơn trên phạm vi quốc gia và quốc tế, các công cụ tài chính phức tạp, và hình thành các kết cấu tài chính phức hợp hơn. Rủi ro chéo giữa các khu vực của thị trường tài chính, giữa các thị trường, giữa các quốc gia và hoạt động ngân hàng ngày càng lớn hơn bao giờ hết.

Trong khi đó, khuôn khổ quản lý và giám sát cũng như nhận thức và chuẩn mực an toàn không được nâng cấp tương ứng để duy trì an toàn và ổn định tài chính (Vinals và cộng sự, 2010). Sau hơn ba thập kỷ phi điều tiết hóa thị trường tài chính và để các định chế tài chính tự điều tiết hoạt động đã khiến cho hệ thống tài chính bỏ qua những giới hạn an toàn quan trọng. Bài học từ khủng hoảng tài chính 1929-1933 đã bị lãng quên, các nước trong đó có Mỹ đã dỡ bỏ các hạn chế giữa nghiệp vụ ngân hàng đầu tư và nghiệp vụ ngân hàng thương mại. Từ năm 2000, các ngân hàng có thể thực hiện chứng khoán hóa các khoản cho vay của mình, biến chúng thành các loại chứng khoán để bán cho các nhà đầu tư. Do lòng tham, các ngân hàng mở rộng cho vay, không quan tâm chất lượng người vay, và chứng khoán hóa ngay các khoản vay đó; bán cho nhà đầu tư và chuyển giao rủi ro tín dụng cho nhà đầu tư. Vai trò giám sát và theo dõi chất lượng của người vay và tính khả thi của dự án vay bị bỏ ngỏ. Thêm vào đó, các công ty và ngân hàng lại đứng ra bảo hiểm cho các khoản chứng khoán hóa, một mô hình kinh doanh mới với rủi ro khó lường hóa. Sự bùng nổ cho vay dưới chuẩn, chứng khoán hóa, giá nhà tăng liên tục trong vài thập kỷ, nợ mua nhà của hộ gia đình tăng mạnh, hoạt động kinh doanh (trading) của các định chế tài chính nở rộ, những sản phẩm phái sinh không được giám sát điều tiết, hoạt động cho vay repos v.v... Tuy nhiên, các cơ quan quản lý Mỹ, ví dụ điển hình là

Cục dự trữ liên bang (FED), hầu như không có hành động đáng kể nào để ngăn ngừa những sự phát triển đầy rủi ro trên.

Thêm vào đó, quản trị doanh nghiệp và quản trị rủi ro yếu kém tại các định chế tài chính quan trọng với hệ thống tài chính (SIFIs) cũng là một nguyên nhân quan trọng gây ra khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007-2008. Nhiều trong số này chấp nhận rủi ro quá mức, duy trì mức vốn quá thấp, và phụ thuộc thái quá vào các nguồn vốn ngắn hạn, chạy theo lợi nhuận bằng mọi giá. Họ sáng tạo và khuyến khích các sản phẩm vay dưới chuẩn, phái sinh, tập hợp và bán các sản phẩm chứng khoán hóa và các sản phẩm tài chính tích hợp (synthetic) để thu phí cao nhất. Thay vì phòng ngừa rủi ro, các mô hình lượng hóa rủi ro nội bộ đã được sử dụng như là lý do để tiếp tục chấp nhận thêm rủi ro. Các định chế này tiếp tục mở rộng thông qua sáp nhập mua lại nhanh chóng nhưng quá trình củng cố hoạt động sau sáp nhập mua lại không hiệu quả, tiềm ẩn nhiều rủi ro hoạt động và xuất hiện tình trạng buông lỏng quản lý, đặc biệt là quản lý rủi ro tài chính. Chế độ lương thưởng cũng được xây dựng theo hướng khuyến khích lợi ích trước mắt mà không quan tâm đến lợi ích lâu dài của tổ chức.

Cuối cùng, sự thiếu cẩn trọng trong chính sách kinh tế vĩ mô, và đi liền với đó là thiếu sự quan tâm đến giám sát cẩn trọng vĩ mô là nguyên nhân xuất hiện tại hầu hết các cuộc khủng hoảng và cuộc khủng hoảng tài chính 2007-2008 cũng không là ngoại lệ. Theo Krugman (1979), khủng hoảng thể hệ thứ nhất gây ra bởi chính sách neo giữ tỷ giá của các chính phủ dẫn đến mất cân đối tài khoản vãng lai, tỷ giá thực lệnh khỏi mức cân bằng khiến dự trữ ngoại hối sụt giảm mạnh và đột ngột. Khủng hoảng thể hệ thứ hai (Obstfeld, 1986) diễn ra giữa thập kỷ 1980 khi các quốc gia châu Âu chạy theo chính sách đa cân bằng, cam kết dùng lãi suất để giữ tỷ giá cố định, các chính phủ tăng lãi suất để giữ tỷ giá đầy nền kinh tế rơi vào suy thoái. Sai lầm trong chính sách cẩn trọng vĩ mô cũng lặp lại trong cuộc khủng hoảng gần đây (2007-2008) khi lãi suất được giữ thấp trong thời gian dài, đòn bẩy tài chính được các định chế tài chính và hộ gia đình sử dụng quá mức mà không được điều tiết, các

định chế chạy theo lợi nhuận bằng nhiều cách. Những mất cân đối lớn cả về kinh tế vĩ mô và trên thị trường tài chính đã không được các cơ quan hoạch định chính sách và quản lý giám sát quan tâm đầy đủ. Một phần là do chưa có cơ quan nào hoạt động thật hữu hiệu để theo dõi, xác định, và xử lý các rủi ro chéo, rủi ro hệ thống. Một phần cũng vì các cơ quan quản lý, giám sát đã không có được sức mạnh và sự độc lập cần thiết để bảo vệ ổn định tài chính.

2. Cải cách tài chính trên thế giới

Khi khủng hoảng tài chính nổ ra, các chính phủ đều nhanh chóng vào cuộc với hàng loạt giải pháp cấp bách nhằm ngăn chặn sự lan truyền của khủng hoảng ngân hàng. Trước tiên, xử lý gấp thanh khoản thị trường bằng việc cung ứng thêm tiền vào thị trường tài chính, thực hiện chức năng người cho vay cuối cùng với điều kiện vay dễ dàng hơn, và mở rộng phạm vi và mức độ bảo hiểm tiền gửi (trong nhiều trường hợp, bảo hiểm tiền gửi toàn phần). Trong một số trường hợp, các giải pháp hành chính cấp thiết như đóng cửa kinh doanh trong một thời gian ngắn, kéo dài kỳ hạn gửi tiền, hạn chế rút tiền khỏi ngân hàng, kiểm soát dòng vốn quốc tế, giải pháp liên quan đến tỉ giá v.v... cũng được áp dụng. Sau đó, nhanh chóng triển khai các giải pháp khôi phục lòng tin trên thị trường, bao gồm tập trung xử lý nợ xấu và tài sản xấu, khẩn trương tái cơ cấu các định chế tài chính yếu kém v.v... Về lâu dài, hàng loạt cải cách cơ cấu mang tính cách mạng được thực thi mạnh mẽ ở tầm vĩ mô và vi mô, nhằm mục tiêu ngăn ngừa và giảm thiểu tác động của các cuộc khủng hoảng trong tương lai và phát triển kinh tế bền vững. Dưới đây khái quát một số cải cách cơ cấu chủ yếu trong thời gian gần đây như sau (tham khảo thêm Phụ lục 1: Tóm tắt sơ lược về những cải cách tài chính quốc tế gần đây).

2.1 Nâng cao chuẩn mực an toàn trong lĩnh vực tài chính nhằm tăng cường khả năng chống đỡ bất ổn và khủng hoảng của hệ thống tài chính toàn cầu.

Các chuẩn mực an toàn về vốn, thanh khoản, và rủi ro hệ thống được nâng cao nữa với mục tiêu cải thiện an toàn hệ thống tài chính,

điều hòa chu kỳ kinh tế, và giảm thiểu chi phí với người dân trong trường hợp khủng hoảng nổ ra. Vốn tự có được yêu cầu tăng cả về lượng và chất tại các quy định Basel 3 (Ủy ban Basel ban hành), CRR/CRD4¹²⁹ (Liên minh Châu Âu ban hành) và Đạo luật Dodd-Frank (Mỹ). Tiêu chuẩn an toàn về thanh khoản cũng được nâng cấp để đảm bảo các định chế tài chính đủ khả năng thanh toán (Basel 3 và CRR Europe).

2.2 Mở rộng phạm vi giám sát và kiểm soát các giao dịch tài chính, đặc biệt đưa hoạt động ngân hàng ngầm vào diện giám sát.

Phạm vi giám sát mở rộng sang cả hoạt động ngân hàng ngầm trên phạm vi quốc gia và quốc tế. Ủy ban Ổn định Tài chính Quốc tế (FSB) thực hiện đánh giá tổng thể rủi ro từ hoạt động ngân hàng ngầm và khuôn khổ quản lý giám sát hoạt động ngân hàng ngầm tại các quốc gia, đưa ra các khuyến nghị và lựa chọn chính sách. Ủy ban Basel về giám sát ngân hàng khuyến nghị các quy định giám sát hoạt động ngân hàng ngầm thông qua quản lý giám sát hệ thống ngân hàng. Tổ chức quốc tế các Ủy ban chứng khoán (IOSCO) đưa ra khuyến nghị chính sách về tiêu chuẩn quản lý giám sát đối với các quỹ thị trường tiền tệ (MMF) thống nhất. Đồng thời, IOSCO cũng đề xuất các biện pháp bắt buộc các định chế phát hành chứng khoán hóa sở hữu một phần rủi ro của tài sản đảm bảo cho chứng khoán hóa này, tăng cường minh bạch thông tin. Các quốc gia thực hiện triển khai áp dụng vào giám sát hệ thống tài chính của mình.

2.3 Đưa ra tiêu chuẩn mới để định dạng các định chế tài chính có rủi ro hệ thống (SIFIs) và các phương thức mới để giám sát và giảm thiểu rủi ro của các định chế này.

Các định chế tài chính có rủi ro hệ thống được xác định trên phạm vi toàn cầu (G-SIFIs) và từng quốc gia (D-SIFIs). Trên phương diện quốc tế, tháng 11/2012, Ủy ban ổn định tài chính G20 (FSB) xác định 29 định chế tài chính (Phụ lục 2: 29 định chế tài chính rủi ro toàn cầu (G-SIFIs) tại thời điểm 11/2012) có rủi ro ảnh hưởng toàn cầu (G-SIFIs) yêu cầu các định chế này bổ sung mức vốn, áp dụng các chế độ giám

¹²⁹Capital Requirements Regulation (CRR)/Capital Requirement Directive IV (CRD4)

sát sâu rộng hơn, và xây dựng kế hoạch cho trường hợp phải đóng cửa phá sản. Cách tiếp cận này cũng được các quốc gia (Mỹ, Châu Âu, và một số nước) áp dụng cho các định chế tài chính có rủi ro hệ thống ở trong nước (D-SIFIs). Tại Mỹ, đạo luật Dodd-Frank Act (2010) yêu cầu xác định rõ định chế nào có rủi ro hệ thống, đưa các định chế này vào diện giám sát tăng cường, nâng cao các chuẩn mực an toàn (vốn, thanh khoản,...) và đưa ra nhiều hạn chế về hoạt động trên thị trường tài chính. Đạo luật này cũng chế định sự ra đời Quỹ Phá sản theo trật tự (OLF) do Bảo hiểm tiền gửi liên bang (FDIC) sử dụng khi các định chế SIFI rơi vào tình trạng vào phá sản. Nguồn lực giám sát được bố trí đầy đủ, tương ứng với tầm quan trọng của định chế tài chính chịu giám sát, đặc biệt là các định chế có tầm quan trọng hệ thống (SIFIs).

2.4 Nâng cao hiệu quả công tác giám sát với ba nội dung trọng yếu: giám sát rủi ro hệ thống, tăng cường phối hợp giữa cơ quan hoạch định chính sách và cơ quan giám sát, và phối hợp và đồng bộ hóa giám sát cần trọng vĩ mô và giám sát cần trọng vi mô.

Tăng cường kiểm soát hữu hiệu rủi ro hệ thống tài chính (systemic financial risk)¹³⁰ và duy trì ổn định tài chính (financial stability)¹³¹. Trong quá khứ, các cơ quan quản lý giám sát chỉ tập trung vào từng định chế tài chính riêng lẻ (microprudential) mà không đánh giá đầy đủ mối liên kết chặt chẽ giữa các định chế này, giữa các khu vực tài chính, giữa các thị trường tài chính, và tác động tiềm tàng đến toàn bộ hệ thống tài chính và nền kinh tế (Shin, 2009). Sau cuộc khủng hoảng, vai trò của

¹³⁰Ủy ban Ổn định Tài chính Toàn Cầu (CGFS, 2010) định nghĩa rủi ro hệ thống là “rủi ro gián đoạn các dịch vụ tài chính, có thể tác động đến toàn bộ hoặc một số phần của hệ thống tài chính và có khả năng tác động nghiêm trọng đến nền kinh tế thực”. Bốn nhóm rủi ro hệ thống chủ yếu bao gồm (IMF WP 238): Rủi ro gây ra bởi tăng trưởng tín dụng nóng và tăng giá tài sản do cung tín dụng nóng; rủi ro gây ra bởi tỉ lệ đòn bẩy tài chính (tài sản/vốn chủ sở hữu) thái quá và quá trình giảm mức sử dụng đòn bẩy tài chính (deleverage); rủi ro thanh khoản hệ thống do các định chế tài chính và các chủ thể tham gia thị trường khác không thể huy động nguồn ngắn hạn; rủi ro hệ thống liên quan đến dòng dịch chuyển vốn (capital flows) lớn và không ổn định, bao gồm cả cho vay bằng ngoại tệ.

¹³¹ECB (2012) định nghĩa ổn định tài chính là “điều kiện trong đó hệ thống tài chính, gồm các trung gian tài chính, các thị trường tài chính, và cơ sở hạ tầng của thị trường có năng lực chống đỡ các cú sốc, giảm thiểu khả năng gián đoạn nghiêm trọng quá trình điều hòa vốn trong nền kinh tế, có thể phương hại đến việc phân bổ nguồn tiền tiết kiệm sang các cơ hội đầu tư sinh lời”.

ổn định tài chính trước rủi ro hệ thống được nâng cao hơn rất nhiều so với trước đây. Đây mạnh đánh giá, phát hiện các rủi ro hệ thống bắt nguồn từ rủi ro tín dụng, rủi ro thị trường và thanh khoản, rủi ro về cơ sở hạ tầng tài chính bao gồm cả chức năng thanh toán. Tiếp theo, đánh giá ước lượng rủi ro, đề ra các giải pháp hạn chế hoặc loại trừ rủi ro, và cuối cùng chuẩn bị cho tình huống xấu nhất khi cuộc khủng hoảng tài chính nổ ra. Tại các nước có cơ quan giám sát tài chính hợp nhất độc lập, NHTW đảm nhận vai trò chủ chốt trong theo dõi, quản lý, và điều tiết ổn định tài chính và hệ thống tài chính.

Tăng cường phối hợp chính sách giữa các nhà hoạch định chính sách với cơ quan giám sát và các cơ quan khác trong mạng lưới an toàn tài chính (financial safety net). Ổn định về giá cả (price stability) không đồng nghĩa với ổn định tài chính và các quy định an toàn và giám sát cần trọng vì một từng định chế tài chính cũng không đủ đảm bảo ổn định tài chính trong bối cảnh hiện nay. Do đó, bên cạnh giám sát tài chính hiệu quả, các chính sách vĩ mô đúng đắn là điều kiện tiên quyết để ngăn ngừa khủng hoảng tài chính và kiểm soát tính chu kỳ của nền kinh tế. Ngoài ra, sự vận động của hệ thống tài chính đòi hỏi tính thống nhất hài hòa giữa các chính sách vĩ mô, chính sách và khuôn khổ quản lý và giám sát tài chính.

Phối hợp và đồng bộ hóa giám sát cần trọng vĩ mô và giám sát cần trọng vi mô trên hai phương diện: (1) cơ quan giám sát an toàn vĩ mô có nhiệm vụ tổng hợp dữ liệu và duy trì liên lạc với định chế tài chính. Cơ quan này nhận dạng rủi ro cho từng định chế và đảm bảo rằng các định chế thực thi các chính sách thận trọng. Cơ quan giám sát vĩ mô cũng thu thập và phân tích dữ liệu và đưa ra (i) khuyến nghị chính sách và (ii) cảnh báo rủi ro. Thông qua việc đưa ra các khuyến nghị chính sách, cơ quan giám sát vĩ mô kiểm soát gián tiếp các công cụ an toàn vĩ mô; (2) điều hòa xung đột về mặt chính sách. Ví dụ, cơ quan giám sát cần trọng vĩ mô muốn nói lỏng các điều kiện cho vay như là công cụ ngược chu kỳ, trong khi cơ quan giám sát vi mô quan ngại với chất lượng tín dụng của các định chế liên quan muốn nâng tiêu chuẩn về vốn nhằm đảm bảo rằng từng định chế an toàn trong điều kiện khó khăn, trong khi cơ quan giám

sát vĩ mô có thể quan tâm đến rủi ro cạn kiệt tín dụng. Khi phối hợp với nhau, hai bên sẽ đạt tiếng nói chung vừa đảm bảo ổn định phát triển kinh tế mà không gây ra rủi ro quá mức đe dọa đến ổn định hệ thống tài chính. Các công cụ chính sách giám sát cẩn trọng vĩ mô như yêu cầu về mức đủ vốn thay đổi linh hoạt theo chu kỳ kinh tế, tỉ lệ giới hạn cho vay trên giá trị tài sản đảm bảo (LTV ratio), mức đủ vốn bổ sung đối với các định chế tài chính có ảnh hưởng hệ thống, hoặc các biện pháp khác hoàn toàn có thể vận dụng với mục tiêu cẩn trọng vĩ mô và ổn định tài chính.

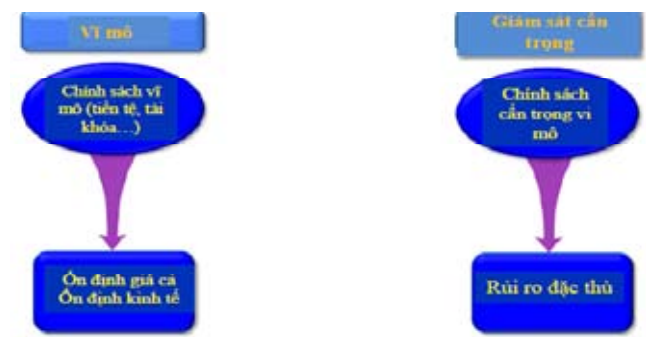
2.5 Thay đổi tư duy chính sách theo hướng tăng cường ổn định vĩ mô

Hiệu ứng thuận chu kỳ của hệ thống tài chính và nền kinh tế được quan tâm sát sao, với mục tiêu góp phần duy trì sự ổn định của hệ thống tài chính và tăng trưởng kinh tế bền vững. Khủng hoảng tài chính 2007-2008 tại Mỹ bắt nguồn sâu xa từ việc giữ lãi suất thấp trong một thời gian dài dẫn đến sự gia tăng về đòn bẩy tài chính và do đó kéo theo rủi ro hệ thống. Rút bài học kinh nghiệm, chính sách kinh tế vĩ mô đã hướng nhiều hơn đến sự ổn định vĩ mô và phát triển bền vững, đặc biệt là hiệu ứng thuận chu kỳ. Ví dụ, khi chính sách tiền tệ mở rộng, kinh tế tăng trưởng, các tài sản như bất động sản cũng lên giá, thị trường chứng khoán lên giá, thu nhập tăng nên người dân tiêu dùng nhiều hơn và vay nợ, doanh nghiệp mở rộng đầu tư, chính phủ cũng tăng chi tiêu do thu thuế và phí nhiều hơn dẫn tới kinh tế phát triển nóng và thiếu bền vững. Nếu không can thiệp kịp thời, rủi ro hệ thống sẽ gia tăng và hệ thống tài chính và nền kinh tế mất ổn định, dễ dẫn tới đổ vỡ khủng hoảng.

Khuôn khổ chính sách thay đổi theo hướng tăng cường phối hợp chính sách vĩ mô với trọng tâm phối kết hợp hài hòa giữa chính sách tiền tệ với chính sách cẩn trọng vĩ mô và chính sách cẩn trọng vi mô. Khủng hoảng 2007-2008 làm thay đổi mạnh mẽ tư duy thiết lập khung chính sách, trong đó khung chính sách mới hướng tới việc lấp đầy khoảng trống chưa được điều tiết bởi chính sách tiền tệ và chính sách an toàn vi mô. Trước 2008, chính sách tiền tệ chỉ hướng tới việc ổn định giá cả, trong khi việc giám sát tài chính tập trung vào rủi ro của từng định chế

tài chính mà bỏ ngỏ sự phối hợp giữa nhóm chính sách kinh tế vĩ mô (tiền tệ và tài khóa), cũng như chưa làm rõ cơ quan nào được giao trách nhiệm đối phó với rủi ro hệ thống tài chính (Hình 1: Khuôn khổ chính sách trước khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007-2008).

Hình 1. Khuôn khổ chính sách trước khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007-2008



Nguồn: IMF.

Từ đó đến nay, chính sách cân trọng vĩ mô nhận được sự quan tâm rộng rãi, và được thiết kế nhằm nhận diện và hạn chế rủi ro cho an toàn hệ thống tài chính, và giảm chi phí cho nền kinh tế từ việc đổ vỡ và gián đoạn các dịch vụ tài chính (Hình 2: Khuôn khổ chính sách sau khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007-2008). Thực tiễn cho thấy phối hợp đồng bộ chính sách vĩ mô và chính sách cân trọng vĩ mô tạo ra sự linh động cần thiết để xử lý đồng thời hai mục tiêu: ổn định giá cả và ổn định tài chính mà một chính sách không thực hiện được.

Hình 2. Khuôn khổ chính sách sau khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007-2008



Nguồn: IMF.

2.6 Đổi mới căn bản thể chế quản lý và giám sát theo hướng tăng tính độc lập của NHTW để thực thi hiệu quả chính sách tiền tệ và tăng thẩm quyền và chức năng của cơ quan giám sát tài chính.

Hoàn thiện khuôn khổ luật pháp nhằm tăng cường tính độc lập của NHTW để thực thi chính sách tiền tệ thông qua các công cụ như lãi suất, hoạt động thị trường mở, dự trữ bắt buộc, và người cho vay cuối cùng trong trường hợp cần thiết nhằm thực thi mục tiêu ổn định giá cả và các mục tiêu khác (nếu có) theo luật định.

Tăng thẩm quyền của cơ quan giám sát tài chính để thực thi hiệu quả chức năng giám sát. Các cơ quan giám sát được tăng cường thẩm quyền giám sát với phạm vi mở rộng không chỉ dừng lại ở rủi ro tín dụng, rủi ro thanh khoản, rủi ro thị trường, mà còn mở rộng sang rủi ro chiến lược, quản trị điều hành doanh nghiệp v.v... Quyền tiếp cận và độ sâu thông tin tiếp cận được tăng cường. Các cơ quan này cũng được trao quyền giám sát mang tính can thiệp cao hơn (intrusive), dựa trên cơ sở rủi ro và định hướng theo đối tượng định chế tài chính, từ vấn đề tuân thủ chuẩn mực an toàn đến quản trị doanh nghiệp, xử phạt, cấp phép, và tái cơ cấu v.v... Cuộc khủng hoảng 2007-2008 cho thấy các định chế tài chính không biết được rủi ro thực sự của họ hoặc không đánh giá đầy đủ được những tác động tiềm tàng từ những rủi ro hệ thống. Những mô hình định lượng hóa rủi ro của các định chế tài chính đã không giúp các tổ chức này đối phó hữu hiệu với khủng hoảng tài chính. Một loạt định chế tài chính có bề dày hoạt động, nguồn lực tài chính dồi dào, công nghệ hiện đại đã sụp đổ, hoặc bị mua lại, hoặc phải nhận hỗ trợ từ Chính phủ và NHTW.

Ngoài ra, nhiều quốc gia thực hiện tập trung chức năng và thẩm quyền giám sát với nhiều cấp và mức độ khác nhau. Từ thập kỷ 1980 đến nay, các nước trên thế giới đã cải tổ mạnh mẽ cấu trúc giám sát theo hướng tập trung chức năng giám sát thị trường tài chính (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm) vào một đơn vị duy nhất - Cơ quan giám sát tài chính (FSA) và chuyển giao chức năng giám sát ngân hàng từ NHTW, chức năng giám sát chứng khoán và bảo hiểm từ các đơn vị giám sát

chuyên ngành sang đơn vị này¹³². (Phụ lục 3: Số lượng các nước áp dụng mô hình giám sát hợp nhất).

Về mặt quản lý, việc tập trung hóa chức năng giám sát sẽ giúp cải thiện hiệu quả sử dụng nguồn lực cả về con người lẫn cơ sở hạ tầng và tăng cường hiệu năng giám sát nhiều khu vực thị trường tài chính (Abrams và Taylor 2002, Herrings và Carmassi 2008); tạo điều kiện điều phối và xử lý hiệu quả các mâu thuẫn có thể phát sinh giữa các cơ quan giám sát chuyên ngành (Wall và Eisenbeis, 2000); tăng cường hiệu lực giám sát đối với các tập đoàn tài chính ngân hàng và phi ngân hàng hoạt động đa ngành (Abrams và Taylor, 2002); và gia tăng tính linh hoạt của cơ quan giám sát khi giải quyết các vấn đề phát sinh (Cihak và Podpiera, 2007). Về quan hệ trong hệ thống chính trị, tập trung hóa chức năng giám sát giúp tăng cường trách nhiệm và minh bạch thông tin. Xét về quan hệ với thị trường, tập trung hóa chức năng giám sát sẽ giúp xóa đi các lỗ hổng giám sát mà các định chế tài chính hoạt động đa ngành có thể lợi dụng (regulatory arbitrage) và giảm chi phí đối với các đơn vị chịu giám sát của một cơ quan thay vì nhiều cơ quan.

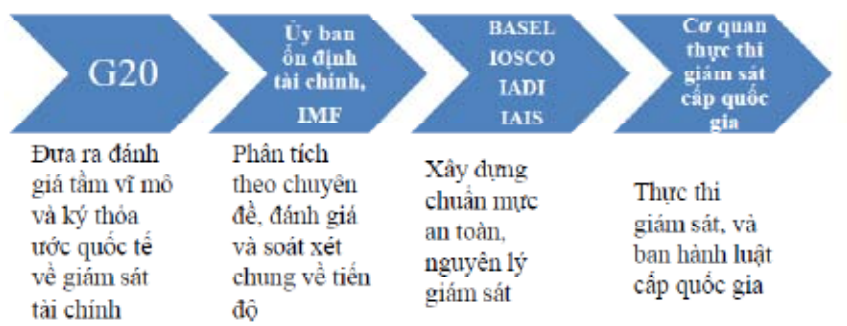
Hoàn thiện thể chế giám sát phù hợp với yêu cầu của tình hình mới trên bình diện quốc tế và từng quốc gia. Dù thành lập từ năm 1999, nhóm G20¹³³ chỉ thật sự chủ động định dạng cấu trúc quản lý giám sát tài chính sau cuộc khủng hoảng 2007-2008, với việc thiết lập các cơ chế phối hợp hành động giữa các cơ quan đa quốc gia và các cơ quan quốc tế xây dựng chuẩn mực an toàn và giám sát. Ủy ban Ổn định Tài chính (FSB) đã được thành lập năm 2009 với trọng trách điều phối hoạt động giữa các

¹³²Xu thế này diễn ra sớm ở châu Âu như Na Uy (1986), Đan Mạch (1988), Thụy Điển (1991), Anh (1998). Sự khởi đầu này đã thúc đẩy các nước khác thực hiện cải cách tương tự Áo (2002), Đức (2002), Bỉ (2004), Ireland (2003), CH Séc (2006). Năm nước mới gia nhập khối EU khác cũng tiến hành cải tổ là Estonia (1999), Latvia (1998), Malta (2002), Hungary (2000) và Ba lan (2006). Ngoài khối EU, các nước khác cũng thành lập cơ quan giám sát hợp nhất như Hàn Quốc (1999), Nhật Bản (2000), Đài Loan (2004) và Singapore (1984). Sau cuộc khủng hoảng tài chính 2007-2008, một số nước tiếp tục triển khai cải tổ thể chế giám sát tài chính phù hợp với sự phát triển hội nhập cao của thị trường tài chính khu vực và toàn cầu. Thụy Sĩ nhất thể hóa các cơ quan giám sát vào 2009 và Indonesia (2010).

¹³³G20 là hội đồng bao gồm bộ trưởng tài chính và thống đốc ngân hàng trung ương từ 20 nền kinh tế hàng đầu trên thế giới, bao gồm Liên minh châu Âu và 19 quốc gia. 19 quốc gia này bao gồm Argentina, Úc, Brazil, Canada, Trung Quốc, Pháp, Đức, Ấn Độ, Indonesia, Italy, Nhật Bản, México, Russia, Saudi Arabia, Nam Phi, Hàn Quốc, Thổ Nhĩ Kỳ, Vương Quốc Anh, Hoa Kỳ.

cơ quan xây dựng chuẩn mực an toàn và giám sát ¹³⁴với các cơ quan thực thi giám sát tại từng quốc gia, theo dõi mức độ tuân thủ chuẩn mực của từng quốc gia, và xử lý các vấn đề liên quan đến ổn định tài chính.

Hình 3. Phối hợp chính sách giám sát giữa các quốc gia



Trên bình diện quốc gia, một số quốc gia đã nhanh chóng thiết lập cơ quan với chức năng phối hợp giám sát và duy trì ổn định tài chính. Tại Mỹ, Hội đồng Giám sát Ổn định Tài chính (FSOC) được thành lập năm 2010 theo Đạo luật Dodd-Frank. Tại châu Âu, Ủy ban Rủi ro Hệ thống Châu Âu cũng được thiết lập năm 2010. Và tại Anh, Ủy ban Chính sách Tài chính cũng được hình thành năm 2012, trực thuộc NHTW Anh (BOE). Nhìn chung, các cơ quan này có trách nhiệm nhận dạng và đánh giá rủi ro hệ thống trong hệ thống tài chính và đề xuất công cụ chính sách phù hợp nhất nhằm xử lý rủi ro hệ thống phát sinh. Phụ lục 4 so sánh sự giống và khác nhau giữa ba cơ quan này về chức năng, mô hình tổ chức, công cụ giám sát.

2.7 Tăng cường phối hợp kiểm soát và xử lý rủi ro xuyên biên giới

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và các dòng vốn ngày một chuyển tự do hơn, rủi ro có thể dễ dàng lây truyền từ nền kinh tế này sang nền kinh tế khác. Thực tiễn chứng minh rằng càng hội nhập sâu thì yêu cầu phối hợp chính sách càng trở nên cấp thiết. Trường hợp phá sản của Lehman Brothers là ví dụ điển hình. Khi ngân hàng này nộp đơn phá sản và bán

¹³⁴Các cơ quan này bao gồm Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), International Association of Insurance Supervisors (IAIS), International Organization of Securities Commissions (IOSCO), International Organization of Securities Commissions (IOSCO).

bộ phận giao dịch môi giới cho Barclays Capital, các chi nhánh của ngân hàng tại nước ngoài cũng phải nộp đơn phá sản và đã gây ra hỗn loạn tại thị trường tài chính các nước, đặc biệt là Vương quốc Anh nơi Lehman Brothers có hoạt động đáng kể. Bởi vậy, phải tăng cường phối hợp chính sách giữa các nền kinh tế, phối hợp giám sát giữa nước sở tại và nước bản địa đối với những định chế tài chính hoạt động đa quốc gia. G20, Ủy ban Ổn định Tài chính (FSB) và Ủy ban Basel về giám sát ngân hàng khuyến khích các cơ quan giám sát các nước tăng cường trao đổi thông tin, duy trì đối thoại để sớm phát hiện và nắm bắt đầy đủ rủi ro trọng yếu của các tập đoàn tài chính đa quốc gia. Các nhóm cơ quan giám sát phối hợp (supervisory college¹³⁵) cũng được thành lập và đưa vào hoạt động; các nguyên tắc giám sát phù hợp cũng được Ủy ban Basel ban hành vào năm 2010. Cơ chế phối hợp để xử lý phá sản các định chế hoạt động xuyên quốc gia cũng đòi hỏi các cơ quan chức năng hài hòa hóa khuôn khổ pháp lý xử lý phá sản trên nhiều phương diện.

2.8 Đẩy mạnh cải cách quản trị doanh nghiệp và tăng cường minh bạch hóa trong lĩnh vực tài chính.

Bên cạnh việc quản lý của các cơ quan giám sát và cơ quan quản lý, bản thân các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực tài chính cũng phải nâng cao quản trị doanh nghiệp để tăng cường khả năng quản trị rủi ro của mình. Tại Mỹ và Châu Âu, cơ quan quản lý giám sát yêu cầu thành viên hội đồng quản trị phải đáp ứng tiêu chuẩn cao hơn về kỹ năng, kinh nghiệm và trách nhiệm với các vấn đề quản trị rủi ro. Các ngân hàng châu Âu phải thỏa mãn các yêu cầu về quản trị doanh nghiệp trong CRD4 và MiID2¹³⁶, các ngân hàng tại Mỹ phải tuân thủ Luật Dodd-Frank. Việc phân công phân nhiệm giữa hội đồng quản trị, ban điều hành được xây dựng khoa học hơn; vai trò của các Ủy ban trực thuộc hội đồng quản trị (Ủy ban quản lý rủi ro, Ban kiểm soát, Ủy ban lương thưởng, Ủy ban tuyển dụng lãnh đạo, Kiểm toán nội bộ...) cũng

¹³⁵Nhóm cơ quan giám sát phối hợp (Supervisory college) bao gồm các cơ quan giám sát tại các quốc gia mà các định chế tài chính đa quốc gia có hoạt động kinh doanh. Ví dụ: CitiGroup có hoạt động chính tại một số quốc gia, vậy các quốc gia nơi Citigroup có hoạt động trọng yếu sẽ phối hợp với nhau, duy trì trao đổi thông tin và đối thoại để sớm phát hiện rủi ro xuyên quốc gia.

¹³⁶Markets in Financial Instruments Directive.

được nâng cao và đi vào thực chất hơn; quy chế về lương thưởng cũng được cải tiến và giám sát nhằm hướng tới lợi ích lâu dài và phát triển bền vững thay vì chạy theo lợi nhuận trước mắt bất chấp rủi ro, hoàn thiện một bước các chuẩn mực kế toán quốc tế hiện có và bổ sung công bố thông tin nhằm tăng cường minh bạch.

3. Một số bài học kinh nghiệm về xử lý và ngăn ngừa khủng hoảng tài chính

Đúc rút kinh nghiệm các quốc gia trên thế giới, một số bài học kinh nghiệm về xử lý và ngăn ngừa khủng hoảng có thể rút ra như sau:

- Nhanh chóng xác định đúng thực trạng về quy mô và mức độ của bất ổn hoặc khủng hoảng. Nếu không đánh giá đúng, các giải pháp đưa ra sẽ hoặc thái quá, hoặc bất cập, tốn kém và tác động tiêu cực đến nền kinh tế.

- Triển khai mạnh mẽ và nhanh chóng các giải pháp cấp bách xử lý khủng hoảng như giải quyết khủng hoảng thanh khoản, xử lý nợ xấu và tài sản xấu, cơ cấu lại các định chế tài chính yếu kém.

- Việc tái cơ cấu cần thực hiện quyết liệt, triệt để trên nhiều phương diện, từ cơ cấu sở hữu, bộ máy nhân sự quản lý điều hành với phương châm *“tư duy và bộ máy tổ chức gây ra vấn đề không thể giải quyết cần bản triệt để vấn đề chính mình gây ra”*.

- Không ngừng tăng cường và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và nâng cao các chuẩn mực an toàn trong lĩnh vực tài chính; kiến tạo hệ thống tài chính lành mạnh, đủ sức chịu đựng trước những biến động phức tạp của diễn biến kinh tế ở cấp độ quốc gia cũng như toàn cầu.

- Cải cách cơ cấu sâu rộng xử lý các yếu kém và mất cân đối hiện tại, đồng thời không ngừng cập nhật cơ chế để có thể quản trị rủi ro vĩ mô cũng như vi mô trong nền kinh tế; tăng cường thẩm quyền và tính độc lập cho NHTW và cơ quan quản lý giám sát.

- Thay đổi tư duy chính sách theo hướng đặt mục tiêu ổn định tài chính là một trong những mục tiêu của chính sách kinh tế vĩ mô. Do vậy, (i) cần phối hợp cơ quan hoạch định chính sách kinh tế vĩ mô và cơ quan

giám sát tài chính; (ii) tăng cường giám sát vĩ mô (macro supervision) và quy chế giám sát cẩn trọng vĩ mô (macro prudential supervision).

II. CÔNG CUỘC CẢI CÁCH TÀI CHÍNH VIỆT NAM HIỆN NAY

1. Nguyên nhân dẫn tới những bất cập trong thị trường tài chính Việt Nam

Cho đến trước cuộc khủng hoảng tài chính thế giới 2007-2008, hệ thống tài chính Việt nam phát triển nhanh chóng, đóng góp hiệu quả vào tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, song hành với đó là nhiều rủi ro tiềm ẩn trong hệ thống tài chính. Khi kinh tế vĩ mô bất ổn, hệ thống tài chính đã bộc lộ rủi ro, yếu kém như chất lượng tài sản giảm sút nghiêm trọng, nợ xấu và tài sản xấu tăng mạnh, mất niềm tin giữa các định chế tài chính và với doanh nghiệp, tình trạng căng thẳng thanh khoản của không ít tổ chức tín dụng (TCTD) v.v... dẫn đến những bất ổn hệ thống, tác động tiêu cực đến nền kinh tế. Có thể tóm lược một số nguyên nhân chủ yếu của những bất ổn trên thị trường tài chính Việt nam như sau:

Chính sách kinh tế vĩ mô. Tăng trưởng kinh tế Việt Nam¹³⁷ dựa trên việc mở rộng đầu tư dẫn tới nhu cầu vốn cho tăng trưởng kinh tế rất lớn. Để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, chính sách tiền tệ mở rộng trong một thời gian dài, cung tiền và tăng trưởng tín dụng hàng năm ở mức rất cao, với tốc độ trên dưới 30%/năm trong giai đoạn 2005-2010, thậm chí có năm tăng trưởng tín dụng và cung tiền trên 40%. Chính sách tài khóa cũng đồng thời được nới lỏng với tăng cường chi tiêu công và đầu tư công, thâm hụt ngân sách ở mức khá cao trong thời gian dài. Bình quân thâm hụt ngân sách giai đoạn 2001-2010 ở mức 5,2% và giai đoạn 2005-2010 ở mức 5,5%. Hệ quả là hình thành bong bóng tài sản, đặc biệt là giá cả bất động sản và chứng khoán tăng trưởng nóng; hiệu ứng thuận chu kỳ phát huy tác dụng làm trầm trọng hơn sự bất ổn và mất cân đối trong nền kinh tế.

Quy chế an toàn còn nhiều lỏng lẻo. Quy chuẩn an toàn đã bỏ ngỏ

¹³⁷Tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân đạt 7,01% giai đoạn 2006-2012 (Nguồn: Tổng cục Thống kê).

hiện tượng TCTD sử dụng vốn vay vốn ngắn hạn trên thị trường liên ngân hàng để đầu tư, cho vay các doanh nghiệp trong nền kinh tế; tỉ lệ tiền gửi và vay trên thị trường liên ngân hàng chiếm tới 22,20% tổng tài sản (2011); tại một số TCTD tỉ lệ này trên 40%. Điều kiện cho vay dễ dãi cũng tạo điều kiện cho các TCTD mở rộng khẩu vị rủi ro, đầu tư vào những lĩnh vực rủi ro cao như bất động sản, chứng khoán; đồng thời nới lỏng các hoạt động mang bản chất tín dụng như đầu tư trái phiếu doanh nghiệp, tài sản có khác, mở rộng đối tượng cho vay có liên quan. Điều kiện tăng vốn thiếu chặt chẽ tạo điều kiện cho hiện tượng sở hữu chéo, góp vốn lẫn nhau giữa các ngân hàng; giữa ngân hàng với các định chế tài chính phi ngân hàng; giữa ngân hàng với các doanh nghiệp diễn ra khá phổ biến. Đầu tư chéo và rủi ro chéo trong hệ thống tài chính cũng vì thế dần phát triển ngoài mức kiểm soát. Nở rộ nhiều loại hình giao dịch tài chính mang bản chất tín dụng không nằm trong phạm vi giám sát như giao dịch repos, cho vay ký quỹ chứng khoán (margin), hợp đồng hợp tác đầu tư, ủy thác đầu tư...

Hạ tầng tài chính còn nhiều bất cập và tư duy chiến lược phát triển hệ thống chưa hợp lý. Nền kinh tế Việt Nam rất lệ thuộc hệ thống TCTD, các doanh nghiệp chủ yếu hoạt động bằng vốn vay ngân hàng; dư nợ cho vay của hệ thống TCTD tương đương 97,86% GDP (2011) và 115,7% GDP (2012). Hệ thống TCTD mất cân đối nguồn và sử dụng nguồn vốn với tỷ lệ cho vay/ huy động ở mức cao, 103,3% (31/12/2011). Trong khi đó, thị trường vốn còn hết sức nhỏ hẹp, chậm phát triển; mức vốn hóa thị trường chỉ chiếm 21,3% GDP (2011) và 30,4% GDP (30/6/2012), thấp hơn nhiều so với các nước trong khu vực¹³⁸. Thị trường trái phiếu doanh nghiệp chưa phát triển, quy mô còn quá nhỏ bé.

Điều kiện cấp phép dễ dàng và định hướng phát triển hệ thống tài chính chưa phù hợp đã mở đường cho các TCTD phát triển mạng lưới nhanh chóng, đồng loạt chuyển đổi hoạt động, thành lập mới ồ ạt công ty chứng khoán, quản lý quỹ. Trong một thời gian ngắn, 12 ngân hàng

¹³⁸Nguồn Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia (30/6/2012): Vốn hóa thị trường/GDP của Malaysia: 160,3%; Thái Lan: 92,1%; Singapore: 257,6%.

chuyển đổi mô hình hoạt động từ ngân hàng nông thôn lên ngân hàng đô thị, một loạt các chi nhánh cấp 2 nâng cấp lên chi nhánh trực thuộc hội sở chính các NHTM. Từ 2005 đến 2008, số lượng công ty chứng khoán tăng từ 14 lên 102 và công ty quản lý quỹ đầu tư từ 6 công ty lên 43 công ty. Quy mô và năng lực hoạt động các đơn vị không đồng đều nhau; đơn cử chỉ 10 công ty chứng khoán lớn nhất đã chiếm trên 50 % thị phần môi giới chứng khoán tại cả 2 sở giao dịch chứng khoán; 40 trên 47 công ty quản lý quỹ có mức vốn chủ sở hữu dưới 50 tỷ đồng.

Hệ thống giám sát tài chính yếu kém. Mô hình giám sát tài chính Việt nam hiện nay phân tán theo chuyên ngành nhưng thiếu sự phối hợp chặt chẽ và không có đầu mối mang tính tích hợp để giám sát toàn diện của thị trường tài chính, theo dõi được sự luân chuyển của dòng tiền, của các hoạt động đầu tư chéo, sở hữu chéo và các giao dịch ngân hàng ngầm. Những điểm gấp khúc trong dòng chảy của vốn giữa các thị trường chứng khoán - ngân hàng - bảo hiểm rất dễ tạo ra những khe hở và bị một số đối tượng lợi dụng, góp phần gây những bất ổn hiện nay.

Các cơ quan giám sát chuyên ngành tập trung vào giám sát vi mô từng định chế tài chính trong thẩm quyền giám sát mà chưa quan tâm đúng mức đến giám sát rủi ro hệ thống, và rủi ro của các định chế tài chính lớn có ảnh hưởng hệ thống. Trong thực tế, đã hình thành không ít các tập đoàn tài chính ngân hàng và tập đoàn tài chính phi ngân hàng hoạt động đa ngành, phát sinh nhiều giao dịch rất phức tạp. Phương thức giám sát còn nhiều bất cập, thiên về giám sát tuân thủ mà chưa chú trọng đúng mức giám sát trên cơ sở rủi ro. Ngoài ra, quyền hạn của các cơ quan giám sát còn nhiều hạn chế, nhất là thẩm quyền tiếp cận thông tin và chế tài xử lý vi phạm và giám sát an toàn.

Năng lực giám sát còn yếu, chưa theo kịp tốc độ phát triển thị trường. Chất lượng và năng lực giám sát còn hạn chế, thiếu hụt kiến thức và kỹ năng giám sát các rủi ro tài chính và thiếu đồng bộ giữa năng lực xây dựng chính sách và năng lực thanh tra, giám sát. Mô hình quản lý giám sát có chỗ còn phân tán, thanh tra tuân thủ vẫn chiếm vai trò chủ đạo. Do đó, việc xây dựng và ban hành các chuẩn mực an toàn và quản

lý giám sát chưa thực sự chặt chẽ, chậm và chưa đồng bộ, còn nhiều kẽ hở để các TCTD dễ dàng lách quy định.

Giám sát cân trọng vĩ mô thị trường tài chính chưa được quan tâm đúng mức. Hiện tượng thị trường tín dụng tăng trưởng nóng trong một thời gian dài, tất yếu sẽ gây ra những mất cân đối về thanh khoản và tiềm ẩn nguy cơ nợ xấu đã không được quan tâm, xử lý từ sớm thông qua các công cụ và chính sách cân trọng vĩ mô. Yếu tố cân trọng cũng không thể hiện rõ khi hàng loạt ngân hàng, công ty chứng khoán, quản lý quỹ được cấp phép và nâng cấp phạm vi hoạt động trong thời gian ngắn mà không tính đến những tác động tiềm tàng đến thị trường tài chính, mức cung tiền tệ, tổ cạnh tranh và phát triển bền vững. Sự thiếu phối hợp nhịp nhàng giữa chính sách tiền tệ, tài khóa, và các chính sách cân trọng vĩ mô đã khiến hệ thống tài chính thêm mất cân đối và dễ dàng rơi vào bất ổn trước bất kỳ xáo động hay cú sốc từ kinh tế vĩ mô trong và ngoài nước.

Quản trị doanh nghiệp và minh bạch thông tin còn hạn chế. Năng lực quản trị điều hành và quản trị rủi ro yếu kém, không theo kịp nhịp độ và quy mô phát triển, dẫn tới nhiều yếu kém, bất cập trong hoạt động. Nhiều TCTD chưa xây dựng hoặc chưa thực hiện tốt hệ thống xếp hạng tín dụng nội bộ; hệ thống kiểm tra, kiểm soát nội bộ chưa thực sự phát huy hiệu quả; quy trình nghiệp vụ được ban hành nhưng tuân thủ còn hạn chế. Hiện tượng cấp tín dụng, đầu tư vốn đối với các doanh nghiệp sâu sau, các doanh nghiệp có liên quan cổ đông lớn tại các TCTD diễn ra dưới nhiều hình thức khác nhau.

Chuẩn mực kế toán không đáp ứng yêu cầu, còn xa so với chuẩn mực quốc tế, tạo kẽ hở để một số tổ chức lợi dụng hạch toán sai bản chất giao dịch. Chẳng hạn một số định chế tài chính đã cấp tín dụng dưới các hình thức khác nhau và hạch toán ở các hạng mục khác nhau như tài sản có khác, phải thu khác, ủy thác đầu tư... Các hành vi này không dễ để các cơ quan thanh tra giám sát phát hiện nhất là khi nó được thực hiện thông qua một trung gian khác trước khi tiền đến tay địa chỉ cuối cùng là “khách hàng”.

2. Cải cách tài chính của Việt nam trong thời gian gần đây

Xử lý một số tồn tại mang tính cấp thiết. Tháng 3/2012 Thủ tướng chính phủ ban hành quyết định 254 phê duyệt đề án “Cơ cấu lại hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015”, tập trung vào ba vấn đề trọng tâm: ổn định thanh khoản cho hệ thống ngân hàng; lành mạnh hóa tình trạng tài chính, tập trung xử lý nợ xấu của các TCTD; và tái cơ cấu tổ chức, hoạt động và quản trị hệ thống ngân hàng, xử lý tình trạng sở hữu chéo thông qua cơ chế tự sát nhập và hợp nhất giữa các TCTD; giảm số lượng các TCTD, minh bạch hóa hoạt động của các TCTD trên toàn hệ thống. Ngày 13/3/2013, Thủ tướng Chính phủ ký quyết định thành lập Ban Chỉ đạo liên ngành nhằm triển khai Đề án “Cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015” theo đúng lộ trình. Thanh khoản hệ thống TCTD dần được ổn định. Cho đến nay đã tái cơ cấu 6 ngân hàng¹³⁹ trong 9 ngân hàng yếu kém được xác định phải tái cơ cấu tại thời điểm cuối năm 2011. Ngoài ra, Đề án xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng cũng được Bộ Chính trị thông qua và Công ty Quản lý tài sản quốc gia (VAMC) cũng đang trong quá trình hoàn thiện cơ sở pháp lý về tổ chức và hoạt động.

Tháng 12/2012, Đề án tái cơ cấu thị trường chứng khoán được ban hành tại Quyết định 1826/QĐ-TTg, tập trung vào tái cấu trúc các tổ chức kinh doanh chứng khoán, tái cấu trúc cơ sở hàng hóa trên TTCK, tái cấu trúc thị trường trái phiếu chính phủ và trái phiếu doanh nghiệp, tái cấu trúc cơ sở nhà đầu tư. Đến nay, có 9 công ty chứng khoán đưa vào diện kiểm soát đặc biệt, đã xử lý giải thể 3 công ty¹⁴⁰.

Tăng cường khuôn khổ an toàn tài chính. NHNN ban hành một số quy định tăng cường chuẩn mực an toàn, bao gồm: thông tư 13/2010/TT-NHNN, theo đó hệ số CAR tối thiểu được nâng lên 9%, bổ sung hệ số CAR hợp nhất, tăng cường các tỷ lệ đảm bảo khả năng thanh toán, hạn chế hoạt động của TCTD vào các lĩnh vực rủi ro như bất động sản,

¹³⁹Là NHTMCP Sài Gòn, NHTMCP Đệ Nhất, NHTM CP Việt Nam Tín Nghĩa, NHTM CP Nhà Hà Nội, NHTM CP Phương Tây, NHTM CP Tiên Phong.

¹⁴⁰Công ty chứng khoán (CTCK) Trảng An, CTCK Sacombank, CTCK Trường Sơn, và CTCK Golden Bridge Việt Nam, CTCK Thương mại Công nghiệp Việt Nam, CTCK Mekong.

chứng khoán, quy định chặt hơn về góp vốn, mua cổ phần, cho vay với khách hàng có liên quan; Thông tư 02/2012/TT-NHNN thực hiện phân loại nợ và trích lập DPRR với các tài sản mang bản chất tín dụng bao gồm các khoản vay thông thường và trái phiếu doanh nghiệp, ủy thác đầu tư và hoạt động vay nợ giữa các TCTD; thông tư 21/2010/TT-NHNN giới hạn đầu tư vào lĩnh vực bất động sản (dưới 16% tổng dư nợ), cho vay, chiết khấu GTCG để đầu tư chứng khoán v.v...

Tương tự, UBCKNN ban hành một số chuẩn mực an toàn mới bao gồm: Thông tư 226/2010 (2010) và Thông tư 165/2012 (2012) quy định một số chỉ tiêu an toàn tài chính đối với các công ty chứng khoán (CTCK) và quản lý quỹ đầu tư (QLQ); Quyết định 126/2008 và Thông tư 210/2012 quản lý đòn bẩy tài chính (nợ/vốn chủ sở hữu), hạn mức đầu tư, cho vay khách hàng...

Luật TCTD 2010 đã giới hạn phạm vi, đối tượng, quy mô được sở hữu vốn tại TCTD áp dụng cho cả tổ chức và thể nhân, đồng thời hạn chế sở hữu vốn giữa các TCTD. Mức giới hạn sở hữu cổ phần đối với cổ đông là cá nhân giảm từ 10% xuống 5%; cổ đông là pháp nhân từ 20% xuống 15%. Cổ đông và những người có liên quan của cổ đông đó không được sở hữu vượt quá 20% vốn điều lệ của một tổ chức tín dụng.

Thay đổi tư duy chính sách. Điều hành chính sách với trọng tâm ổn định kinh tế vĩ mô, chính sách tiền tệ chặt chẽ và thận trọng, kiểm soát tăng trưởng tín dụng dưới 20%; đồng thời thực hiện chính sách tài khóa thắt chặt nhằm cắt giảm đầu tư công, giảm bội chi ngân sách nhà nước.

Đổi mới Thể chế. Luật Ngân hàng Nhà Nước, Luật Các TCTD, Luật Chứng khoán được sửa đổi, bổ sung năm 2010, nâng cao một bước tính tự chủ của NHNN sử dụng công cụ chính sách tiền tệ để nhằm mục tiêu ổn định giá trị đồng tiền, bảo đảm an toàn cho hệ thống ngân hàng; bổ sung quyền hạn cho NHNN xử lý các TCTD vi phạm quy định pháp luật về ngân hàng hoặc các TCTD yếu kém, có nguy cơ phá sản.

Các cơ quan giám sát tài chính chuyên ngành đã được kiện toàn bộ máy tổ chức thêm một bước. Cụ thể, Cơ quan Thanh tra giám sát ngân

hàng đã ra đời năm 2009 trên cơ sở hợp nhất bốn Vụ, Cục trong NHNN; thực hiện chức năng thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành và giám sát chuyên ngành về ngân hàng. Tương tự, Cục quản lý giám sát bảo hiểm (Bộ Tài chính) được thành lập năm 2008 trên cơ sở nâng cấp Vụ bảo hiểm. Quy chế phối hợp công tác và trao đổi thông tin đã được ký kết giữa NHNN và Bộ Tài chính, giữa Bộ Tài chính và UBGSTCQG.

Mô hình giám sát tài chính hợp nhất đã bước đầu hình thành với sự ra đời Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia (2008). UBGSTCQG được thành lập theo QĐ 34/TTg là cơ quan thực hiện chức năng tham mưu, tư vấn cho Thủ tướng Chính phủ trong việc điều phối hoạt động giám sát thị trường tài chính quốc gia (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm); giúp Thủ tướng Chính phủ thực hiện giám sát chung thị trường tài chính quốc gia.

Tăng cường quản trị doanh nghiệp và minh bạch thông tin. NHNN ban hành thông tư 44/2011/TT-NHNN về kiểm soát nội bộ, thông tư số 35/2011/TT-NHNN về công bố và cung cấp thông tin về tiền tệ, hoạt động ngân hàng... Bộ Tài chính cũng ban hành Quyết định 105/2013 quy định chi tiết hệ thống quản trị rủi ro của CTCK và Thông tư 52/2012 của Bộ Tài chính đưa ra những quy định chặt chẽ hơn về công bố thông tin trên TTCK và yêu cầu của công ty đại chúng có quy mô lớn cũng có nghĩa vụ công bố thông tin như công ty niêm yết.

Một số nhận xét về phạm vi và chất lượng cải cách tài chính tại Việt Nam:

- Tiến độ xử lý tồn tại trong hệ thống tài chính Việt Nam như xử lý nợ xấu, tài sản xấu, tái cơ cấu các định chế tài chính yếu kém còn chậm so với yêu cầu thực tiễn;
- Các cải cách tài chính tập trung chủ yếu vào các vấn đề mang tính ngắn hạn; những cải cách cơ cấu có tính dài hạn chưa được nhận dạng đầy đủ và sự quan tâm đúng mức;
- Thị trường tài chính Việt Nam đang đứng trước nguy cơ tụt hậu hơn nữa so với quốc tế về nền tảng tài chính căn bản, vững mạnh và hướng tới tương lai.

3. Một số nội dung căn bản cần được bổ sung vào chương trình cải cách tài chính của Việt Nam

Từ 2008 trở lại đây, cải cách tài chính của Việt Nam đã có những bước tiến đáng ghi nhận. Tuy nhiên, những cải cách đó còn chậm, phạm vi và độ sâu cũng như tiến độ chưa đáp ứng với sự phát triển nhanh chóng của nền kinh tế và thị trường tài chính cũng như còn khoảng cách khá xa so với cuộc cách mạng về chuẩn mực an toàn và thể chế giám sát trên toàn thế giới.

Khuôn khổ an toàn tài chính mặc dù bước đầu đã có chuyển biến nhưng khoảng cách còn quá xa so với chuẩn mực quốc tế. Nhiều giao dịch tài chính, đặc biệt là giao dịch ngân hàng ngầm, chưa được định nghĩa đầy đủ và đưa vào diện kiểm soát trong khi các quốc gia khác đã nhận thức rõ và tập trung quản lý giám sát nhằm giới hạn rủi ro và tăng cường minh bạch. Việt Nam cũng chưa xây dựng tiêu chí và chuẩn mực để định dạng rủi ro hệ thống; chưa có tiêu chí xác định các định chế có rủi ro hệ thống (SIFIs); và chưa ban hành và áp dụng các biện pháp giám sát và chuẩn mực an toàn bổ sung với nhóm định chế này.

Các quy định đảm bảo an toàn đã được bổ sung, tuy nhiên, Việt Nam đang đứng trước nguy cơ tụt hậu xa hơn nữa với cải cách chuẩn mực an toàn trên thế giới so với thời điểm trước khủng hoảng 2007-2008. Cho đến nay, Việt Nam chưa hoàn toàn áp dụng quy định đảm bảo an toàn của hệ thống ngân hàng theo Basel I; tỷ lệ an toàn vốn CAR mới tính đến rủi ro tín dụng, chưa bao gồm rủi ro thị trường như quy định của BASEL I. Một ví dụ khác là mức độ tuân thủ 25 nguyên tắc của Ủy ban Basel về giám sát ngân hàng còn hạn chế và chuyển biến rất chậm (Hình 4: Đánh giá kết quả tuân thủ 25 nguyên tắc giám sát Ngân hàng của Ủy ban Basel). Trong khi đó, tiêu chuẩn an toàn trong hoạt động ngân hàng trên thế giới đã được nâng cấp lên Basel II, và sau cuộc khủng hoảng tài chính 2007-2008, ban hành chuẩn mực an toàn Basel III, dự kiến áp dụng hoàn toàn vào năm 2019.

Bảng 1.Đánh giá kết quả tuân thủ 25 nguyên tắc giám sát ngân hàng của Ủy ban Basel

	Năm	
	2006	2011
Tuân thủ	1	3
Tuân thủ phần lớn	2	9
Phần lớn không tuân thủ	19	13
Không tuân thủ	0	0
Không áp dụng	3	0

Nguồn: NHNN và Công ty kiểm toán E&Y.

Xác định mục tiêu chính sách kinh tế vĩ mô phù hợp với bối cảnh mới, đồng thời hoạch định chiến lược phát triển hệ thống tài chính rõ ràng, cụ thể hơn. Chính sách kinh tế vĩ mô ngoài các mục tiêu mang tính chất truyền thống (lạm phát, tăng trưởng, cân bằng đối ngoại, cân đối ngân sách v.v...) cần hướng tới mục tiêu ổn định tài chính. Chính sách kinh tế vĩ mô cần được phân tích tác động ảnh hưởng đến sự ổn định tài chính và ngược lại cần đánh giá sự ổn định tài chính tác động đến sự ổn định của nền kinh tế thực; và coi đây là nền tảng đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô. Điều này đòi hỏi phải tăng cường giám sát vĩ mô và tăng cường phối hợp chính sách giữa các cơ quan hoạch định chính sách và các cơ quan giám sát tài chính.

Chiến lược phát triển hệ thống tài chính Việt Nam cần được định hình rõ hơn, trên cơ sở đó xây dựng một chương trình hành động cụ thể với lộ trình cụ thể. Một số quan điểm cần làm rõ trong chiến lược phát triển hệ thống tài chính, bao gồm:

- Có nên giữ quan điểm không để các định chế tài chính, đặc biệt là các TCTD, phá sản? Tác động lâu dài đến ổn định và phát triển bền vững thị trường tài chính? Nếu cho phép các định chế tài chính giải thể phá sản, cần thiết lập cơ chế xử lý các định chế tài chính phá sản theo trình tự nhằm giảm thiểu tác động tiêu cực đến hệ thống tài chính.
- Định dạng rõ hơn cấu trúc thị trường tài chính trong tương lai. Trên cơ sở đó xây dựng hệ thống giải pháp cụ thể phát triển thị trường

vốn, nhằm giảm áp lực và gánh nặng cho thị trường ngân hàng và cân bằng cơ cấu kỳ hạn nguồn vốn và sử dụng vốn của hệ thống tài chính. Đồng thời xác định rõ kế hoạch phát triển các loại hình định chế tài chính cho phù hợp với yêu cầu phát triển.

Cải cách thể chế phải luôn được coi là một trong những thành tố cơ bản của chương trình cải cách tài chính. Trên thế giới, hiện có một số kiến trúc giám sát như giám sát hợp nhất, giám sát theo chuyên ngành, giám sát lưỡng đỉnh, giám sát theo định chế và mỗi mô hình đều có điểm mạnh và điểm yếu riêng¹⁴¹. Lựa chọn mô hình nào còn tùy thuộc đặc điểm riêng của từng quốc gia và mỗi quốc gia đều xây dựng cơ chế riêng để hạn chế nhược điểm và phát huy ưu điểm của mô hình của mình.

Hiện nay, NHNN thực hiện giám sát lĩnh vực ngân hàng; UBCKNN (Bộ Tài chính) chịu trách nhiệm giám sát thị trường chứng khoán, các công ty chứng khoán, các công ty quản lý quỹ đầu tư; Cục Quản lý Giám sát Bảo hiểm (Bộ Tài chính) chịu trách nhiệm giám sát các công ty bảo hiểm. Cấu trúc này còn để hở nhiều khoảng trống giám sát, đặc biệt trong bối cảnh ngày càng nhiều định chế tài chính hoạt động đa ngành và các sản phẩm tài chính ngày một phức tạp. UBGSTCQG được giao nhiệm vụ giám sát xuyên suốt cả ba lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm mới được thành lập và hoạt động với vai trò tư vấn cho Thủ tướng Chính phủ. Ngoài ra, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan giám sát trong nước còn rất lỏng lẻo mặc dù đã được thể hiện sơ bộ trong biên bản ghi nhớ, quy chế hợp tác giữa các cơ quan. Tuy nhiên trao đổi thông tin giữa các bên còn nhiều hạn chế, một số khoảng trống giám sát đã được nhắc tới nhưng chuyển biến thành hành động cụ thể còn chậm và hiệu quả chưa cao. Do đó, Việt Nam cần định dạng hệ thống giám sát rõ ràng để có biện pháp phát huy tối đa giám sát tài chính hữu hiệu.

Vai trò, thẩm quyền của cơ quan giám sát còn tồn tại hạn chế. Tại các quốc gia, sau khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007-2008, cơ quan

¹⁴¹Chi tiết xin tham khảo thêm báo cáo của Group 30 (2008), tiêu đề: The structure of financial supervision: approaches and challenges in a global market place.

giám sát đã được tăng cường thẩm quyền, tính độc lập, và mở rộng phạm vi giám sát. Thực tiễn cho thấy các cơ quan giám sát chuyên ngành thị trường tài chính Việt Nam vẫn gặp nhiều trở ngại về tiếp cận điều tra thông tin, theo dõi dòng luân chuyển vốn trên thị trường v.v... cũng như nhiều hạn chế việc chủ động đưa ra quyết định kịp thời xử lý các tình huống khẩn cấp phát sinh.

Chưa hình thành cơ quan chuyên trách phối hợp giữa chính sách vĩ mô với các chính sách cân trọng vĩ mô vì mục tiêu ổn định tài chính trong khi một số nước đã ban hành luật về Ổn định tài chính và thành lập cơ quan chuyên trách cho vấn đề này. Ngoài ra, đồng bộ hóa giám sát cân trọng vĩ mô và giám sát cân trọng vĩ mô cũng chưa được quan tâm tương xứng.

Tăng cường quản trị doanh nghiệp và minh bạch thông tin, giảm tụt hậu so với thế giới. Phần lớn các NHTM đã hình thành bộ máy quản trị rủi ro, bước đầu có những chính sách quản trị rủi ro riêng. Tuy nhiên, các chính sách rủi ro được ra đơn lẻ, hệ thống thông tin quản lý sơ sài, hệ thống xếp hạng tín dụng nội bộ còn nhiều bất cập, quy trình cho vay còn chưa chặt chẽ, thậm chí còn không tuân thủ đúng quy định v.v... Một số trường hợp quản trị doanh nghiệp và quản trị rủi ro đã bị qua mặt bởi một nhóm cổ đông lớn, nhằm phục vụ lợi ích riêng của nhóm này. Hiện tượng này cũng có một phần lớn trách nhiệm của các quy định về minh bạch thông tin. Các chuẩn mực kế toán Việt Nam còn nhiều điểm chưa theo kịp so với các chuẩn mực kế toán thế giới, tạo điều kiện cho các định chế tài chính lợi dụng hạch toán sai bản chất kinh tế của giao dịch, che giấu thực chất tình hình tài chính của mình, gây khó khăn không nhỏ cho cơ quan quản lý giám sát và điều hành chính sách.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1. Tóm tắt sơ lược về những cải cách tài chính quốc tế gần đây

Cải tổ quan trọng	Thành phần	Lộ trình áp dụng
Lĩnh vực Ngân hàng		
Những cải tổ mang tính toàn cầu		
Những tiêu chuẩn về vốn của Basel III	Thay đổi định nghĩa về vốn tự có	Hoàn thành vào 2019
	Đo lường rủi ro tốt hơn	
	Chi phí rủi ro tăng lên đối với những hoạt động trên trading-book.	
	Chi phí về vốn cao hơn đối với những rủi ro liên quan đến đối tác cho sản phẩm phái sinh, giao dịch repo.	Hoàn thành vào 2019
Chi phí vốn của Basel III	Dự trữ thêm vốn và các lớp đệm vốn phản chu kỳ (countercyclical buffers).	Hoàn thành vào 2019
	Yêu cầu bổ sung mức đủ vốn đối với G-SIFIs	Hoàn thành vào 2019
	Vốn tự có bổ sung cho rủi ro tín dụng đối với các ngân hàng duy trì số dự tại các đơn vị làm trung tâm thanh toán.	
Chi phí tăng thêm đối với G-SIB	Vốn chủ sở hữu tăng thêm đối với các ngân hàng có ảnh hưởng quan trọng đến hệ thống.	
	Tỷ lệ đảm bảo khả năng thanh toán: yêu cầu tài sản có tính thanh khoản cao phải đáp ứng được nghĩa vụ trả tiền trong thời gian 30 ngày.	Hoàn thành vào 2015
Yêu cầu về thanh khoản theo Basel III	Tỷ lệ nguồn vốn ổn định ròng (Net stable funding ratio): yêu cầu cao hơn về sự cân đối của thời hạn thanh toán giữa tài sản có và nguồn vốn.	Hoàn thành vào 2018
Tỷ lệ đòn bẩy theo Basel III	Thiết lập mức trần cho công cụ đo lường rủi ro về vốn (3% vốn cấp 1 trên toàn bộ tài sản có rủi ro).	
Hướng dẫn về lương thưởng của FSB	Trách nhiệm của hội đồng quản trị về chính sách trả lương/ Lương thưởng nên được thiết lập dựa trên triển vọng về rủi ro và thời gian.	Đã được áp dụng
Quản trị doanh nghiệp	Cơ quan giám sát nên theo dõi chính sách lương thưởng	
	Chú trọng vào quản trị doanh nghiệp chặt chẽ, bao gồm vai trò của hội đồng quản trị của ngân hàng.	
Giải pháp đối với G-SIFIs	Giảm khả năng mà các định chế sử dụng nguồn vốn từ công chúng khi các định chế này phá sản.	
Những cải tổ mang tính quốc gia		
Quy tắc Volcker (Đạo luật Dodd-Frank)	Hạn chế các tổ chức tín dụng thực hiện huy động tiền gửi cho hoạt động trading, quan hệ chủ sở hữu của private equity và quỹ phòng ngừa rủi ro (hedge funds)	Đạo luật đã được thông qua và đang chờ áp dụng
Báo cáo Vickers	Phân tách (ring fencing) ngân hàng bán lẻ tại Vương quốc Anh đối với các hoạt động ngân hàng đầu tư, vốn bổ sung đối với ngân hàng bị cô lập	

Thị trường chứng khoán		
Cải tổ mang tính toàn cầu		
Sản phẩm phái sinh trên OTC	<p>Tiêu chuẩn hóa các hợp đồng phái sinh.</p> <p>Thanh toán bù trừ các hợp đồng phái sinh đã được tiêu chuẩn hóa thông qua trung tâm thanh toán bù trừ (CCPs).</p> <p>Giao dịch các hợp đồng phái sinh trên sàn giao dịch và thông qua các trung tâm giao dịch điện tử phù hợp.</p> <p>Báo cáo các hợp đồng với trung tâm lưu trữ giao dịch (trade repositories).</p> <p>Yêu cầu về vốn và margin cao hơn đối với sản phẩm phái sinh mà không được thanh toán bù trừ qua CCPs (trung tâm thanh toán bù trừ).</p>	Tùy thuộc
Phi ngân hàng		
Cải tổ mang tính toàn cầu		
Ngân hàng “ngầm”	<p>Giám sát ngân hàng ngầm và đo lường rủi ro.</p> <p>Lưu ký các quỹ phòng vệ; các tiêu chuẩn về chứng khoán hóa được nâng cao.</p> <p>Trong tương lai các cải tổ về quản lý bao gồm việc nâng cao trong quản lý gián tiếp (quản lý ngân hàng ngầm thông qua mối liên hệ giữa các ngân hàng ngầm với ngân hàng (truyền thống)); thanh khoản và các quy tắc đo lường được cải thiện cho huy động vốn trên thị trường tiền tệ; các quy tắc để quản lý repos và cho vay chứng khoán.</p>	
Các sáng kiến khác		
Xếp hạng tín dụng	<p>Lưu ký và quản lý các cơ quan xếp hạng tín dụng việc quản lý bao gồm cả về tính minh bạch trong phương pháp luận xếp hạng, kết quả xếp hạng và dữ liệu dưới dạng thô.</p> <p>Giảm phụ thuộc trong quản lý vào xếp hạng. Tại Hoa Kỳ, việc này đã bắt đầu với việc dỡ bỏ các tham khảo về xét hạng tín dụng trong các luật và quản lý.</p>	<p>Thực hiện đang được tiến hành</p> <p>Thực hiện đang được tiến hành</p>

Nguồn: IMF’s Global Financial Stability Report (GFSR), tháng 10/2012.

**Phụ lục 2. 29 định chế tài chính có rủi ro toàn cầu (G-SIFIs) tại thời điểm 11/2012,
xếp theo phân nhóm và mức vốn tự có bổ sung tương ứng**

Phân nhóm (từ 1-5); (%) vốn tự có bổ sung	G-SIFIs
5 (3,5%)	(Empty)
4 (2,5%)	Citigroup Deutsche Bank HSBC JP Morgan Chase
3 (2,0%)	Barclays BNP Paribas
2 (1,5%)	Bank of America Bank of New York Mellon Credit Suisse Goldman Sachs Mitsubishi UFJ FG Morgan Stanley Royal Bank of Scotland UBS
1 (1,0%)	Bank of China BBVA Groupe BPCE Group Crédit Agricole ING Bank Mizuho FG Nordea Santander Société Générale Standard Chartered State Street Sumitomo Mitsui FG Unicredit Group Wells Fargo

Nguồn: FSB.

Phụ lục 3. Số lượng các cơ quan giám sát theo mô hình giám sát hợp nhất¹⁴²



¹⁴²Central Banking Publication: How countries supervise their banks, insurers, and securities markets 2009. London: Central Banking. ISBN 1 90218256 1 và thống kê của nhóm nghiên cứu tại UBGSTQG.

Phụ lục 4. Một số cơ quan giám sát ổn định tài chính quốc gia

	HOA KỲ	CHÂU ÂU	VƯƠNG QUỐC ANH
	Ủy ban Giám sát Ổn định Tài chính	Ủy ban Rủi ro hệ thống Châu Âu	Ủy ban Chính sách Tài chính
Nhiệm vụ	Xác định các rủi ro (liên quan đến ổn định tài chính) gây ra bởi các hoạt động hoặc bất ổn (distress) của các tổ chức tài chính Nâng cao kỷ luật thị trường, loại trừ kỳ vọng về giải cứu (bailout) Đối phó với các đe dọa mới xuất hiện đối với ổn định tài chính Hoa Kỳ	Ngăn ngừa và giảm bớt rủi ro hệ thống cho hệ thống tài chính Góp phần cho thị trường nội địa hoạt động trơn tru Đảm bảo tăng trưởng kinh tế bền vững trong lĩnh vực tài chính	Nhận dạng và đánh giá rủi ro hệ thống trong hệ thống tài chính Lựa chọn công cụ chính sách phù hợp nhất nhằm xử lý rủi ro hệ thống
Công cụ	Tiến hành giám sát các tổ chức tài chính phi ngân hàng và sản phẩm/tiện ích trên thị trường tài chính Khuyến nghị cơ quan giám sát về các chuẩn mực cần trọng/án toàn cao hơn Khuyến nghị về các tranh chấp pháp lý, báo cáo Quốc hội về những kẻ hở trong quản lý	Không có quyền lực hành chính chính thức ngoài việc cảnh báo rủi ro hệ thống, khuyến nghị không bắt buộc đối với các thành viên EU Có thể công bố “tuần thủ, nếu không phải giải thích”	Khuyến nghị về rủi ro hệ thống đến Cơ quan giám sát tài chính (FSA) và các ĐCTC Quyền lực hành chính yêu cầu các cơ quan giám sát cần trọng/án toàn vì mô áp dụng một số công cụ cụ thể
Cấu trúc quản trị	Hội đồng điều hành: Chủ tịch là Bộ trưởng Bộ Tài chính, 10 thành viên có quyền biểu quyết và 5 thành viên không có quyền biểu quyết đến từ các cơ quan giám sát.	Hội đồng điều hành: Chủ tịch ECB, và 37 thành viên có quyền biểu quyết, bao gồm các thống đốc ngân hàng trung ương và 28 thành viên không có quyền biểu quyết đến từ các cơ quan giám sát	Hội đồng điều hành: Thống đốc Ngân hàng Trung ương Anh, 11 thành viên có quyền biểu quyết (6 thành viên từ Ngân hàng Trung Ương) và 1 thành viên không có quyền biểu quyết đến từ Bộ Tài chính.
Thu thập thông tin và phân tích	Văn phòng nghiên cứu tài chính, Fed và các cơ quan giám sát tài chính	ECB, các Cơ quan giám sát tài chính, các NHTW, Ủy ban Tư vấn kỹ thuật (ATC), Ủy ban Tư vấn khoa học (ASC)	Ngân hàng Trung ương Anh

Nguồn: Deutsche Bank Research: Macropprudential financial supervision in the US, 12/4/2012.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Bordo, M. and Landon-Lane, J. (2010). The global financial crisis: Is it unprecedented? in the EWC/KDI conference on “Global economic crisis: impacts, transmission, and recovery”. Honolulu, Hawaii.

Davis, K. (2011). Regulatory Reform Post the Global Financial Crisis: An Overview A report prepared for the Melbourne APEC Finance Centre.

International Monetary Fund (2001). Macroprudential analysis: selected aspects background paper. Washington DC: IMF.

International Monetary Fund (2012). Global Financial Stability Report. Washington DC: IMF.

International Monetary Fund (2013). The interaction of monetary and macroprudential policies. Washington DC: IMF.

Brockmeijer, J. et al., (2011). Macroprudential Policy: An Organizing Framework. Washington DC: IMF.

Kern, S. et al., (2012). Macroprudential financial supervision in the US. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main: Deutsche Bank.

Lim, C., F. Columba, A. Costa, P. Kongsamut, A. Otani, M. Saiyid, T. Wezel, and X. Wu, (2011). Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences. IMF Working Paper No. 238. Washington: IMF.

Masciandaro, D. and Quintyn, M. (2009). Reforming financial supervision and the role of central banks: a review of global trends causes and effects (1998 - 2008). Policy Insight No. 30. Centre for Economic and Policy Research.

Masera, R. (2010). Reforming financial systems after the crisis: a comparison of EU and USA. PSL Quarterly Review, vol. 63 n. 255 (2010), 299-362.

Ramírez, D. et al., (2008). Financial crisis: theory and practice.

Tài liệu Hội nghị Ổn định tài chính khu vực Đông Á với chủ đề “Khuôn khổ ổn định và giám sát tài chính trong môi trường nhiều biến động” tại Hà Nội, tháng 11/2012.

Zuberbuhler, D. and Senn, D (2013). Vietnam: Financial Supervisory Architecture - First draft. Zurich: SECO.

Carroll, N. and Yao, W., (2010). Regulatory frameworks for financial services in Asia. Asia Focus Report. FED San Francisco.

Véron, N. (2012). Financial reform after the crisis: an early assessment. Bruegel Working Paper 2012/2011.

Williams, G. et al., (2013). Evolving Banking Regulation. Special Report. KPMG International.

TÁI CƠ CẤU CÁC NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI VIỆT NAM: MỘT NĂM NHÌN LẠI

TS. Tô Ánh Dương
Viện Kinh tế Việt Nam

I. HỆ THỐNG NGÂN HÀNG VIỆT NAM TRONG BỐI CẢNH TÁI CƠ CẤU - NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Hệ thống ngân hàng được coi là “huyết mạch” của nền kinh tế, đóng vai trò quan trọng nhất trong hệ thống trung gian tài chính. Bởi vậy, hoạt động ngân hàng cần phải luôn thông suốt, hiệu quả và an toàn để duy trì sự vận hành trôi chảy các hoạt động trong nền kinh tế, góp phần thúc đẩy kinh tế phát triển. Hệ thống ngân hàng Việt Nam đến nay đã có những bước trưởng thành cả về quy mô và chất lượng. Tuy nhiên, hệ thống ngân hàng còn nhiều bất cập, tiềm ẩn nhiều rủi ro, cần sớm được củng cố và phát triển bền vững nhằm đáp ứng các mục tiêu: (1) Phát triển đồng bộ, ổn định và vững chắc các định chế tài chính; (2) Nâng cao năng lực và hiệu quả hoạt động, thực hiện tốt chức năng trung gian tài chính và cung cấp các sản phẩm và dịch vụ ngân hàng cho nền kinh tế và xã hội; (3) Thiết lập một cơ chế vận hành thị trường hiệu quả, thông suốt và an toàn; (4) Ngăn ngừa và xử lý kịp thời những bất ổn phát sinh, bảo đảm an toàn hệ thống, tránh để xảy ra khủng hoảng tài chính, tiền tệ.

Có thể nói, sau 25 năm tiến hành cải cách, hệ thống ngân hàng đã trải qua bốn giai đoạn phát triển đáng chú ý: (i) *Giai đoạn 1990-1996*: ghi nhận sự tăng lên nhanh chóng về số lượng và loại hình tổ chức tín dụng (TCTD) nhằm đáp ứng sự tăng vọt của cầu về dịch vụ tài chính trong giai đoạn đầu của thời kỳ chuyển đổi; (ii) *Giai đoạn 1997-2005*: củng cố chấn chỉnh hệ thống ngân hàng 2 cấp mới được hình thành trong bối cảnh khủng hoảng tiền tệ Châu Á, cụ thể là việc triển khai thực hiện

chương trình cải cách ngân hàng trọn gói gồm năm cấu phần;¹⁴³ (iii) *Giai đoạn 2006-2010*: nâng mức vốn pháp định và tăng cường các quy chế điều tiết, các ngân hàng thương mại (NHTM) cổ phần nông thôn được chuyển đổi lên thành NHTM cổ phần đô thị, một số ngân hàng mới được thành lập, xuất hiện loại hình ngân hàng 100% vốn nước ngoài; (iv) *Giai đoạn 2011 đến nay*: hệ thống ngân hàng bộc lộ những yếu kém, dễ tổn thương tồn tích từ lâu, đe dọa gây đổ vỡ hệ thống, dẫn tới yêu cầu cấp thiết phải tiến hành tái cơ cấu hệ thống các TCTD.

Nghiên cứu thực trạng hoạt động của hệ thống các TCTD Việt Nam cho thấy những vấn đề nổi bật sau:

(1) Nền kinh tế Việt Nam phụ thuộc nặng nề vào khu vực ngân hàng: Tại Việt Nam, thị trường vốn chưa phát triển. Trong khi đó, tỷ lệ tổng tài sản của hệ thống TCTD/GDP (đạt 200% đến cuối 2011) và tỷ lệ dư nợ tín dụng cho nền kinh tế/GDP (đạt trên 100% đến cuối 2011), cao hơn nhiều so với các nước có trình độ phát triển tương đương trong khu vực, cho thấy nếu khu vực ngân hàng không thực hiện được tốt chức năng dẫn vốn với quy mô từng đảm đương thì nền kinh tế tất yếu sẽ bị suy giảm mạnh. Ngược lại, hệ thống ngân hàng dễ dàng bị tổn thương khi kinh tế vĩ mô bất ổn.

(2) Tổng tài sản hệ thống các TCTD tăng trưởng nhanh trong những năm qua, nhưng rất không đồng đều giữa các khối và chứa đựng yếu tố “tăng ảo”¹⁴⁴. Những tháng cuối năm 2012 và đầu năm 2013 cho thấy sự suy giảm của tổng tài sản và vốn chủ sở hữu của hệ thống các TCTD, đặc biệt là nhóm các NHTM cổ phần.

Theo số liệu của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, 9 tháng đầu năm 2012, tổng tài sản của hệ thống các tổ chức tín dụng đạt hơn 4.866 nghìn tỷ đồng, giảm 1,89% so với cuối năm 2011. Trong 5 loại hình tổ chức tín dụng, có khối ngân hàng cổ phần, ngân hàng liên doanh, nước ngoài và

¹⁴³Gồm: (1) tái cơ cấu các NHTMCP; (2) tái cơ cấu các NHTMNN; (3) củng cố hệ thống giám sát ngân hàng và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về ngân hàng; (4) tạo sân chơi bình đẳng cho mọi ngân hàng tham gia vào; (5) phát triển nguồn nhân lực trong ngành ngân hàng.

¹⁴⁴Điều này hàm ý, tổng tài sản của nhiều NHTMCP đã bị tăng ảo mạnh, đặc biệt trong giai đoạn chịu sức ép gia tăng nhanh vốn điều lệ (2008-2011) kéo theo hệ lụy phải “thổi phồng” quy mô bảng tổng kết tài sản của mình.

nhóm công ty tài chính, cho thuê bị suy giảm tài sản. Nhóm ngân hàng cổ phần có tổng tài sản tại thời điểm cuối tháng 9 đạt gần 2.102,5 nghìn tỷ đồng, giảm 7,06% so với cuối năm 2011. So với mức 2.224,6 nghìn tỷ đồng cuối tháng 8, con số này cũng giảm xấp xỉ 5,5%. Khối ngân hàng liên doanh, nước ngoài đạt 521.848 tỷ đồng, giảm 4,56% so cuối 2011. Tổng tài sản của công ty cho thuê tài chính cũng giảm tới 6,07%. Ngược lại, đến cuối quý III/2012, nhóm ngân hàng thương mại nhà nước (hoặc Nhà nước có cổ phần chi phối) vẫn tiếp tục tăng trưởng với tổng tài sản đạt hơn 2.069,1 nghìn tỷ đồng, tăng 5,05% so với cuối năm trước nhưng giảm nhẹ so với con số 2.075,4 nghìn tỷ đồng hồi cuối tháng 8/2012.

Cũng theo số liệu của Ngân hàng Nhà nước, tổng tài sản của các tổ chức tín dụng trong toàn hệ thống đã giảm trên 102 nghìn tỷ đồng trong tháng đầu năm 2013, mức giảm tương đương 2,01% so với cuối năm 2012, xuống dưới 5 triệu tỷ đồng. Tổng tài sản của nhóm các NHTMCP giảm gần 31,2 nghìn tỷ đồng trong tháng 1, mức giảm tương đương 1,45% so với cuối năm 2012. Đồng thời, vốn tự có (vốn chủ sở hữu)¹⁴⁵ của các tổ chức tín dụng sụt giảm mạnh, trong đó giảm nghiêm trọng nhất ở nhóm NHTMCP. Theo số liệu NHNN công bố (đã được điều chỉnh)¹⁴⁶, trong tháng 1/2013, vốn tự có của nhóm NHTMCP là 166.794 tỷ đồng (mức vốn chủ sở hữu này nhỏ hơn 11.455 tỷ đồng so với tổng vốn điều lệ của khối NHTMCP), giảm 16.345 tỷ đồng so với cuối năm 2012. Khối NHTM Nhà nước giảm gần 2.464 tỷ đồng (mức giảm chỉ chiếm 1,8%), trong khi khối NH liên doanh, nước ngoài lại tăng 2.044 tỷ đồng. Nhóm các công ty tài chính, cho thuê tài chính và tổ chức tín dụng hợp tác biến động không đáng kể. Như vậy, mức giảm vốn chủ sở hữu chỉ riêng trong tháng 1/2013 đã chiếm trên ½ tổng lợi nhuận toàn

¹⁴⁵Vốn tự có của các ngân hàng chiếm tỷ lệ rất nhỏ song lại vô cùng quan trọng. Trong hoạt động kinh doanh, khi rủi ro xảy ra sẽ gây thiệt hại lớn và nguồn vốn này giúp ngân hàng bù đắp được những thiệt hại đó. Trong những trường hợp hy hữu về khả năng chi trả, vốn tự có sẽ được dùng để chi trả cho khách hàng, bảo vệ khách hàng không bị mất tiền gửi tại nhà băng. Một trong những nguồn giúp vốn tự có tăng trưởng đó là lợi nhuận giữ lại và vốn tự có cũng thường tăng trưởng dương. Việc vốn tự có sụt giảm mạnh như hiện nay tuy nhiên cũng không quá khó hiểu bởi lẽ ngành ngân hàng vừa trải qua một năm 2012 với đầy khó khăn, lợi nhuận toàn ngành giảm một nửa trong khi nhiều ngân hàng kinh doanh thua lỗ.

¹⁴⁶Số liệu công bố ban đầu của NHNN là vốn chủ sở hữu của toàn hệ thống ngân hàng giảm 32.084 tỷ đồng chỉ trong tháng 1/2013, trong đó nặng nề nhất là khối NHTM cổ phần với mức giảm 31.802 tỷ đồng.

ngành ngân hàng năm 2012 (28.600 tỷ đồng). Nguyên nhân khiến vốn chủ sở hữu toàn hệ thống ngân hàng nói chung và khối NHTMCP nói riêng sụt giảm mạnh như vậy có nhiều khả năng do năng các ngân hàng đã tiến hành trích lập dự phòng rủi ro rất lớn trong tháng 1/2013 vừa qua, lớn tới mức ăn vào lợi nhuận tích lũy và tiêu hủy phần nào vốn chủ sở hữu hiện có. Nói cách khác, các NHTM cổ phần có thể đã ghi nhận lỗ rất lớn trong tháng 1/2013 do trích lập dự phòng rủi ro.

(3) Cơ cấu tài sản và nguồn vốn của hệ thống ngân hàng diễn biến theo chiều hướng xấu đi, khi mà hoạt động lõi của các ngân hàng - huy động vốn tạm thời nhàn rỗi từ các tổ chức kinh tế và dân cư để cho vay ra nền kinh tế, ngày càng chiếm tỉ trọng giảm dần tương ứng so tổng nguồn vốn và tổng tài sản. Nguồn vốn của nhiều TCTD giờ đây phụ thuộc nặng nề hơn vào thị trường liên ngân hàng và các nguồn vay mượn khác (từ nước ngoài, từ NHNN,...). Hệ số đòn bẩy tài chính gia tăng những năm gần đây cũng chỉ ra quy mô vốn chủ sở hữu đang giảm sút tương đối so tổng tài sản. Bên về sử dụng vốn, tỷ trọng đầu tư vốn trên thị trường ¹⁴⁷, đầu tư giấy tờ có giá¹⁴⁸, góp vốn, mua cổ phần cũng tăng đáng kể qua các năm. Điều này cho thấy cần có các quy định nhằm tách bạch giữa hai hoạt động ngân hàng thương mại và ngân hàng đầu tư, khi mà trình độ quản lý của các cơ quan điều tiết và giám sát thường không theo kịp thị trường.

(4) Tốc độ tăng trưởng tín dụng thường rất cao trong những năm trước đây, đã suy giảm mạnh trong các năm 2010-2011¹⁴⁹ và thậm chí chuyển sang âm trong suốt 5 tháng đầu năm 2012, và chỉ đạt 8,91% trong cả năm 2012¹⁵⁰, chủ yếu là do các nhân tố như: cầu trong nước và

¹⁴⁷Một phần quan trọng trong đó chỉ là hoạt động đầu cơ, đặc biệt khi “vị thế tiền rẻ” hay chênh lệch lãi suất lớn giữa thị trường 1 và thị trường 2 tồn tại.

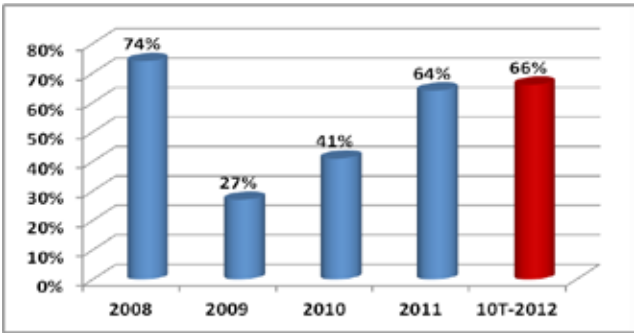
¹⁴⁸So với năm 2011 và 2010, năm 2012 là thời điểm các nhà băng mạnh tay gom trái phiếu nhất. Năm 2011, nhóm ngân hàng chỉ mua 76.801 tỷ đồng, năm 2010 mua 26.250 tỷ đồng. Theo NHNN, năm 2012, các TCTD đã mua một lượng lớn trái phiếu Chính phủ (TPCP) để cơ cấu lại danh mục đầu tư TPCP, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh tăng khoảng 140.000 tỷ đồng so với cuối năm 2011.

¹⁴⁹Từ mức 40% năm 2009, xuống 29% năm 2010 và còn 13% năm 2011, rồi -2.1% cuối Quý I/2012.

¹⁵⁰Theo NHNN, nếu tính cả hai kênh (tín dụng tăng khoảng 255.000 tỷ đồng, tương đương 8,91%, đầu tư vào trái phiếu Chính phủ các loại tăng khoảng 140.000 tỷ đồng, tương đương 5% tăng trưởng tín dụng), hệ thống các TCTD đã cung ứng vào nền kinh tế khoảng 395.000 tỷ đồng, tương đương với tăng trưởng tín dụng khoảng 13,91%.

nước ngoài thấp, doanh nghiệp khó khăn, tồn kho lớn đã hạn chế khả năng hấp thụ vốn ngân hàng của doanh nghiệp. Khả năng trả nợ của doanh nghiệp và hộ dân suy giảm trong điều kiện khó khăn về đầu ra, thị trường bất động sản “đóng băng” trong khi phần lớn tài sản thế chấp các khoản vay có nguồn gốc bất động sản, bởi vậy các TCTD có xu hướng thận trọng hơn khi cho vay để hạn chế rủi ro trong hoạt động tín dụng. Do vậy, để thúc đẩy tăng trưởng tín dụng, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp để tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu, đảm bảo lưu thông vốn trong nền kinh tế.

Hình 1. Tốc độ gia tăng nợ xấu (2008-10/2012) (%)



Nguồn: Ngân hàng Nhà nước.

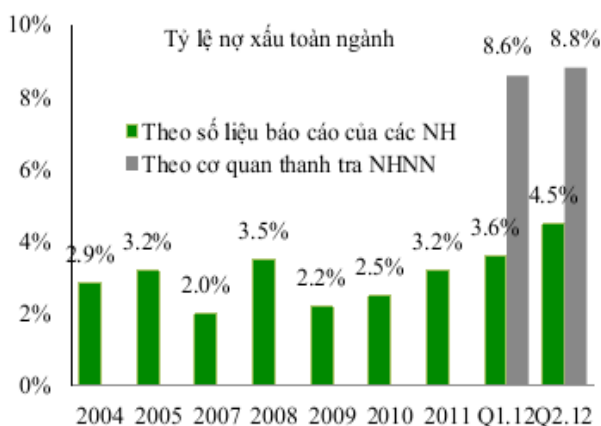
(5) Quy mô và Tốc độ nợ xấu tăng nhanh (hình 1, 2) và tăng ở tất cả các nhóm ngân hàng (hình 3).

Tốc độ tăng trưởng nợ xấu¹⁵¹ gia tăng nhanh chóng từ năm 2008 đến 6 tháng đầu năm 2012 (năm 2008 nợ xấu tăng 74%; 2009: 27%; 2010: 41%; 2011: 64%; 6T 2012: nợ xấu tăng 66%). Từ tháng 6/2012,

¹⁵¹Nợ xấu về cơ bản được xác định dựa trên hai yếu tố: (i) Thời hạn quá hạn thanh toán trên 90 ngày; và (ii) Các nhà quản lý ngân hàng có nghi ngờ về khả năng trả nợ đầy đủ. Đây là định nghĩa về nợ xấu đang được áp dụng phổ biến tại nhiều quốc gia trên thế giới. Theo thông lệ quốc tế tốt nhất, nợ xấu của ngân hàng được hiểu là các khoản nợ phát sinh từ các hoạt động cấp tín dụng như cho vay, chiết khấu, bảo lãnh, bao thanh toán v.v... khi có căn cứ chắc chắn để xác định khách hàng không có khả năng hoặc có nguy cơ không có khả năng thanh toán một phần hoặc toàn bộ nợ gốc và/hoặc nợ lãi hoặc phí ngân hàng. Nợ xấu bao gồm các khoản nợ vay không sinh lời (Non-Performing Loans - NPLs) hoặc các tài sản có không sinh lời (Non-Performing Assets - NPAs) được ghi nhận, phản ánh trên sổ sách kế toán của ngân hàng. Theo đó, các khoản nợ của khách hàng có thể bị coi là nợ xấu khi khách hàng gặp những bất lợi trong kinh doanh dẫn đến khó khăn về tài chính và hoạt động, hoặc vi phạm pháp luật, hoặc tài sản bảo đảm bị phát hiện không hợp pháp, bị mất mát, hư hỏng, giảm giá trị,... hoặc bị ngân hàng đánh giá là không có khả năng trả nợ đầy đủ vì bất kỳ lý do nào khác có thể được chấp nhận.

tốc độ tăng của nợ xấu đã chậm lại¹⁵² do các TCTD cơ cấu lại nợ, đánh giá lại thực trạng doanh nghiệp để xác định thời hạn, lãi suất phù hợp hơn. Cụ thể, trong tháng 4/2012, Ngân hàng Nhà nước đã ban hành Quyết định 780 về cơ cấu lại nợ cho doanh nghiệp¹⁵³, nhờ đó tổng số nợ cơ cấu lại đã tăng từ 36.000 tỷ đồng vào thời điểm 30/6/2012 lên đến 252.000 tỷ đồng vào tháng 9/2012. Đồng thời, hệ thống ngân hàng đã trích lập dự phòng rủi ro 75.000 tỷ đồng, các TCTD đã xử lý được 12.000 tỷ đồng nợ xấu từ nguồn trích lập dự phòng rủi ro của mình¹⁵⁴.

Hình 2. Tỷ lệ nợ xấu của hệ thống ngân hàng (2004 - Q2/2012)



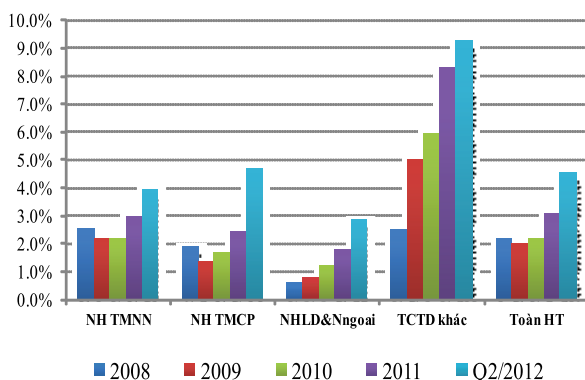
Nguồn: NHNN, VCBS.

¹⁵²Cụ thể, trong tháng 1/2012 tốc độ tăng nợ xấu là 7,29%; tháng 2 là 8,42%; tháng 3 là 9,35%; tháng 4 là 8,28%; tháng 5 là 6,59% và tháng 6 là 1,2%.

¹⁵³QĐ 780/QĐ-NHNN ngày 23/4/2012 cho phép "các khoản nợ được điều chỉnh kỳ hạn trả nợ, gia hạn nợ do TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài đánh giá hoạt động sản xuất kinh doanh của khách hàng có chiều hướng tích cực và có khả năng trả nợ tốt sau khi điều chỉnh kỳ hạn trả nợ, gia hạn nợ được giữ nguyên nhóm nợ như đã được phân loại theo quy định trước khi điều chỉnh kỳ hạn trả nợ, gia hạn nợ".

¹⁵⁴Nguồn: NHNN, *Tạp chí Ngân hàng* số 22, tháng 11/2012.

Hình 3. Tỷ lệ nợ xấu của các nhóm ngân hàng (2008 - QII/2012)



Nguồn: NHNN, MSB.

Nợ xấu năm 2012 tập trung ở bảy ngành kinh tế chủ chốt (chiếm 88,12% tổng nợ xấu) trong số 21 ngành kinh tế, cụ thể: nợ xấu trong ngành công nghệ chế biến là 10,40%; xây dựng: 11,32%; bán buôn, bán lẻ, sửa chữa ô tô, xe máy và xe có động cơ khác: 9,04%; kinh doanh bất động sản: 15,35%; dịch vụ khác: 20,43%; hoạt động làm thuê các công việc trong hộ gia đình, sản xuất sản phẩm vật chất và dịch vụ tiêu dùng: 9,0% và vận tải kho bãi: 24,46%.

Nguyên nhân dẫn đến nợ xấu bao gồm 5 nhóm: (i) Do các TCTD cho vay vốn¹⁵⁵: do tăng trưởng tín dụng quá nóng và dễ dãi trong những năm qua đã khiến cho chất lượng tín dụng không tốt, khi môi trường kinh doanh xấu đi thì nợ xấu đã gia tăng; (ii) Do các doanh nghiệp đi vay vốn¹⁵⁶; (iii) Do các cơ chế chính sách vĩ mô và phát triển ngành; (iv) Môi trường kinh doanh trong nước và ngoài nước; và (v) Do công tác thanh tra, giám sát.

Điều lưu ý là những con số công bố của các TCTD và Cơ quan Thanh tra giám sát của NHNN có sự khác biệt rất lớn. *Thứ nhất*, theo

¹⁵⁵Đây là nhóm nguyên nhân thuộc về chủ quan ngân hàng: Đó là sự quản lý yếu kém của ngân hàng, được biểu hiện bằng việc thiếu một hệ thống kiểm soát nội bộ với đầy đủ các quy trình quản lý rủi ro tín dụng, chính sách phân loại nợ, chính sách dự phòng rủi ro chặt chẽ và hợp lý. Đội ngũ cán bộ nhân viên còn hạn chế về năng lực và đạo đức, không đánh giá đầy đủ tính hiệu quả và mức độ rủi ro của các dự án cho vay.

¹⁵⁶Đó là do những quyết định sai lầm trong kinh doanh của các doanh nghiệp, hoặc không dự kiến được các rủi ro từ thị trường, hoặc quản lý yếu kém dẫn đến thua lỗ không có khả năng thanh toán các khoản nợ vay.

báo cáo của các TCTD vào cuối năm 2012, nợ xấu khoảng 135.000 tỷ đồng, tương đương 4,86% tổng dư nợ và tăng 67,25% so với 2011. Còn theo kết quả giám sát của NHNN, nợ xấu của hệ thống các TCTD đến cuối năm 2012 là 8,6% tổng dư nợ. Trong khi nợ xấu bình quân toàn hệ thống khá cao, thì báo cáo tài chính của từng TCTD lại khá thấp. Cụ thể, đến cuối năm 2012, BIDV có tỷ lệ nợ xấu 2,7% trên tổng dư nợ, tương tự Vietcombank là 2,26%, Vietinbank là 1,46%, Sacombank 1,89%, Eximbank 1,2% và Ngân hàng Quân đội (MB) là 1,85%. Duy có 2 trường hợp, dù không nằm trong nhóm 9 ngân hàng thuộc diện tái cơ cấu nhưng nợ xấu cao là Agribank 5,8%, và SHB đang dẫn đầu 8,53%. SHB lý giải nợ xấu tăng mạnh chủ yếu do phải lo gánh khoản nợ nần lớn từ Habubank từ khi sáp nhập.

Nguyên nhân nợ xấu theo kết quả giám sát cao hơn nợ xấu theo báo cáo của các TCTD trong năm 2012, theo NHNN là do: Thứ nhất, các tiêu chí xác định nợ xấu theo quy định hiện hành bao gồm tiêu chí định lượng, (như thời gian quá hạn, số lần cơ cấu lại thời hạn trả nợ,...) và tiêu chí định tính (chấm điểm, xếp hạng khách hàng, đánh giá khả năng trả nợ của khách hàng). Do khoản nợ rủi ro và năng lực quản trị rủi ro của các TCTD là khác nhau, nên việc sử dụng các tiêu chí định tính trong phân loại nợ dễ dẫn đến sự thiếu minh bạch trong xác định và ghi nhận nợ xấu của các TCTD; Thứ hai, một số TCTD không thực hiện đúng quy định về phân loại nợ, ghi nhận nợ xấu thấp hơn thực trạng và quy định để giảm chi phí trích lập dự phòng rủi ro (DPRR); Thứ ba, do thiếu thông tin về phân loại nợ của các khách hàng tại các TCTD, nên dẫn đến có sự khác nhau về nhóm nợ của 1 khách hàng quan hệ tại nhiều TCTD. Do các nguyên nhân trên, nợ xấu do TCTD báo cáo thường thấp hơn nợ xấu theo kết quả giám sát TCTD và còn thấp hơn nữa so với nợ xấu theo kết quả thanh tra tại chỗ của NHNN¹⁵⁷.

¹⁵⁷Một điểm đáng lưu ý là mọi sự so sánh về nợ xấu phải bảo đảm tính đồng nhất về hệ thống tiêu chí phân loại nợ. Phân loại nợ khác nhau thì kết quả nợ xấu không giống nhau. Sự khác nhau về phương pháp phân loại nợ và trích lập DPRR làm cho việc so sánh mức độ yếu kém hay mức độ lành mạnh giữa các ngân hàng trở nên khó khăn hơn. Do không có chuẩn mực quốc tế về phân loại nợ và trích lập DPRR, nên các cơ quan quản lý, giám sát ngân hàng thường ban hành quy định khung về phân loại nợ và trích lập DPRR phù hợp với đặc điểm cụ thể của quốc gia.

Nợ xấu ngày càng đáng quan ngại không chỉ ở quy mô tăng nhanh, mà còn ở tỷ trọng lớn là nợ nghi ngờ và nợ có nguy cơ mất vốn (nhóm 4 và 5).¹⁵⁸ Nợ cần chú ý (nhóm 2) cũng chiếm tỉ trọng lớn,¹⁵⁹ tuy chưa phải tính vào nợ xấu, nhưng rõ ràng ẩn chứa nguy cơ nhanh chóng trở thành nợ xấu nếu tình hình kinh tế tiếp tục diễn biến xấu và/hoặc nếu việc phân loại nợ được làm “thực chất” hơn¹⁶⁰.

Trong nỗ lực nhằm có được con số nợ xấu thống nhất, chính xác và thực chất hơn, mới đây, Ngân hàng Nhà nước đã ký quyết định ban hành Thông tư 02/2013 (có hiệu lực từ 1/6/2013) về phân loại, trích lập và sử dụng dự phòng rủi ro thay cho Quyết định 493/2005/QĐ-NHNN của Ngân hàng Nhà nước trước đây. Trước tiên phải khẳng định Thông tư 02 mới được ban hành so với Quyết định 493 có nhiều điểm tiến bộ. Trong đó có 3 điểm thay đổi lớn là phạm vi xác định, phân loại nợ và phương pháp xác định, phân loại nợ (trong đó có nợ xấu). Về phạm vi xác định, so với hiện nay thì quy định mới đã bổ sung thêm phần đầu tư vào trái phiếu doanh nghiệp, cho vay liên ngân hàng, đầu tư tiền gửi cả trong và ngoài nước, ủy thác cấp tín dụng v.v... Về mặt phương pháp, với Thông tư 02, các TCTD phải sử dụng đồng thời, thống nhất cả định tính và định lượng. Như thế sẽ thống nhất cách phân loại nợ giữa các TCTD. Thứ ba, quy định mới thể hiện quyết tâm của NHNN trong việc minh bạch hóa và nâng cao chất lượng tiết lộ thông tin, chính xác hơn và sát với thông lệ quốc tế hơn.

Vào cuối tháng 2/2013 (ngày 28/2/2013), Thanh tra Ngân hàng Nhà nước công bố về tỉ lệ nợ xấu giảm mạnh còn 6%. Con số nợ xấu bỗng chốc giảm nhanh, giảm mạnh tới hơn 2% chỉ sau một thời gian ngắn (60 ngày) mang đến nhiều bất ngờ và cả những quan ngại. Không thể không bất ngờ khi vào thời điểm quý III/2012, tỉ lệ nợ xấu theo

¹⁵⁸Nợ nhóm 4 và 5 chiếm gần 70% tổng nợ xấu, tính đến cuối Quý I/2012.

¹⁵⁹Nợ nhóm 2 chiếm gần 10% tổng dư nợ tín dụng, tính đến ngày 31/3/2012.

¹⁶⁰Để các TCTD thực hiện đúng quy định phân loại nợ và báo cáo cho NHNN số liệu nợ xấu chính xác hơn, hiện nay NHNN đang triển khai các giải pháp tăng cường hiệu quả công tác thanh tra, giám sát hoạt động cấp tín dụng và phát triển mạnh cơ sở dữ liệu chung về khách hàng có quan hệ tín dụng với các TCTD, đồng thời có biện pháp yêu cầu TCTD điều chỉnh số liệu nợ xấu phù hợp với số liệu nợ xấu và bằng chứng qua thanh tra, giám sát.

nhiều công bố của NHNN vẫn ở trên mức trên 8%¹⁶¹. Nguyên nhân tỷ lệ xấu giảm cũng được chính NHNN xác nhận không phải do đòi được nợ mà do trong thời gian qua ngân hàng thương mại đã đẩy mạnh việc trích lập dự phòng rủi ro, theo chỉ đạo của cơ quan quản lý và cơ cấu lại nợ. Đồng thời, tỷ lệ nợ xấu giảm cũng còn có lý do các TCTD đã cẩn trọng hơn trong thẩm định cho vay để không xuất hiện nợ xấu trên các khoản cho vay mới.

Cụ thể, đến cuối 2012, các TCTD trong và ngoài nước đã trích lập dự phòng rủi ro cho các khoản nợ xấu được khoảng 78.600 tỷ đồng, tăng 33% so cuối 2011. Đến hết 2012, các TCTD xử lý được 45.000 tỷ đồng¹⁶². Như vậy, phần lớn nợ xấu được giải quyết rơi vào thời điểm 2 quý cuối 2012, còn trong khoảng tháng 1-2/2013 các TCTD xử lý được khoảng gần 10.000 tỷ đồng. Tất cả các khoản trích lập này được lấy từ lợi nhuận ngân hàng¹⁶³, thậm chí rút từ vốn ngân hàng. Mặt khác, nhiều khoản nợ xấu đã được làm đẹp bằng những khoản vay mới để trả nợ cũ quá hạn. Các khoản nợ đã được trích lập dự phòng rủi ro, các khoản nợ được cơ cấu lại đã được cho ra khỏi vùng nợ xấu và như vậy tỷ lệ nợ xấu giảm nhanh, theo tiêu chuẩn của NHNN là hợp lý. Như vậy tỷ lệ nợ xấu giảm chỉ là giảm số liệu¹⁶⁴, không phải là bản chất, giảm thật sự. Nói cách khác, trích lập dự phòng rủi ro là một trong những biện pháp làm giảm nợ xấu phần nào trên bảng cân đối kế toán¹⁶⁵. Việc xử lý rủi ro bằng dự phòng không có nghĩa là khoản nợ đã được xóa cho khách hàng. Theo đó phần khoản nợ được xử lý rủi ro sẽ được chuyển ra hoạch toán ở ngoại bảng cân đối kế toán của ngân hàng và tiếp tục

¹⁶¹Theo đánh giá của NHNN, nợ xấu đến ngày 30/9/2012 là 8,82%.

¹⁶²Nguồn: Công ty chứng khoán VCB (VCBS).

¹⁶³So với năm 2011, lợi nhuận của SHB, ACB và Sacombank sụt giảm tới 60%, thậm chí 100%. Lợi nhuận toàn ngành năm 2012 sụt giảm gần 50% so với năm 2011.

¹⁶⁴Theo phân tích của Nhóm nghiên cứu của Công ty Chứng khoán VCB, số liệu mức nợ xấu 8,6% tương đương với 238.626 tỷ đồng vào thời điểm cuối năm 2011 và quý I/2012, còn mức 6% tương đương với 184.941 tỷ đồng vào thời điểm cuối 2012, việc nợ xấu giảm từ 8,6% xuống 6% đồng nghĩa với con số nợ xấu của toàn hệ thống giảm đi tới 53.684 tỷ đồng.

¹⁶⁵Sử dụng dự phòng là việc NHTM sử dụng dự phòng rủi ro để bù đắp tổn thất đối với các khoản nợ. Thông thường các NHTM chỉ sử dụng để bù đắp cho các khoản nợ có đầy đủ căn cứ chắc chắn đánh giá là không có khả năng thu hồi vốn, chẳng hạn như khi khách hàng là những tổ chức bị giải thể, phá sản hoặc không thực hiện được các nghĩa vụ do bất khả kháng và những khoản nợ thuộc nhóm 5.

theo dõi và áp dụng các biện pháp thu hồi nợ. Khoản nợ được thu hồi sẽ được coi là khoản thu nhập bất thường của ngân hàng. Do tính chủ động cao nên biện pháp này thường được các ngân hàng vận dụng tối đa nhằm xử lý nợ xấu nhanh chóng. Nhưng thực chất của biện pháp này là dùng nội lực của ngân hàng để khắc phục nợ xấu nên ảnh hưởng đến kết quả kinh doanh của ngân hàng. Việc sử dụng quá nhiều giải pháp này làm giảm thu nhập của ngân hàng trong khi vốn cho vay vẫn không thu hồi được. Vì vậy, ngân hàng nên chú trọng vào các biện pháp thu hồi nợ triệt để hơn.

Đánh giá tổng quan, hoạt động của hệ thống các TCTD năm 2012 về cơ bản an toàn và ổn định. Thanh khoản của hệ thống được cải thiện nhưng cân đối vốn theo kỳ hạn chưa vững chắc, chủ yếu vẫn là nguồn vốn ngắn hạn, nên một số TCTD vẫn khó khăn về thanh khoản. Nợ xấu gia tăng nhưng chưa thể xử lý nhanh do còn nhiều vướng mắc, đặc biệt trong việc xử lý tài sản đảm bảo do quy định của pháp luật điều chỉnh có nhiều điểm chưa cụ thể, chưa có sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan chức năng. Do vậy, việc tìm kiếm giải pháp hạn chế nợ xấu ngân hàng, nhất là nợ xấu từ dư nợ tín dụng bất động sản¹⁶⁶ là vấn đề đặc biệt quan tâm của các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách.

II. TÌNH HÌNH THỰC HIỆN TÁI CẤU TRÚC HỆ THỐNG NGÂN HÀNG NĂM 2012

Trong hai năm gần đây, đặc biệt sau Nghị quyết Trung ương 3, Khóa XI, việc tái cấu trúc hệ thống ngân hàng được đặt ra và có lộ trình cụ thể. Cuối năm 2011, Chính phủ và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã xác định bốn mục tiêu cơ bản của tái cơ cấu hệ thống ngân hàng là: (i) Lành mạnh hóa hệ thống ngân hàng; (ii) Xây dựng hệ thống ngân hàng có đủ sức cạnh tranh trong và ngoài nước, trong môi trường thế giới ngày càng có nhiều biến động; (iii) Cấu trúc lại cơ cấu hoạt động của hệ thống ngân hàng để đảm bảo cấp tín dụng và cung ứng dịch vụ cho nền

¹⁶⁶Theo Thống đốc NHNN (trong phiên trả lời chất vấn đại biểu Quốc hội sáng ngày 13/11/2012), đến 30/9/2012, dư nợ tín dụng cho nền kinh tế là trên 2,7 triệu tỷ đồng, 73% có tài sản bảo đảm, trong đó có 66% được bảo đảm bằng bất động sản. Nếu tính trên tổng số nợ xấu, thì trên 80% có tài sản bảo đảm và trong số này có 57% là bất động sản.

kinh tế một cách hợp lý; (iv) Hệ thống ngân hàng phải đáp ứng được yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng của Việt Nam.

Để thực hiện được bốn mục tiêu trên, đầu năm 2012, NHNN đã tiến hành một số giải pháp như phân loại hệ thống NHTM Việt Nam thành ba nhóm lớn để xác định mức rủi ro: *Nhóm thứ nhất*, gồm các ngân hàng có tình hình tài chính lành mạnh, có năng lực, quy mô đủ lớn để tiếp tục phát triển thành những ngân hàng trụ cột trong hệ thống NHTM. *Nhóm thứ hai* là các ngân hàng có tình hình tài chính lành mạnh nhưng quy mô còn nhỏ, khó có điều kiện để phát triển, mở rộng quy mô hơn nữa. Các TCTD loại này dự kiến sẽ được NHNN quy định lĩnh vực hoạt động để đảm bảo phù hợp với phân khúc của thị trường, nhằm phát huy được tiềm năng, thế mạnh và đảm bảo an toàn cho toàn thể hệ thống. *Nhóm thứ ba* là nhóm TCTD đang có tình hình tài chính khó khăn, buộc phải thực hiện tái cơ cấu¹⁶⁷ bằng nhiều hình thức như yêu cầu các ngân hàng lớn tham gia mua cổ phần, tham gia vào quản trị điều hành và cơ cấu lại các khoản mục đầu tư, mua lại hoặc hợp nhất, sáp nhập. Thông qua các biện pháp khác nhau, NHNN sẽ giám sát chặt chẽ và tiến hành chỉ đạo sắp xếp để không gây ra những xáo trộn, đổ vỡ, đồng thời bảo đảm tối đa quyền lợi của người gửi tiền.

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) đã tập trung nghiên cứu, xây dựng Đề án cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng (TCTD) vừa triển khai ngay các biện pháp giảm thiểu rủi ro, bảo đảm an toàn cho hệ thống thông qua việc triển khai cơ cấu lại ngay một số ngân hàng yếu kém cần ưu tiên tập trung xử lý. Ngày 1/3/2012, Đề án cơ cấu lại hệ thống các TCTD đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 254/QĐ-TTg. Quyết định này tạo ra một hành lang pháp lý quan trọng để xử lý các ngân hàng yếu kém và đề ra một lộ trình đến năm 2015. Ngay sau đó, Thống đốc NHNN đã ký Quyết định số 734/QĐ-NHNN ban hành Kế hoạch hành động của ngành ngân hàng triển khai thực hiện Đề án, trong đó phân công rõ ràng nhiệm vụ của từng đơn vị theo các lộ

¹⁶⁷Chín ngân hàng phải thực hiện cơ cấu bắt buộc bao gồm Ngân hàng Thương mại cổ phần Sài Gòn (SCB), Ngân hàng Đề nhất (Ficombank), Habubank, TienphongBank, TrustBank, Navibank, Western Bank và GP Bank.

trình cụ thể và triển khai đồng bộ, quyết liệt các giải pháp để tiến hành cơ cấu lại hệ thống các TCTD phù hợp với mục tiêu, định hướng và lộ trình nêu tại Đề án. Một trong những quan điểm nhất quán của Chính phủ và Ngân hàng Nhà nước trong việc cơ cấu lại là không để xảy ra đổ vỡ và mất an toàn hoạt động ngân hàng ngoài tầm kiểm soát của Nhà nước. Quá trình chấn chỉnh, củng cố và cơ cấu lại hệ thống các TCTD hạn chế tới mức thấp nhất tổn thất và chi phí của ngân sách nhà nước cho xử lý những vấn đề của hệ thống các TCTD.

Thực tế trước khi Đề án Cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015 được Thủ tướng Chính phủ ban hành, NHNN đã chủ động đánh giá, phân tích và triển khai xử lý ngay một số TCTD yếu kém trên cơ sở triển khai đồng bộ, quyết liệt các giải pháp như: thành lập các tổ giám sát tại các ngân hàng thương mại cổ phần (NHTMCP) yếu kém với sự tham gia của cán bộ NHNN và một số NHTM nhà nước (NHTMNN) để theo dõi, giám sát chặt chẽ, toàn diện các ngân hàng này; chỉ đạo một số NHTMNN hỗ trợ thanh khoản và sẵn sàng tham gia cơ cấu lại các NHTMCP yếu kém trong trường hợp các biện pháp sáp nhập, hợp nhất, mua lại trên cơ sở tự nguyện không thể thực hiện được; thuê công ty kiểm toán quốc tế thực hiện kiểm toán các ngân hàng, đồng thời NHNN tiến hành thanh tra toàn diện các NHTMCP yếu kém. Căn cứ kết quả thanh tra, kiểm toán, NHNN đã yêu cầu các ngân hàng này xây dựng phương án cơ cấu lại.

Theo lộ trình, năm 2012, Ngân hàng Nhà nước đã đề ra 3 nội dung chính là: (i) Củng cố thanh khoản hệ thống ngân hàng mà trọng tâm là thanh khoản một số ngân hàng có vấn đề; (2) Lành mạnh hóa tài chính của các ngân hàng thương mại mà trọng tâm là xử lý nợ xấu và minh bạch hóa tài chính; (3) Tái cơ cấu tổ chức, hoạt động và quản trị hệ thống ngân hàng.

- **Vấn đề thanh khoản:** Năm 2012, thanh khoản của toàn hệ thống ngân hàng, về cơ bản, đã được củng cố và ổn định, một số ngân hàng nhỏ nguy cơ mất khả năng thanh toán vào cuối năm 2011 đã được ngăn chặn và đang hoạt động ổn định trở lại, các ngân hàng đã chú trọng hơn

trong việc quản trị rủi ro thanh khoản. Về tổng thể, thanh khoản của hệ thống các TCTD được đảm bảo và cải thiện đáng kể, đặc biệt là thanh khoản bằng VND, phản ánh qua các diễn biến sau: (i) Số dư tiền gửi của TCTD tại NHNN luôn cao hơn so với yêu cầu dự trữ bắt buộc, trung bình dư thừa khoảng 28.000 tỷ đồng/tháng; (ii) Hoạt động thị trường liên ngân hàng đã được chấn chỉnh theo hướng minh bạch hơn. Lãi suất trên thị trường liên ngân hàng giảm mạnh từ mức trên 20% xuống còn 10% - 12%/năm, tùy thuộc vào kỳ hạn. Thị trường không xuất hiện các cuộc đua lãi suất huy động tiền gửi công khai. Tăng trưởng huy động vốn từ dân cư khá cao, kể cả nội tệ và ngoại tệ; (iii) Các TCTD đã mua một lượng lớn trái phiếu Chính phủ để cơ cấu lại đầu tư và dự phòng thanh khoản; Hoạt động của các TCTD, về cơ bản, an toàn, lành mạnh, trật tự kỷ cương thị trường được khôi phục và được duy trì ổn định.

- **Tái cơ cấu về tài chính, về tổ chức, hoạt động:** Trên thực tế, các ngân hàng nhỏ trong diện buộc phải tái cơ cấu trong năm 2012 đều có vốn điều lệ dưới mức quy định tối thiểu (3.000 tỷ đồng), do vậy, các ngân hàng này không thể tự mình tái cấu trúc nếu không có sự giúp đỡ từ bên ngoài. Vì vậy, NHNN cùng với các cơ quan quản lý, giám sát giúp các ngân hàng nhỏ tìm kiếm các đối tác nhằm nâng cao năng lực vốn, năng lực quản trị, điều hành, đảm bảo thanh khoản và an toàn vốn.

Từ cuối năm 2011 và trong năm 2012 đã chứng kiến một số sự kiện sáp nhập, mua lại trong ngành ngân hàng, dưới đây là tình hình tái cơ cấu của chín ngân hàng bắt buộc tái cơ cấu trong năm 2012.

+ **Hợp nhất ba ngân hàng:** Ngày 1/1/2012, Ngân hàng Thương mại cổ phần Sài Gòn (Ngân hàng hợp nhất) chính thức đi vào hoạt động sau khi hợp nhất từ ba ngân hàng: Ngân hàng Thương mại cổ phần Sài Gòn (SCB), Ngân hàng Đệ nhất (Ficombank) và Ngân hàng Việt Nam Tín nghĩa. Trước khi hợp nhất, ba ngân hàng nói trên lâm vào tình trạng mất khả năng thanh khoản trầm trọng. Nguyên nhân chủ yếu do họ sử dụng nguồn vốn ngắn hạn cho vay trung dài hạn (chủ yếu vào lĩnh vực bất động sản), gặp khi thị trường biến động, nhất là khi nguồn vốn huy động ngắn hạn không còn dồi dào như trước nên rủi ro thanh khoản

xảy ra. Trước tình hình này, hội đồng quản trị của ba ngân hàng đã tự nguyện sáp nhập với nhau thành một ngân hàng dưới sự bảo trợ của Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam (BIDV), và cần tới sự hỗ trợ của Ngân hàng Nhà nước thông qua khoản vay tái cấp vốn. Tổng số vốn hỗ trợ liên ngân hàng của BIDV cho ba nhà băng (tính đến tháng 12/2012) là trên 2.400 tỷ đồng (trên tổng số tài sản được ba nhà băng đem ra đảm bảo là 30.000 tỷ đồng).

Ngân hàng hợp nhất có vốn điều lệ 10.000 tỷ đồng¹⁶⁸, tổng tài sản là 150.000 tỷ đồng, và có hơn 200 chi nhánh, phòng giao dịch. Theo thỏa thuận hợp tác chiến lược toàn diện BIDV ký với ba ngân hàng được hợp nhất, các bên tiến hành hợp tác trong các lĩnh vực: quản trị, điều hành, kiểm soát, nguồn vốn và kinh doanh tiền tệ, tín dụng, tài trợ thương mại, thanh toán trong nước và thanh toán quốc tế,... BIDV sẽ cấp cho FicomBank, TinNghiaBank và SCB hạn mức chung về nguồn vốn và kinh doanh tiền tệ, ngân hàng hợp nhất sẽ kế thừa hạn mức đó nhằm hỗ trợ chi trả cho người gửi tiền. Lộ trình hợp nhất được thiết kế trong đề án hợp nhất của ba ngân hàng và kéo dài trong ba năm, trong đó, năm đầu tiên tập trung xử lý nợ. Trong khoảng thời gian này, số tiền hỗ trợ từ BIDV cho ba ngân hàng hợp nhất đều là tiền vay mượn dưới dạng thế chấp bằng tài sản đảm bảo.

Theo Ngân hàng Nhà nước¹⁶⁹, sau một năm tái cơ cấu, SCB đã được những tiến triển tích cực, cải thiện đáng kể tình trạng thanh khoản, năng lực tài chính thông qua các giải pháp tăng vốn điều lệ, gọi vốn của nhà đầu tư nước ngoài¹⁷⁰, củng cố giá trị tài sản đảm bảo, đẩy mạnh xử lý nợ và huy động vốn từ nền kinh tế của SCB tăng 35,9% trong năm 2012 và tăng 7% trong 2 tháng đầu năm 2013. Nhờ vậy, SCB đã bảo

¹⁶⁸Ngày 19/3/2013, NHNN đã có văn bản số 1792/NHNN-TTGSNH về việc tăng vốn điều lệ của Ngân hàng thương mại cổ phần Sài Gòn (SCB), Theo đó, Thống đốc NHNN chấp thuận việc SCB tăng vốn điều lệ từ 10.583 tỷ đồng lên 13.583 tỷ đồng theo Phương án tăng vốn điều lệ số 20/PA-SCB-HĐQT.13 ngày 2/3/2013. Văn bản này có hiệu lực trong thời hạn 12 tháng kể từ ngày ký.

¹⁶⁹Thông cáo báo chí của NHNN vào trung tuần tháng 3/2013.

¹⁷⁰Ngày 21/2/2013, NHNN đã có công văn số 1072/NHNN-TTGSNH về việc chuyển nhượng cổ phần của cổ đông SCB cho nhà đầu tư nước ngoài. Theo đó, kể từ ngày 27/2/2013, cơ cấu cổ đông của SCB sẽ có thêm thành phần là nhà đầu tư cá nhân nước ngoài.

đảm an toàn tài sản của Nhà nước, chi trả bình thường các đối với các khoản tiền gửi của dân chúng và thanh toán được hầu hết các khoản nợ vay tái cấp vốn của NHNN. Hiện tại, dưới sự giám sát chặt chẽ của NHNN, SCB đang đẩy mạnh triển khai các giải pháp cơ cấu lại tổng thể, bao gồm cả cơ cấu lại các khoản tiền vay/tiền gửi của các TCTD và tổ chức tài chính nhận ủy thác của TCTD theo kế hoạch tái cơ cấu giai đoạn 2013-2014 và Phương án cơ cấu lại nợ thị trường 2 (thị trường liên ngân hàng) đã được NHNN phê duyệt¹⁷¹.

+ **Sáp nhập Habubank vào SHB**¹⁷²: Ngày 28/8/2012, Ngân hàng thương mại cổ phần Nhà Hà Nội (Habubank) chính thức sáp nhập vào ngân hàng thương mại cổ phần Sài Gòn - Hà Nội (SHB). Với Habubank, các khoản cho vay và đầu tư trái phiếu gắn với Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam (Vinashin) được xác định là gánh nặng lớn nhất dẫn đến những khó khăn phải tính đến sáp nhập. Tỷ lệ nợ xấu của Habubank trước khi sáp nhập là 23,66% (tương đương 3.729 tỷ đồng). Ngân hàng SHB sau khi sáp nhập Habubank sẽ có tổng tài sản gần 120.000 tỷ đồng (tương đương với quy mô của các nhà băng trong khối G14). Tổng vốn điều lệ sẽ gần 9.000 tỷ đồng. Sau sáp nhập, tổng số nhân viên của SHB sẽ đạt gần 5.000 người, bằng nhân viên của hai nhà băng cũ gộp lại. SHB sẽ tiếp quản 90 điểm giao dịch, chi nhánh, quỹ tiết kiệm của Habubank. Sau khi sáp nhập, ngân hàng SHB mới sẽ có hệ số an toàn vốn CAR là 11,39%, đạt tiêu chuẩn quốc tế (CAR của Habubank trước đây chỉ hơn 4%).

Theo báo cáo kết quả kinh doanh 2012, Ngân hàng thương mại cổ phần Sài Gòn - Hà Nội lãi 1.000 tỷ đồng trong quý IV giúp giảm số lỗ cả năm xuống còn 95 tỷ đồng. Nếu tính cả khoản lợi nhuận còn để lại của năm trước (122 tỷ đồng), nhà băng này vẫn lãi lũy kế 27 tỷ đồng. Năm 2011, khi chưa sáp nhập với Habubank, SHB lãi sau thuế hơn 1.000 tỷ đồng. So với năm 2011, lợi nhuận thuần từ hoạt động kinh

¹⁷¹Ngày 13/3/2013, NHNN đã chủ trì cuộc họp với các TCTD chủ nợ của SCB để thống nhất nguyên tắc cơ cấu lại khoản tiền vay/tiền gửi của các TCTD và tổ chức tài chính nhận ủy thác của TCTD tại SCB.

¹⁷²Ngân hàng Sài Gòn Hà Nội (SHB) được thành lập năm 1993 trong khi Ngân hàng Nhà Hà Nội (Habubank) ra đời năm 1989.

doanh (trước khi trừ chi phí dự phòng rủi ro) của SHB giảm 59% khi chỉ đạt 460 tỷ đồng. Một trong những nguyên nhân khiến lợi nhuận của SHB đảo chiều so với năm 2011 là do chi phí hoạt động của năm 2012 lên tới 2.309 tỷ đồng (gấp 2 lần của năm 2011), chi phí dự phòng rủi ro tín dụng cũng tăng gấp 5 lần. Dư nợ cho vay đến hết ngày 31/12/2012 đạt gần 55.562 tỷ đồng, tăng trưởng tới 95%. Tuy nhiên, SHB phải trích lập DPRR cho vay khách hàng tới 1.251 tỷ đồng. Lượng tiền gửi của khách hàng tính đến cuối năm 2012 của SHB đạt 77.598 tỷ đồng, tăng tới 120% so với năm 2011. Sau khi sáp nhập Habubank, SHB phải gánh thêm những khoản lỗ và nợ xấu. Theo báo cáo tài chính của SHB, tính đến 31/12/2012, nợ xấu của SHB còn khoảng 4.847 tỷ đồng (tương đương 8,5% tổng dư nợ).

+ NaviBank, TrustBank, TienphongBank và GP Bank tự tái cơ cấu:

*** Ngân hàng Thương mại cổ phần Nam Việt - Navibank:** Hiện phương án tự tái cơ cấu của Navibank đã được chuyển lên NHNN để xem xét, bổ sung trình Chính phủ. Theo kết luận thanh tra vào tháng 2/2012, cơ quan thanh tra giám sát NHNN đã yêu cầu Navibank trích lập dự phòng rủi ro bổ sung vì nợ xấu tăng, tài sản đảm bảo chưa hoàn tất thủ tục pháp lý, dự phòng các khoản tiền gửi liên ngân hàng v.v... Điều đó dẫn đến vốn chủ sở hữu của Navibank còn lại là 2.513 tỷ đồng, thấp hơn mức vốn pháp định tối thiểu theo quy định là 3.000 tỷ đồng. Hiện tại, thực hiện kết luận của Cơ quan thanh tra giám sát, Navibank đã triển khai các biện pháp nhằm giảm một số khoản nợ xấu theo kết luận thanh tra, phối hợp với khách hàng hoàn tất thủ tục pháp lý liên quan đến tài sản đảm bảo, yêu cầu khách hàng bổ sung thêm tài sản đảm bảo, mời đơn vị định giá độc lập để định giá lại các tài sản đảm bảo làm căn cứ và trích lập dự phòng rủi ro bổ sung. Kết quả, sau khi hoàn tất các nội dung trên, số dự phòng rủi ro phải trích bổ sung của Navibank đã giảm so với số dự phòng rủi ro theo kết luận của Cơ quan giám sát, vốn chủ sở hữu của Ngân hàng tại thời điểm 30/9/2012 là 3.027 tỷ đồng, cao hơn 27 tỷ đồng theo vốn pháp định.

* **Ngân hàng Đại Tín -TrustBank:** Vào trung tuần tháng 9/2012, NHNN đã có văn bản chấp thuận về nguyên tắc cho Trust Bank triển khai phương án tái cơ cấu. Theo tiến trình này, TrustBank tập trung sử dụng nguồn lực từ các tập đoàn, tổ chức, cá thể kinh tế tư nhân trong nước để tái cơ cấu, mà không sử dụng vốn ngân sách. Hiện ngân hàng này đang gọi vốn từ cổ đông chiến lược trong nước với tỷ lệ cổ phần chi phối tương đối lớn, nhằm xử lý thanh khoản và cải thiện công tác quản trị rủi ro khi có sự tham gia của nhân tố mới¹⁷³. Trong ngắn hạn, TrustBank tiếp tục phát triển các sản phẩm dịch vụ tài chính ngân hàng truyền thống, phát huy vai trò ngân hàng “tam nông” tại khu vực trọng điểm Đồng bằng sông Cửu Long, dịch vụ ngân hàng bán lẻ tại các trung tâm kinh tế và bước đầu triển khai nhóm sản phẩm, các dịch vụ phục vụ ngành vật liệu xây dựng, nhà ở bình dân. Sau khi hoàn thành tiến trình tái cơ cấu, hoạt động của TrustBank sẽ đảm bảo an toàn, lành mạnh và hiệu quả.

* **TienPhongBank:** Đề án tái cơ cấu hoạt động của TienPhong Bank được khởi động từ sau đại hội cổ đông thường niên vào tháng 4/2012. Đến nay, ngân hàng này đã cơ bản hoàn tất việc cải tổ cơ cấu tổ chức. Các chỉ số hoạt động 6 tháng cuối năm 2012 của TienphongBank được cải thiện, huy động vốn tăng 28% so với đầu năm, nợ xấu ở mức dưới 5%. Dư nợ của TienPhong Bank trong những lĩnh vực nhiều rủi ro như bất động sản, chứng khoán chỉ khoảng 4% tổng dư nợ, tăng trưởng tín dụng trong năm 2012 đạt trên 15% - khá cao so với tốc độ tăng trưởng tín dụng của cả ngành ngân hàng. Cuối năm 2012, TienphongBank đã tăng vốn lên 5.550 tỷ đồng sau khi được Ủy ban Chứng khoán nhà nước chấp thuận ngày 25/12 và Ngân hàng Nhà nước thông qua. Đồng thời, mới đây TienPhongBank đã bán 20% cổ phần cho một nhóm nhà đầu tư tư nhân¹⁷⁴, để tăng vốn. Với các nguồn vốn tăng thêm này, TienPhong Bank sẽ đẩy mạnh nâng cao hạ tầng công nghệ, mở rộng mạng lưới, và kênh phân phối.

¹⁷³TrustBank cho biết sẽ bán gần 85% cổ phần cho nhóm cổ đông mới. Nhóm này gồm Tập đoàn Thiên Thanh mua 9,67% và 20 nhà đầu tư mua số cổ phần còn lại.

¹⁷⁴Đúng đầu là ông chủ Tập đoàn Vàng bạc Đá quý DOJI Đỗ Minh Phú.

*** Ngân hàng Phương Tây (Western Bank) hợp nhất với PVFC:**

Western Bank, tiền thân là một ngân hàng từ nông thôn với vốn điều lệ ban đầu chỉ 320 tỷ đồng, đến 2011 thì lên đến 3.000 tỷ đồng. Do lớn quá nhanh nên cũng như nhiều ngân hàng khác, việc quản trị và kiểm soát rủi ro trở thành một vấn đề lớn đối với Western Bank. Bên cạnh đó, một tỷ lệ rất lớn tín dụng của nhà băng lại dành cho các doanh nghiệp sản xuất, cổ đông nội bộ dẫn đến nhiều rủi ro cho Ngân hàng.

Nằm trong tiến trình tái cơ cấu bắt buộc, Western Bank đã gây chú ý nhiều cho thị trường tài chính gần đây về việc sáp nhập với Tổng công ty cổ phần Tài chính dầu khí (PVFC). Ngày 16/3/2013, tại Cần Thơ, NHTMCP Phương Tây (Western Bank) Đại hội cổ đông năm 2013 đã thông qua kế hoạch hợp nhất với PVFC. Western Bank đã trình NHNN Đề án hợp nhất với PVFC.

Một trong những mục đích của việc hợp nhất giữa Western Bank và PVFC được nêu ra là giải quyết được sự tồn tại của Western Bank; nâng cao hiệu quả, năng lực hoạt động, sức cạnh tranh cho PVFC và giảm được phần vốn góp của Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam (PVN) tại PVFC. Như vậy, Western Bank vừa có tiền để giải quyết các món nợ, làm trong sạch tình hình tài chính của mình. Bên cạnh đó, với tỷ lệ sở hữu hiện tại của PVN tại PVFC là 78% có thể sẽ giảm xuống còn 48% sau hợp nhất. Điều này sẽ giúp PVN từng bước thực hiện lộ trình thoái vốn tại các công ty con theo quy định. Ngân hàng sau hợp nhất dự kiến có tổng tài sản 105.641,59 tỷ đồng, với số vốn điều lệ 9.000 tỷ đồng sẽ được duy trì trong ba năm 2012, 2013, 2014 và được tiếp tục tăng lên 12.000 tỷ đồng trong năm 2015. Mục tiêu ngân hàng mới sẽ là một trong năm ngân hàng có chỉ số an toàn tốt nhất Việt Nam trước năm 2015. Theo kế hoạch, trong giai đoạn 1 (2012-2013), ngân hàng sau hợp nhất ổn định và nâng cao năng lực của ngân hàng đồng thời tăng cường khả năng quản trị rủi ro và kiểm soát nội bộ, thực hiện đầy đủ chức năng ngân hàng thương mại. Giai đoạn 2 (2014-2015) hướng tới trở thành 1 trong 18 ngân hàng thương mại cổ phần hàng đầu Việt Nam, đứng đầu về cung cấp dịch vụ trong lĩnh vực năng lượng của khu vực, ngân hàng có khoảng 250 điểm giao dịch.

* **GP Bank:** Được thành lập cách đây bảy năm, GP Bank chính thức tăng vốn và đạt mục tiêu 3.000 tỷ đồng năm 2010. Thông tin về GP Bank rất hiếm hoi trên thị trường. Theo báo cáo thường niên năm 2010, tỷ lệ nợ xấu trong năm 2010 của GP Bank chỉ là 1,83%. Theo Ngân hàng Nhà nước, phương án cơ cấu lại GP Bank đang được cơ quan này trình Thủ tướng Chính phủ cho ý kiến.

Đồng thời với các ngân hàng buộc phải tái cơ cấu, một số ngân hàng khác cũng triển khai sáp nhập (ví dụ, HD Bank sẽ sáp nhập với Đại Á Bank), liên kết, hợp tác toàn diện (lĩnh vực nguồn vốn, tài trợ thương mại, thanh toán trong nước, quốc tế, hoạt động ngân hàng bán lẻ v.v...) nhằm nâng cao chất lượng hoạt động ngân hàng.

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

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

Những khó khăn, thách thức: Tiến trình tái cơ cấu ngân hàng còn chậm so với kế hoạch đặt ra; tuy tốc độ tăng nợ xấu có giảm nhưng quy mô nợ xấu rất lớn và suốt cả năm 2012 chưa có biện pháp xử lý cơ bản nợ xấu; công tác quản trị, điều hành của một số TCTD còn thấp; năng lực thanh tra, giám sát của NHNN còn yếu v.v... Do vậy, rủi ro hệ thống vẫn còn tồn tại và một cuộc khủng hoảng thanh khoản vẫn có thể xảy ra bất cứ lúc nào do ảnh hưởng của vấn đề nợ xấu. Đồng thời, một vấn

đề quan trọng là chi phí tái cơ cấu, nhất là chi phí là bao nhiêu và lấy từ những nguồn lực nào thì chưa được chỉ rõ trong Đề án cơ cấu lại các TCTD. Các chi phí liên quan tới tái cơ cấu hệ thống ngân hàng sẽ là lớn, vì hệ thống ngân hàng của Việt Nam là một trong những hệ thống lớn nhất trong số các nước có cùng hạng điểm tín nhiệm như Việt Nam. Nguồn tài chính thực hiện tái cơ cấu bao gồm: Nguồn tái cấp vốn cho các ngân hàng gặp yếu kém về thanh khoản, nguồn xóa nợ và xử lý nợ xấu, chi phí xử lý và giải quyết các TCTD đổ vỡ, chi phí có liên quan cho việc thực hiện các giải pháp tái cơ cấu chính các TCTD. Trong Đề án đã chỉ ra NHNN sẽ chịu trách nhiệm tái cấp vốn cho các TCTD yếu kém, sử dụng nguồn trích lập dự phòng rủi ro của các TCTD để xóa nợ và bán nợ qua DATC (Công ty Mua bán nợ và tài sản tồn đọng của doanh nghiệp thuộc Bộ Tài chính) và các công ty mua bán nợ của các TCTD; đối với các khoản nợ do chủ trương cho vay hỗ trợ chính sách của Chính phủ, dùng nguồn NSNN để xóa nợ. Đối với nguồn vốn xử lý nợ xấu, Thống đốc Nguyễn Văn Bình cho biết trong khi trả lời chất vấn các đại biểu Quốc hội hồi tháng 11/2012 rằng “Dự kiến, Chính phủ không dùng tiền ngân sách để xóa nợ cho các ngân hàng”¹⁷⁵. Còn các chi phí khác liên quan đến việc thực hiện các giải pháp tái cơ cấu của chính các TCTD như: Chi phí đánh giá chất lượng tài sản, chi phí sắp xếp lại, giải thể các TCTD thua lỗ, phá sản, chi phí bồi thường cho người gửi tiền, chi phí nâng cao năng lực quản trị, hoạt động của các TCTD, chi phí thoái vốn, rút khỏi lĩnh vực đầu tư phi tài chính v.v... chưa được đề cập đến. Ngoài ra, mặc dù quan điểm của Đề án Tái cơ cấu là khuyến khích các NH tự nguyện sáp nhập, sáp nhập các NH lớn với NH nhỏ để hỗ trợ NH yếu, NHNN sẽ hỗ trợ thanh khoản trong trường hợp các NH quá yếu kém, không có khả năng chi trả. Tuy nhiên,

¹⁷⁵Trong nỗ lực giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước, và thực hiện chủ trương, không dùng vốn Chính phủ để xóa nợ cho các ngân hàng, ngày 21/3/2013, NHNN đã ban hành Thông tư số 02/2013/TT-NHNN (có hiệu lực từ ngày 1/6/2013) quy định tài sản có, mức trích, phương pháp trích lập dự phòng để xử lý rủi ro trong hoạt động của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài; bổ sung cho Quyết định 493, Thông tư 18, Thông tư 15 đang áp dụng. Tinh thần chung của Thông tư là tăng thêm yêu cầu đối với các tổ chức tín dụng trong phòng ngừa rủi ro kinh doanh vốn, tạo thêm nguồn để xử lý nợ xấu; theo đó, chi phí hoạt động sẽ tăng lên và lợi nhuận bớt đi nhất định hoặc sẽ “chuyển” sang lãi suất.

nguồn tiền ở đâu để NHNN cấp thanh khoản hay hỗ trợ các ngân hàng yếu kém là vấn đề chưa rõ khi mà chính cơ quan quản lý tài chính của Chính phủ là Bộ Tài chính cũng không xác định được Quỹ dành cho tái cơ cấu là bao nhiêu.

Trong các giai đoạn tái cấu trúc hệ thống ngân hàng sau khủng hoảng tài chính năm 1997 và giai đoạn 2007-2009, nguồn tài chính cho việc xử lý các ngân hàng yếu kém thường được xác định bao gồm: (i) Tăng tỷ lệ sở hữu của các nhà đầu tư nước ngoài và yêu cầu họ cam kết bán lại theo một thời hạn nhất định; (ii) Quốc hữu hóa tạm thời các ngân hàng cổ phần yếu kém có nguy cơ mất khả năng thanh khoản cao; (iii) Sáp nhập, hợp nhất và mua lại các ngân hàng; (iv) Sử dụng nguồn vốn của Chính phủ để tăng vốn tự có hoặc hỗ trợ thanh khoản cho các ngân hàng. Mỗi giải pháp đều có những ưu, nhược điểm riêng và mang lại một số hiệu quả nhất định cho các nước áp dụng.

Tóm lại, những kết quả đạt được ban đầu sau một năm tái cơ cấu ngân hàng còn ít hiệu quả vì chưa có được các cải tổ toàn diện như kỳ vọng. Nguyên nhân là do: (i) *Thứ nhất, khuôn khổ pháp lý cho việc cơ cấu lại các TCTD nói chung chưa hoàn thiện.* Cụ thể: Thiếu cơ chế can thiệp, xử lý của Nhà nước đối với các TCTD yếu kém dẫn đến xử lý chưa kịp thời, dứt điểm pháp nhân của các TCTD yếu kém; hầu hết các ngân hàng thương mại Nhà nước đã được cổ phần hóa nên hạn chế khả năng tham gia xử lý TCTD yếu kém thông qua sáp nhập, mua lại TCTD yếu kém; thiếu các cơ chế, chính sách, khuyến khích miễn giảm thuế, phí để hỗ trợ TCTD trong xử lý nợ xấu và các tài sản đảm bảo tiền vay, các cơ chế chính sách về miễn giảm thuế, phí liên quan đến các giao dịch sáp nhập, hợp nhất, mua lại để hỗ trợ cho quá trình cơ cấu lại TCTD; (ii) *Thứ hai, việc cơ cấu lại hệ thống các TCTD và xử lý các TCTD yếu kém là vấn đề hết sức phức tạp, nhạy cảm, liên quan đến quyền, nghĩa vụ, lợi ích của nhiều bên* và mất nhiều thời gian để thanh tra, kiểm toán để đánh giá thực trạng tài chính của từng ngân hàng với nhiều thủ tục, quy định. Trong khi đó, việc xử lý các TCTD yếu kém đòi hỏi phải nhanh để hạn chế tổn thất và ảnh hưởng đến an toàn hệ

thống. Đây cũng là một trong những nguyên nhân làm cho việc xử lý các NHTM cổ phần yếu kém thời gian qua chậm hơn so với kế hoạch dự kiến; (iii) *Thứ ba, sự thiếu hợp tác hoặc chống đối từ phía cổ đông lớn* của các NHTM cổ phần yếu kém đối với các chính sách, biện pháp cơ cấu lại của NHNN, gây khó khăn cho quá trình cơ cấu lại đối với các ngân hàng này; (iv) *Thứ tư, thiếu nguồn lực tài chính công* để có thể hỗ trợ cho việc xử lý nợ xấu, lành mạnh hóa và nâng cao năng lực tài chính của hệ thống TCTD, làm chậm tiến trình cơ cấu lại TCTD.

III. GIẢI PHÁP THỨC ĐẨY TÁI CẤU TRÚC HỆ THỐNG NGÂN HÀNG NĂM 2013

Năm 2013 là năm thực hiện những nội dung của giai đoạn 2 Đề án về lành mạnh hóa tài chính với việc tập trung xử lý nợ xấu. Để thực hiện những nội dung này, cần thực hiện một số giải pháp tái cơ cấu, đó là:

- Hoàn thiện một bước quan trọng khuôn khổ pháp lý về tiền tệ, hoạt động ngân hàng, đặc biệt là các quy định an toàn hoạt động ngân hàng để hỗ trợ cho quá trình tái cơ cấu các TCTD. Cụ thể, Ngân hàng Nhà nước đã đưa ra một loạt các quy định nhằm tạo điều kiện cho các NHTM tái cơ cấu lại nợ, giãn nợ, giảm lãi suất, đẩy mạnh thủ tục pháp lý để xử lý nợ,... Ngân hàng Nhà nước cũng trình Chính phủ để Chính phủ trình Quốc hội cho phép miễn giảm một số loại thuế, phí đối với các ngân hàng được xử lý mua, bán, sáp nhập. Đặc biệt, NHNN đã trình Chính phủ Đề án thành lập Công ty mua bán nợ quốc gia (VAMC) tập trung để xử lý trên quy mô lớn nợ xấu nhằm khơi thông dòng chảy vốn tín dụng cho nền kinh tế. Ngoài ra, những nội dung của chương trình tái cơ cấu trong giai đoạn 3 cũng đã được NHNN chuẩn bị bằng việc ban hành một số văn bản như: Thông tư 02/2013/TT-NHNN ngày 21/1/2013 thay thế Quyết định 493 về phân loại tài sản, trích lập và sử dụng dự phòng rủi ro, các quyết định về chỉ tiêu an toàn hệ thống, về công khai minh bạch tài chính, về chuẩn mực kế toán và báo

cáo tài chính v.v... Như vậy, có thể nói, năm 2013 là năm trọng tâm của chương trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng để hướng tới mục tiêu có thể kết thúc chương trình vào năm 2015.

- Tập trung xử lý nợ xấu bằng nhiều biện pháp. Giải pháp tổng thể xử lý nợ xấu và các “nút thắt” gây ra nợ xấu bao gồm “phá băng” thị trường bất động sản, giải quyết hàng tồn kho cho doanh nghiệp, thúc đẩy tái cơ cấu DNNN. Ngân hàng Nhà nước cần có chính sách kiểm soát để các NHTM nâng cao chất lượng tài sản, kiểm soát chất lượng tín dụng, giảm nợ xấu và điều quan trọng là cần đẩy nhanh, dứt điểm tái cơ cấu các TCTD. Đẩy nhanh tái cơ cấu đầu tư công, bao gồm cả việc xử lý nợ tồn đọng xây dựng cơ bản. Kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn Việt Nam cho thấy có 6 phương thức xử lý nợ xấu chủ yếu sau: (1) Cơ cấu lại nợ; (2) Miễn giảm lãi và phí tín dụng; (3) Mua, bán nợ (thành lập AMC, chứng khoán hóa nợ xấu); (4) Sử dụng quỹ dự phòng rủi ro để xử lý; (5) Xử lý, phát mại tài sản bảo đảm để thu hồi nợ; và (6) Chuyển nợ thành vốn góp.
- Thúc đẩy hoạt động mua lại, sáp nhập (M&A), nâng cao khả năng tự chủ tài chính của ngân hàng. Tăng nhanh quy mô và năng lực tài chính thông qua tăng vốn để bảo đảm đủ mức vốn tự có theo tiêu chuẩn an toàn vốn của Basel 2 đến năm 2015 thông qua phát hành cổ phiếu bổ sung và nguồn vốn từ Chính phủ; Mua lại, sáp nhập TCTD và mở rộng nguồn vốn huy động.
- Tăng cường quản trị rủi ro: Hoạt động quản trị rủi ro trong toàn hệ thống ngân hàng còn kém xa các chuẩn mực quốc tế. Theo Đề án cơ cấu lại các TCTD thì đến cuối năm 2015, các TCTD mới đạt mức vốn tự có đủ để bù đắp rủi ro tín dụng, rủi ro thị trường và rủi ro tác nghiệp theo quy định của Basel 2. Sự kiện ngày 20/8/2012 tại Ngân hàng ACB - một ngân hàng được đánh giá cao về năng lực quản trị và chất lượng dịch vụ ở Việt Nam đã khiến cho các nhà quản lý và công chúng thực sự lo lắng về vấn đề quản trị và nhân sự của các NHTM. Trong khi

đó, các văn bản ngân hàng còn nhiều bất cập và chế tài chưa đủ mạnh khiến cho các NHTM Việt Nam chưa thực sự quan tâm đến vấn đề quản trị rủi ro theo chuẩn mực quốc tế.

- Nâng cao hiệu lực và hiệu quả của thanh tra, giám sát ngân hàng.
- Giải quyết vấn đề sở hữu chéo của các ngân hàng. NHNN cần rà soát kỹ lưỡng hơn để đảm bảo giới hạn về tỷ lệ sở hữu theo Điều 55 của Luật các TCTD (2010)¹⁷⁶.
- Tăng cường minh bạch thông tin: NHNN đã ban hành Thông tư số 35/2011/TT-NHNN quy định việc công bố và cung cấp thông tin bắt đầu có hiệu lực từ ngày 1/4/2012 về công bố định kỳ các thông tin quan trọng về thực trạng hoạt động của ngành ngân hàng. Mặc dù việc công bố thông tin này so với trước đây đã cho thấy nỗ lực minh bạch hóa hoạt động của ngành ngân hàng, đồng thời, phù hợp với các bước đi khác trong quá trình tái cấu trúc tổng thể toàn ngành ngân hàng nhưng những thông tin này cần được công bố cho công chúng. Tái cơ cấu ngân hàng với cơ chế minh bạch thông tin, nhất là công khai về xử lý nợ xấu sẽ tạo ra một hệ thống ngân hàng phát triển lành mạnh, làm nền tảng cho việc tái cơ cấu toàn bộ nền kinh tế.

IV. THÀNH LẬP CÔNG TY QUẢN LÝ TÀI SẢN QUỐC GIA

Dự kiến ban đầu là cuối tháng 3/2013, Chính phủ sẽ ký Quyết định phê duyệt Đề án thành lập Công ty Quản lý tài sản quốc gia (VAMC), ban hành Nghị định về việc thành lập VAMC, và VAMC sẽ đi vào hoạt động trong tháng 4/2013. Tuy nhiên, tại buổi họp báo Chính phủ thường kỳ tháng 3 vào chiều ngày 29/3/2013, Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ Vũ Đức Đam, cho biết việc thành lập Công ty Quản lý tài sản Việt Nam đã được Bộ Chính trị chấp thuận về mặt nguyên tắc, nhưng các thành viên Chính phủ nhận thấy còn một số điểm cần yêu cầu Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và NHNN thống nhất thêm, một

¹⁷⁶Điều 5, Luật Các TCTD (2010) quy định về tỷ lệ sở hữu cổ phần: (i) Cổ đông cá nhân không được sở hữu quá 5% vốn điều lệ của một TCTD; (2) Một cổ đông là tổ chức không được sở hữu vượt quá 15% vốn điều lệ của một TCTD trừ một vài trường hợp có quy định cụ thể.

trong những mối quan tâm của đa phần các thành viên Chính phủ là khi Công ty quản lý tài sản này ra đời thì việc xử lý nợ xấu chỉ mới dừng lại giữa các ngân hàng với nhau. Điều mà xã hội quan tâm là tác động của nó đến nợ thực sự giữa doanh nghiệp và ngân hàng như thế nào? Điều này cần được bổ sung và làm rõ thêm và cần sửa đổi một số điểm trong dự thảo Nghị định. Vì thế tại kỳ họp thường kỳ tháng 3 của Chính phủ vẫn chưa thông qua được Nghị định về việc thành lập VAMC. Vì đây là Nghị định của Chính phủ nên chắc chắn từ nay đến cuối tháng 4/2013 vẫn chưa thể ban hành Nghị định về việc thành lập VAMC được.

Theo dự thảo Nghị định thành lập VAMC, vốn điều lệ của công ty này là 500 tỷ do NHNN thành lập nhằm xử lý nợ xấu, thúc đẩy tăng trưởng tín dụng hợp lý cho nền kinh tế. Hoạt động của công ty này là mua bán nợ xấu của các tổ chức tín dụng, thu hồi nợ, đòi nợ và xử lý, bán nợ, bán tài sản bảo đảm v.v... VAMC có quyền yêu cầu tổ chức tín dụng bán nợ xấu. Nguyên tắc mua nợ xấu của công ty này là mua nợ xấu của các TCTD theo giá trị ghi sổ sau khi đã khấu trừ số tiền dự phòng cụ thể mà TCTD đã trích lập cho khoản nợ đó.

Dự thảo Nghị định cũng quy định hình thức mua nợ xấu của VAMC là theo thỏa thuận với TCTD bán nợ xấu. Trường hợp không thỏa thuận được Hội đồng thành viên công ty báo cáo NHNN xem xét, báo cáo Thủ tướng quyết định. Với những TCTD có tỷ lệ nợ xấu từ 3% trở lên hoặc một tỷ lệ nợ xấu khác do NHNN quy định, NHNN xem xét áp dụng các biện pháp thanh tra hoặc yêu cầu thuê kiểm toán độc lập định lại chất lượng, giá trị tài sản. Dựa trên kết quả đó phải bán nợ xấu cho Công ty để đảm bảo tỷ lệ dưới 3%. Tài sản bảo đảm của các khoản nợ xấu mà Công ty quản lý tài sản này đã mua được xử lý theo thỏa thuận giữa các bên; nếu không có thỏa thuận thì tài sản bảo đảm được bán đấu giá. Ngoài ra, VAMC cũng được phép phát hành trái phiếu đặc biệt để mua nợ xấu với thời hạn 5 năm, lãi suất 0%, hệ số rủi ro 20%, mệnh giá trái phiếu có giá trị bằng giá mua của khoản nợ, trái phiếu này được cầm cố tái cấp vốn của NHNN.

Việc thành lập VAMC có những lợi ích/ưu điểm sau: (i) Giúp các TCTD có điều kiện cho vay mới; (ii) Tập trung vào nghiệp vụ thay vì phân tán lực lượng xử lý nợ xấu; (iii) Ngăn ngừa giảm giá nợ xấu do bán với mức giá tối thiểu; (iv) Ngăn giảm giá bất động sản do hiện tượng bán thối, bán tháo; (v) Tạo áp lực/điều kiện buộc TCTD thay đổi theo hướng tốt lên; (vi) Giảm bớt hiện tượng che giấu nợ xấu (khi chuyển nợ xấu sang công ty quản lý tài sản (AMC) con trực thuộc TCTD).

Mặt khác, việc thành lập VAMC có những chi phí/nhược điểm sau: (i) Cần một phần vốn Ngân sách Chính phủ; (ii) Có thể bị can thiệp chính trị, nếu không được quy định rõ; (iii) Kém linh hoạt hơn so với AMC của mỗi TCTD; (iv) Đòi hỏi sự phối kết hợp giữa các cơ quan chức năng.

Để AMC thực hiện thành công cần đảm bảo những yếu tố sau¹⁷⁷: (i) Tính thanh khoản của thị trường mua - bán nợ xấu; (ii) Quản lý chuyên nghiệp; (iii) Không bị can thiệp chính trị; (iv) Đủ nguồn nhân lực; (v) Đủ nguồn vốn hoạt động; (vi) Thông tin minh bạch; (vii) Điều kiện khác: TCTD có khả năng chịu lỗ (phần chiết khấu); Có cơ chế động lực (thuế v.v...) cho tái cơ cấu TCTD và doanh nghiệp; Tách bạch được sở hữu chéo giữa ngân hàng và doanh nghiệp.

Theo kinh nghiệm quốc tế về xử lý nợ xấu để một AMC hoạt động thực sự có hiệu quả, cần phải lưu ý các vấn đề sau: (i) Xây dựng một khuôn khổ pháp lý đủ mạnh để trao quyền và định hướng hoạt động cho AMC trong đó nhiệm vụ, sứ mệnh của AMCs cần được nêu rõ ràng. Quyền lực của AMC cần được giao cụ thể với nguồn ngân sách nhất định gắn với một thời hạn cụ thể. Các AMCs ra đời đều thực hiện chung một sứ mệnh là giúp xử lý các khoản nợ xấu đang tồn đọng ở mức lớn trong hệ thống tài chính. Tuy nhiên, việc thành lập các AMCs cần phải được làm rõ rằng đây là các công ty quản lý tài sản chứ không phải là kho lưu giữ nợ xấu của hệ thống tài chính. Có nghĩa là sứ mệnh của các AMCs không chỉ là làm trong sạch bảng cân đối của các ngân hàng thương mại, các tổ chức tài chính mà còn phải tìm cách phục hồi giá

¹⁷⁷Nguồn: Hagiwara và Pasadilla (2004).

trị của các tài sản này ở mức cao nhất có thể; (ii) Xây dựng một khuôn khổ pháp lý đủ mạnh để có thể điều tiết toàn bộ các hoạt động liên quan đến việc xử lý nợ xấu, tạo lập một môi trường hoạt động minh bạch, bình đẳng, thông suốt. Kinh nghiệm xử lý nợ xấu trên thế giới đã cho thấy, để các AMC dễ dàng thu hồi các khoản nợ đã mua, các quốc gia nên xây dựng và phát triển khung pháp lý sẵn sàng cho một thị trường mua bán và xử lý các tài sản xấu, tránh trường hợp khi muốn áp dụng một chính sách xử lý nợ lại gặp phải những cản trở về mặt pháp lý trong việc thực thi cũng như thu hút các nhà đầu tư như trường hợp của Trung Quốc. Tại thời điểm thực hiện chứng khoán hóa, do Trung Quốc thiếu một khuôn khổ pháp lý hoàn thiện nên các dự án chứng khoán hóa phải được thực hiện trong khuôn khổ của Luật Ủy thác (Trust Law) được ban hành năm 2001 cho nên giải pháp này được xem là không mấy thành công. Trong khi đó, trong trường hợp của Hàn Quốc khi giải quyết hậu quả khủng hoảng tài chính năm 1997, Hàn Quốc cũng đã kịp thời ban hành các đạo luật chuẩn bị cho việc xử lý hiệu quả các khoản vay không hiệu quả (NPLs) như Luật ABS, Luật Phá sản hợp nhất, và nhiều đạo luật bổ sung khác; (iii) Xây dựng một cơ chế định giá các khoản nợ xấu một cách công khai và minh bạch: Quy trình xử lý nợ xấu qua các AMC gồm hai khâu quan trọng là khâu thu mua các khoản nợ xấu và khâu xử lý các khoản nợ xấu đã được mua lại. Trong khâu thu mua các khoản nợ xấu thì công việc khó khăn nhất chính là phân loại và định giá các khoản nợ xấu. Tại Hàn Quốc, việc định giá các khoản nợ xấu được Công ty quản lý tài sản Hàn Quốc (KAMCO) công khai khá minh bạch. Trên cơ sở phân loại nợ xấu và tiêu chí lựa chọn nợ xấu được công khai rõ ràng, chính sách định giá của KAMCO cũng được đưa ra cụ thể. Chính sách định giá các khoản nợ xấu của KAMCO không phải được hoàn thiện từ đầu mà phát triển theo thời gian. KAMCO chào mua các tài sản với một mức giá cụ thể được tính toán trên cơ sở sử dụng công thức có phản ánh các đặc trưng và điều khoản cụ thể của từng khoản vay. Bên bán nợ xấu được quyền quyết định có chấp nhận mức giá đưa ra hay không. Mức giá cuối cùng có thể được quyết định thông qua đàm phán nhưng không được sai biệt quá lớn so với mức giá chào ban đầu;

(iv) Các giải pháp thực hiện giải quyết nợ xấu cần được lựa chọn phù hợp với trình độ phát triển của thị trường tài chính; Tạo điều kiện cho thị trường tài chính phát triển đúng mức, kịp thời. Trong cuộc khủng hoảng tiết kiệm và cho vay tại Mỹ hồi cuối những năm 1980, phương tiện chứng khoán hóa dường như là một cứu cánh tạo nên thành công của Công ty Tín thác và xử lý tài sản của Mỹ (RTC) nhưng biện pháp này không hẳn thành công ở tất cả các quốc gia Đông Á và Đông Âu do thị trường tài chính giữa Hoa Kỳ và các quốc gia này có sự chênh lệch về mức độ phát triển; (v) Xây dựng một hệ thống thông tin minh bạch về các định chế tài chính trong nước cũng như tiêu chuẩn hóa hệ thống thông tin về các khoản nợ xấu sẽ giúp nâng cao hiệu quả xử lý nợ xấu: Hàn Quốc đã thành công trong việc xây dựng nên một thị trường cho việc mua đi bán lại các khoản nợ xấu là nhờ sự hoạt động tích cực của KAMCO với vai trò là người điều tiết và luân chuyển thông tin trên thị trường. Việc tiêu chuẩn hóa hệ thống công nghệ thông tin về các khoản nợ xấu từ trước sẽ giúp cho quá trình tập hợp đánh giá và quyết định mua cũng như lựa chọn các biện pháp xử lý nợ xấu của các AMC được diễn ra nhanh chóng và thuận lợi hơn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam - Báo cáo thường niên các năm từ 2007-2011.
2. Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia - Kinh tế Việt Nam giai đoạn 2006-2011 và triển vọng 2012-2015.
3. Ủy ban Kinh tế Quốc hội và UNDP tại Việt Nam, tháng 5/2012 - Báo cáo kinh tế vĩ mô Việt Nam năm 2012: “Từ bất ổn vĩ mô đến cơ hội tái cơ cấu nền kinh tế”.
4. Đề án Cơ cấu lại hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015 ban hành kèm theo Quyết định số 254/QĐ-TTg ngày 1/3/2012 của Thủ tướng Chính phủ.
5. Trịnh Quang Anh và các cộng sự: “Thị trường tiền tệ Việt Nam: Thực trạng và giải pháp”, báo cáo chuyên đề tháng 7/2012.

VẤN ĐỀ NỢ XẤU Ở CÁC NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI VIỆT NAM VÀ GIẢI PHÁP XỬ LÝ

TS. Trịnh Quang Anh

Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu kinh tế

Tập đoàn Đầu tư phát triển Việt Nam

DẪN NHẬP

Không còn phải bàn cãi, nợ xấu ngân hàng đang ở mức độ nghiêm trọng, gây đình trệ tín dụng và làm rủi ro hệ thống tăng cao. Dù vấn đề thanh khoản hệ thống đã tạm ổn trở lại, nhưng nguy cơ đổ vỡ hệ thống vẫn luôn rình rập. Rất nhiều giải pháp linh hoạt, mạnh mẽ và quyết liệt được Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước (NHNN) và một số bộ ngành liên quan đưa ra triển khai, tuy nhiên, do thường mang tính tình thế, thụ động và ngắn hạn, kết quả đạt được chắc chắn cũng nhất thời, chưa thể giải quyết được tận gốc vấn đề.

Rõ ràng, với một chủ đề tưởng chừng rất cũ này, vẫn cần thiết có đánh giá lại cho đúng hơn thực trạng nợ xấu ngân hàng, vạch ra căn nguyên của vấn đề, trên cơ sở đó khuyến nghị một số giải pháp mang tính căn cơ hơn, đặt trong bối cảnh thực tiễn nền kinh tế và ngành ngân hàng, với kỳ vọng góp phần giải quyết triệt để vấn nạn nợ xấu, tạo tiền đề cho sự phát triển lành mạnh và bền vững của hệ thống ngân hàng Việt Nam.

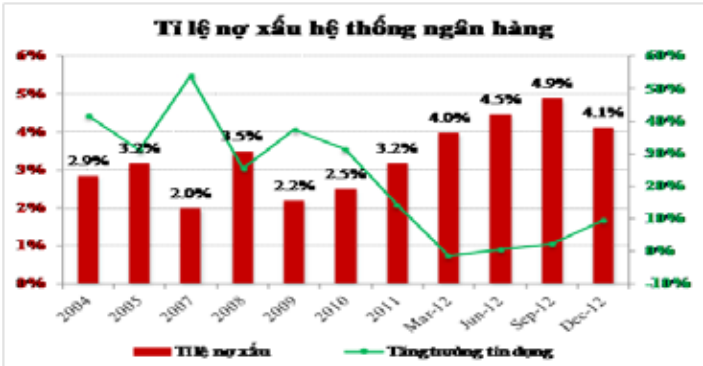
Bài viết, trong khuôn khổ cho phép, cố gắng lần lượt giải quyết những vấn đề trên. Những phân tích, nhận định được rút ra từ các phần Thực trạng và Nguyên nhân, sẽ là căn cứ để đề xuất các Giải pháp cho phần tiếp theo. Một số hàm ý và thông điệp của tác giả sẽ được đưa ra thay cho Lời kết của bài viết.

I. NỢ XẤU “XẤU” ĐẾN MỨC NÀO?

Cần thiết phải nói ngay, tất cả những con số đang sẵn có về nợ xấu ngân hàng, ở những chừng mực nhất định, chỉ phản ánh những khía cạnh

nhất định của vấn đề. Một bức tranh toàn diện về thực trạng nợ xấu ngân hàng chưa bao giờ được đưa ra. Một lý do dễ hiểu là ngay chính Cơ quan quản lý cũng không thể chắc chắn rằng nợ xấu chính xác hiện bao nhiêu. Thực tế, nợ xấu ngân hàng là một biến số nhạy cảm, gắn chặt với tình hình kinh tế vĩ mô, môi trường kinh doanh và diễn biến của thị trường. Nó thay đổi hàng giờ và phụ thuộc đáng kể vào góc nhìn của người báo cáo hay đánh giá, loại ra yếu tố chủ quan tiêu cực. Chấp nhận thực tế này, tác giả tiến hành chẩn đoán và đưa ra phác đồ điều trị cho căn bệnh “nợ xấu ngân hàng” dựa trên số liệu tương đối nhưng hợp lý và đáng tin cậy, kết hợp với những kết quả định tính được cho là phản ánh đúng bản chất vấn đề.

Hình 1. Tỷ lệ nợ xấu hệ thống ngân hàng



Nguồn: NHNN, Báo cáo từ các TCTD, Tác giả tổng hợp.

Theo số liệu đến 31/12/2012 từ các tổ chức tín dụng (TCTD), nợ xấu toàn hệ thống ở tầm 120 nghìn tỷ đồng, chiếm 4,1% so tổng dư nợ tín dụng.¹⁷⁸ Số liệu này hiển nhiên thấp xa, bằng khoảng nửa so với con số NHNN nắm được qua hệ thống thanh tra giám sát của mình. Nếu cộng cả những khoản nợ xấu tiềm tàng, gồm nợ khoanh, nợ được cơ cấu lại theo Quyết định 780/QĐ-NHNN¹⁷⁹ và nợ được cơ cấu lại của

¹⁷⁸Nợ xấu cho vay nền kinh tế, hạch toán nội bảng, chưa bao gồm nợ xấu đầu tư trái phiếu doanh nghiệp, ủy thác cấp tín dụng và mua trái phiếu doanh nghiệp. Các khoản nợ xấu lũy kế đến 31/12/2012 được các TCTD xử lý bằng nguồn dự phòng rủi ro đang theo dõi ngoài bảng cân đối kế toán cũng không được tính vào.

¹⁷⁹Xem <http://tranhung09.blogspot.com/2013/04/nuot-con-coc-i-ong-alan-phan.html>

Vinashin, Vinalines, tổng nợ xấu ngân hàng được ước tính sẽ vọt tới tầm nửa triệu tỷ đồng, tương đương 18% tổng dư nợ tín dụng, gần 10% tổng tài sản toàn hệ thống hay khoảng 17% GDP danh nghĩa 2012. Đây rõ ràng là một con số đáng sợ, một minh chứng mạnh mẽ để giải thích tại sao tín dụng cho nền kinh tế rơi vào đình trệ, thanh khoản hệ thống ngân hàng bất ổn và nền kinh tế chìm sâu hơn trong suy thoái. Chưa hết, con số này có thể sẽ không dừng lại ở đó. Nó có thể ngày càng trở nên trầm trọng hơn bởi: (i) triển vọng kinh tế tiếp tục xấu đi làm các khoản nợ hiện đang được coi là đủ tiêu chuẩn hay chưa xấu nhanh chóng chuyển thành xấu; (ii) NHNN thắt chặt hơn các chuẩn mực về phân loại nợ và trích lập dự phòng rủi ro theo Thông tư 02/2013/TT-NHNN, theo đó nợ xấu được đánh giá lại sẽ tăng lên; (iii) các khoản nợ xấu được các TCTD che giấu trước đây, sẽ “bục” dần theo thời gian và sự tiến triển của chương trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng; và quan trọng hơn cả (iv) niềm tin của thị trường bị đổ vỡ, không thể dễ dàng được khôi phục bằng các gói giải pháp kích thích, hỗ trợ, tháo gỡ, giải cứu nhỏ lẻ, kém hiệu lực, kém hiệu quả và kém căn cơ của Chính phủ.

Quay trở lại con số nợ xấu đến 31/12/2012 từ báo cáo của các TCTD, bức tranh sơ bộ về nợ xấu ngân hàng cụ thể như sau:

(i) Xét theo từng khối ngân hàng, nợ xấu tập trung chủ yếu ở khối ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN), 40%, và khối ngân hàng thương mại cổ phần (NHTMCP), 41%¹⁸⁰. Khối ngoại¹⁸¹ khá dĩ hơn cả với thị phần nợ xấu chỉ chiếm hơn 4% tổng nợ xấu toàn hệ thống. Con số này ở khối các TCTD còn lại (chủ yếu là các công ty tài chính, công ty cho thuê tài chính) là 15%. Xét tỉ lệ nợ xấu so dư nợ cấp tín dụng của từng khối, số liệu cho bốn khối này lần lượt là: 3,3%, 4,7%, 2,5% và 8,8%.

Như vậy, nhìn con số tương đối, tình trạng nợ xấu ở khối các TCTD khác là tệ nhất. Thực chất, nhiều công ty tài chính, công ty cho thuê tài

¹⁸⁰Thị phần tín dụng của Khối NHTMNN và khối NHTMCP đến 31/12/2012 lần lượt là 49% và 36%.

¹⁸¹Gồm các ngân hàng 100% vốn nước ngoài, ngân hàng liên doanh, chi nhánh ngân hàng nước ngoài tại Việt Nam.

chính đang trong tình trạng tài chính nghiêm trọng với tỉ lệ an toàn vốn CAR ở mức âm sâu, đe dọa an toàn hoạt động của nhiều TCTD khác.¹⁸² Xét con số tuyệt đối, nợ xấu nằm chủ yếu ở nhóm NHTMNN, trước hết là Agribank rồi đến BIDV - chiếm tới gần 1/3 tổng nợ xấu toàn hệ thống¹⁸³. So năng lực tài chính, mức độ nợ xấu ở nhiều NHTMCP cũng rất đáng lo ngại, trước hết là nhóm NH yếu kém nằm trong diện phải tái cơ cấu năm 2012 - chiếm tới gần 1/5 tổng nợ xấu toàn hệ thống (chưa tính Habubank do đã được sáp nhập vào SHB).

Hiển nhiên, con số nợ xấu thực ở khối NHTMNN sẽ còn lớn hơn nhiều khi khối này cho vay hầu hết khu vực kinh tế nhà nước, đồng thời có động cơ và có điều kiện để che giấu nợ xấu mạnh mẽ nhất.¹⁸⁴ Tiếp đến chắc chắn là nhóm các NHTMCP bị “lớn ép” trong hơn nửa thập kỷ qua.

(ii) *Phân nợ xấu theo mức độ “xấu” - tức nhóm nợ*,¹⁸⁵ *nợ dưới chuẩn (nhóm 3) chiếm 22%, nợ nghi ngờ (nhóm 4) 29%, còn lại là nợ có nguy cơ mất vốn (nhóm 5) chiếm 49% tổng nợ xấu.*¹⁸⁶ Chi tiết hơn, nợ nhóm 5 tập trung chủ yếu vào khối NHTMNN, với 42%, và khối NHTMCP, 32%. Ngoài ra, nợ cần chú ý (nhóm 2), tuy chưa tính vào nợ xấu, nhưng bản chất đã là nợ có vấn đề, cũng chiếm tới 6,8% tổng dư nợ cho vay hay gấp 1,6 lần tổng nợ xấu.

(iii) *Quan sát kết quả phân loại tín dụng theo đối tượng khách hàng, nợ xấu của nhóm doanh nghiệp nhà nước (DNNN), bao gồm các tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐKTNN) và tổng công ty nhà nước (TCTNN), chiếm tỉ lệ khoảng 18% tổng nợ xấu toàn hệ thống. Phần lớn*

¹⁸²Tuy thuộc loại TCTD phi ngân hàng, trên thực tế, hoạt động của nhiều công ty tài chính, công ty cho thuê tài chính đã vượt qua ranh giới luật định, hoàn toàn có thể đe dọa sự ổn định của hệ thống như các NHTM. Tình trạng nợ xấu liên ngân hàng đẩy thị trường tiền tệ rơi vào trầm lắng, đóng băng như vừa qua, có sự đóng góp quan trọng của các TCTD này, là một minh chứng.

¹⁸³Hệ thống TCTD nói đến trong bài viết không bao gồm Ngân hàng Phát triển Việt Nam.

¹⁸⁴Đây là một trong những lý do thuyết phục để cần phải xem xét lại quan điểm “*Nâng cao vai trò, vị trí chi phối của các NHTMNN; bảo đảm các NHTMNN thật sự là lực lượng chủ lực, chủ đạo của hệ thống các TCTD, có quy mô lớn, hoạt động an toàn, hiệu quả và có năng lực quản trị tiên tiến, khả năng cạnh tranh trong nước và quốc tế*” (BII Đề án 254).

¹⁸⁵Nợ cấp tín dụng hiện được phân thành năm nhóm: (i) nợ đủ chuẩn; (ii) nợ cần chú ý; (iii) nợ dưới chuẩn; (iv) nợ nghi ngờ; và (v) nợ có nguy cơ mất vốn. Nợ xấu bao gồm nợ thuộc các nhóm 3, 4 và 5.

¹⁸⁶Nếu so tổng dư nợ cho vay, nợ nhóm 3, 4 và 5 lần lượt chiếm 0,9%, 1,2% và 2%.

số nợ xấu theo sổ sách còn lại thuộc về nhóm doanh nghiệp vừa và nhỏ, cá nhân và hộ gia đình.

Con số khiêm tốn 18% vừa đề cập, tất nhiên chưa bao gồm nợ khoanh, nợ được cơ cấu lại của Vinashin, Vinalines¹⁸⁷ và của các DNNN còn lại. Con số nợ xấu thực của nhóm khách hàng DNNN tiếp tục được nhân lên nếu ta bóc tách phần nợ thực chất đã “chết” đang còn “ẩn nấp” trong nhóm “nợ cần chú ý” để hạch toán sang đúng nhóm nợ. Thực trạng nợ xấu của khu vực tổ chức kinh tế này giải thích tại sao một trong ba nội dung trọng tâm của chương trình tái cấu trúc tổng thể nền kinh tế chính là cơ cấu lại DNNN, chủ yếu là các TĐKT và TCTNN.

(iv) Phân tín dụng theo ngành nghề, lĩnh vực kinh tế, nợ xấu tập trung chủ yếu ở ngành dịch vụ (66%) và ngành công nghiệp xây dựng (30%), cụ thể hơn là ở 7/21 ngành kinh tế cấp 2 sau đây (lần lượt tính theo tỉ lệ so tổng nợ xấu - tổng cộng 91%/100%, và so tổng dư nợ - tổng 3,25%/4,1%):

- Công nghiệp chế biến, chế tạo: 19% và 1%;
- Xây dựng: 10% và 0,5%;
- Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác: 18% và 0,6%;
- Vận tải kho bãi: 14% và 0,5%;
- Hoạt động kinh doanh bất động sản: 7% và 0,3%;
- Hoạt động dịch vụ khác: 15% và 0,5%;
- Hoạt động làm thuê các công việc trong các hộ gia đình, sản xuất sản phẩm vật chất và dịch vụ tự tiêu dùng của hộ gia đình: 8% và 0,3%.

Nợ xấu cho vay đầu tư, kinh doanh bất động sản (BDS) và chứng khoán (trước đây được tính vào lĩnh vực phi sản xuất, bị hạn chế tăng trưởng tín dụng) chỉ chiếm 8% tổng nợ xấu. Đây rõ ràng là một con số rất kém tin cậy. Sự thực, rất nhiều khoản cấp tín dụng dưới các danh nghĩa khác nhau, được “luồn” vào lĩnh vực BDS và chứng khoán hay “có liên

¹⁸⁷Ước tính đến cuối 2012, con số nợ xấu thực của riêng hai Tập đoàn kinh tế nhà nước này đã lớn gấp rưỡi con số báo cáo 18% của cả khu vực DNNN.

quan” đến lĩnh vực phi sản xuất này.¹⁸⁸ Nợ xấu từ số dư nợ cho vay trên, hiển nhiên sẽ được “che giấu” kỹ nhất. Đây là hệ lụy tất yếu của thị trường BĐS và thị trường chứng khoán bong bóng quá mức một thời.

(v) Xét với toàn hệ thống đến 31/12/2012, nợ xấu sổ sách của các khoản cấp tín dụng được bảo đảm bằng BĐS và BĐS hình thành trong tương lai ước tính chiếm 64% tổng nợ xấu. Như vậy, về danh nghĩa, tới 2/3 các khoản nợ xấu ngân hàng là có BĐS và BĐS hình thành trong tương lai bảo đảm, chưa tính đến các loại tài sản bảo đảm khác. Tỉ lệ tổng giá trị tài sản bảo đảm ghi trên sổ sách so với số nợ xấu sổ sách có tài sản bảo đảm, đạt mức khá cao, tới 1,8 lần. Tuy nhiên vấn đề ở chỗ, giá trị tài sản bảo đảm cho các khoản nợ xấu cần được định giá lại theo thị trường. Trong bối cảnh thị trường BĐS tiếp tục đóng băng, sụt giá và chưa có dấu hiệu hồi phục ít nhất tới 2015, công việc định giá lại và phát mại tài sản thế chấp trở nên quá khó khăn, chưa tính đến yếu tố thủ tục, quy trình pháp lý. Điều này có nghĩa, ngay cả với những khoản nợ xấu có BĐS và BĐS hình thành trong tương lai bảo đảm, tỉ lệ thu hồi vốn trong ngắn hạn sẽ vẫn ở mức rất thấp.

(vi) Đánh giá khả năng chống đỡ nợ xấu bằng “vốn đệm” của hệ thống ngân hàng, tổng nợ xấu chiếm 20% tổng vốn chủ sở hữu cộng quỹ dự phòng rủi ro tín dụng (DPRRTD) toàn hệ thống, tính đến 31/12/2012. Tỉ lệ này ở các khối NHTMNN, NHTMCP, nước ngoài và các TCTD khác lần lượt là 25%, 19%, 6% và 21%. Chi tiết hơn, vốn chủ sở hữu của toàn hệ thống đến cuối năm 2012 là 550 nghìn tỷ đồng, giảm gần 2 nghìn tỉ so cuối tháng 11/2012 và tăng 65 nghìn tỉ so cuối năm 2011. Chi phí trích lập DPRRTD 12 tháng năm 2012 của toàn hệ thống là 56 nghìn tỷ đồng, riêng tháng 12 là 12 nghìn tỉ, chiếm hơn 1/5 tổng chi phí DPRRTD cả năm 2012. Quỹ DPRRTD sau khi đã xử lý tích cực nợ xấu trong tháng 12/2012, sụt xuống còn 67 nghìn tỷ đồng từ số dư 81 nghìn tỉ tính đến cuối tháng 11/2012. Lượng nợ xấu ước tính được xử lý bằng quỹ DPRRTD riêng trong tháng 12 là 26 nghìn tỷ đồng. Lợi nhuận

¹⁸⁸Ước tính đến cuối 2012, trên ½ tổng dư nợ cấp tín dụng cho nền kinh tế là có liên quan đến lĩnh vực BĐS.

trước thuế năm 2012 toàn hệ thống, sau khi trích lập DPRRTD tháng 12 sụt xuống còn 33 nghìn tỷ đồng từ mức 39 nghìn tỉ lũy kể 11 tháng đầu năm và chỉ còn bằng 1/2 mức lợi nhuận trước thuế của năm 2011. Sự sụt giảm lợi nhuận của hệ thống ngân hàng năm 2012 chủ yếu do bị sụt giảm thu nhập lãi từ hoạt động tín dụng, trong khi chi phí DPRRTD tăng mạnh. Lợi nhuận trước thuế của tất cả các khối đều giảm so với năm 2011, trong đó khối NHTMCP có mức giảm mạnh nhất, -79%, khối NHTMNN chỉ giảm -4%, còn khối nước ngoài giảm -27%.

Như vậy, dù đã nghiêm túc hơn trong việc trích lập DPRRTD và tích cực hơn trong việc dùng quỹ này để xử lý nợ xấu theo tinh thần chỉ đạo của NHNN, lượng vốn đệm của hệ thống vẫn còn khá mỏng và lượng nợ xấu theo sổ sách vẫn đe dọa “xuyên thủng lớp đệm vốn”, cho dù hệ số an toàn vốn CAR toàn hệ thống theo báo cáo vẫn vượt mức tối thiểu theo quy định. Thực ra, với số liệu ước tính đến cuối 2012 của toàn hệ thống như đã đề cập ở đầu phần 1, lượng nợ xấu thực có thể sắp “nuốt” trọn toàn bộ vốn của hệ thống ngân hàng¹⁸⁹. Tức về lý thuyết, các ngân hàng đang tiến tới ranh giới mất khả năng thanh toán, nếu tỉ lệ thu hồi nợ xấu đạt mức quá thấp.

II. CĂN NGUYÊN CỦA TÌNH TRẠNG NỢ XẤU?

Rất nhiều nguyên nhân của tình trạng nợ xấu NH được các chuyên gia kinh tế hay các cơ quan quản lý nhà nước chỉ ra, như: (1) môi trường kinh tế quốc tế lẫn trong nước bất lợi; (2) sự yếu kém về năng lực quản trị điều hành lẫn chuyên môn và sự xuống cấp về đạo đức nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ ngân hàng; (3) tương tự như (2) nhưng đối với phía khách hàng vay vốn; (4) Lỗi hổng trong cơ chế, chính sách, quy định hiện hành và tính hiệu lực, hiệu quả của công tác thanh tra giám sát; ... Bài viết thay vì đi tiếp vào các nguyên nhân đã được bàn thảo nhiều và rất khó phủ nhận này, sẽ cố gắng gạn lọc, vạch ra một nguyên nhân được cho là cốt lõi, gốc rễ của vấn đề.

Không thể chối bỏ một sự thật là suốt gần thập kỷ qua, kinh tế vĩ mô Việt Nam luôn trong tình trạng bất ổn. Sự mất cân đối nghiêm trọng

¹⁸⁹Hệ số đòn bẩy tài chính bình quân của hệ thống ngân hàng là 9,6 lần.

giữa tiết kiệm và đầu tư lâu nay đã đẩy nền kinh tế luôn phải đối mặt với tình trạng thâm hụt cán cân thương mại, thâm hụt ngân sách nhà nước và nợ công tăng mạnh (xem “*Thống đốc NHNN: Có cơ sở để đưa ra 3 gói bơm tiền*”, tháng 2/2013). Hệ lụy tất yếu là lạm phát dâng cao, theo đó là sự bất ổn của tỉ giá, lãi suất, rối loạn hoạt động ngân hàng và đình trệ kinh tế, tiếp theo là sự đổ vỡ lòng tin. Những thành quả kinh tế hình thức hoặc nhất thời trong những năm gần đây, nhanh chóng bị xóa nhòa bởi sự bất ổn vĩ mô dai dẳng. Nói cách khác, chính những nỗ lực “bóp lại cho tròn” những khuyết tật của nền kinh tế thời gian qua nhưng thiếu “thế, lực và tầm”, càng đẩy nền kinh tế chìm sâu hơn trong khó khăn, bế tắc (xem *Góc nhìn Alan Phan và Vũ Quang Việt 2013*). Trước bối cảnh này, các nhà hoạch định chính sách và các nhà chính trị đã chỉ ra được sự bất cập, lạc hậu của cấu trúc nền kinh tế và mô hình tăng trưởng hiện tại của Việt Nam. Kết luận của Hội nghị Trung ương 3, Khóa XI họp từ ngày 6-10/10/2011 tại Hà Nội và Nghị quyết số 11/2011/QH13 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển KT-XH năm 2012, đã ra đời kịp thời, tiếc là công tác triển khai vẫn hầu như “giậm chân tại chỗ”.

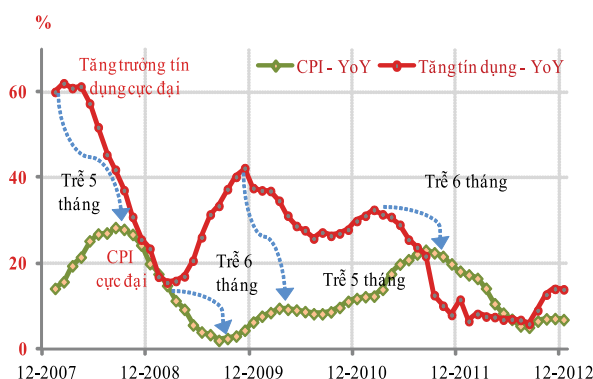
Những yếu kém, bất cân đối nội tại của nền kinh tế trong nước do năng lực bất cập trong điều hành kinh tế vĩ mô của Chính phủ những năm qua, chính là căn nguyên của thực trạng nợ xấu ngân hàng ngày nay.

Bảng 1. Tốc độ tăng cung tiền, tín dụng và lạm phát giai đoạn 2006-2011

Năm	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tốc độ tăng tín dụng	25%	49%	23%	38%	31%	14%	8.91%
Tín dụng/GDP danh nghĩa	63%	90%	86%	105%	115%	103%	97%
Tốc độ tăng M2	32%	41%	20%	28%	30%	12%	22.4%
M2/GDP danh nghĩa	97%	116%	108%	123%	134%	115%	131%
Lạm phát	6,6%	12,6%	19,9%	6,5%	11,8%	18,1%	6,81%

Nguồn: GSO, NHNN, Tác giả tổng hợp.

Hình 2. Tăng trưởng tín dụng và lạm phát



Nguồn: GSO, NHNN, Tác giả tổng hợp.

Đi sâu thêm, Bảng Tốc độ tăng cung tiền, tín dụng và lạm phát giai đoạn 2006-2012 và Hình Tăng trưởng tín dụng và lạm phát của Việt Nam giai đoạn từ đầu năm 2008 tới nay cũng chỉ ra, khi tín dụng tăng trưởng “nóng” vượt xa khả năng hấp thụ vốn của nền kinh tế, lạm phát tất yếu sẽ bùng phát sau một “độ trễ” nhất định. Ngược lại, khi tín dụng suy giảm, nếu trầm trọng và kéo dài, sẽ dẫn tới nguy cơ giảm phát và đình trệ kinh tế, đi kèm là tình trạng nợ xấu nổi lên.

Thực tế những năm trước đây, khi chính sách tiền tệ (CSTT) khá lỏng lẻo, tín dụng tăng trưởng với tốc độ bình quân gần 30%/năm trong suốt thập kỷ 2000-2010, thậm chí đạt tới mức trên 50% trong năm 2007 và nửa đầu năm 2008, thành tích “tăng trưởng kinh tế thần kỳ” chủ yếu nhờ đó có được, đã phải trả giá bằng mức lạm phát cao và kinh tế vĩ mô bất ổn kéo dài sau đó. Nguồn vốn tín dụng dồi dào, dễ dãi, trong bối cảnh khả năng hấp thụ của nền kinh tế có hạn, tất yếu đã giúp thổi phồng “bong bóng” BĐS và chứng khoán. Một khi tốc độ tăng trưởng tín dụng tiếp tục cao từ năm này qua năm khác, nợ vay được “luân chuyển” và dòng tiền ra vào ngân hàng vẫn “bình thường” nên căn bệnh thanh khoản, đằng sau là nợ xấu, chưa bị bùng phát. Nó chỉ tạo nên những “con sốt” nhất thời trên thị trường tiền tệ và sớm thuyên giảm khi NHNN cho uống thuốc “hạ sốt” bằng cách tăng mạnh cung tiền qua các kênh như nghiệp vụ thị trường mở, tái cấp vốn, cho vay qua đêm, cung ra VND để mua vào ngoại tệ v.v... hoặc khi có dòng tiền quay lại hệ thống NH.

Năm 2011, CSTT chặt chẽ để kiểm chế lạm phát của NHNN (theo Nghị quyết 11/2011/NQ-CP) đã khiến cho vấn đề thanh khoản của các NH “nóng” hầu hết năm và trở nên “sốt cao” từ khi có sự kiện NHNN tái áp đặt trần lãi suất (Chỉ thị 02/CT-NHNN, tiếp theo là Thông tư 30/2011/TT-NHNN). Sau hơn 5 tháng thanh khoản hệ thống trao đảo, từ khoảng tháng 3/2012 tới nay, một tình trạng đối nghịch với “sốt cao” là “cảm lạnh” bất ngờ diễn ra. Thay vì phải cho uống thuốc “hạ sốt”, NHNN đã buộc phải cấp tập dùng thuốc “tăng huyết áp” nhằm ổn định lại “thể trạng” hệ thống.

Đằng sau hiện tượng “thanh khoản” trời sập vừa qua thực chất là vấn đề chất lượng tài sản ngân hàng - nợ xấu. Rõ ràng, “khối u” hay “cục máu đông” này đã làm ngẽn “mạch” tín dụng cho nền kinh tế. Ngược lại, khi thanh khoản của nền kinh tế bị ách tắc (thể hiện ở chỉ số hàng tồn kho tăng cao, tình trạng nợ nần, chiếm dụng vốn lẫn nhau gia tăng v.v...) lại làm cho các dòng tiền ra vào hệ thống NH trở nên bất bình thường.

Dấu hiệu rõ nét của sự “bất bình thường” ở trên là, tín dụng tăng trưởng âm suốt nửa đầu năm 2012 và vẫn trong tình trạng đình trệ tới nay, trong khi nhiều ngân hàng bị ứ thừa vốn khả dụng và chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng năm được NHNN giao cho gần như không được sử dụng¹⁹⁰. Những ngân hàng bị bế tắc “đầu ra” trên thị trường tín dụng và cả trên thị trường liên ngân hàng này, buộc phải tìm đến kênh đầu tư trái phiếu chính phủ (TPCP) và các loại giấy tờ có giá (GTCG) ít rủi ro khác.

Đáng lưu ý là hệ thống ngân hàng hiện đang nắm giữ ước tính tới trên 80% tổng lượng TPCP đang lưu hành. Điều này có 3 hàm ý: (1) Chính phủ đã động viên một nguồn tài lực lớn ngay từ hệ thống NHTM, thay vì từ các định chế tài chính khác, các tổ chức kinh tế và dân cư, để đầu tư cho khu vực công, làm nguồn vốn tín dụng dành cho khu vực tư bị thu hẹp;¹⁹¹ (2) NHNN, ở mức độ nhất định và giác độ nhất định, thực chất đã phải tài trợ gián tiếp cho thâm hụt ngân sách nhà nước (thông

¹⁹⁰Kết quả tăng trưởng tín dụng năm 2012 đạt được 8,91% chủ yếu nhờ nhóm “tứ đại” bốn NHTMNN với sự hậu thuẫn của NHNN.

¹⁹¹Cái gọi là “hiệu ứng chèn lấn - crowding out effect”.

qua việc cho vay cầm cố, chiết khấu TPCP v.v... cho các NHTM), góp phần gây lạm phát cao thời gian qua; và (3) hệ thống NHTM đang đánh mất vai trò trung gian tài chính vốn có của mình - tập trung nguồn vốn tạm thời nhàn dỗi và dẫn vốn đó đến các dự án sản xuất kinh doanh hiệu quả. Đây chính là nguy cơ tiềm ẩn, tiếp tục đẩy nền kinh tế chìm sâu hơn trong vòng xoáy bất ổn.

III. GIẢI QUYẾT NỢ XẤU RA SAO?

Trước tiên cần thiết phải khẳng định lại, nợ xấu ngân hàng không còn là câu chuyện của từng ngân hàng riêng lẻ; nó đã trở thành vấn đề của Hệ thống, vấn đề của Quốc gia, vì vậy nhất thiết phải được nhìn nhận, xử lý ở “tầm quốc gia” và cần xử lý một cách kiên quyết, dứt điểm để giảm thiểu phí tổn cho nền kinh tế.

Như đã trình bày ở các phần trước, “khối u” nợ xấu ngân hàng chính là căn nguyên của thực trạng hệ thống ngân hàng và thị trường tiền tệ hiện nay. Cơ chế dẫn tới sự hình thành khối u này suy cùng nằm chính ở những khiếm khuyết trong hoạch định và điều hành kinh tế vĩ mô nhiều năm qua. Đây là hệ lụy tất yếu của những sự yếu kém, sơ hở, lơ là hay buông lỏng quản lý, giám sát của bộ máy nhà nước trong một thời gian dài, bên cạnh nguyên nhân khách quan đến từ môi trường quốc tế bất lợi. Và như vậy, hiển nhiên Chính phủ (đứng sau trước hết là NHNN) chứ không phải ai khác, vì sự an nguy của hệ thống các TCTD, vì sự ổn định và phát triển của nền kinh tế, phải đứng ra chịu trách nhiệm “cắt bỏ khối u ác cũng như ngăn chặn nguy cơ hình thành trở lại khối u mới”. Nguồn tài lực để xử lý nợ xấu trước hết phải là công quỹ quốc gia, trước khi tính đến chuyện quy kết, trừng phạt những tổ chức, cá nhân cụ thể nào đó đã làm vậy, gây ra hậu quả tệ hại như đã đề cập. Bằng chứng thực nghiệm quốc tế cũng như những tiền lệ đã có ở Việt Nam, chứng minh rất rõ điều này.

Công luận đã từng có rất nhiều ý kiến, quan điểm mang tính đa chiều xoay quanh việc xử lý nợ xấu ngân hàng, tập trung vào các khía cạnh như: chi phí thực hết bao nhiêu? lấy từ đâu? cơ chế và phương thức xử lý nợ? kỹ thuật định giá khoản nợ? tổ chức và hoạt động của đơn vị trực tiếp xử

lý nợ xấu ngân hàng? v.v... Tác giả cho rằng: không có phương án nào là hoàn hảo, chỉ có giải pháp “tốt thứ nhì”; nền kinh tế phải chấp nhận trả giá cho những sai lầm, yếu kém, buông lỏng của các cơ quan quản lý hữu trách; càng chần chừ, do dự, né tránh bao nhiêu, cái giá phải trả sẽ lớn bấy nhiêu.¹⁹² Chúng ta buộc phải đối diện với vấn đề gai góc này mà không có sự lựa chọn nào khác, cho dù thấy trước nguy cơ vỡ lở nhiều chuyện “khuất tất” đang còn ẩn giấu, khi tiến hành “phẫu thuật cắt bỏ khối u”.

Cũng đã có rất nhiều giải pháp năng nổ, linh hoạt để xử lý tình trạng nợ xấu ngân hàng được các chuyên gia kinh tế hay các hoạch định chính sách đưa ra thời gian qua, như: (i) buộc chính các NHTM phải chịu trách nhiệm và tích cực, chủ động xử lý nợ xấu của mình đi đôi với các biện pháp cần thiết để hạn chế nợ xấu phát sinh trong tương lai; (ii) Chính phủ hoặc NHNN phối hợp với các bộ ngành liên quan, ban hành các cơ chế chính sách nhằm tháo gỡ khó khăn cho cả phía ngân hàng lẫn khách hàng của NH và thị trường¹⁹³, cũng như có các quy định chặt chẽ hơn nhằm ngăn chặn nguy cơ nợ xấu tái gia tăng; (iii) thành lập Công ty quản lý tài sản Quốc gia (VAMC) để xử lý nợ xấu; v.v... Tương tự như với phần vạch ra căn nguyên sâu sa của thực trạng nợ xấu, Bài viết thay vì tiếp tục đề cập đến các giải pháp xử lý cụ thể và trực diện đang được bàn thảo nhiều, sẽ tập trung vào 5 giải pháp có vẻ hơi “xa đẽ” nhưng được cho là có tính căn cơ, dài hạn¹⁹⁴: (1) thiết lập hạ tầng tài chính vững chắc; (2) xiết chặt lại các quy chế điều tiết; (3) vận hành tối đa thể chế thị trường; (4) tăng cường pháp chế; và (5) giải pháp sau cùng - “giải pháp của các giải pháp”, đề cập đến một khía cạnh sâu xa nhưng hết sức nhạy cảm, thường bị giới tham mưu, tư vấn và hoạch định, thực thi chính sách né tránh, đó chính là vấn đề “con người”.

¹⁹²Giá phải trả ở đây không chỉ là số tiền tuyệt đối phải bỏ ra, mà còn là chi phí cơ hội của số tiền đó và của toàn nền kinh tế. Bên cạnh là sự mất mát có thể có về cán bộ và đặc biệt là sự khủng hoảng lòng tin của thị trường.

¹⁹³Xử lý nợ xấu gắn liền với giải phóng hàng tồn kho và quan trọng nhất là cho thị trường BĐS. Như vậy, để khơi thông dòng tiền đồng thời với dòng luân chuyển hàng hóa trong nền kinh tế, các giải pháp “kích mồi có kiểm soát” được cho là hữu hiệu nhất.

¹⁹⁴Thực ra, theo logic của vấn đề, các giải pháp đề xuất cần tập trung xử lý căn nguyên gây ra nợ xấu như đã chỉ ra trong Phần II. Tuy nhiên, nếu làm vậy, đó phải là những chương trình, dự án cải tổ tầm quốc gia. Thay vì làm thế, bài viết lựa chọn năm khía cạnh liên quan, được cho là mang tính nền tảng, căn cơ, dài hạn để đề xuất thành các giải pháp của bài.

Do khuôn khổ bài viết có hạn, nhóm giải pháp được đề cập mới dừng lại ở mức lựa chọn cách tiếp cận đúng, chỉ ra các “huyệt đạo” và nêu quan điểm xử lý vấn đề. Để các giải pháp như vậy được bàn thảo một cách thấu đáo, đòi hỏi có thêm các nghiên cứu chuyên sâu hơn cho từng vấn đề riêng lẻ, nằm ngoài phạm vi Bài viết này.

(1) Thiết lập hạ tầng tài chính vững chắc

Hạ tầng tài chính bao hàm: các chuẩn mực, quy tắc, quy định về kế toán, kiểm toán, về quản trị doanh nghiệp; các hệ thống thanh toán; khuôn khổ pháp lý điều tiết và giám sát hoạt động của thị trường tài chính nói chung, thị trường tiền tệ nói riêng v.v... nhằm tới mục tiêu hỗ trợ cho hệ thống tài chính hoàn thành tốt vai trò trung gian tài chính của mình, bảo đảm về tốc độ và chi phí chu chuyển vốn, về khả năng truyền tải và phân tán rủi ro tài chính.

Một hạ tầng tài chính vững mạnh rõ ràng là điều kiện tiên đề quan trọng bảo đảm cho các định chế tài chính (quan trọng nhất là các NHTM) hoạt động tốt và các thị trường tài chính (bao gồm thị trường tiền tệ) vận hành trôi chảy. Cũng như thế, các cơ quan điều tiết và giám sát tài chính-ngân hàng mới có môi trường hoạt động cần thiết để phát huy đầy đủ vai trò của mình. Ngược lại, như thành ngữ “dao sắc không bằng chắc kê”, thiếu một hạ tầng tài chính vững chắc, các cơ quan điều tiết và giám sát tài chính-ngân hàng dù cố gắng nhưng có thể vẫn thất bại khi thực thi sứ mệnh của mình. Không ai khác, chính Chính phủ và các cơ quan giúp việc liên quan như NHNN, Bộ Tài chính v.v... phải đảm đương vai trò thiết lập hạ tầng tài chính vững mạnh cho hệ thống TCTD có thể hoạt động an toàn, lành mạnh và hiệu quả.

(2) Xiết chặt các quy chế điều tiết

Vấn đề xiết chặt các quy chế điều tiết để bảo đảm “an toàn hệ thống” sẽ luôn được đặt lên trước hết bất kể khi nào hệ thống ngân hàng phải đối mặt với nguy cơ rủi ro cao, bao gồm cả các mối đe dọa như “hoảng loạn”, “đổ vỡ”, “khủng hoảng”.¹⁹⁵

¹⁹⁵Chu kỳ có tính quy luật “Regulation - Deregulation - Reregulation”.

Nhằm ngăn chặn nguy cơ đổ vỡ hệ thống xuất hiện tầm cuối năm 2011, Chính phủ đã nhanh chóng đưa ra tuyên bố “bảo vệ 100% các khoản tiền gửi của công chúng”. Đây là một phản ứng đúng, kịp thời và tối cần thiết. Tuy nhiên, động thái chính sách “bảo đảm không để bất kỳ một TCTD nào bị đổ vỡ” thì đã đến lúc cần phải được điều chỉnh lại. Có thể “tiền thuế của dân” cuối cùng phải đổ ra để trang trải mọi khoản tiền gửi của công chúng muốn được rút, nhằm tránh không để xảy ra một cuộc hoảng loạn ngân hàng - “hiệu ứng đô-mi-nô”. Nhưng khi thực trạng từng TCTD đã bị phơi bày, những định chế nào đã rơi vào tình trạng mất khả năng thanh toán (insolvent) mà không có khả năng hồi phục (trừ trường hợp “quá lớn không cho vỡ - too big to fail”), cần thiết phải bị “đóng cửa” (những “thây ma - zombie” phải được “chôn” để tránh làm hoại tử các phần còn lành mạnh khác của cơ thể)¹⁹⁶.

Tiếp theo, mọi quy chế điều tiết quan trọng khác, như các quy định về tỉ lệ an toàn hoạt động NH (đặc biệt là hệ số an toàn vốn tối thiểu - CAR), về phân loại nợ và trích lập dự phòng rủi ro, về cho phép lưu hành một sản phẩm, công cụ tài chính mới hay chấp thuận cho mở rộng quy mô, phạm vi, lĩnh vực hoạt động mà mức độ rủi ro của chúng chưa được lượng định đầy đủ và bảo đảm đủ năng lực kiểm soát (tình trạng “quá lớn để quản lý - too big to manage”)¹⁹⁷ v.v... đều cần được xem xét, đánh giá lại một cách nghiêm khắc và phải được xiết chặt hơn mức “bình thường”¹⁹⁸.

(3) Vận hành tối đa thể chế thị trường

“Thế kiềng 3 chân” - quản trị doanh nghiệp tốt; cơ chế kỷ luật thị trường phát huy tác dụng đầy đủ; các cơ quan quản lý, giám sát thị trường tài chính - ngân hàng hoạt động hiệu quả, cần được phát triển một cách cân bằng. Việc quá dựa dẫm vào “tuyến phòng thủ số 1” - Hệ

¹⁹⁶Về mặt học thuật, NHTW chỉ tới cứu trợ các ngân hàng mất thanh khoản (illiquid) nhưng phải còn khả năng thanh toán (solvent). Tuy nhiên, trên thực tế, trong tình thế nguy nan và chưa thể phân biệt rành mạch được hai trạng thái này, đặc biệt ở những quốc gia mà sự phối hợp giữa các cơ quan hữu trách trong mạng lưới an toàn tài chính (safety net) là yếu kém, lỏng lẻo, các NHTW thường buộc phải ra tay bơm thanh khoản cứu trợ trước - “phương sách cho vay cứu cánh cuối cùng - Lender of last resort”.

¹⁹⁷Một lĩnh vực nhạy cảm đang được bàn luận nhiều là hoạt động đầu tư (investment banking).

¹⁹⁸Các bằng chứng thực nghiệm về xử lý khủng hoảng kinh tế - tài chính toàn cầu 2008 cũng như giải quyết cuộc khủng hoảng nợ công châu Âu hiện nay, chứng minh rất rõ điều này.

thống kiểm tra, kiểm soát và kiểm toán nội bộ/hệ thống quản lý rủi ro của từng TCTD (theo nguyên tắc quản trị doanh nghiệp tốt) trong khi năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan điều tiết và giám sát hữu trách còn yếu kém và thường “đi rất sau” thị trường, lại đặt trong bối cảnh “kỷ luật thị trường” chưa phát huy tác dụng thực sự, là một nguyên nhân quan trọng dẫn tới hiện trạng yếu kém của hệ thống TCTD nói chung, nợ xấu nói riêng. Như đã trình bày, sự phát triển quá “nóng” trong một thời gian dài của hệ thống TCTD đối lập với năng lực quản trị điều hành nội bộ các TCTD và đặc biệt là tình trạng quản lý, thanh tra, giám sát yếu kém hoặc chủ quan, sơ hở, thiếu minh bạch, cùng với một thể chế thị trường “nửa vời”, đã dẫn tới sự tích tụ rủi ro hệ thống đủ lớn, tạo nguy cơ đổ vỡ dây chuyền mà chi phí cứu chữa nó sẽ vô cùng lớn.

Rõ ràng, trong khi năng lực quản trị điều hành nội bộ các TCTD lẫn năng lực điều tiết và giám sát ngân hàng của các cơ quan hữu trách chưa thể được cải thiện một sớm một chiều và đòi hỏi cần có nguồn tài lực lớn để đầu tư, cần thiết để cho cơ chế thị trường được vận hành một cách thực sự hơn, đầy đủ hơn. Đây là cách thực tế nhất, nhanh mang lại hiệu quả với chi phí thấp nhất.

(4) Tăng cường pháp chế

Pháp chế, như đã được biết, là một chế độ và trật tự pháp luật trong đó tất cả các chủ thể quản lý và đối tượng bị quản lý đều phải tôn trọng và thực hiện pháp luật một cách nghiêm chỉnh, triệt để và chính xác. Tăng cường pháp chế trong lĩnh vực tiền tệ và hoạt động ngân hàng là việc các cơ quan nhà nước liên quan, bao gồm NHNN và các đối tượng bị quản lý là các TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, tổ chức có hoạt động ngân hàng, mọi tổ chức kinh tế và công dân, đều phải tuân thủ nghiêm các quy định pháp luật về tiền tệ và hoạt động ngân hàng.

Ghi nhận một thực tế là chúng ta đã buông lỏng pháp chế một thời gian dài. Chưa bao giờ hoạt động tiền tệ - ngân hàng lại hỗn loạn, vô tổ chức như những năm vừa qua. Tình trạng “lách luật”, thao túng, lũng đoạn thị trường, hiện tượng gian dối số liệu sổ sách và báo cáo v.v... diễn ra phổ biến. Và cơ quan thanh tra giám sát ngân hàng nhiều lúc đã

tỏ ra “bất lực”, “buông xuôi” hay bị “vô hiệu hóa”¹⁹⁹. Hệ quả là lòng tin của thị trường bị đổ vỡ, đe dọa khủng hoảng ngân hàng²⁰⁰. Thực ra, những yếu kém của hệ thống ngân hàng đã tồn tích một thời gian dài trước đây và tất yếu sẽ “bục” ra khi bối cảnh kinh tế vĩ mô xấu đi, bong bóng tài sản xì vỡ.

(5) Giải quyết vấn đề “con người”

Mọi yếu kém, mọi nguyên nhân suy cùng là ở vấn đề “con người”. Trong khi chúng ta chưa thể “thay được máu” hoặc thiết lập lại cơ chế “lọc máu” hữu hiệu, thì việc “làm loãng máu” hay “cô lập phần máu độc”, cần thiết phải làm ngay. Công khai minh bạch, tăng cường trách nhiệm giải trình, áp dụng tối đa công nghệ thông tin hiện đại trong mọi quy trình tác nghiệp, nhằm hạn chế đến mức thấp nhất rủi ro đạo đức có thể phát sinh, có thể được coi là “*giải pháp của mọi giải pháp*”. Các chủ trương, chính sách, giải pháp dù hay bao nhiêu vẫn có thể bị phi hiệu lực, phi hiệu quả, thậm chí phản tác dụng do lỗi của người thực thi - trình độ, năng lực hạn chế, thái độ hành xử không đúng, đạo đức nghề nghiệp thoái hóa.

IV. THAY CHO LỜI KẾT

Chính phủ đang trong tình thế lưỡng nan để giải quyết các khó khăn ngày càng chồng chất của nền kinh tế, trong đó có vấn đề nợ xấu. Các công cụ điều hành kinh tế vĩ mô chủ yếu là chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa đều đã được vận hành hết công suất, đang hoặc sắp cạn kiệt dư địa hoặc trở nên kém hiệu lực, hiệu quả. Các giải pháp về phía cung cũng đã được hoạch định và bước đầu thực thi nhưng kết quả dự kiến mang lại chắc chắn còn là câu chuyện trong dài hạn.

¹⁹⁹Thống đốc NHNN đã phải thừa nhận như vậy tại Kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XIII. Việc ra tay tái áp đặt trần lãi suất huy động vốn hồi đầu tháng 9/2011 là bước đi đầu tiên của NHNN nhằm khôi phục lại pháp chế trong lĩnh vực tiền tệ và hoạt động ngân hàng.

²⁰⁰Cung cách điều hành của NHNN gần đây đã có sự thay đổi cơ bản: “nói” đi đôi với “làm”; dứt khoát và quyết liệt; chủ động, bài bản và có lộ trình tương đối rõ ràng; có “dự lệnh” trước khi ra “động lệnh” nhằm hạn chế gây “sốc” cho thị trường; tính công khai, minh bạch được cải thiện đáng kể v.v... Những điều này cùng với thành tích giữ được tỉ giá bình ổn suốt từ cuối năm 2011 đến nay, đã giúp củng cố đáng kể lòng tin của công chúng. Đây là tư duy và chủ trương rất đúng, rất đáng trân trọng, cần được kiên định thực hiện, nếu nhà điều hành coi trọng lòng tin thị trường và thực sự muốn khôi phục nó, duy trì nó.

NHNN cũng trong tình cảnh tương tự - phải theo đuổi những mục tiêu xung đột với nhau hay phải thực thi một số nhiệm vụ bất khả thi. Nói một cách ví von cho tình thế này: “Con người ta không thể chạy nhanh bằng một chân”. Vì vậy, thông điệp *“Giải quyết những khó khăn của nền kinh tế Việt Nam nói chung và xử lý nợ xấu nói riêng không chỉ là trách nhiệm của ngành ngân hàng mà là của toàn bộ hệ thống chính trị”* mà NHNN mới phát đi đầu năm nay, cần được thấu hiểu và chia sẻ rộng rãi, làm điều kiện tiền đề để NHNN nói riêng, toàn ngành ngân hàng nói chung, có thể hoàn thành tốt nhiệm vụ được Đảng, Quốc hội và Chính phủ giao.

Cuối cùng, vẫn cần thiết phải khẳng định lại rằng: Trong bối cảnh thể chế kinh tế-chính trị của Việt Nam rất chậm thay đổi, nói đúng hơn là chưa thể thay đổi trong ngắn hạn, ngay cả dù cấu trúc nền kinh tế và mô hình tăng trưởng kinh tế đang tỏ ra lỗi thời; với hiện trạng nền kinh tế thực yếu kém, năng lực điều hành kinh tế vĩ mô bất cập, đang ngày càng bộc lộ nhiều khuyết tật từ khi Việt Nam mở cửa và hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới, chúng ta cần dũng cảm chấp nhận sự tồn tại của một hệ thống ngân hàng “lành mạnh, hoạt động an toàn, hiệu quả” (với mức nợ xấu trong ngưỡng kiểm soát) theo nghĩa tương đối, phù hợp với thời kỳ quá độ chuyển đổi kinh tế của chúng ta. Mọi mục tiêu đặt ra cao hơn mức này đều mang tính huyễn hoặc, khẩu hiệu, sẽ làm phi khả thi hệ thống chính sách và giải pháp thực hiện.

Diễn đạt bằng cách khác, với việc lựa chọn cách tiếp cận “từ từ”, sẽ né tránh được sự đổ vỡ, tuy nhiên chi phí cũng như thời gian cần thiết cho sự phục hồi hẳn cũng sẽ rất “dài dài”.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Maritime Bank - các Báo cáo Triển vọng kinh tế Việt Nam định kỳ.
2. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam - Báo cáo thường niên các năm từ 2004-2010.
3. Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia - Kinh tế Việt Nam giai đoạn 2006-2011 và triển vọng 2012-2015.
4. Ủy ban Kinh tế Quốc hội và UNDP tại Việt nam, tháng 5/2012 - Báo cáo kinh tế vĩ mô Việt Nam năm 2012: “Từ bất ổn vĩ mô đến cơ hội tái cơ cấu nền kinh tế”.
5. Thống đốc NHNN: Có cơ sở để đưa ra 3 gói bơm tiền, 22/2/2013
6. Vũ Quang Việt, 23/1/2013, Khủng hoảng và hệ thống tài chính tín dụng - Phân tích ứng dụng với kinh tế Mỹ và Việt Nam.

NỢ XẤU TỪ CÁC KHU VỰC KINH TẾ THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

NGND.PGS.TS. Tô Ngọc Hưng

Giám đốc Học viện Ngân hàng

DẪN NHẬP

Trong năm 2012 và đầu năm 2013, nợ xấu tiếp tục là tiêu điểm của hoạt động ngân hàng Việt Nam trong quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng. Việc xử lý nợ xấu là rất cần thiết và các biện pháp xử lý nợ xấu hiện nay vẫn đang được xã hội quan tâm. Rõ ràng, muốn xử lý được nợ xấu một cách triệt để thì cần phải hiểu được cơ cấu nợ xấu bởi vì bản chất nợ xấu khác nhau lại cần đến các biện pháp xử lý khác nhau. Nghiên cứu này tập trung vào (1) tổng quan thực trạng nợ xấu hiện nay; (2) đánh giá nợ xấu từ các khu vực kinh tế và phân tích các nguyên nhân; (3) một số khuyến nghị chính sách đối với xử lý nợ xấu từ các khu vực kinh tế.

I. TÌNH HÌNH NỢ XẤU CỦA HỆ THỐNG NHTM 2012 VÀ 2 THÁNG ĐẦU NĂM 2013

Nợ xấu của toàn hệ thống ngân hàng được tích tụ từ nhiều năm trước, gia tăng rất nhanh và bộc lộ rõ nét nhất trong năm 2012 cả về con số tương đối và tuyệt đối. Mặc dù theo báo cáo mới đây của Ngân hàng Nhà nước (NHNN), con số này đã giảm từ mức 8,82% vào cuối tháng 9/2012 xuống còn 6% vào tháng 2/2013. Mức giảm này được NHNN đánh giá là do các NHTM đã tăng cường trích lập dự phòng rủi ro theo quy định, thu hồi và xử lý nợ xấu. Tuy vậy, con số này vẫn được xem là cao bởi vì theo ước tính thì nó chiếm khoảng gần 6%GDP và vẫn có nguy cơ gia tăng. Hơn nữa, trong vòng 5 tháng, tỷ lệ nợ xấu đã giảm rất nhanh như công bố cũng là vấn đề cần xem xét.

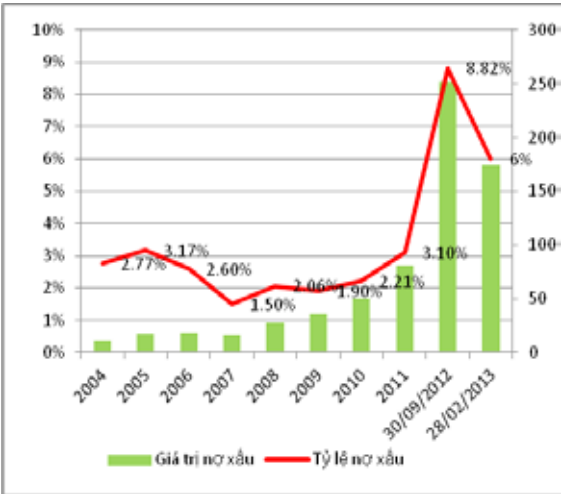
Thứ nhất, theo Thông tư 02/2013/TT-NHNN về phân loại nợ, trích lập và sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro tín dụng, rất nhiều khoản trước đây không phải là nợ xấu sẽ được tính vào nợ xấu. Ví dụ, “nợ được bảo đảm bằng cổ phiếu của chính tổ chức tín dụng (TCTD) hoặc công ty con của TCTD hoặc tiền vay được sử dụng để góp vốn vào một tổ chức tín dụng khác” được xếp vào nợ xấu nhóm 3” v.v... Việc đưa ra tiêu chuẩn mới về phân loại nợ xấu để từng bước áp dụng thông lệ quốc tế sẽ làm cho tổng giá trị nợ xấu cao hơn so với cách phân loại trước đây.

Thứ hai, theo đánh giá của NHNN, việc nợ xấu giảm chủ yếu do NHTM tăng cường “trích lập” dự phòng là chưa hoàn toàn chính xác. Trích lập dự phòng của ngân hàng chỉ là một nghiệp vụ của công tác kế toán theo nguyên tắc thận trọng. Chỉ khi ngân hàng dùng dự phòng rủi ro để xóa nợ thì nợ xấu mới thực sự được xóa khỏi bảng cân đối của ngân hàng, khi đó giá trị nợ xấu mới giảm.

Thứ ba, giả sử các ngân hàng sử dụng dự phòng rủi ro để xóa nợ xấu thì để nợ xấu giảm đi hơn 2% trong tình hình dư nợ tín dụng giảm so với cuối năm 2012 và với cách phân loại nợ mới theo thông tư 02/2013, cần đến con số trích lập dự phòng trên 80.000 tỷ đồng.²⁰¹ Trong khi đó cũng theo NHNN, dự phòng rủi ro mà các ngân hàng đã trích đến tháng 2/2013 mới chỉ khoảng 78.000 tỷ đồng. Như vậy, các ngân hàng phải dùng ít nhất toàn bộ số dự phòng đã trích này để xử lý nợ xấu.

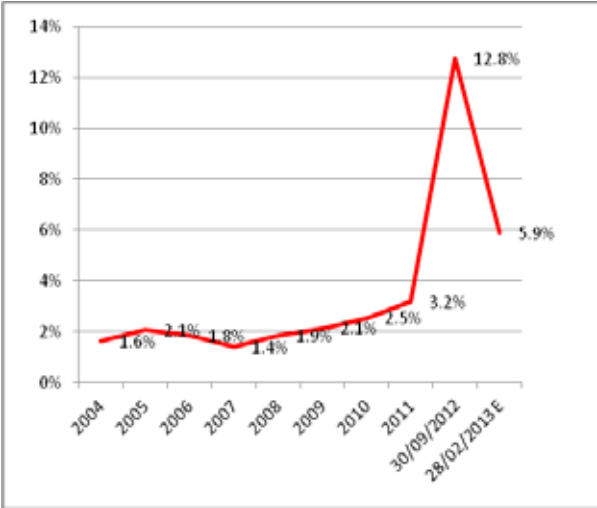
²⁰¹Theo NHNN, tính đến tháng 9/ 2012, tỷ lệ nợ xấu 8,82%, dư nợ tín dụng là 2.915.596 nghìn tỷ đồng, do đó giá trị nợ xấu là 257.000 tỷ đồng. Đến tháng 2/2013, tỷ lệ nợ xấu là 6%, giá trị nợ xấu khoảng 174.000 tỷ đồng. Như vậy sau 5 tháng, giá trị nợ xấu giảm khoảng 83.000 tỷ đồng (257.000 - 174.000 tỷ đồng).

Hình 1. Giá trị nợ xấu (1.000 tỷ đồng) và tỷ lệ nợ xấu toàn hệ thống giai đoạn 2004-2/2013



Nguồn: NHNN, tính toán của tác giả.

Hình 2. Tỷ lệ Nợ xấu/GDP giai đoạn 2004 - 9/2012

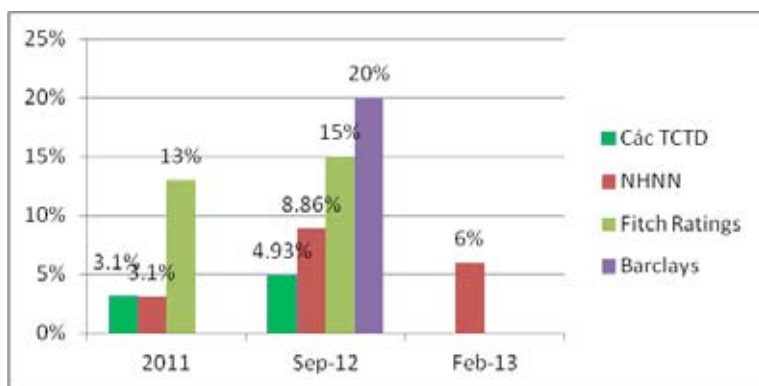


Nguồn: NHNN, tính toán của tác giả.

Bên cạnh đó, việc đánh giá con số nợ xấu của hệ thống NHTM Việt Nam vẫn chưa có sự thống nhất. Nợ xấu thực ra là vấn đề bình thường trong hoạt động ngân hàng. Tuy nhiên, quy mô nợ xấu cần được xác

định chính xác để từ đó áp dụng biện pháp xử lý phù hợp. Nợ xấu của hệ thống ngân hàng Việt Nam có xu hướng tăng bắt đầu từ năm 2007 và đặc biệt được quan tâm chú ý từ cuối năm 2011 vì tốc độ tăng rất nhanh. Theo số liệu chính thức của NHNN, tính tới thời điểm 30/9/2012 nợ xấu toàn ngành ở mức 8,82% tổng dư nợ tín dụng (2.915.596 nghìn tỷ đồng) tương đương 257.164 tỷ đồng, cao hơn nhiều con số báo cáo của các TCTD là 4,93%. Gần đây nhất cơ quan này thông báo tỷ lệ nợ xấu giảm còn 6% tính đến cuối tháng 2/2013. Tuy vậy, theo các chuyên gia phân tích của Fitch Ratings, con số này vào 9/2012 khoảng 15%. Trong khi đó, theo một báo cáo trên tờ Wall Street Journal tháng 9/2012, Barclays, tập đoàn ngân hàng lớn của nước Anh, cho rằng tỷ lệ nợ xấu của Việt Nam đã lên tới 20%. Ngay sau đó trái phiếu phát hành bằng nội tệ và ngoại tệ của Việt Nam đã bị Moody's hạ bậc tín nhiệm từ B1 xuống mức B2 do liên quan đến các vấn đề về nợ xấu.

Hình 3. Tỷ lệ nợ xấu theo đánh giá của các tổ chức



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Về nguyên nhân của nợ xấu đã được nhiều nghiên cứu chỉ ra. Tuy nhiên, cần phải nhấn mạnh lại rằng nợ xấu không phải mới phát sinh mà thực chất đã được tích tụ từ nhiều năm trước đây và khi tình hình kinh doanh xấu đi thì tình trạng nợ xấu mới thể hiện rõ nét. Có thể kể ra một số nguyên nhân chính như: chu kỳ tín dụng tăng trưởng nóng trong thời gian dài với sự cho vay ồ ạt, dễ dãi và thiếu thận trọng của các NHTM; năng lực thanh tra, giám sát của NHNN trong một thời gian dài còn hạn

chế; môi trường kinh doanh xấu đi làm suy giảm chất lượng tín dụng; các doanh nghiệp Việt Nam phụ thuộc nhiều vào các khoản tín dụng từ hệ thống ngân hàng... Nhìn rộng ra thì nợ xấu của hệ thống ngân hàng Việt Nam tăng cao phản ánh mô hình tăng trưởng không hợp lý và kém hiệu quả. Khi mà tăng trưởng kinh tế chủ yếu dựa vào vốn trong khi quản lý không theo kịp thì hiệu quả của đồng vốn vay sẽ suy giảm, nhất là khi đồng vốn đó lại được vay một cách ồ ạt và dễ dãi.

II. THỰC TRẠNG NỢ XẤU TỪ CÁC KHU VỰC KINH TẾ VÀ NGUYÊN NHÂN

Cơ cấu nợ xấu cũng là một vấn đề đáng quan tâm nhưng cũng không có một thống kê chính thức nào cho việc này.

1. Cơ cấu nợ xấu theo khu vực sở hữu

Hiện dư nợ của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đang chiếm tới 60% tín dụng của các ngân hàng và TCTD trong khi đó nợ xấu của khu vực này rất lớn chiếm khoảng 70% nợ xấu của toàn hệ thống. Các tập đoàn kinh tế, tổng công ty chiếm 53% số nợ xấu. Có thể kể một số nguyên nhân chính khiến tỷ trọng nợ xấu của DNNN lớn hơn rất nhiều doanh nghiệp khu vực khác như:

Một là, khu vực này được hưởng những ưu đãi về tín dụng nên các DNNN có xu hướng sử dụng đòn bẩy tài chính nhiều hơn các DN khu vực khác. Tuy tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu của DNNN có xu hướng giảm trong những năm gần đây nhưng vẫn ở mức 2,52 lần vào năm 2009, cao hơn nhiều so với mức 1,78 lần của khu vực tư nhân và 1,39 lần của khu vực vốn FDI. Các DNNN trung ương thậm chí có tỷ lệ này cao hơn, lên tới 3,53 lần.

Hai là, sở hữu chéo, đầu tư ngoài ngành của các ngân hàng và các tập đoàn kinh tế diễn ra phổ biến đã dẫn tới các khoản cho vay thiếu kiểm soát, đầu tư lòng vòng đã gây hậu quả tổn thất nghiêm trọng. Theo một ấn phẩm do Dự án của Ủy ban Kinh tế xuất bản, sở hữu ngân hàng cổ phần bởi các tập đoàn, tổng công ty nhà nước được phân loại là một trong 6 nhóm sở hữu chéo liên quan tới hệ thống các TCTD hiện nay. Đây là một trong số các nhóm sở hữu chéo đang tạo ra những hệ lụy

tác động trực tiếp đến tính ổn định và lành mạnh của cả hệ thống ngân hàng, cụ thể làm gia tăng việc cho vay thiếu kiểm soát. Có thể lý giải đơn giản điều này như sau: Đối với các doanh nghiệp là cổ đông lớn của ngân hàng, sở hữu chéo cho phép một doanh nghiệp có tỷ lệ cổ phần lớn trong các NHTM có thể gây áp lực (một cách hợp pháp như qua bỏ phiếu trong hội đồng quản trị với vị thế cổ đông chiến lược) để ngân hàng này cấp vốn đầu tư vào những dự án không đủ tiêu chuẩn của doanh nghiệp. Mặc dù theo quy định thì các ngân hàng không được cho các cổ đông của mình vay vốn, nhưng các ngân hàng có thể lách quy định này bằng cách cho các công ty con của các doanh nghiệp vay vốn. Mặt khác, không loại trừ trường hợp lãnh đạo của ngân hàng chi phối lạm dụng quyền lực buộc ngân hàng mà mình có thể chi phối cấp tín dụng để phục vụ lợi ích cá nhân.

Ba là, áp lực cấp tín dụng cho DNNN từ các NHTM có vốn nhà nước chi phối cao. Cho đến nay, NHTM Nhà nước vẫn là người cho vay lớn nhất đối với DNNN vì các lý do khác nhau. Một là, chúng có mối quan hệ truyền thống vì cùng thuộc quyền sở hữu nhà nước cho nên việc nhà nước hỗ trợ DNNN thông qua NHTM nhà nước là tất yếu. Thứ hai, nhu cầu vay của DNNN thường rất lớn (ví dụ: các dự án trọng điểm quốc gia) trong khi chỉ NHTM nhà nước mới đủ nguồn lực để cho vay. Điều này lâu dần đã dẫn đến “mối quan hệ thân thiết” giữa NHTM nhà nước và DNNN hay nói cụ thể là “sự ưu ái” trong việc cấp tín dụng của NHTM nhà nước cho DNNN. Do vậy, nhiều dự án kém hiệu quả cũng như một số DNNN hoạt động yếu kém vẫn được vay vốn. Bên cạnh đó thì việc sử dụng nguồn vốn không được kiểm soát một cách chặt chẽ nên gây tham ô, lãng phí lớn nguồn vốn vay. Trong bối cảnh chu kỳ kinh tế biến động bất thường, hậu quả tất yếu là nhiều doanh nghiệp, dự án không đủ khả năng để trả nợ góp phần gia tăng nợ xấu trong khu vực này.

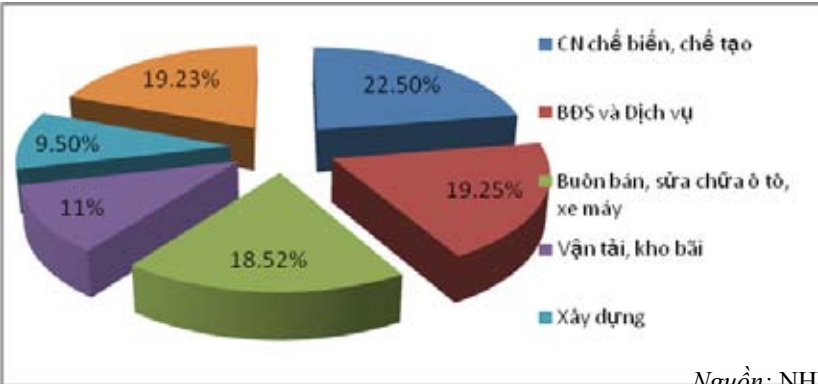
2. Cơ cấu nợ xấu theo ngành:

Theo một ấn phẩm do Dự án của Ủy ban Kinh tế xuất bản, tính đến 30/9/2012, nợ xấu ngành công nghiệp chế biến, chế tạo chiếm tỷ trọng cao nhất với khoảng 22% với tỷ trọng dư nợ tín dụng là 29%, theo sau là lĩnh vực bất động sản (BDS) và hoạt động dịch vụ chiếm khoảng

19% nợ xấu, còn đối với lĩnh vực buôn bán, sửa chữa ô tô xe máy nợ xấu chiếm trên 18%. Hiện nay vấn đề nợ xấu và giải quyết nợ xấu trong lĩnh vực bất động sản đang nhận được sự quan tâm đặc biệt, do dư nợ tín dụng liên quan đến bất động sản, kinh doanh bất động sản, vay đầu tư sản xuất kinh doanh và thế chấp bằng bất động sản... chiếm một tỷ trọng đáng kể trong tổng dư nợ.

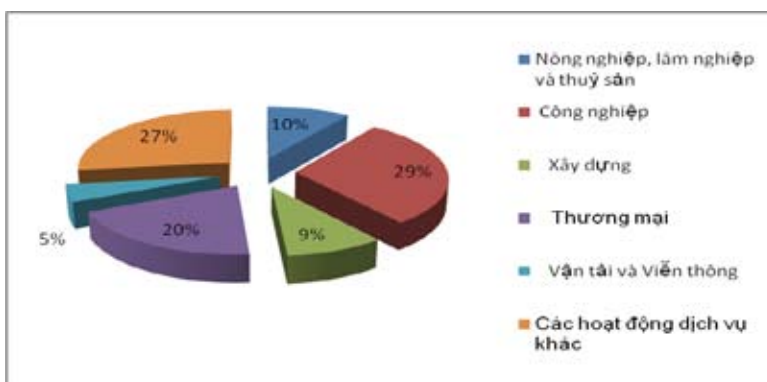
Mặc dù dư nợ tín dụng lĩnh vực BĐS giảm mạnh từ 273.842 tỷ đồng tức 29,40% (năm 2010) xuống 193.345 tỷ đồng (năm 2011), chiếm 7,78% trong tổng dư nợ, và đến tháng 11/2012 tăng 3,6% so với cuối năm 2011. Tuy nhiên nợ xấu trong lĩnh vực này lại tăng mạnh từ 1,49% (năm 2010) lên 3,50% (năm 2011) và đến năm 2012 là 13,5%. Tuy nhiên những con số này được cho là chưa thực sự phản ánh đúng thực tế bởi rất nhiều khả năng để tránh sự kiểm soát của cơ quan quản lý cũng như có lợi hơn trong việc tính toán tỷ lệ an toàn vốn (CAR), tỷ lệ nợ xấu và nhằm giảm dư nợ cho vay phi sản xuất (dưới 16%) theo quy định, một số TCTD đã cơ cấu lại các khoản nợ cho vay BĐS sang các hình thức khác như mua trái phiếu doanh nghiệp, ủy thác đầu tư, ký quỹ, đặt cọc, các khoản phải thu khác bên ngoài v.v... Qua khảo sát của Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia, tỷ lệ dư nợ cho vay/đầu tư vào BĐS thực tế cao hơn số báo cáo và nợ xấu BĐS rất lớn. Năm 2011, dư nợ BĐS điều chỉnh cao gấp 1,8 lần số liệu báo cáo, và tỷ lệ nợ xấu BĐS điều chỉnh cao gấp 8,4 lần số liệu báo cáo.

Hình 4. Cơ cấu nợ xấu theo ngành tại 30/9/2012



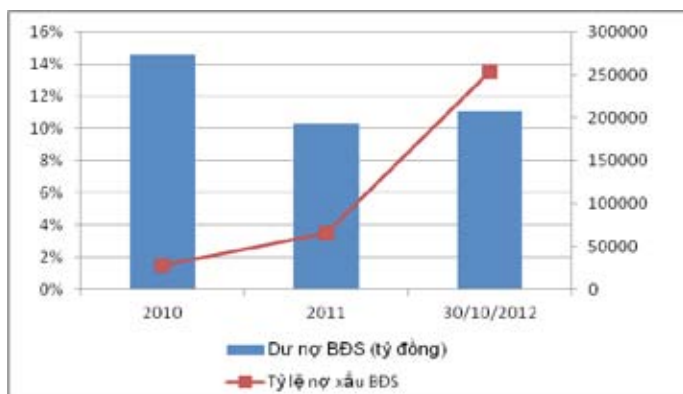
Nguồn: NHNN.

Hình 5. Cơ cấu dư nợ tín dụng phân theo ngành (tháng 11/2012)



Nguồn: NHNN.

Hình 6. Dư nợ và nợ xấu cho vay BĐS



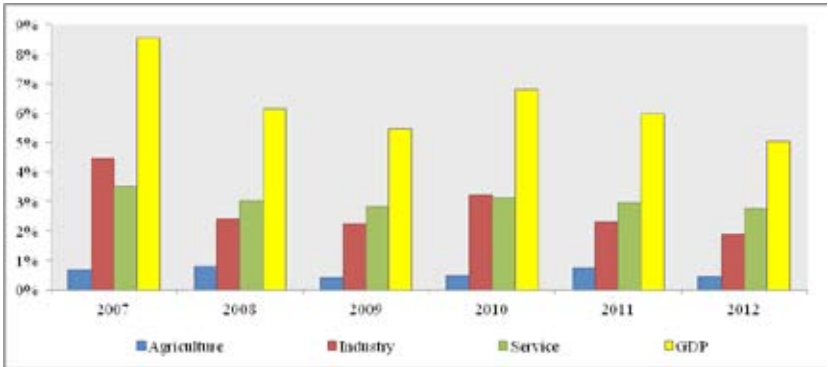
Nguồn: NHNN, UBGSTCQG.

Nguyên nhân của nợ xấu trong lĩnh vực BĐS bao gồm cả yếu tố vĩ mô và vi mô. Nguyên nhân mang tính vĩ mô gồm:

Thứ nhất, nền kinh tế Việt Nam đã phát triển không bền vững và trở nên dễ bị tổn thương trước những cú sốc cả trong và ngoài nước sau khi hội nhập nền kinh tế thế giới. Với mức tăng trưởng kinh tế cao và mức thu nhập tăng nhanh, nhiều cá nhân đã ồ ạt vay các TCTD để đầu tư vào thị trường BĐS. Mục đích bao gồm cả phục vụ sinh hoạt và đặc biệt là mục đích đầu cơ chiếm tỷ trọng rất lớn. Tuy nhiên, chất lượng tín dụng ngày càng suy giảm mạnh mà chủ yếu là do sự yếu kém nội tại của

nền kinh tế sau một thời gian phát triển quá nóng. Còn khu vực công nghiệp, động lực chính cho sự tăng trưởng cao trong giai đoạn trước đó, đã phát triển chậm lại và được thay thế bằng khu vực dịch vụ (hình 7). Tốc độ tăng trưởng giảm dần, lạm phát biến động khó lường và có khả năng tăng cao, thêm vào đó ngân sách bị thâm hụt liên tục trong nhiều năm. Điều này đã dẫn đến mức độ nợ công tăng cao; nhu cầu trong nước và xuất khẩu giảm; hàng tồn kho tăng nhanh... Bên cạnh đó, lãi suất và chi phí đầu vào cao, sử dụng vốn kém hiệu quả, trình độ quản lý thấp dẫn đến nhiều doanh nghiệp phá sản, sản xuất thu hẹp và tỷ lệ thất nghiệp tăng cao. Tăng trưởng kinh tế của Việt Nam năm 2012 chỉ đạt 5,03%, mức thấp nhất kể từ năm 1999. Suy thoái kinh tế đã làm giảm thu nhập đáng kể của người dân, ảnh hưởng đến khả năng tiếp tục đầu tư vào thị trường bất động sản. Điều này, đến lượt nó, ảnh hưởng tiêu cực đến khả năng trả nợ, từ đó nợ quá hạn và nợ xấu xảy ra là không thể tránh khỏi.

Hình 7. Đóng góp của từng ngành vào tăng trưởng GDP của Việt Nam.



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Thứ hai, chính sách tiền tệ nới lỏng trong một thời gian dài. Từ 2006 đến 2010, tín dụng là nguồn chính để tài trợ cho đầu tư của nền kinh tế, nhưng một phần lớn tín dụng tập trung vào các lĩnh vực phi sản xuất bao gồm cả thị trường BĐS, làm suy giảm chất lượng tín dụng và dẫn đến lạm phát cao. Lạm phát tăng mạnh đã làm xói mòn sức mua của người tiêu dùng, người dân thắt chặt chi tiêu dẫn đến cầu nội địa suy giảm mạnh. Cùng với đó, tác động của cuộc suy thoái kinh tế toàn cầu

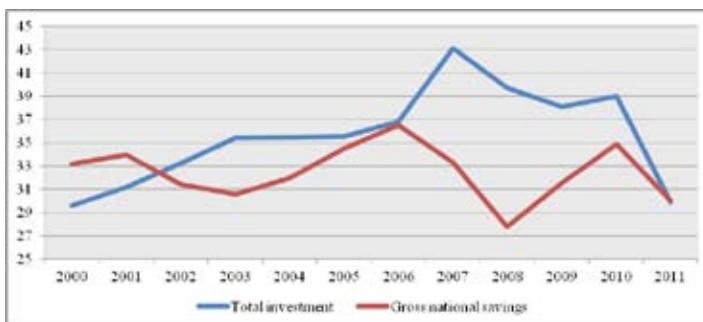
cũng khiến cầu nước ngoài suy giảm. Tổng cầu giảm khiến lượng hàng tồn kho của các doanh nghiệp ngày càng tăng cao, doanh nghiệp không tiêu thụ được hàng hóa, không quay vòng được vốn, ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động sản xuất kinh doanh, khiến nhiều doanh nghiệp lâm vào tình trạng ngừng hoạt động, thậm chí phá sản, giải thể. Ngoài ra, lạm phát biến động bất thường và mạnh làm cho môi trường kinh doanh trở nên bất định hơn, gây ảnh hưởng xấu đến kết quả tài chính và khả năng trả nợ ngân hàng của doanh nghiệp.

Thêm vào đó, thị trường BĐS trầm lắng cũng là một nguyên nhân chính gây ra nợ xấu BĐS tăng cao. Bản tin kinh tế vĩ mô do Dự án của Ủy Ban Kinh tế xuất bản mới đây đã khẳng định “lĩnh vực BĐS là biểu hiện rõ nét nhất của nền kinh tế bong bóng được tạo ra do chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ được nới lỏng kéo dài, dẫn đến đầu cơ tài sản diễn ra trên diện rộng trong toàn bộ nền kinh tế ở cả khu vực doanh nghiệp cũng như người dân”. Những năm trước đây khi dòng vốn ngoại đổ vào lớn cũng như tín dụng khá dễ dãi, thị trường BĐS của Việt Nam có bước phát triển khá nóng. Tuy nhiên do tác động khủng hoảng tài chính cùng với chính sách hạn chế tín dụng cho các lĩnh vực phi sản xuất, các dòng vốn chảy vào lĩnh vực bất động sản (bao gồm cả tín dụng bất động sản và FDI) đều suy giảm mạnh khiến giao dịch trên thị trường này khá ít ỏi bất chấp giá mặt hàng này đã giảm tương đối mạnh, số lượng hàng tồn bất động sản ngày càng lớn. Nhiều dự án bị tạm ngưng do thiếu vốn, thị trường ảm đạm kéo dài khiến nhiều doanh nghiệp BĐS rơi vào tình trạng thua lỗ, không có tiền trả nợ ngân hàng, dẫn đến nguy cơ nợ bất động sản trở thành nợ xấu.

Thứ ba, lãi suất cao do mất cân đối giữa tiết kiệm và đầu tư (hình 8). Tỷ lệ tiết kiệm của nền kinh tế đã giảm từ năm 2008 bởi vì tốc độ tăng trưởng chi tiêu bình quân nhanh hơn so với tốc độ tăng trưởng thu nhập trung bình. Sự mất cân đối giữa tiết kiệm và đầu tư liên tục tăng đã gây áp lực lên lãi suất của nền kinh tế. Thêm nữa việc lãi suất tăng cũng là do sự mất cân bằng trong cơ cấu vốn của nền kinh tế nói chung và của hệ thống các tổ chức tín dụng nói riêng.

Nguồn vốn huy động của hệ thống TCTD chủ yếu là tiền gửi dưới 12 tháng, hoặc thậm chí chủ yếu là từ 3 đến 6 tháng. Khó khăn trong việc huy động vốn khiến các ngân hàng cạnh tranh về lãi suất để thu hút tiền gửi, do đó, đẩy lãi suất cao hơn so với mục tiêu của NHNN. Lãi suất cho vay BĐS đã tăng rất cao thậm chí có thời kỳ lên tới 25% đến 30% do không bị quy định trần lãi suất như đối với các khoản vay cho các mục đích sản xuất, kinh doanh. Điều này có tác động tiêu cực đến khả năng trả lãi của khách hàng.

Hình 8. Tỷ lệ đầu tư và tiết kiệm (%GDP)



Nguồn: IMF, World Economic Outlook.

Ngoài ra, còn phải kể đến thực trạng nhiều doanh nghiệp vay ngắn hạn ngân hàng để tiến hành đầu tư vào các lĩnh vực có mức độ rủi ro cao như BĐS. Nguồn cung tín dụng trung và dài hạn chiếm tỷ lệ thấp, trong khi lãi suất cho vay ngắn hạn luôn biến động mạnh và có xu hướng tăng cao, nên khi ngân hàng xiết cho vay thì sẽ tác động đến nhu cầu đầu tư vào BĐS của doanh nghiệp và công chúng, đến khả năng đáp ứng tiến độ của chủ đầu tư và nhà thầu và kết quả tất yếu ảnh hưởng tiêu cực đến khả năng trả nợ vay của doanh nghiệp. Khi thị trường BĐS lâm vào tình trạng đóng băng, thanh khoản sụt giảm thì doanh nghiệp không thể bán được bất động sản để trả nợ ngân hàng trong khi những khó khăn trong hoạt động kinh doanh chính khiến cho luồng tiền từ hoạt động sản xuất kinh doanh không đủ để chi trả nợ.

Các nguyên nhân vì mô bắt nguồn từ chính thị trường BĐS và hệ thống ngân hàng, bao gồm:

Thứ nhất, sau một thời gian phát triển quá nóng thị trường BĐS bộc lộ nhiều yếu kém. Đó là thiếu kế hoạch phát triển toàn diện, sự bền vững và ổn định, và sự quản lý giao dịch BĐS. Việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và kế hoạch phát triển đô thị, quy hoạch sử dụng đất, dù đã được Chính phủ phê duyệt, nhưng không đầy đủ, không phù hợp và không hiệu quả. Tình trạng đầu cơ, mua bán “ngầm”, trốn lậu thuế còn khá phổ biến ở nhiều địa phương, đặc biệt là tại các đô thị lớn dẫn tới sự hoạt động của thị trường BĐS thiếu bền vững và ổn định. Thị trường phát triển chưa đảm bảo sự cân đối dẫn tới sự mất cân bằng cung và cầu khi mà các sản phẩm cao cấp và trung cấp dư thừa nhưng thị trường lại thiếu các sản phẩm dành cho các đối tượng có mức thu nhập thấp.

Thứ hai, thị trường BĐS tại Việt Nam thiếu minh bạch, chủ yếu phụ thuộc vào bên bán ở hầu như trong tất cả các khâu hoạt động của thị trường từ hoạt động đầu tư, tạo lập đến hoạt động giao dịch mua bán chuyển nhượng, cho thuê BĐS. Mặc dù Luật kinh doanh BĐS đã quy định tất cả các giao dịch BĐS đều phải được thực hiện qua sàn giao dịch nhưng thực tế vẫn còn rất nhiều giao dịch BĐS không qua sàn. Cơ sở dữ liệu thông tin trong lĩnh vực nhà ở và thị trường BĐS của các cơ quan không được liên kết và không phù hợp với nhau. Điều này làm cho thị trường trở nên méo mó, dẫn đến đầu tư theo tâm lý đám đông và thiếu chuyên nghiệp. Thông tin thiếu minh bạch khiến các nhà đầu tư ồ ạt vay ngân hàng để đầu tư vào BĐS nhưng đánh giá không chính xác của các sản phẩm đầu tư, dẫn đến nguy cơ mất mát, mất khả năng trả nợ ngân hàng.

Thứ ba, trong bối cảnh cạnh tranh khốc liệt trong thị trường tín dụng, các ngân hàng sẵn sàng chấp nhận rủi ro cao hơn để tăng thị phần, mở rộng tài sản, tăng lợi nhuận thông qua việc cho vay và đầu tư vào tài sản rủi ro cao như BĐS. Tín dụng tập trung quá nhiều vào thị trường BĐS đã ảnh hưởng tới sự an toàn của hệ thống ngân hàng. Theo báo cáo của TCTD, các khoản vay BĐS vào cuối 9/2011 là 203.600 nghìn tỷ đồng (giảm 13,46% so với năm 2010), tương đương với 8,15% tổng

đư nợ cho vay. Nếu tính cả các khoản vay được bảo đảm bằng BĐS, dư nợ cho vay liên quan tới BĐS là 1.331.032 tỷ đồng, tương đương 53,3% tổng dư nợ. Tỷ lệ cho vay liên quan tới BĐS cao trong khi chất lượng tín dụng thấp do thị trường BĐS suy giảm đã dẫn đến nguy cơ rủi ro cao đối với các tổ chức tín dụng. Nhiều tổ chức tín dụng tại Việt Nam đã được chấp nhận cho vay “dưới chuẩn”. Số tiền vay được cấp dựa trên giá trị của tài sản bảo đảm (thường là nhà, đất) với kỳ hạn ngắn. Ở thời điểm thị trường BĐS đang lên, các TCTD đánh giá quá cao giá trị BĐS trong khi khách hàng vay tin rằng họ có thể bán các khoản đầu tư BĐS với mức giá cao và đạt được lợi tức hấp dẫn. Điều này không tránh khỏi dẫn đến số tiền trả nợ rất cao cho từng kỳ trả nợ (hàng tháng hoặc hàng quý), khá lớn so với tổng thu nhập của khách hàng. Khi thị trường đi xuống vào đầu những năm 2011, cả hai bên đã phải trả giá đắt cho các khoản đầu tư này. Các khách hàng không thể trả gốc và lãi, trong khi không dễ dàng bán BĐS. Tất nhiên nợ quá hạn xuất hiện trên bảng cân đối kế toán của TCTD là điều dễ hiểu.

Từ những phân tích nguyên nhân như trên, rõ ràng biện pháp xử lý nợ xấu liên quan tới BĐS trở thành tiêu điểm của sự quan tâm hiện nay. Bởi vì nợ xấu BĐS không những kéo theo sự trì trệ của hai ngành quan trọng đối với việc làm và an sinh xã hội là xây dựng và vật liệu xây dựng mà còn ảnh hưởng tiêu cực tới các ngành công nghiệp khác. Khi ngành công nghiệp phải đối mặt với những khó khăn, sự ổn định và hiệu quả hoạt động của các TCTD nhanh chóng bị suy giảm, đồng thời hàng tồn kho càng tăng cao. Đến lượt nó điều này lại khiến cho việc tiếp cận tín dụng của doanh nghiệp khó khăn, tạo nên một vòng luẩn quẩn.

Một đặc điểm đáng lưu ý nữa về cơ cấu nợ xấu, đó là theo thống kê của Bộ Tài chính, các địa phương có công trình xây dựng cơ bản hiện đang nợ các doanh nghiệp liên quan đến dự án khoảng 90.000 tỷ đồng. Như vậy, khối nợ đọng này là từ vốn ngân sách, chẳng hạn như nợ của ngân sách với các doanh nghiệp ứng vốn từ ngân hàng để thi công các công trình cho các địa phương nhưng không được thanh toán. Đây là khoản nợ xấu phải thuộc trách nhiệm các địa phương xử lý, chứ không

thể là các ngân hàng. Tuy nhiên, việc xử lý khoản nợ đọng này của các địa phương dường như không hề dễ dàng. Nếu như các địa phương tăng cường bán tài sản như đất đai, khoáng sản, các công trình tiện ích để tạo nguồn xử lý nợ tồn đọng thì điều này cũng không dễ thực hiện, bởi việc thị trường bất động sản đóng băng, hoạt động sản xuất của nền kinh tế chưa phục hồi sẽ kéo theo các khoản thu của các địa phương giảm sút. Ngoài ra, còn một cách khác là các địa phương có thể đi vay để trả nợ nhưng điều này khó khả thi vì địa phương lại không có đủ uy tín để phát hành trái phiếu lấy tiền trả nợ. Vì vậy trong trường hợp này, cuối cùng Chính phủ sẽ phải là người can thiệp để xử lý bằng NSNN. Tuy nhiên, giống như các địa phương, ngân sách nhà nước cũng đang lâm vào tình trạng thâm hụt đáng báo động, cho nên biện pháp xử lý số nợ này là vấn đề đáng quan tâm.

III. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI XỬ LÝ NỢ XẤU TỪ CÁC KHU VỰC KINH TẾ

Bên cạnh các giải pháp xử lý nợ xấu mà Chính phủ đã triển khai, nghiên cứu này tập trung đề xuất một số khuyến nghị trong việc xử lý nợ xấu liên quan tới các khu vực và ngành có nợ xấu cao:

1. Liên quan tới lĩnh vực BĐS

Đồng tình với một số khuyến nghị để giải quyết nợ xấu trong lĩnh vực BĐS, đó là: Không dùng ngân sách nhà nước giải cứu doanh nghiệp kinh doanh BĐS trung và cao cấp để buộc các doanh nghiệp hạ giá thành và tạo thanh khoản cho thị trường; hỗ trợ doanh nghiệp xây dựng xã hội và nhà ở thương mại giá thấp; Chính phủ cần tính tới việc đánh thuế tài sản nhằm ngăn chặn tình trạng đầu cơ BĐS.

Ngoài ra, NHNN cần tiếp tục duy trì chính sách tiền tệ chặt chẽ và thận trọng nhằm mục tiêu bình ổn lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô bởi vì việc bơm tiền và nới rộng tín dụng gây áp lực lạm phát. Đồng thời việc bơm tiền vào BĐS sẽ lại tạo ra bong bóng BĐS. Điều này sẽ khó đưa nền kinh tế về trạng thái cân bằng và nguy cơ nợ xấu sẽ lại tăng cao.

Đồng thời, nên thực hiện chuyển đổi mục đích sử dụng bất động sản. Thay vì bán đất và nhà ở chuyển sang cho thuê đối với người có

thu nhập thấp; hoặc cho thuê dài hạn và khi kết thúc hợp đồng thuê bên thuê có thể mua lại.

2. Liên quan tới khu vực DNNN

Với tỷ trọng nợ xấu cao như vậy, việc tìm kiếm giải pháp xử lý nợ xấu của DNNN trở thành mấu chốt. Tuy nhiên, nợ xấu tại khu vực DNNN lại rất khó giải quyết. Khác với các doanh nghiệp tư nhân, có thể dễ dàng bán tài sản hoặc nhượng cổ phần cho các doanh nghiệp khác để có tiền trả nợ ngân hàng nhằm tránh phá sản, các DNNN rất khó có thể bán tài sản hoặc cổ phần nhà nước trong giai đoạn kinh tế suy thoái. Các khoản nợ mà các DNNN vay thường phải trông đợi vào sự hỗ trợ của ngân sách nhà nước dưới các hình thức xóa nợ, khoan nợ, chuyển nợ hay bổ sung vốn. Chính vì vậy, thực hiện tái cơ cấu DNNN, mà trọng tâm là tái cơ cấu tài chính doanh nghiệp hiện nay đang tiến hành theo đề án mà Chính phủ đã phê duyệt, nhằm nâng cao năng lực của các DNNN được coi là giải pháp tích cực. Xử lý nợ xấu, tái cơ cấu các TCTD, các ngân hàng phải đi đôi với việc tiến hành tái cơ cấu DNNN.

3. Liên quan tới nợ tồn đọng xây dựng cơ bản

Để giải quyết nợ xấu của cả hệ thống ngân hàng, cần nỗ lực của toàn hệ thống chính trị chứ không thể chỉ dựa chủ yếu vào ngành ngân hàng. Đặc biệt, việc phối hợp hiệu quả chính sách tài khóa và tiền tệ cần được coi như một trọng tâm trong năm 2013. Với tình hình Ngân sách nhà nước khá khó khăn trong năm 2013, thì việc xử lý 90.000 tỷ đồng nợ xấu từ xây dựng cơ bản của địa phương là khó khả thi. Chính vì vậy, Bộ Tài chính cần có chính sách và giải pháp cụ thể cùng phối hợp với NHNN để xử lý triệt để và kiên quyết khoản nợ xấu, giúp hệ thống ngân hàng ngày một lành mạnh, an toàn và hiệu quả.

Tóm lại, nghiên cứu này đã trình bày ngắn gọn tình hình nợ xấu của hệ thống ngân hàng Việt Nam hiện nay, đặc biệt nghiên cứu đi sâu đánh giá cơ cấu nợ xấu theo khu vực sở hữu và theo ngành, đồng thời phân tích các nguyên nhân chính. Qua đây, có thể thấy việc xử lý nợ xấu của khu vực DNNN và nợ xấu liên quan tới BĐS là hết sức cần thiết, là mắt xích quan trọng để giảm hàng tồn kho theo đó giúp giải quyết nợ xấu của

các khu vực và ngành còn lại. Việc xử lý nợ xấu không thể nóng vội mà cần mất một thời gian nhất định cùng sự nỗ lực của toàn hệ thống chính trị và sự phối kết hợp của các Bộ ngành. Để các biện pháp xử lý nợ xấu được hiệu quả, cần xem xét trên cơ sở đặc điểm của từng bộ phận nợ xấu bởi vì nguyên nhân khác nhau thì biện pháp phải khác nhau.

4. Liên quan tới hệ thống ngân hàng

Với những đặc điểm và những nguyên nhân đã phân tích về cơ cấu nợ xấu, chắc chắn rằng việc xử lý nợ xấu không thể diễn ra trong ngắn hạn. Tuy nhiên, xét về trung hạn, vấn đề này không phải là không xử lý được. Khả năng xử lý toàn bộ nợ xấu của nền kinh tế là tương đối khả quan mà không cần nhiều tới nguồn từ ngân sách cũng như sự hỗ trợ của nước ngoài. Điều này được minh chứng bằng việc phân tích các kịch bản của nền kinh tế như sau:

Theo nguyên tắc thị trường thì trước tiên trách nhiệm xử lý nợ xấu thuộc về bản thân các ngân hàng. ***Đối với ngân hàng, nguồn để xử lý nợ xấu chỉ có thể là khoản trích lập dự phòng rủi ro, tài sản đảm bảo (TSBĐ) và cuối cùng là vốn tự có.***

Bảng 1. Giá trị nợ xấu sau khi trừ nợ đọng xây dựng cơ bản và dự phòng rủi ro

Đơn vị: 1.000 tỷ đồng	
Tỷ lệ nợ xấu	6%
Giá trị nợ xấu	174
NSNN (Nợ xây dựng cơ bản)	90
Sử dụng dự phòng rủi ro	39,3
Giá trị nợ xấu còn lại	44,7

Nguồn: NHNN, tính toán của tác giả.

Đến 2/2013, theo số liệu chính thức của NHNN, các ngân hàng tự trích lập dự phòng rủi ro để xử lý nợ xấu là 78.600 tỷ đồng. Cho rằng chỉ **50%** số dự phòng rủi ro này được dùng để xử lý nợ xấu, đồng thời nếu như số nợ đọng xây dựng cơ bản của các địa phương là 90.000 tỷ đồng sẽ thuộc trách nhiệm giải quyết của ngân sách địa phương và Trung ương, thì số nợ xấu thực sự cần tìm giải pháp xử lý là 44.700 tỷ đồng. Khoản nợ xấu này có thể được xử lý từ các nguồn như sau:

Nguồn đầu tiên là thu hồi TSBD:

Theo báo cáo của các TCTD, khoảng 80% tổng số nợ xấu có TSBD trong đó 57% được đảm bảo bằng BĐS. Giả định ngân hàng cho vay tối đa theo quy định là 70% giá trị TSBD. Như vậy, tổng giá trị TSBD ít nhất vào khoảng 96.000 tỷ đồng. Từ đó giá trị TSBD bằng BĐS không nhỏ hơn 54.720 tỷ đồng. Phần còn lại là giá trị TSBD khác. TSBD khác này bao gồm các hàng tồn kho, khoản phải thu, quyền đòi nợ, quyền tài sản... Khi các ngân hàng đẩy mạnh việc giải chấp thì mặt bằng giá cả TSBD sẽ giảm mạnh. Theo ước tính, mặt bằng nhà phố Hà Nội năm 2012 giảm ít nhất 30% so với thời điểm định giá tài sản cho vay (thời kỳ thị trường bất động sản còn đang “nóng”). Giả định rằng giá trị thực tế (giá trị thị trường) của TSBD bằng BĐS giảm 30%, còn giá trị TSBD khác giảm 10% thì giá trị thực tế của TSBD bằng BĐS và TSBD khác lần lượt được thể hiện như trong bảng 3. Nếu như các con số này được xem là tương đối sát thực tế, dựa trên các khả năng bối cảnh kinh tế vĩ mô trong nước có thể xảy ra trong thời gian tới, nghiên cứu đưa ra 3 khả năng xử lý TSBD:

Kịch bản 1: Nền kinh tế phục hồi nhanh chóng, việc xử lý TSDB trở nên nhanh chóng và hiệu quả hơn. Trong năm 2013 nếu lạm phát được kiềm chế, lãi suất sẽ có xu hướng giảm thì thị trường BĐS sẽ khởi sắc trở lại. Vì vậy, mức độ thu hồi TSDB bằng BĐS và tài sản khác >70% giá trị TSBD.

Kịch bản 2: Nền kinh tế phục hồi dần dần, mức độ thu hồi giá trị TSDB đạt mức trung bình hòa vốn khoảng 50%²⁰².

Kịch bản 3: Nền kinh tế chưa thoát khỏi tình trạng suy thoái, việc phát mại TSDB vô cùng khó khăn. Trong tình trạng thị trường BĐS nói riêng và thị trường hàng hóa nói chung tiếp tục suy giảm, tài sản thế chấp sẽ rất khó thanh lý. Việc thanh lý mạnh các tài sản thế chấp này sẽ

²⁰²Theo Báo cáo phân tích thị trường BĐS tháng 9/2012 (cafef.vn) giá chung cư cao cấp nhất tại Hà Nội dao động khoảng 30-35 triệu đồng/m². Trong khi đó, suất vốn đầu tư xây dựng nhà chung cư cao cấp (có 2 tầng hầm) tối đa là 14,3 triệu đồng/m² (11,92*1.2)(QĐ 725/QĐ-BXD tháng 8/2012). Giả định rằng chi phí “lobby” cho dự án khoảng 20-30%. Như vậy, giá hòa vốn khoảng 17,2-18,6 triệu đồng/m², tương ứng 50-60% giá thị trường. Vì vậy, có thể coi 50% là tỷ lệ thu hồi tài sản đảm bảo trong điều kiện nền kinh tế hồi phục dần dần.

tiếp tục khiến giá BĐS và tài sản khác giảm sâu thêm nữa. Nhằm thu hồi giá trị tài sản thế chấp tối đa, khi giải chấp ngân hàng buộc phải hạ giá TSĐB cho phù hợp với giá thị trường. Khi đó, mức độ thu hồi giá trị TSĐB sẽ vào khoảng 30%²⁰³.

Bảng 2. Giá trị TSĐB

Đơn vị: 1.000 tỷ đồng

GT nợ xấu trừ XDCB	Giá trị 80% nợ xấu có TSĐB	Tổng giá trị TSĐB tối thiểu	Giá trị TSĐB bằng BĐS (57%)	Giá trị TSĐB khác	Giá trị thực tế TSĐB bằng BĐS	Giá trị thực tế TSĐB khác	Tổng giá trị thực tế TSĐB
84	67,200	96,000	>54,720	41,280	38,304	37,152	75,456

Nguồn: Tính toán của tác giả.

Bảng 3. Các kịch bản thu hồi TSĐB

Đơn vị: 1.000 tỷ đồng

Kịch bản	Tốt	TB	Xấu
Giá trị thực tế TSĐB	75,456	75,456	75,456
Tỷ lệ thu hồi TSĐB	70%	50%	30%
Giá trị thu hồi TSĐB	52,819	37,728	22,637

Nguồn: Tính toán của tác giả.

Bảng 4. Nguồn xử lý nợ xấu (chưa sử dụng VTC)

Đơn vị: 1.000 tỷ đồng

Kịch bản	Tốt	TB	Xấu
Giá trị nợ xấu	174	174	174
Sử dụng NSNN (Nợ XDCB)	90	90	90
Giá trị nợ xấu còn lại	84	84	84
Sử dụng DPRR	39,300	39,300	39,300
Sử dụng TSĐB	52,819	37,728	22,637
Giá trị nợ xấu còn lại chưa có nguồn xử lý	0	6,972	22,063

Nguồn: Tính toán của tác giả.

²⁰³Theo Trung tâm dịch vụ bán đấu giá tài sản, tỷ lệ đấu giá tài sản thành công năm 2011 khoảng hơn 10%, còn trong 11 tháng đầu năm 2012 tỷ lệ này sụt giảm còn 5%. Lý giải tỷ lệ đấu giá thành công thấp là do hầu như các ngân hàng giữ nguyên giá trị như thời điểm định giá khi thị trường bất động sản còn đang “hot”. Do đó, giá định trong kịch bản kinh tế xấu và ngân hàng chấp nhận hạ giá tài sản đảm bảo cho phù hợp giá thị trường thì mức độ thu hồi TSĐB khoảng 30%.

Từ 3 kịch bản kinh tế như trên, có thể nhận thấy chỉ từ việc xử lý TSDB, ngân hàng đã có thể xử lý được phần lớn số nợ xấu hiện nay.

Nguồn xử lý nợ xấu tiếp theo là vốn tự có:

Sau khi xử lý TSDB mà vẫn còn lại khoản nợ xấu chưa có nguồn xử lý thì hệ thống ngân hàng phải chấp nhận mất đi một phần vốn tự có (VTC) của mình được tích lũy từ trước tới nay. Vì vậy, ngân hàng cần phải bổ sung thêm vốn để duy trì hoạt động hiện có và nhằm đảm bảo an toàn tài chính cho hệ thống. Tuy nhiên thực tế điều này rất dễ khiến cho cấu trúc sở hữu chéo trong hệ thống ngân hàng, vốn đang là nút thắt cần tháo gỡ trong tiến trình tái cấu trúc ngân hàng vì gây nên nhiều hệ lụy, trở nên phức tạp hơn. Một trong những hệ lụy nguy hiểm nhất của sở hữu chéo là dòng “vốn ảo” được sinh ra trong một “ma trận” sở hữu chéo giữa các ngân hàng. Điều này có nghĩa là tỷ lệ vốn an toàn tối thiểu hiện tại của hệ thống ngân hàng không phản ánh đúng bản chất. Theo quy định hiện tại của NHNN, tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu (CAR) của NHTM là 9% (Thông tư 13/2010/TT-NHNN), trong khi tỷ lệ CAR hiện tại của cả hệ thống là 14,11% (NHNN). Vì vậy, khoản trích từ vốn tự có để xử lý nợ xấu mà vẫn đảm bảo an toàn hoạt động cho cả hệ thống là rất khó xác định. Nếu bỏ qua vấn đề “vốn ảo”, thì mức giảm VTC tối đa chỉ có thể là giảm 149.727²⁰⁴ nghìn tỷ đồng. Nếu phần VTC này được dùng để xử lý nợ xấu thì hệ thống ngân hàng sẽ xử lý được hết toàn bộ số nợ xấu. Kết quả cụ thể có thể thấy tại bảng 5.

²⁰⁴Tính đến tháng 9/2012, theo công bố của NHNN vốn tự có của toàn hệ thống ngân hàng vào khoảng 413.433 tỷ đồng, tỷ lệ CAR cả hệ thống là 14,11%. Như vậy hệ số CAR giảm xuống mức 9% thì vốn tự có giảm $(14,11 - 9)\% \times (413.433 \times 14,11\%) = 149.723$ tỷ đồng.

Bảng 5. Nguồn xử lý nợ xấu (sử dụng thêm VTC)*(Đơn vị: 1.000 tỷ đồng)*

Kích bản	Tốt	TB	Xấu
Giá trị nợ xấu	174	174	174
Sử dụng NSNN (Nợ XDCB)	90	90	90
Giá trị nợ xấu còn lại	84	84	84
Sử dụng DPRR	39,300	39,300	39,300
Sử dụng TSĐB	52,819	37,728	22,637
Sử dụng VTC	149,727	149,727	149,727
Giá trị nợ xấu còn lại chưa có nguồn xử lý	0	0	0

Nguồn: Tính toán của tác giả

Với những kết quả phân tích ở trên, rõ ràng vấn đề xử lý nợ xấu là tương đối khả quan. Tất nhiên là vấn đề này khó mà xử lý ngay lập tức nhưng trong trung hạn thì ngân hàng có thể xử lý được phần lớn số nợ xấu hiện nay từ nguồn dự phòng rủi ro, giá trị thu hồi TSĐB và VTC.

Đồng thời, sự phân tích này cũng cho thấy việc xử lý TSĐB là rất quan trọng, giải quyết phần lớn giá trị nợ xấu của hệ thống. Tuy nhiên, trong thực tế, việc xử lý các loại TSĐB không chỉ đơn giản là khả năng bán được trên thị trường mà vấn đề thủ tục rất rắc rối và thường kéo dài. Chính vì vậy, xử lý vấn đề nợ xấu không phải trách nhiệm của riêng NHNN mà cần có sự phối hợp với các bộ ngành, như Bộ Xây dựng để xử lý TSĐB bằng BDS. NHNN cần phối hợp với Bộ tư pháp và các bộ ngành liên quan để giảm bớt thủ tục hành chính, xây dựng cơ chế chính sách nhằm tăng sự chủ động cho các TCTD trong việc xử lý TSĐB. Ngoài ra, xử lý nợ xấu cũng cần có sự hỗ trợ từ phía Bộ Tài chính, chính quyền địa phương để xử lý tồn đọng xây dựng cơ bản. NHNN cũng cần kết hợp với Bộ NN&PTNT và Bộ Công Thương để giải quyết việc giảm hàng tồn kho, như thu mua thóc gạo lương thực, hàng hóa thủy sản v.v...

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hoàng Xuân Hòa, 2012, “Một số vấn đề về nợ xấu của doanh nghiệp nhà nước”, Tạp chí Tài chính số 11-2012
2. Ủy Ban Kinh tế, 2013, “Bản tin Kinh tế vĩ mô”, số 8 - quý I/2013
3. Tô Ngọc Hưng, 2012 “Hoạt động Ngân hàng Việt Nam - Bức tranh toàn cảnh 2012 và khuyến nghị chính sách 2013”, Đề tài NCKH cấp cơ sở năm 2012.
4. Các website:
 - NHNN: www.sbv.gov.vn
 - Tổng Cục Thống kê: www.gso.gov.vn
 - Quỹ Tiền tệ Quốc tế: www.imf.org

TÀI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ

BÀI HỌC TỪ CÁC NỀN KINH TẾ CHUYỂN ĐỔI Ở ĐÔNG ÂU

PGS.TS. Nguyễn An Hà
Viện Nghiên cứu Châu Âu, VASS

Trong gần một phần tư thế kỷ vừa qua, Việt Nam và các nước Đông Âu như Ba Lan và Hungary, Séc, Slovakia đều thực hiện cải cách chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường, đều hội nhập với quốc tế và liên kết khu vực với những nước có trình độ phát triển cao hơn. Quá trình chuyển đổi và hội nhập của các nước Đông Âu diễn ra sớm hơn, sâu rộng hơn so với Việt Nam. Các nước đều đã đạt được nhiều thành tựu trong công cuộc chuyển đổi kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Năm 2004, Ba Lan, Cộng hòa Séc, Hungary và Slovakia đã chính thức gia nhập Liên minh Châu Âu, còn Việt Nam năm 2007 đã trở thành thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) và đang trong lộ trình hội nhập AFTA. Khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu từ năm 2008 đến nay đã tác động nặng nề tới sự phát triển của kinh tế toàn cầu nói chung và của các nền kinh tế chuyển đổi này. Nó làm bộc lộ những khiếm khuyết cũng như thử thách sức chịu đựng, buộc các nước này phải có những điều chỉnh mạnh trong chiến lược phát triển nhằm ứng phó với các thách thức của bối cảnh mới và hướng tới phát triển bền vững hơn. Mặc dù có nhiều điểm khác biệt nhưng những bài học kinh nghiệm của các nước Đông Âu trong thời gian chuyển đổi và hội nhập vừa qua cũng như những điều chỉnh chính sách phát triển hiện nay là những bài học kinh nghiệm quý báu cho Việt Nam.

Báo cáo này tổng quan lại quá trình chuyển đổi kinh tế thị trường của Ba Lan và Hungary, phân tích và đánh giá những thành công và thách thức, đặc biệt là những bài học trong việc xác lập, hoàn thiện nền

kinh tế thị trường, xử lý mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường, kiểm soát sự phát triển lành mạnh của hệ thống ngân hàng, tài chính, lĩnh vực chịu tác động nặng nề của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế năm 2008 lại đây. Cuối cùng, báo cáo rút ra một số gợi mở cho Việt Nam trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam.

I. TỔNG QUAN 20 NĂM CHUYỂN ĐỔI CỦA BA LAN VÀ HUNGARY

Năm 1993, Hội nghị thượng đỉnh EU tại Copenhagen đưa ra tuyên bố lịch sử rằng việc kết nạp các thành viên mới Trung và Đông Âu sẽ được tiến hành ngay khi các nước này đáp ứng được tiêu chuẩn Copenhagen về kinh tế và chính trị:

Tiêu chuẩn Copenhagen(1993) về gia nhập EU

(1) Ổn định thể chế, đảm bảo dân chủ, tuân thủ pháp luật, quyền con người, tôn trọng và bảo vệ các nhóm thiểu số;

(2) Hình thành một nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, có thể chịu được áp lực cạnh tranh trong Liên minh;

(3) Có khả năng thực hiện các nghĩa vụ của các nước thành viên, tuân thủ các mục tiêu của Liên minh trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế và tiền tệ, thực thi các luật pháp hay các acquis của Cộng đồng.

Nguồn: Europa.eu.

Trong 20 năm qua, đặc trưng nổi bật của các nước Đông Âu là thực hiện công cuộc chuyển đổi kinh tế thị trường, dân chủ đa nguyên gắn với quá trình cải cách và hội nhập vào Liên minh Châu Âu. Về bản chất chuyển đổi sang kinh tế thị trường và hội nhập vào EU của các nước Đông Âu là một quá trình hữu cơ, vừa là mục tiêu, vừa là động lực, vừa là cơ hội, vừa là thách thức, không thể tách rời. Chuyển đổi đòi hỏi cải tổ toàn diện về chính trị, kinh tế, luật pháp và xã hội. Cũng như vậy, quá trình hội nhập nhằm thực hiện các tiêu chuẩn gia nhập Liên minh Châu Âu đòi hỏi những nỗ lực còn lớn hơn, những tiêu chí cụ thể hơn, với lộ trình được thiết kế chi tiết, thời gian biểu ngặt nghèo.

**Tiêu chí đánh giá của Ủy ban Châu Âu về nền kinh tế vận hành theo
cơ chế kinh tế thị trường**

Theo các tiêu chí đánh giá của Ủy ban Châu Âu về một nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, chịu được áp lực cạnh tranh trong Liên minh bao gồm những nội dung cụ thể:

Trước hết tồn tại nền kinh tế thị trường đòi hỏi:

- Sự cân bằng về cung cầu được xác lập bởi sự tự do tham gia của các lực lượng thị trường, giá cả và thương mại phải được tự do hoá;
- Các rào cản tham gia vào thị trường và tồn tại, cũng như rút lui khỏi thị trường phải được xoá bỏ, liên quan tới việc tự do thành lập doanh nghiệp và luật phá sản;
- Hệ thống pháp luật bao gồm quyền sở hữu, hiệu lực hợp đồng được tôn trọng;
- Kinh tế vĩ mô được ổn định thông qua các biện pháp ổn định giá cả, tài chính công, cán cân thanh toán hợp lý;
- Có sự đồng bộ và nhất quán giữa các chính sách kinh tế;
- Lĩnh vực tài chính phát triển hiệu quả, theo hướng chuyển từ tiết kiệm sang đầu tư cho sản xuất.

Để có khả năng chịu được áp lực của cạnh tranh, cần phải:

- Tồn tại nền kinh tế thị trường, kinh tế vĩ mô ổn định nhằm đảm bảo cho các chủ thể kinh tế ra quyết định trong một môi trường ổn định và dự báo được;
- Chú trọng tới nguồn lực con người và vốn bao gồm hạ tầng, giáo dục và nghiên cứu;
- Tăng cường tác động của các chính sách nhà nước và luật pháp tới cạnh tranh như chính sách thương mại, chính sách cạnh tranh, hỗ trợ nhà nước, hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ v.v...;
- Tăng cường mức độ liên kết thương mại với EU, chú trọng cả về khối lượng và cơ cấu thương mại;
- Chú trọng tới doanh nghiệp vừa và nhỏ, những chủ thể này sẽ được năng động hơn khi cải thiện khả năng tham gia thị trường.

Nguồn: Ủy ban Châu Âu, Nguyễn An Hà và Nguyễn Quang Thuần, *Các nước Đông Âu gia nhập Liên minh Châu Âu và tác động đến Việt Nam*, Nhà xuất bản KHXH, Hà Nội 2005.

Như vậy, dưới góc độ chuyển đổi hay hội nhập, những nội dung chủ yếu của công cuộc cải tổ ở các nước Đông Âu là tư nhân hoá, nhằm chuyển đổi sở hữu, tạo ra các lực lượng kinh tế thị trường; cải tổ trong lĩnh vực tài chính tiền tệ, bao gồm hệ thống ngân hàng tài chính, thiết chế quan trọng nhằm đảm bảo tự do hoá giá cả, tự do hoá kinh doanh, chính sách thuế và ngân sách nhằm ổn định vĩ mô, đảm bảo vai trò điều tiết của nhà nước; cải tổ lĩnh vực kinh tế đối ngoại, mở cửa nền kinh tế, tự do hoá thương mại và đầu tư, tăng cường liên kết với EU nhằm hội nhập với khu vực và thế giới. Việc các nước Đông Âu chính thức gia

nhập Liên minh châu Âu vào ngày 1/5/2004 thể hiện những thành tựu mà các nước này đạt được trong thời gian chuyển đổi hội nhập vừa qua. Đánh giá chung của Ủy ban Châu Âu về các nước Ba Lan, Hungary, là đã có nền kinh tế thị trường và đang tiếp tục cải tổ để có thể chịu được áp lực cạnh tranh trong Liên minh. Quá trình chuyển đổi đang đi vào giai đoạn cuối khi mà năng suất lao động, hiệu quả sản xuất kinh doanh tăng lên, các thị trường được hình thành và giữ vai trò quan trọng trong điều tiết các hoạt động kinh tế, năng lực cạnh tranh được nâng lên. Sự hòa hợp luật pháp của từng nước với luật pháp EU, hiệu lực của luật pháp, sự ổn định kinh tế vĩ mô và hiệu quả của các thể chế thị trường là một trong những thành công quan trọng của quá trình chuyển đổi ở những nước này, mặc dù để đạt tới trình độ như các nước thành viên EU hiện nay còn đòi hỏi nhiều nỗ lực.

Giai đoạn từ năm 2004 đến nay là giai đoạn các nước thực hiện chiến lược “bắt kịp - catch up” tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, hội nhập toàn diện vào Liên minh Châu Âu, tăng trưởng nhanh và bền vững thu hẹp khoảng cách thu nhập đầu người với mức bình quân của EU 15.

Cho đến năm 2008, khi xảy ra khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, ngoài thực hiện những chương trình đáp ứng các yêu cầu chung về đầu tư cho phát triển hạ tầng giao thông, viễn thông, ngân hàng tài chính, mỗi nước đều phải tập trung ưu tiên vào một số nội dung cụ thể.

Ba Lan tập trung cải thiện chính sách ngân sách thông qua việc thực hiện những quy định chi tiêu ngân sách mới ở tất cả các cấp nhằm cải tổ cơ cấu tài chính công theo hướng củng cố ngân sách. Tiếp tục tiến hành tái cơ cấu và tư nhân hoá trong các ngành công nghiệp nặng, lĩnh vực tài chính, năng lượng và nông nghiệp. Ba Lan cũng tập trung cải tiến hơn nữa các thủ tục về phá sản cũng như đăng kí sở hữu đất đai đồng thời tăng cường tính độc lập của Ngân hàng Trung ương nhằm bảo đảm ổn định vĩ mô cũng như lòng tin của các nhà đầu tư. Để tăng cường khả năng cạnh tranh, Ba Lan đã cải thiện ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo

cho các doanh nghiệp có quyết định trong một môi trường kinh doanh có thể dự báo được, đồng thời hoàn thiện hơn nữa việc tái cơ cấu và phân bổ lại các nguồn lực. Về tiến hành cải cách hệ thống giáo dục của Ba Lan, nhìn chung đã nâng cao khả năng về nguồn lực con người để có thể cạnh tranh được trong thị trường thống nhất EU và trên thế giới.

Khi gia nhập EU, Hungary được đánh giá tốt hơn Ba Lan trong việc duy trì mức độ ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo cho các lực lượng thị trường quyết định kinh doanh trong một môi trường dự báo được. Tuy nhiên Hungary cần phải tăng cường quản lý kinh tế vĩ mô bằng cách giảm bớt thâm hụt ngân sách đồng thời kìm chế lạm phát. Tỷ lệ sở hữu quá cao của nước ngoài trong lĩnh vực ngân hàng cũng được cảnh báo là dễ gây ra rủi ro cho lĩnh vực tài chính ngân hàng. Chất lượng lực lượng lao động là một nhân tố quan trọng của Hungary trong cạnh tranh và tăng trưởng. Tỷ lệ dân số ở độ tuổi 24-26, tốt nghiệp đại học, thể hiện nguồn nhân lực có tay nghề cao chiếm tới 14% và vẫn đang tiếp tục tăng lên. Tỷ lệ người tham gia cao đẳng và đại học tới 72%, trong đó hơn 50% là vào các trường đại học. Chất lượng giáo dục đóng góp cho phát triển không chỉ thông qua cải thiện nguồn lực con người như một yếu tố sản xuất, mà quan trọng hơn đây là yếu tố quyết định làm tăng năng suất.

Nhờ những cải cách mang tính cơ cấu mạnh mẽ, kinh tế của hai nước đã tăng trưởng nhanh trong giai đoạn từ 2000 - 2007 trước khi xảy ra khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu từ năm 2008.

Bảng 1. Tăng trưởng GDP Hungary và Ba Lan (% GDP)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hungary	4,9	4,1	4,4	4,3	4,9	3,5	4,0	1,0	0,6	-6,3	-0,5
Ba Lan	4,3	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,0	1,7	1,8

Nguồn: Eurostat (2010).

Nhìn vào tốc độ tăng trưởng trong những năm đầu thế kỷ 21 ta thấy Ba Lan đã tận dụng tốt những cơ hội hội nhập EU đưa lại, giai đoạn 2000-2003 GDP tăng trung bình khoảng 2,5% năm. Sau khi gia nhập

EU tăng trưởng trung bình trong giai đoạn 2004-2008 là 5,3%, có năm trên 6.0% (2006: 6,2%, năm 2007: 6,7%), nhờ đó GDP đã tăng gần 30% trong vòng 5 năm tính đến trước khi xảy ra khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008. Thu nhập đầu người của Ba Lan đã tăng từ mức 43% so với mức trung bình của EU-15 năm 2003 lên mức 51% năm 2008.

Hungary cũng có mức tăng trưởng ấn tượng năm 2004 là 4,9% GDP nhưng sau đó chậm lại, năm 2006 còn 4% và 2007 chỉ đạt 1% GDP, 2008 tụt hẳn còn 0,6% GDP.

Cơ cấu nền kinh tế hướng tới nền kinh tế thị trường phát triển của EU, giảm dần tỷ lệ nông nghiệp, tăng dần tỷ lệ dịch vụ và công nghiệp như bảng dưới đây.

Bảng 2. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế của Ba Lan và Hungary (% GDP)

Nước	Năm	Nông nghiệp (%)	Công nghiệp (%)	Dịch vụ (%)
Hungary	2000	5,4	26,6	68,0
	2010	3,5	26,8	69,7
Ba Lan	2000	5,0	24,0	71,0
	2010	3,5	24,6	71,9
	2000	2,4	22,2	75,4
Eurozone	2010	1,7	18,6	79,3

Nguồn: Tổng hợp từ các báo cáo của nguồn thống kê của Ủy ban Châu Âu năm 2012.

Vai trò của nhà nước trong nền kinh tế đã giảm xuống, từ mức chiếm 87 - 97% sản xuất công nghiệp, và đóng góp tới 80% GDP trong thời kỳ kinh tế tập trung kế hoạch hóa thì nay tỷ lệ sở hữu và đóng góp của các doanh nghiệp tư nhân đã đạt mức 75-80% GDP, gần tới mức của các nước EU; đã tạo ra được những lực lượng thị trường năng động, cải thiện tình trạng thất nghiệp cũng như khả năng cạnh tranh của nền kinh tế. Vai trò của các doanh nghiệp tư nhân trong đầu tư phát triển cũng chiếm vị trí quan trọng và gần tương ứng với các nước Eurozone cũng khoảng gần 70% và gấp khoảng 3 lần đầu tư công.

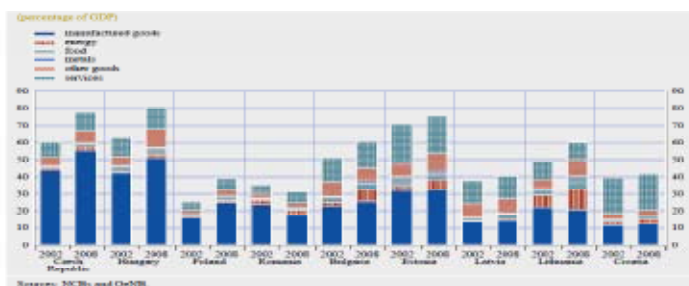
Bảng 3. Tỷ lệ đầu tư của nhà nước và tư nhân (% GDP)

	Tổng đầu tư	Đầu tư công	Đầu tư tư nhân
	2000 2005 2010	2000 2005 2010	2000 2005 2010
Ba Lan	23,7 18,2 19,7	2,4 3,4 5,6	21,4 14,8 13,9
Hungary	23,4 23,1 19,3	3,2 4,0 3,2	20,2 19,1 16,1
Eurozone	21,4 20,6 19,1	2,5 2,5 2,5	19,0 18,3 16,7

Nguồn: Tổng hợp từ các báo cáo của nguồn thống kê của Ủy ban Châu Âu năm 2012.

Việc tự do hoá trong những lĩnh vực độc quyền tự nhiên như năng lượng, giao thông vận tải, viễn thông v.v... vẫn đang tiếp tục diễn ra ở các nước và tỷ lệ đóng góp cho tăng trưởng của khu vực tư nhân vẫn tiếp tục tăng lên.

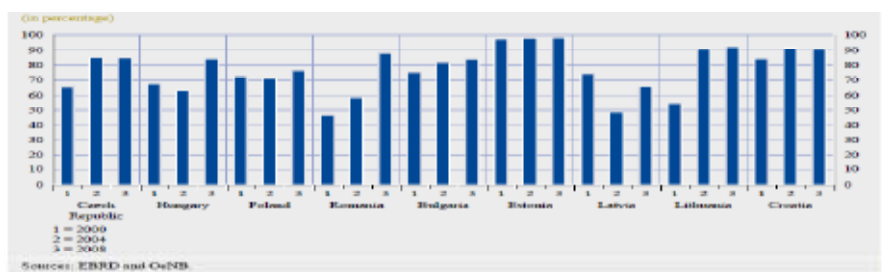
Cùng với chuyển dịch cơ cấu kinh tế, việc mở cửa hội nhập với EU cũng diễn ra sâu rộng. Kim ngạch xuất nhập khẩu với thị trường nội khối EU đã gần với mức của khu vực EU 15 (khoảng 75-80% tổng kim ngạch xuất nhập khẩu).

Hình 1. Cơ cấu thương mại của các nước Trung Đông Âu với EU

Biểu đồ trên cho thấy, đến trước khủng hoảng 2008 tỷ lệ thương mại nội khối của Hungary tới 80%, Séc là 76%, Hungary còn Ba Lan có tỷ lệ xuất nhập khẩu cân đối hơn giữa thị trường nội khối và thị trường ngoài, EU chỉ chiếm gần 40% tổng kim ngạch của Ba Lan.

Đặc biệt trong lĩnh vực dịch vụ ngân hàng tài chính sự hội nhập diễn ra rất sâu đến cuối năm 2008 tỷ lệ sở hữu của nước ngoài (chủ yếu là các nhà đầu tư Đức, Áo, Italia và Pháp) chiếm tới 80% trong hệ thống ngân hàng của các nước Đông Âu, cao nhất là Hungary và Séc tới gần 85% còn Ba Lan ở mức thấp hơn khoảng 76%.

Hình 2. Tỷ lệ sở hữu của EU trong hệ thống ngân hàng Trung Đông Âu



Thị phần của các ngân hàng nước ngoài cũng chiếm tỷ lệ rất lớn khoảng 90% ở Hungary và Séc và thấp hơn khoảng 65% ở Ba Lan.

Một nguồn lực quan trọng nữa cho Ba Lan và Hungary, là thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài FDI.

Bảng 3. Thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài của Hungary, Ba Lan và Séc giai đoạn 2001-2011

Đơn vị tính: Tỷ USD

Nước	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hungary	3,9	3,0	2,1	4,3	7,7	6,8	4,0	6,3	2,0	2,3	4,7
Ba Lan	5,7	4,1	4,6	12,9	10,3	19,6	23,6	14,9	12,9	8,9	15,1
Séc	5,6	8,5	2,1	5,0	11,7	5,5	10,4	6,5	2,9	6,1	5,4

Nguồn: UNTAD và Trung tâm Luật Columbia và Viện Trái đất thuộc Trường Đại học Columbia “Inward FDI in Hungary and its policy context”.

Trên thực tế sau khi gia nhập EU, môi trường đầu tư của các nước Đông Âu được cải thiện do hệ thống chính trị ổn định và luật pháp minh bạch, rõ ràng, tình hình kinh tế vĩ mô ổn định, nhân lực chất lượng cao và rẻ cũng như sự hấp dẫn của bản thân thị trường Đông Âu là những yếu tố tích cực nhằm thu hút FDI. Kết quả, FDI trở thành nhân tố quan trọng thúc đẩy tăng trưởng đồng thời tăng cường sức cạnh tranh của nền kinh tế vì FDI đi kèm với chuyển giao và lan toả công nghệ tiên tiến trong nhiều ngành kinh tế tri thức, tập trung vào lĩnh vực dịch vụ và lĩnh vực sản xuất mang tính cạnh tranh cao như thiết bị vận tải, thiết bị điện.

II. TÁC ĐỘNG CỦA KHỦNG HOẢNG TÀI CHÍNH VÀ SUY THOẠI KINH TẾ TOÀN CẦU TỚI BA LAN VÀ HUNGARY

1. Tình hình chung của EU

Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008 có nguồn gốc từ khủng hoảng tín dụng, khủng hoảng cho vay thế chấp, khủng hoảng nợ dưới chuẩn của các ngân hàng và các tập đoàn tài chính khổng lồ ở Mỹ đã lan tỏa nhanh chóng tới tất cả các quốc gia ở các khu vực, ảnh hưởng tới tất cả các lĩnh vực tài chính, kinh tế, thương mại, đời sống, xã hội trên phạm vi toàn cầu. Do tác động nặng nề của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, kinh tế EU trong mấy năm gần đây tăng trưởng rất thấp, năm 2009 là -4,2% GDP, sang năm 2010 dường như vượt qua đáy của khủng hoảng với mức tăng trưởng dương 1,0% GDP, năm 2011 đạt 1,6% GDP, năm 2012 lại rơi vào tăng trưởng âm, dự báo tăng trưởng -0,4% GDP.

Trầm trọng hơn, khủng hoảng tài chính đã bộc lộ những khiếm khuyết trong mô hình liên kết khu vực của EU đẩy EU rơi vào cuộc khủng hoảng nợ công. Ngòi nổ của cuộc khủng hoảng nợ công bắt đầu từ Hy Lạp xảy ra vào đầu quý II/2010. Khi đó, mức nợ công của nước này lên tới 130%GDP, thâm hụt ngân sách là 13%GDP. Tiếp đến là Ai-len phải cầu cứu sự trợ giúp của EU với nợ công 95,8% GDP, thâm hụt ngân sách lên tới hơn 30% GDP đầu quý IV/2010. Mặc dù có sự trợ giúp của EU và Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), tình trạng nợ công trong năm 2011 của hai quốc gia này vẫn tiếp tục xấu đi, với mức nợ công gia tăng tương ứng là 166% GDP, 109% GDP. Nghiêm trọng hơn, nợ công lan sang những nền kinh tế lớn khác, như Italy 120% GDP, Bồ Đào Nha, 106% GDP và Tây Ban Nha 67% GDP. Mặc dù với hàng loạt các biện pháp hỗ trợ tài chính, giảm nợ, nhưng sang năm 2012 tình hình nợ công diễn ra phức tạp hơn, xấu hơn so với năm 2011. Nợ công trong khu vực Eurozone vẫn tiếp tục xấu đi, như Morgan Stanley dự báo sẽ vẫn gia tăng nhanh hơn tăng trưởng, với năm 2011 là 88,2% GDP, sang 2012 lên 91,0% GDP và 2013 tới 92,2% GDP²⁰⁵. Năm 2012 thế giới

²⁰⁵Quy định của Eurozone, nợ công phải duy trì dưới 60% GDP, thâm hụt ngân sách dưới 3% GDP.

chứng kiến những nỗ lực tương như vô vọng của EU nhằm giải quyết vấn đề nợ công của Hy Lạp và sự tồn tại của Eurozone.

Khủng hoảng nợ công tác động ngày càng tiêu cực tới hệ thống tài chính của EU nói chung cũng như các nước Đông Âu. Cùng với lãi suất của nợ công cao, triển vọng tăng trưởng thấp cũng đang là nguy cơ làm cho nợ công ngày càng trầm trọng, đặc biệt là thời điểm phải thanh toán các khoản nợ tới hạn đang tạo ra những căng thẳng mới tác động tiêu cực tới hệ thống ngân hàng, làm cho chi phí cấp vốn và nợ trên thị trường thứ cấp luôn ở mức cao. Một loạt nước như Hy Lạp, Ai Len, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha, đã bị đánh tụt hạng tín dụng. Việc xuống hạng tín dụng càng làm cho việc vay mượn, phát hành trái phiếu chính phủ để trả nợ trở nên khó khăn, lãi suất trái phiếu của những nước này đều vượt trên 7%. Một mức lãi suất mà càng vay tiền để trả nợ thì càng làm gia tăng nợ công. Đến tháng 12/2011, S&P lại thông báo đặt 15/17 nước thuộc Eurozone vào vòng quan sát về mức tín nhiệm tín dụng²⁰⁶.

Trong bối cảnh tăng trưởng thấp và thực thi chính sách “thắt lưng, buộc bụng” nhằm giảm nợ công và thâm hụt ngân sách, việc làm trở thành một vấn đề căng thẳng của EU hiện nay. Năm 2011, tỷ lệ thất nghiệp tại Eurozone ở mức 10,4%, còn tại toàn bộ EU là 9,9%, sang năm 2012, tỷ lệ này tồi tệ hơn với mức tương ứng là 10,6% và 10%.

2. Tác động của khủng hoảng tới Ba Lan và Hungary

Mặc dù chưa tham gia vào khu vực đồng tiền chung châu Âu, Ba Lan và Hungary cũng chịu tác động nặng nề, những động lực tăng trưởng là thương mại nội khối, đầu tư và tiêu dùng đều sụt giảm mạnh trong bối cảnh quốc tế và EU đều xấu đi. Hungary bộc lộ nhiều khiếm khuyết, tốc độ tăng trưởng không ổn định, tỷ lệ lạm phát và thất nghiệp cao, hệ thống ngân hàng tài chính khủng hoảng, nợ công gia tăng nhanh, tình hình chính trị xã hội bất ổn. Tuy nhiên, Ba Lan được coi là điểm sáng của EU về sức chịu đựng, thể hiện ở ổn định kinh tế vĩ mô, và là nước duy nhất duy trì tốc độ tăng trưởng dương trong giai đoạn 2008-2012.

²⁰⁶Trong hai nước còn lại trong khu vực đồng euro, một nước đã bị cơ quan xếp hạng tín nhiệm Quốc tế Standard & Poor's (S&P) hạ bậc tín dụng đến mức không an toàn để đầu tư là Hy Lạp và một nước từng bị S&P đặt vào tình thế phải quan sát tín dụng trước đó rồi là Đảo Síp. Trong 15 nước này gồm có: Đức, Pháp, Áo, Hà Lan, Phần Lan và Luxembourg đang có mức tín dụng AAA.

- Về tăng trưởng GDP, Hungary chịu tác động nặng nề nhất. Hungary suy giảm từ 0,6% năm 2008 xuống mức -6,3% GDP năm 2009 và -0,5% vào năm 2010, sang năm 2011 đạt mức 1% nhưng năm 2012 dự báo ở mức -1,0% GDP. Trong khi đó Ba Lan năm 2008 vẫn tăng trưởng ở mức cao 5,0% GDP, năm 2009 ở mức 1,7%, năm 2010 là 1,8%, năm 2011 tăng lên 4,3% và năm 2012 dự báo là 2,4% GDP.

- Về lạm phát: Hungary cũng ở mức cao hơn hẳn so với Ba Lan trong giai đoạn 2008-2012 với các con số: 6%; 4%; 4,7%; 3,9 và 5,6% tương ứng. Số liệu của Ba Lan: 4,2%; 4,0%; 2,7%; 4,3% và 3,9%.

- Thâm hụt ngân sách, nợ công và thị trường tài chính ngân hàng: khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế buộc các nước phải đưa ra những gói cứu trợ làm gia tăng thâm hụt ngân sách và nợ công trong giai đoạn từ 2008 đến nay. Hungary có mức thâm hụt ngân sách cao nhất là năm 2009 là -4,6% GDP thì do thực hiện những cam kết „thắt lưng buộc bụng“ sang năm 2010 đã giảm xuống -4,2% GDP và năm 2011 đạt mức thặng dư ngân sách 4% GDP. Ba Lan có mức thâm hụt ngân sách lớn hơn, năm 2009 là -7,4%; năm 2010 là -7,9% còn năm 2011 giảm xuống -5,1%. Về nợ công, tình hình của Hungary lại xấu hơn rất nhiều so với Ba Lan. Nợ công của Hungary nhảy vọt từ mức 73,6% GDP năm 2008 lên mức 80,6% GDP năm 2011 trong khi các số liệu của Ba Lan tương ứng là 47,1% và 56,3% GDP, nằm trong mức an toàn theo quy định của EU là 60% GDP.

Nguyên nhân là do có sự tháo chạy (crowding out) của các nhà đầu tư nước ngoài (với tỷ lệ sở hữu và thị phần khoảng 90%) ở Hungary cuối năm 2008 đẩy hệ thống ngân hàng vào nguy cơ sụp đổ, buộc nước này phải vay IMF gói cứu trợ hơn 25 tỷ USD cho các khoản nợ ngắn hạn, đẩy nợ công gia tăng nhanh. Tình hình hệ thống ngân hàng không ổn định cùng với nợ công gia tăng, làm cho tín nhiệm tín dụng của Hungary bị tụt hạng (tháng 9/2012 xếp hạng BB). Chính phủ đã phải thực thi một loạt các giải pháp cắt giảm chi tiêu, tăng thuế, đưa thâm hụt ngân sách năm 2012 về giới hạn cho phép của EU là -3% GDP, còn nợ công dự báo còn 76,3% GDP.

Cũng như tình trạng chung trong EU, tình hình này làm cho thị trường vốn của Hungary căng thẳng hơn, lãi suất tín dụng giữa Ba Lan và Hungary cũng rất khác biệt, lãi suất liên ngân hàng (3 tháng) của Ba Lan là giai đoạn 2008-2010 là 6,4%; 4,4% và 3,9% trong khi của Hungary là 8,7%; 9,3% và 6,2%. Lãi suất cho vay tiêu dùng của Hungary trong giai đoạn 2008 - 2010 là 11,11%; 10,99% và 9,86% trong khi đó của Ba Lan là 8,68%; 7,43% và 7,76% tương ứng. Hiện nay việc tiếp cận tín dụng cho tiêu dùng của gia đình cũng như đầu tư của các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở Hungary rất khó khăn. Một mặt do lãi suất cao, mặt khác do các ngân hàng tư nhân nước ngoài chỉ muốn cho các doanh nghiệp lớn và vừa vay để đảm bảo độ an toàn, một hiện tượng “hái quả ngọt - cherry picking”²⁰⁷.

- Thu hút đầu tư nước ngoài: Trong suốt những năm đầu thế kỉ 21, các nước Ba Lan, Séc và Hungary luôn hấp dẫn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Trong giai đoạn khủng hoảng Ba Lan vẫn tiếp tục là điểm sáng trong thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài năm 2009 vẫn đạt mức 12,9 tỷ USD so với 14,9 tỷ USD năm 2008 còn năm 2010 là 8,9 tỷ USD năm 2011 lên tới 15,1 tỷ USD, trong khi các con số tương ứng của Hungary giai đoạn 2008-2011 là 6,3 tỷ; 2,0 tỷ; 2,3 và 4,7 tỷ USD. Tính chung 5 năm 2006-2011 Ba Lan thu hút FDI cao nhất khu vực với tổng số 94,9 tỷ USD còn Hungary là 26,1 tỷ USD.

Tình hình khủng hoảng tài chính, khủng hoảng nợ công và suy thoái kinh tế trong EU tác động mạnh tới hoạt động xuất nhập khẩu của Hungary, năm 2009 xuất khẩu chỉ đạt hơn 80%, nhập khẩu hơn 76% của năm 2008.

- Về thất nghiệp: tỷ lệ thất nghiệp trung bình của Hungary cũng tương đối cao so với mức trung bình của Liên minh Châu Âu, cụ thể năm 2009 tỷ lệ thất nghiệp là 10,3%, năm 2010 là 11,2%, năm 2011 là 11% và năm 2012 là 11,3%. Trong khi tỷ lệ thất nghiệp của Ba Lan năm 2010 chỉ 9,7%; 2011 là 9,4% và 2012 là 9,8%.

²⁰⁷Báo cáo tại Hội thảo quốc tế “Tác động của toàn cầu hóa tới một số nền kinh tế chuyển đổi Đông Âu và Việt Nam những năm đầu thế kỉ 21” Hà Nội, tháng 4/2012 của Zsuzsana Biedermann Viện Kinh tế thế giới Viện Hàn lâm Khoa học Hungary

3. Điều chỉnh chính sách trong trung hạn của Ba Lan và Hungary

Tình hình nợ công và suy thoái kinh tế trầm trọng cho thấy những khiếm khuyết trong mô hình liên kết khu vực và mô hình phát triển của EU nói chung và của các nước Đông Âu. Ba Lan và Hungary đều đẩy mạnh điều chỉnh mô hình tăng trưởng vừa phù hợp với chiến lược của 2020 của EU vừa lành mạnh hóa hệ thống tài chính ngân hàng, đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, giảm tỷ lệ thất nghiệp, húc đẩy tăng trưởng bền vững.

Từ tháng 6/2010, Liên minh châu Âu đã đưa ra chiến lược phát triển tới 2020 gọi tắt là “tăng trưởng thông minh, bền vững và toàn diện” với các mục tiêu:

- Tăng trưởng thông minh (Smart Growth) - Thúc đẩy sự phát triển kinh tế EU dựa vào tri thức và đổi mới;
- Tăng trưởng bền vững (Sustainable Growth) - Tăng trưởng kinh tế dựa vào việc sử dụng có hiệu quả các nguồn lực và nâng cao hiệu quả cạnh tranh;
- Tăng trưởng toàn diện (Inclusive Growth) - Tăng trưởng dựa vào thúc đẩy việc làm và gắn kết các chương trình xã hội.

Định hướng phát triển:

- Tăng tỷ lệ việc làm trong độ tuổi lao động 20-64 từ mức trung bình hiện nay là 69% lên 75%;
- Cải thiện thiện hơn các điều kiện cho nghiên cứu và phát triển, thúc đẩy hợp tác công tư (PPP) tăng mức đầu tư cho khoa học công nghệ lên mức 3% GDP từ cả nhà nước và tư nhân;
- Hướng tới kinh tế xanh, thực hiện mục tiêu 20-20-20, tăng tỷ trọng năng lượng tái sinh 20%, và giảm thiểu mức phát thải khí nhà kính ít nhất 20%, tiết kiệm năng lượng 20%.
- Hướng trọng tâm đến chất lượng giáo dục, giảm thiểu tỷ lệ bỏ học và nâng cao tỷ lệ dân số có bằng cấp;
- Cam kết thực hiện các giải pháp động bộ nhằm giảm thiểu tỷ lệ đói nghèo hơn nữa trong toàn khu vực.

Như vậy, việc phối hợp giữa các hoạt động trong chương trình cải cách quốc gia với các mục tiêu chiến lược phát triển quốc gia trung hạn, sẽ là cơ sở để Ba Lan và Hungary có thể tập trung giải quyết các vấn đề ưu tiên trong triển vọng phát triển kinh tế xã hội cũng như các mục tiêu được đặt ra theo EU 2020. Đương nhiên những mục tiêu cụ thể trong chiến lược quốc gia của các nước thành viên mới đặt ra thấp hơn so với các nước phát triển trong liên minh, như đầu tư nghiên cứu khoa học phát triển là 1,8% GDP, các chỉ số về năng lượng tái tạo, giảm phát thải khí nhà kính và tiết kiệm năng lượng cũng ở mức 15-10-10%.

Với hai mục tiêu là bắt kịp các nền kinh tế các nước EU và xây dựng năng lực cạnh tranh, trong giai đoạn tới đến 2015, chiến lược của Ba Lan và Hungary sẽ tập trung giải quyết ba lĩnh vực cơ bản sau:

1. Cơ sở hạ tầng cho vấn đề tăng trưởng bền vững;
2. Đổi mới cho vấn đề tăng trưởng thông minh, sáng tạo;
3. Thúc đẩy tăng trưởng toàn diện.

Các hoạt động bắt kịp sẽ tập trung chủ yếu vào: cải thiện cơ sở hạ tầng nhằm thu hẹp khoảng cách phát triển với EU 15, bao gồm: vận tải, lĩnh vực năng lượng, truyền thông, cơ sở hạ tầng xã hội, cũng như tăng cường các quy định về môi trường và thực hiện các hoạt động nhằm cải thiện tiến độ ban hành các văn bản luật và nâng cao chất lượng lĩnh vực quản trị hành chính công.

Xây dựng năng lực cạnh tranh sẽ bao gồm các hoạt động liên quan tới cải thiện năng lực đổi mới của các doanh nghiệp và xã hội, tăng cường khả năng đổi mới công nghệ và kết nối trong truyền đạt thông tin, giảng dạy của các trung tâm, cơ sở giáo dục, là tiền đề thúc đẩy tạo ra những công việc đòi hỏi chất lượng cao v.v...

Ngoài ra, mỗi nước có những ưu tiên trong chiến lược phát triển của mình.

Mục tiêu quan trọng của Hungary trước mắt cũng lâu dài là hạ dần mức nợ công, giảm thâm hụt ngân sách nếu không muốn trở thành “Hy Lạp” thứ hai. Chính phủ đã có nhiều điều chỉnh chính sách tài chính nhằm thực hiện các cam kết khi tham gia Liên minh kinh tế tiền tệ (EMU), mục

tiêu 2016 thực hiện các cam kết trong Hiệp ước tăng trưởng và ổn định, cũng như kỷ luật ngân sách của EU có hiệu lực từ 1/1/2013. Vì thế, kể từ đầu tháng 10/2012, Hungary đã thông báo ba đợt thực hiện các biện pháp “thắt lưng buộc bụng” nhằm giảm thâm hụt ngân sách xuống dưới 3% GDP, điều kiện để tiếp cận các quỹ cứu trợ của EU. Đặc biệt, tháng 9/2012, Cơ quan Xếp hạng tín nhiệm quốc tế Standard & Poor’s (S&P) đã hạ bậc tín nhiệm của Hungary xuống BB. Hungary đã tham gia các cuộc đàm phán kéo dài với IMF và EU về khoản vay 15 tỷ euro (khoảng 19 tỷ USD), nhưng các cuộc đàm phán đó đã rơi vào bế tắc.

Còn Ba Lan mặc dù không rơi vào nợ công, nhưng thâm hụt ngân sách cũng như tỷ lệ thất nghiệp vẫn cao nên có những ưu tiên khác. Với mục tiêu xây dựng một xã hội tích cực, một nền kinh tế cạnh tranh và một nhà nước hiệu quả, theo đó chiến lược 2020 của Ba Lan tập trung nhằm tập trung giải quyết những thách thức đã và đang tồn tại như: Mức độ không hiệu quả của các khoản chi tiêu đầu tư, mức độ thâm hụt cơ cấu cao đối với lĩnh vực tài chính công, gánh nặng về các thủ tục hành chính, trình độ thấp của nguồn cung lao động với sự không đáp ứng nhu cầu lao động và năng lực đổi mới hiệu quả của các doanh nghiệp v.v... Trên cơ sở đó, chiến lược phát triển tập trung vào các trọng điểm bao gồm: chiến lược đổi mới và nâng cao hiệu quả nền kinh tế; chiến lược phát triển vốn xã hội; chiến lược phát triển vùng; chiến lược phát triển hệ thống an sinh xã hội; chiến lược phát triển bền vững vùng nông thôn; chiến lược phát triển vận tải.

Tóm lại, mặc dù khi gia nhập EU năm 2004, tình hình của Hungary được đánh giá tốt hơn của Ba Lan, nhưng cho đến nay, dưới tác động nặng nề của khủng hoảng tài chính, khủng hoảng nợ công, và suy thoái kinh tế trong Liên minh, nền kinh tế thị trường Ba Lan tỏ ra có sức chịu đựng tốt hơn. Một số nhân tố thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế của Ba Lan trong bối cảnh suy thoái là:

Thứ nhất: Ba Lan được xem là nước vẫn nhận được những lợi thế trong việc thu hút các nhà đầu tư nước ngoài. Mặc dù dòng vốn FDI suy giảm do ảnh hưởng của cuộc suy thoái, song với lợi thế cạnh tranh dựa

vào chi phí lao động thấp và sự linh hoạt của thị trường lao động cao là nhân tố giúp cho Ba Lan duy trì được đà tăng trưởng sản lượng công nghiệp và tăng trưởng trong xuất khẩu.

Thứ hai, Ba Lan có cơ chế linh hoạt hơn trong việc điều chỉnh các chính sách tỷ giá. Việc duy trì đồng zloty yếu giúp Ba Lan nhập khẩu các hàng hóa từ các nước với giá rẻ hơn, qua đó thúc đẩy sự tăng trưởng các mặt hàng xuất khẩu.

Thứ ba, một lợi thế quan trọng mà Ba Lan có được chính là sự ổn định của hệ thống tài chính, ngân hàng trên nền tảng mức nợ của các doanh nghiệp và cá nhân đều được duy trì ở mức tương đối thấp.

Thứ tư, những kinh nghiệm đúc kết trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế theo mô hình kinh tế thị trường, những cam kết và nỗ lực của chính phủ Ba Lan trong việc điều hành các chính sách kinh tế, tài chính cũng như các chính sách xã hội nhằm đáp ứng những tiêu chuẩn nghiêm ngặt và khắt khe của EU đã thực sự trở thành bài học quý giá giúp Ba Lan ứng phó với những tác động của cuộc khủng hoảng.

Thứ năm, khai thác và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính hỗ trợ của EU trong giai đoạn tiền gia nhập giúp cho Ba Lan có được sự cải thiện và tính ổn định và bền vững cao đối với hệ thống tài chính công. Sự vận hành có hiệu quả các chương trình nâng cao và phát triển nguồn nhân lực, cải thiện hệ thống pháp luật, cơ sở hạ tầng, thông tin... giúp cho Ba Lan có được một môi trường đầu tư ngày càng hấp dẫn hơn²⁰⁸.

III. BÀI HỌC KINH NGHIỆM VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

Cuộc khủng hoảng tài chính, suy thoái kinh tế và khủng hoảng nợ công ở EU đã làm giảm tốc độ tăng trưởng của các nước, đồng thời bộc lộ những khuyết tật trong mô hình liên kết cũng như của từng nền kinh tế, khiến cả EU cũng như các nước thành viên phải đối mặt với vòng luẩn quẩn của tăng trưởng thấp, thất nghiệp cao, an sinh xã hội nặng nề, thâm hụt ngân sách cao, nợ công gia tăng v.v...

Việt Nam hiện nay cũng đang phải giải quyết rất nhiều vấn đề về tăng trưởng kinh tế theo chiều rộng, hệ số ICOR cao, cơ cấu kinh tế

²⁰⁸Báo cáo Chiến lược quốc gia của Ba Lan.

chuyển dịch không bền vững, thiếu lao động trong một số ngành kỹ năng cao, nhưng lại thừa lao động kỹ năng thấp, tăng trưởng dựa quá nhiều vào tài nguyên và gây ô nhiễm môi trường. Trong chiến lược phát triển đất nước tới 2020, chúng ta đang thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng, nhằm tăng trưởng nhanh, bền vững về cả môi trường và xã hội. Về cơ bản, các mục tiêu đặt ra cũng gần giống với các nước Đông Âu. Tuy chúng ta không áp dụng một cách máy móc các bài học của các nước chuyển đổi Đông Âu, nhưng những thành tựu, hạn chế trong hơn 20 năm chuyển đổi và hội nhập cũng như những cố gắng vượt qua khủng hoảng, đổi mới mô hình tăng trưởng của Ba Lan và Hungary là những gợi mở tốt cho Việt Nam trong thực hiện chiến lược phát triển tới 2020. Qua kinh nghiệm chuyển đổi và hội nhập của Ba Lan và Hungary có thể rút ra một số bài học, tuy nhiên trong khuôn khổ của báo cáo này chúng tôi chủ yếu tập trung vào vai trò của nhà nước trong hoàn thiện phát triển kinh tế thị trường.

Với Việt Nam và các nước Đông Âu, việc xây dựng một nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, chịu được áp lực của cạnh tranh trong khu vực và trên thế giới, chấp nhận luật chơi chung là điều kiện tiên quyết cho chuyển đổi và hội nhập. Cải tổ kinh tế thị trường là công cuộc khó khăn, đòi hỏi nhiều nỗ lực về mọi mặt chính trị, kinh tế, xã hội, với những chương trình tổng thể, các giải pháp đồng bộ trong các lĩnh vực, phụ thuộc vào điều kiện và hoàn cảnh của từng nước. Về kinh tế, những nội dung chủ yếu của cải tổ bao gồm thiết lập các thể chế kinh tế thị trường, tự do hoá giá cả, tự do hoá các hoạt động kinh tế, tư nhân hoá, xây dựng các hạ tầng kinh tế thị trường hiện đại như hệ thống ngân hàng, tài chính - tiền tệ, xoá bỏ bao cấp nhà nước, duy trì điều tiết nhà nước nhằm đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô bằng một chính sách ngân sách hợp lý, hệ thống thuế hiện đại, chính sách tỷ giá và lãi suất linh hoạt v.v... Có thể nói rằng đây là những biến số động trong bài toán chuyển đổi, điều quan trọng không phải là liệt kê ra các nội dung mà là phải giải quyết chúng trong mối quan hệ tổng hoà với nhau ở những thời điểm và tốc độ thích hợp. Và tất nhiên với các nước khác nhau, trong những bối cảnh khác nhau, lời giải cho bài toán này là

không giống nhau. Nhìn chung, kinh nghiệm từ Đông Âu cho thấy nhà nước cần tập trung thực hiện các vai trò:

Thứ nhất, xây dựng, hoàn thiện, đảm bảo hiệu lực thể chế, luật pháp

Qua kinh nghiệm liên kết kinh tế thị trường ở EU ta thấy thị trường càng tự do thì luật pháp càng phải chặt chẽ, “freer market, more rules”. Những cơ chế và hệ thống thị trường được hình thành và hoàn thiện ở các nước EU bằng con đường tự nhiên và trong suốt hàng trăm năm, còn luật lệ hay những thành quả của Cộng đồng cũng được hoàn thiện trong suốt nửa thế kỷ qua. Luật pháp cũng như các thể chế của nền kinh tế thị trường khu vực đạt trình độ liên kết rất cao của EU được hoà hợp vào các nền kinh tế chuyển đổi Đông Âu trong một thời gian rất ngắn, chỉ 10 năm nếu tính từ thời điểm EU đưa ra tiêu chuẩn Copenhagen. Rõ ràng chúng không phải là sản phẩm của một quá trình lịch sử tự nhiên, chúng xuất hiện do một cuộc cải cách đầy nỗ lực, trong đó vai trò của nhà nước là rất quan trọng. Cho dù hiện nay người ta còn tranh luận nhiều về mức độ và biện pháp can thiệp của nhà nước vào thị trường, về sự thất bại của nhà nước cũng như sự thất bại của thị trường, nhưng một điều hiển nhiên là thị trường không thể tự xây dựng thể chế cho chính mình, chỉ có nhà nước là chủ thể duy nhất đảm trách nhiệm vụ này. Chúng ta đang trong giai đoạn hoàn thiện nền kinh tế thị trường, đáp ứng các yêu cầu hội nhập của Tổ chức thương mại thế giới, hướng tới Cộng đồng ASEAN, các Hiệp định thương mại tự do như TPP, FTA song phương với EU, FTA ASEAN, Trung Quốc v.v... việc hoàn thiện luật pháp thể chế theo hướng quốc tế hóa, của một nền kinh tế thị trường hiện đại, hội nhập hiệu quả với khu vực và thế giới trong thời gian không dài trước mắt là một thách thức to lớn. Hơn nữa không chỉ xây dựng luật pháp mà đòi hỏi luật pháp được vận hành, đảm bảo hiệu lực của pháp luật còn đòi hỏi những nỗ lực lớn hơn. Những định hướng của châu Âu và các nước Đông Âu đặt chuyển đổi kinh tế thị trường đồng bộ trong tam giác phát triển hài hòa với nhà nước pháp quyền và xã hội công dân là một gợi mở tốt. Những cải cách hiện nay phải đặt trong tổng thể chiến lược phát triển hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, phát huy dân chủ.

Việc phân chia và thống nhất quyền lực trong nhà nước pháp quyền cần đẩy mạnh vai trò của Quốc hội trong lập pháp cũng như giám sát thực thi pháp luật, đặc biệt trong điều kiện duy trì sở hữu toàn dân, vai trò của Quốc hội càng trở nên quan trọng.

Thứ hai, tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng, nâng cao khả năng cạnh tranh bằng việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực.

Cạnh tranh và hội nhập luôn song hành, là hai mặt của một vấn đề, muốn hội nhập chúng ta phải cải thiện khả năng cạnh tranh của nền kinh tế, nâng cao khả năng cạnh tranh mới có thể hội nhập một cách sâu rộng, hiệu quả. Những kinh nghiệm đảm bảo khả năng cạnh tranh của các nước Đông Âu trong điều kiện hội nhập với các nền kinh tế phát triển hơn hẳn cũng đòi hỏi vai trò định hướng quan trọng của nhà nước trong việc tập trung nguồn lực thực hiện các mục tiêu ưu tiên:

- Tăng đầu tư cho khoa học, công nghệ, giáo dục và đào tạo, nâng cao nguồn lực con người, tạo ra một thị trường lao động có trình độ chuyên môn và tay nghề cao;

- Xây dựng các hạ tầng hiện đại như giao thông, viễn thông, năng lượng;

- Ổn định kinh tế vĩ mô, đồng bộ các chính sách kinh tế, hoàn thiện và ổn định thể chế đảm bảo một môi trường mà các doanh nghiệp có thể quyết định những chiến lược dài hạn cho mình;

- Vừa cải tổ các doanh nghiệp nhà nước theo hướng giảm dần bao cấp, hỗ trợ, đồng thời chú trọng phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ, bảo đảm một môi trường cạnh tranh công bằng giữa các doanh nghiệp ở ngay thị trường trong nước.

Chính những định hướng ưu tiên này đã tạo ra những lực lượng thị trường năng động, giúp các nước Trung Đông Âu thu hút nguồn vốn FDI, góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng hiện đại, tiếp cận với nền kinh tế tri thức, nâng cao khả năng cạnh tranh, tăng cường liên kết kinh tế khu vực và thế giới.

- Thứ ba, về đầu tư công, hay vai trò của nhà nước trong đầu tư cần tập trung vào các động lực cho phát triển kinh tế thị trường là thế

ché, nguồn nhân lực và hạ tầng. Tuy nhiên trong phát triển hạ tầng, xu thế của các nước cũng là rút dần các doanh nghiệp công hữu trong các lĩnh vực độc quyền tự nhiên như giao thông vận tải, bưu chính viễn thông, năng lượng, nước v.v... mà hướng đầu tư công sang phát triển khoa học công nghệ, giáo dục, tạo đòn bẩy để chuyển dịch cơ cấu kinh tế sang hướng tri thức, xanh sạch, bền vững về môi trường và xã hội.

Cùng với chuyển dịch trong đầu tư công, việc tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước cũng hướng tới dần dần giảm bớt tỷ lệ của các doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế, việc tuân thủ luật cạnh tranh và chống độc quyền được thực thi chặt chẽ, việc hỗ trợ của nhà nước chỉ tạo cơ chế đòn bẩy cho thị trường, khuyến khích hợp tác công tư, đảm bảo sự cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp, sử dụng hiệu quả nguồn lực của nhà nước và xã hội.

- Thứ tư, ổn định hệ thống ngân hàng tài chính

Tỷ lệ sở hữu quá cao của các nhà đầu tư nước ngoài trong hệ thống ngân hàng Hungary đã được cảnh báo trong báo cáo gia nhập EU của Ủy ban Châu Âu năm 2004. Hệ lụy xảy ra khi khủng hoảng bên ngoài, các nhà đầu tư rút lui khỏi thị trường, dẫn tới khủng hoảng ngân hàng, và sau khi hội phục, trong điều kiện tài chính căng thẳng, nảy sinh các hiện tượng “hái quả ngọt” v.v... Qua trải nghiệm của Hungary và một số nước EU như Hy Lạp, Ai Len và mới đây nhất là Síp cho thấy sự ổn định này phụ thuộc vào nợ quốc gia nói chung bao gồm cả nợ công và nợ ngân hàng, nợ doanh nghiệp. Qua thực tiễn của EU và Hungary cũng như nhận định mới đây của IMF cho thấy, nợ công có thể dễ dàng gia tăng rất nhanh khi xảy ra “sốc” trong lĩnh vực ngân hàng tài chính, liên quan tới rủi ro đạo đức, liên quan tới bong bóng đầu cơ, nhưng rất khó khăn và mất một thời gian dài để giảm về ngưỡng an toàn (50-60% GDP). Nợ công cao làm cho tín nhiệm về tín dụng quốc gia bị hạ bậc dẫn tới khó khăn trong tiếp cận các nguồn vốn quốc tế, lãi suất vay và phát hành trái phiếu chính phủ đều cao; dễ dẫn tới hiệu ứng “crowding out” trong những điều kiện bất lợi; dễ dẫn tới thâm hụt ngân sách cao và sử dụng các giải pháp cắt giảm đầu tư công, tăng thuế, gia tăng lạm

phát, làm căng thẳng tín dụng, bất lợi cho doanh nghiệp dẫn tới tăng trưởng không bền vững, thất nghiệp cao, mất ổn định xã hội ...

Kinh nghiệm quốc tế và các nước Đông Âu cho thấy cần phải xác lập tính độc lập của ngân hàng trung ương trong vận hành chính sách tiền tệ, việc điều tiết tỷ giá, lãi suất, lạm phát là những công cụ điều tiết vĩ mô quan trọng cần ổn định và dự báo được.

Đồng thời Ngân hàng trung ương cần tăng cường các biện pháp, chế tài nhằm kiểm soát, cảnh báo rủi ro của hệ thống ngân hàng, hướng tới các tiêu chuẩn quốc tế trong quá trình hội nhập với khu vực và thế giới. Chính sách tài khóa và ngân sách ngoài việc tăng cường hiệu quả thu chi, giảm bớt gánh nặng cho doanh nghiệp cũng cần minh bạch, dự báo được để tạo môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp.

- Thứ năm, quản lý và sử dụng nợ công hiệu quả,

Đây là lĩnh vực quan trọng, tạo ra nguồn lực cho nhà nước trong đầu tư cho phát triển, cần tuân thủ nghiêm ngặt các tiêu chuẩn, quy định quốc tế cũng như nâng cao hiệu quả sử dụng ở nước ta. Theo kinh nghiệm quốc tế và châu Âu, ngưỡng an toàn là 50-60% GDP, và cần quan tâm tới cơ cấu của nợ công gồm nợ trong nước và nợ nước ngoài. Chúng ta cần tiếp tục hoàn thiện Luật Quản lý nợ công. Năm 2009, lần đầu tiên Việt Nam có luật điều chỉnh chuyên biệt về lĩnh vực nợ công. Tuy nhiên, Luật Quản lý nợ công đến nay vẫn bộc lộ những bất cập cần xem xét:

Trước hết, cách hiểu về nợ công quá hẹp, dẫn đến việc đánh giá không đúng về nợ công ở Việt Nam. Theo định nghĩa của Luật Quản lý nợ công năm 2009, nợ công bao gồm ba loại chính là nợ chính phủ, nợ chính quyền địa phương và nợ do Chính phủ bảo lãnh. Ba loại nợ này xác định những trách nhiệm trả nợ trực tiếp của Chính phủ và phù hợp với thông lệ quốc tế. Tuy nhiên, theo thông lệ quốc tế việc *sửa đổi khái niệm về nợ công* là cần thiết. Theo đó, nợ công không chỉ bao gồm nợ Chính phủ, nợ chính quyền địa phương, nợ do Chính phủ bảo lãnh mà còn bao gồm nợ của Ngân hàng Phát triển Việt Nam và nợ của doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu 100% vốn hoặc giữ vốn chi phối. Tuy nhiên, để hạn chế sự chồng chéo trong thống kê (ví dụ: nợ doanh nghiệp nhà nước cũng là nợ Chính phủ bảo lãnh...) thì cần xây dựng và ban

hành quy chế thống kê và thông tin về nợ công sao cho khoa học, chính xác và hợp lý. Điều này là hết sức quan trọng trong quản lý nhà nước về nợ công cũng như hoạch định chính sách đối với nợ công.

Ngoài ra, *cần bổ sung các quy định về chính sách nợ công cũng như chiến lược nợ công*. Về chính sách nợ công, cần nêu rõ cơ quan quyết định chính sách, nội dung cơ bản của chính sách là gì và chính sách đó được xây dựng dựa trên những cơ sở khoa học nào. Cần bổ sung quy định để định nghĩa chiến lược nợ theo những khuyến nghị của các chuyên gia WB và IMF, đồng thời phù hợp với điều kiện của nền kinh tế Việt Nam hiện nay.

Đồng thời cần quản lý chặt chẽ, công khai, minh bạch các khoản nợ của các ngân hàng thương mại nhằm không chỉ khai thông “cục máu đông” trong lưu thông tín dụng mà còn tránh rủi ro “đạo đức” làm gia tăng nợ công như những diễn biến hiện nay ở Liên minh Châu Âu.

Tóm lại, Qua nghiên cứu quá trình chuyển đổi và hội nhập của các nước Đông Âu vào Liên minh Châu Âu, chúng ta càng khẳng định đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước ta nhằm xây dựng một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo đảm công bằng trong mỗi bước phát triển, lấy con người là nội dung trọng tâm của phát triển, chủ động hội nhập vào nền kinh tế khu vực và thế giới, phát huy sức mạnh dân tộc và sức mạnh thời đại là hoàn toàn đúng đắn. Tuy nhiên chúng ta cũng thấy được vai trò quan trọng của hệ thống luật pháp nhằm bảo đảm cho dân chủ, cơ chế thị trường vận hành tốt, đúng định hướng xã hội chủ nghĩa, hoà hợp với khu vực và thế giới, phát huy được mặt tích cực, hạn chế mặt tiêu cực của kinh tế thị trường. Muốn tiếp tục đổi mới, hội nhập sâu rộng hơn, hiệu quả hơn chúng ta không chỉ phải xây dựng các thể chế mà điều quan trọng hơn là đảm bảo cho các thể chế vận hành, đảm bảo hiệu lực của pháp luật, đảm bảo tính dân chủ và minh bạch trong việc thực thi các chính sách. Việc cải tổ triệt để hơn nữa, phải vượt qua chính mình, khắc phục những yếu kém đang tồn tại, phát huy mọi tiềm năng dường như đang là thách thức lớn nhất của chúng ta.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Quang Thuấn, Nguyễn An Hà, “Các nước Đông Âu gia nhập Liên minh châu Âu và những tác động tới Việt Nam”, NXB Khoa học xã hội, 2005.
2. Nguyễn An Hà, “*Tác động của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu tới một số nước Đông Âu*” Báo cáo Hội thảo quốc tế “Tác động của toàn cầu hóa tới một số nền kinh tế chuyển đổi Đông Âu và Việt Nam những năm đầu thế kỉ 21”, Hà Nội, tháng 4/2012.
3. Zsuzsanna Biedermann, “*Transition and globalization in the financial sector in Hungary in a comparative perspective with the Czech and Polish experience*” Báo cáo Hội thảo quốc tế “Tác động của toàn cầu hóa tới một số nền kinh tế chuyển đổi Đông Âu và Việt Nam những năm đầu thế kỉ 21”, Hà Nội, tháng 4/2012.
4. Nguyễn Trọng Hậu, *Cải cách thể chế - nhân tố hàng đầu cho tăng trưởng kinh tế bền vững ở các nền kinh tế chuyển đổi và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, Số 2 (125)/2011.
5. Government of Hungary, *National Reform Programme 2012 of Hungary*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_hungary_en.pdf, tải ngày 23/3/2013.
6. Republic of Poland, *National Reform Programme: Europe 2020*, April 2011, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_poland_en.pdf, tải ngày 23/3/2013.
7. European Commision, *Economy and finance, Eurostat yearbook 2012*. www.ec.europa.eu/eurostat.
8. IMF, *World economic outlook October 2012*, www.imfbookstore.org.

TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ - NHÌN LẠI NĂM 2012 VÀ GIẢI PHÁP CHO NĂM 2013

TS. Phạm Huy Hùng

Chủ tịch Hội đồng quản trị

Ngân hàng TMCP Công Thương Việt Nam

Vấn đề tái cơ cấu nền kinh tế đang được nhắc đến như một nhiệm vụ cấp bách của sự phát triển và đi lên của kinh tế đất nước. Năm 2012, thực hiện đề án tái tổng thể cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế đã được chính phủ phê duyệt, trong đó tập trung vào 3 lĩnh vực quan trọng nhất: Tái cơ cấu thị trường tài chính với trọng tâm là tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại (NHTM)²⁰⁹, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước (DNNN) trọng tâm là các Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước²¹⁰ và tái cấu trúc đầu tư với trọng tâm là chi tiêu công, nhằm thay đổi yếu kém nội tại của nền kinh tế. Nhìn lại một năm qua, tái cơ cấu nền kinh tế đã có những kết quả nhất định. Cụ thể:

I. TÁI CƠ CẤU KINH TẾ NĂM 2012

1. Tái cơ cấu đầu tư công:

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

²⁰⁹Đề án cơ cấu lại các NHTM, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ngày 1/3/2012

²¹⁰Đề án tái cơ cấu DNNN, tập đoàn kinh tế, Tổng công ty, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ngày 17/7/2012.

Bảng 1. Tăng trưởng thu, chi NSNN hàng năm (%)

	2008	2009	2010	2011	2012
Thu NSNN	31,3%	5,6%	23,0%	20,1%	5,5%
Chi NSNN	18,9%	24,0%	17,8%	33,2%	2,5%

Nguồn: Tính toán từ số liệu online của Bộ Tài chính.

Do những khó khăn của nền kinh tế, vài chục ngàn doanh nghiệp trong nước đã phá sản, giải thể, ngừng hoạt động, Chính phủ, Quốc hội, các bộ ngành đã có nhiều chính sách, giải pháp hỗ trợ doanh nghiệp. Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư 83/2012/TT-BTC hướng dẫn thực hiện miễn giảm, gia hạn một số khoản thu NSNN theo Nghị quyết 13/2012/NQ-CP “về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường”. Đồng thời Bộ Tài chính đã rà soát, cắt giảm, sắp xếp lại để điều chuyển vốn đầu tư từ NSNN, trái phiếu chính phủ trong phạm vi quản lý, tập trung vốn nhằm đẩy nhanh tiến độ các công trình quan trọng, cấp thiết có khả năng hoàn thành trong năm 2012-2013. Tăng cường giải ngân nguồn vốn đầu tư trong cân đối ngân sách, tăng đầu tư công bằng nguồn huy động²¹¹, trong khi thể chế đầu tư công còn nhiều bất cập (đầu tư công và qui hoạch đang để lại hậu quả lớn cho nền kinh tế), nên hiệu quả đầu tư nhà nước luôn thấp hơn các khu vực kinh tế khác²¹² trong khi khu vực này đang sử dụng một lượng vốn lớn hơn nhiều các khu vực kinh tế khác để tạo ra một đơn vị đầu ra. Tăng trưởng kinh tế của khu vực nhà nước chỉ bằng 2/3 tăng trưởng kinh tế của khu vực ngoài nhà nước. Vì vậy NSNN đã phải tăng vay nợ trên thị trường sơ cấp trái phiếu, tín phiếu Kho bạc nhà nước để bù đắp nguồn thu. Nguồn vốn từ các NHTM đáng lẽ chảy vào các doanh nghiệp, đặc biệt doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV) thì lại chảy vào khu vực nhà nước. Điều này dường như đi ngược mục tiêu tái cơ cấu, sẽ tạo các áp lực lớn về hiệu quả đối với nền kinh tế. Bởi nếu số tiền này sử dụng, mà không sinh lời cao, thì nó sẽ trở thành gánh nặng cho quốc gia. Giải

²¹¹Nghị quyết số 13/NQ-CP về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn, hỗ trợ thị trường.

²¹²Chỉ số ICOR khu vực kinh tế nhà nước đã giảm từ 12,4% năm 2009 xuống 9,15% năm 2011 và 8,6% năm 2012.

pháp cơ bản nhất cho ngân sách quốc gia cũng như từng địa phương là phải tạo mọi thuận lợi cho doanh nghiệp, người dân sản xuất kinh doanh để nuôi nguồn thu, các chính sách phải hướng vào số đông này. Nhưng trên thực tế cũng vì nhiều lý do, DNNVV phá sản, thua lỗ, hàng tồn kho tăng cao, người lao động kiếm việc làm khó khăn, thu nhập của người dân cũng sa sút hàng loạt. Như vậy, hiệu quả của tái cơ cấu đầu tư công còn rất hạn chế.

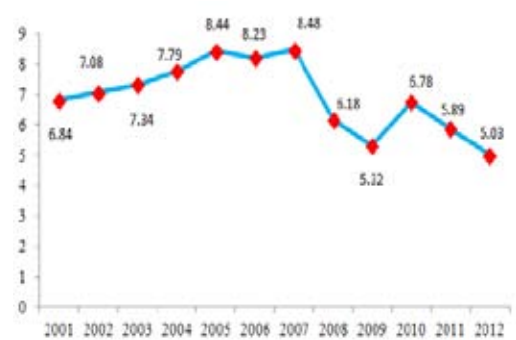
2. Tái cơ cấu DNNN

Tái cơ cấu DNNN là một trong ba trụ cột ưu tiên trong quá trình tái cấu trúc nền kinh tế đến năm 2015. Tháng 7/2012, Thủ tướng chính phủ đã phê duyệt đề án “Tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước”. Ngay sau khi đề án được phê duyệt, các tập đoàn kinh tế (TĐ), tổng công ty (TCT), các địa phương đã xây dựng đề án. Tính đến cuối năm 2012 có 52 TĐ, TCT nhà nước đã trình bộ chuyên ngành, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, trong đó có 16 đề án đã trình Thủ tướng Chính phủ; có 23/52 TĐ, TCT đã được phê duyệt đề án tái cơ cấu. Đối với các DN địa phương, có 21/23 đề án của các TCT, công ty đã được UBND các tỉnh, thành phố phê duyệt²¹³. Bên cạnh đó, một số cơ chế chính sách đã xây dựng và được cấp có thẩm quyền phê duyệt như ND số 99/2012/ND-CP về “Phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN”; dự thảo Nghị định về chức năng, nhiệm vụ và cơ chế hoạt động của TCT đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC); dự thảo Nghị định về giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DN có vốn nhà nước v.v... Tuy nhiên, một năm qua, việc tái cơ cấu DNNN mới dừng ở một số việc: trình duyệt đề án tái cấu trúc, yêu cầu thoái vốn đầu tư ngoài ngành, trong khi những yếu kém của DNNN không chỉ liên quan đến đầu tư ngoài ngành, mà còn ở những vấn đề cốt lõi liên quan đến đại diện chủ sở hữu, vấn đề quản trị nội bộ, kiểm tra kiểm soát; vấn đề công khai minh bạch thông tin, vấn đề tham nhũng lãng phí v.v... vẫn không được làm rõ. Những vụ việc gây thất thoát, lãng phí lớn vốn và tài

²¹³Nguồn: Cục Tài chính doanh nghiệp, Bộ Tài chính.

sản nhà nước đa số tập trung vào DNNN. Những vấn đề này đã tác động không nhỏ đến nền kinh tế, đến sự phát triển của khu vực kinh tế ngoài nhà nước. Vì thế, tăng trưởng kinh tế năm 2012 tiếp tục sụt giảm, đạt 5,03%, rất xa so với kế hoạch đặt ra và thấp nhất trong 12 năm qua.

Hình 1. Tốc độ tăng trưởng GDP qua các năm (%)



Nguồn: TCTK.

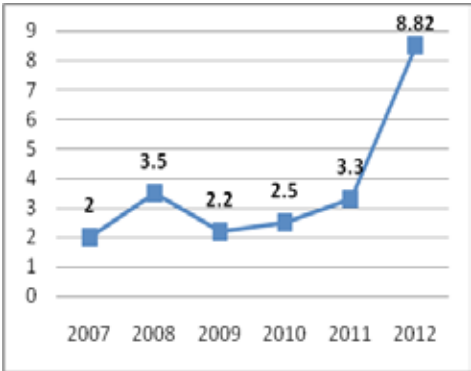
3. Tái cơ cấu các ngân hàng thương mại

Mục tiêu quan trọng nhất của tái cơ cấu các NHTM được Ngân hàng Nhà nước (NHNN) xác định là: (i) Lành mạnh hóa hệ thống ngân hàng; (ii) Xây dựng hệ thống ngân hàng có đủ sức cạnh tranh trong và ngoài nước, trong môi trường thế giới ngày càng có nhiều biến động. (iii) Cấu trúc lại cơ cấu hoạt động của hệ thống ngân hàng để đảm bảo giữa cấp tín dụng và cung ứng dịch vụ cho nền kinh tế một cách hợp lý. (iv) Hệ thống ngân hàng phải đáp ứng được yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng của Việt Nam. Để thực hiện đề án này, NHNN đã thực hiện nhiều biện pháp: Phân loại các NHTM yếu kém thuộc sự kiểm soát của NHNN; Áp giới hạn tăng trưởng tín dụng đối với bốn nhóm TCTD là 17%, 15%, 8% và 0%; Cho vay hỗ trợ thanh khoản đối với các NHTM thiếu thanh khoản; Cho phép cơ cấu lại nợ; xử lý sở hữu chéo trong ngân hàng; Thực hiện cơ chế mua bán nợ; Sáp nhập, hợp nhất và xử lý nợ xấu. Kết quả bước đầu đạt được là sáp nhập được hai ngân hàng: HBB và SHB; còn WesternBank và PVFC đã được Chính phủ đã phê duyệt; một số ngân hàng đã thực hiện thoái vốn tại các TCTD khác; lãi suất huy động 5 lần được kéo xuống để có điều kiện

hạ lãi suất cho vay. Những biện pháp này đã giúp từng bước ổn định hệ thống ngân hàng, về cơ bản đến cuối năm 2012, lãi suất cho vay đối với nền kinh tế đã đưa xuống dưới 15%, tạo điều kiện để vốn tín dụng đến được các khu vực sử dụng vốn có hiệu quả.

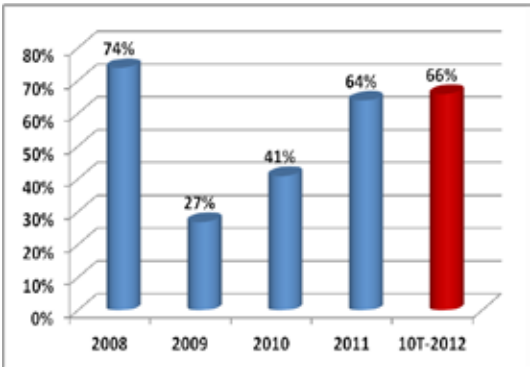
Tuy nhiên, năm 2012, tăng trưởng tín dụng cũng ở mức thấp (khoảng 8%), trong khi nợ xấu tăng nhanh, không dễ xử lý, điều này đã đe dọa sự tồn tại của nhiều ngân hàng. Trong khi minh bạch, lành mạnh hóa các NHTM chưa thực sự diễn ra, sáp nhập theo hình thức cộng các pháp nhân với nhau, chưa thể nói rằng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

Hình 2. Tỷ lệ nợ xấu (%)



Nguồn: NHNN.

Hình 3. Tốc độ gia tăng nợ xấu (so với cùng kỳ)



Nguồn: NHNN.

II. GIẢI PHÁP CHO NĂM 2013

Năm 2013, tăng trưởng kinh tế mặc dù kỳ vọng có thể tăng cao hơn năm 2012, nhưng tình hình kinh tế - xã hội trong nước vẫn tiếp tục khó khăn. Vì thế, để hiện thực hóa các đề án tái cơ cấu, các giải pháp phải được thực hiện đồng bộ.

Thứ nhất: cần một quyết tâm chính trị mạnh mẽ từ các nhà lãnh đạo. Theo đó, cần có sự thay đổi trong quản lý và điều hành nền kinh tế để có điều kiện giải quyết vấn đề ổn định vĩ mô, kiềm chế lạm phát và tái cấu trúc nền kinh tế có hiệu quả. Năm 2013 cần xác định rõ mục tiêu, cách làm cho từng năm để đạt hiệu quả cụ thể. Chính phủ cần chỉ đạo quyết liệt để xử lý hàng tồn kho và nợ xấu của ngân hàng, không để tình trạng vốn lòng vòng trong một số TCTD và công ty con. Nhanh chóng giải quyết những bất ổn trong hệ thống, khắc phục phân bổ vốn đầu tư chông chéo, kém hiệu quả, nợ xấu mới tiếp tục gia tăng. Tái cơ cấu nền kinh tế là vấn đề lớn, cần sự chỉ đạo quyết liệt, nhất quán, buộc thực hiện, đồng thời lộ trình đưa ra phải rõ ràng, hợp lý và khả thi.

Thứ hai: cải cách hành chính

Tạo sự chuyển biến rõ rệt về kỷ luật, kỷ cương hành chính, nâng cao hiệu lực hiệu quả của bộ máy nhà nước. Tiếp tục triển khai đơn giản hóa thủ tục hành chính, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp và nhân dân. Tiếp tục đẩy mạnh xã hội hóa một số dịch vụ công gắn với tinh giản bộ máy tổ chức, biên chế, tái cấu trúc mạnh mẽ nền tài chính công. Phân định rành mạch nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan nhà nước ở từng cấp. Hoàn thiện cơ chế phân cấp, bảo đảm quản lý thống nhất về quy hoạch và định hướng phát triển. Nâng cao trình độ, năng lực đội ngũ công chức, viên chức về chuyên môn, nghiệp vụ và phẩm chất chính trị. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động và giám sát của các cơ quan nhà nước gắn với việc đổi mới phương thức điều hành của hệ thống hành chính.

Thứ ba: tăng cường công tác thông tin tuyên truyền, tạo sự đồng thuận xã hội,

Đề cao vai trò và trách nhiệm của các cơ quan thông tin đại chúng,

kip thời tuyên truyền các giải pháp của Chính phủ trong quá trình tái cấu trúc. Các cơ quan thông tin, truyền thông phải định hướng dư luận theo chủ trương, lộ trình tái cấu trúc. Khi có nhiều ý kiến trái chiều về những chính sách và biện pháp của các cơ quan quản lý nhà nước đưa ra, cần nhanh chóng tổ chức đối thoại và tiếp nhận các ý kiến phản biện chính sách, thực hiện giải trình, để tạo sự đồng thuận cao và phát huy sức mạnh của toàn xã hội trong việc thực hiện các giải pháp tái cấu trúc.

Thứ tư: rà soát các cơ chế, chính sách không hợp lý (ví dụ như chính sách đất đai; cơ chế tài chính đối với doanh nghiệp, cơ chế giám sát, cơ chế tiền lương, chính sách thuế v.v...), rút ngắn khoảng cách từ chính sách đến thực tế, mới có khả năng đẩy nhanh quá trình phát triển của nền kinh tế nói chung, doanh nghiệp nói riêng.

Thứ năm: đối với từng lĩnh vực tái cơ cấu

- Tái cơ cấu đầu tư công

Để tái cơ cấu đầu tư công đạt được kết quả như mong muốn, thì cải tổ thể chế phân cấp đầu tư và quản lý đầu tư là vấn đề cấp thiết. Cải tổ thể chế phân cấp phải quán triệt nguyên tắc: (i) Chỉ phân cấp nếu đảm bảo hiệu quả kinh tế - tức là cấp nào có khả năng cung cấp dịch vụ với chi phí thấp nhất, có khả năng kiểm soát được chi phí và thực hiện được trách nhiệm giải trình; (ii) Phân cấp theo quy mô, đặc biệt trong việc quản lý vốn đầu tư, khắc phục tình trạng lãng phí lớn và tranh chấp nguồn lực giữa các địa phương.

- Tái cơ cấu hệ thống NHTM

Xác định rõ tái cơ cấu ngân hàng là vấn đề phức tạp, khi mức độ quan hệ sở hữu vốn đan xen ở một số TCTD, thì nợ xấu không dễ dàng xác định chính xác, thì việc tái cơ cấu phải có bước đi cụ thể. Vì vậy đề án tái cấu trúc (dù đã được Chính phủ phê duyệt) nhưng cần làm rõ: Mục tiêu cần đạt được sau tái cấu trúc hệ thống ngân hàng: Mô hình ra sao; yêu cầu quản trị công ty, công nghệ, năng lực tài chính và nguồn nhân lực đối với các ngân hàng sau hợp nhất, sáp nhập v.v... đạt ở mức nào sau tái cấu trúc v.v... Đối với NHTM nhà nước, phải tiếp tục đẩy mạnh cổ phần hoá; giảm tỷ trọng phần vốn nhà nước ở mức hợp lý, để tăng

năng lực tài chính; đổi mới hệ thống quản trị nội bộ ngân hàng phù hợp với chuẩn mực quốc tế. Cơ cấu lại các công ty con của ngân hàng, xử lý từng bước sở hữu chéo (yếu tố tiềm ẩn đằng sau một tỷ lệ nợ xấu không nhỏ, nhưng không dễ xử lý) mới có khả năng xử lý tận gốc nợ xấu của hệ thống.

Năm 2013, nhiều trong số những việc phải làm ngay là tăng cường hiệu quả giám sát của NHNN. Những bất ổn trong hệ thống ngân hàng Việt Nam thời gian qua cho thấy, việc giám sát của NHNN đối với các NHTM còn nhiều bất cập, điều này thể hiện: các chính sách, quy định của NHNN không được thực thi nghiêm túc; một số NHTM đầu tư quá mức vào tài sản rủi ro cao (chứng khoán, BĐS), vấn đề sở hữu chéo lòng vòng trong một số ngân hàng v.v... Vì vậy, **đầu tiên** phải nhanh chóng lập lại kỷ cương trong hệ thống thông qua giám sát, buộc các NHTM này phải công bố thông tin minh bạch. Hoàn thiện các văn bản pháp luật tạo môi trường pháp lý cho việc giám sát của NHNN và các cơ quan có liên quan. **Thứ hai**, chọn cách thức phù hợp để sát nhập, hợp nhất ngân hàng. Muốn vậy, NHNN phải làm rõ thực chất yếu kém, hạn chế của từng ngân hàng và toàn hệ thống, xây dựng những tiêu chí cho hoạt động ngân hàng hướng tới thông lệ quốc tế. Khi có tiêu chí rõ ràng, các NH sẽ có định hướng hoạt động chuyên sâu trong phạm vi nhất định, tại phân khúc đã lựa chọn. **Thứ ba**, đối với vấn đề nợ xấu, đang có những số liệu khác nhau, song mức độ nghiêm trọng của tình trạng nợ xấu là không thể phủ nhận. Đây là vấn đề hết sức phức tạp, để xử lý nợ xấu, bên cạnh những nỗ lực của bản thân mỗi NHTM, thì rất cần có sự tham gia của nhiều bên. NHNN đã có đề án thành lập Công ty mua bán nợ quốc gia. Về lý thuyết, đây là một lối thoát khả thi, song trên thực tế, giải quyết được nợ xấu là cả một quá trình, bởi nó không chỉ phụ thuộc vào những nhân tố khách quan từ thị trường bên ngoài, mà còn phụ thuộc vào các nhân tố chủ quan từ cơ chế, chính sách, trình độ và đạo đức cán bộ được giao nhiệm vụ này.

- **Tái cơ cấu DNNN, tập đoàn, tổng công ty**

Tái cơ cấu ngân hàng không thể thành công nếu không tái cơ cấu

khu vực doanh nghiệp. Là nơi hấp thụ vốn của nền kinh tế và cũng là nơi tạo ra của cải vật chất cho xã hội, nên tháo gỡ nút thắt từ phía doanh nghiệp được coi là giải pháp quan trọng nhất để cải thiện hoạt động tín dụng, góp phần phá băng thị trường BDS, TTCK. Vì vậy, tái cơ cấu DNNN, TĐ, TCT phải coi là nhiệm vụ cấp bách trước bối cảnh suy thoái kinh tế. Cụ thể:

(1) Hoàn thiện thể chế quản lý DNNN, trong đó hoàn thiện quy định về thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Hoàn thiện mô hình quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước gắn với việc xây dựng luật quản lý sử dụng vốn nhà nước.

(2) Phân loại DNNN, nhà nước chỉ tập trung vào một số lĩnh vực then chốt mà nhà nước cần nắm giữ. Đối với nhóm doanh nghiệp nhà nước nắm (an ninh, quốc phòng v.v...) phải tổ chức lại để nâng cao quản trị nội bộ, nguồn nhân lực, giám sát chặt chẽ việc sử dụng vốn nhà nước, để nâng cao hiệu quả sử dụng vốn. Đối với doanh nghiệp còn lại, đẩy nhanh tiến trình cổ phần hóa phù hợp với từng loại doanh nghiệp, hoặc thực hiện giải thể, phá sản bắt buộc do thua lỗ kéo dài.

(3) Ban hành cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả và công khai hoạt động của DNNN. Yêu cầu DNNN phải công khai thông tin như doanh nghiệp niêm yết trên TTCK. Khi DNNN được giao thực hiện chức năng hỗ trợ điều tiết vĩ mô, Nhà nước cần thực hiện cơ chế đặt hàng theo kinh tế thị trường, để tránh lẫn lộn giữa nhiệm vụ kinh doanh và nhiệm vụ chính trị.

Một vấn đề lớn hiện nay là hàng tồn kho của doanh nghiệp, nếu không được giải quyết rốt ráo, thì doanh nghiệp không có nhu cầu mở rộng sản xuất kinh doanh, cầu có khả năng thanh toán của nền kinh tế, doanh nghiệp, dân cư không được cải thiện. Vì vậy, để giảm hàng tồn kho, cần tập trung các giải pháp giúp tăng tổng cầu. Theo đó, chấp nhận giảm giá, khuyến mại, áp dụng hàng rào kỹ thuật đối với một số hàng hóa; thực hiện bê tông hóa đường sá, thủy lợi ở nông thôn; liên kết kinh doanh. Chính phủ cần có những giải pháp quyết đoán tạo hiệu

ứng lan tỏa mạnh, tạo dựng niềm tin cho xã hội. Đó mới là mấu chốt của vấn đề.

Tình trạng tăng trưởng kinh tế giảm sút trong những năm gần đây đã được nhiều chuyên gia chỉ ra: do năng suất và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế suy giảm, mà nguyên nhân chủ yếu xuất phát từ những bất cập trong cơ cấu kinh tế. Sự kém hiệu quả của DNNN, ngân hàng và đầu tư công là yếu tố cản trở tiềm năng tăng trưởng của Việt nam hiện tại và tương lai gần. Vì vậy, khi Chính phủ đã coi năm 2013 là năm bản lề cho việc triển khai các chính sách tái cơ cấu nền kinh tế, thì phải có những hành động cụ thể, triển khai quyết liệt trong từng lĩnh vực, thì mới khắc phục được những bất ổn từ nội tại của nền kinh tế, hướng tới sự phát triển bền vững trong tương lai.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tạp chí Tài chính, số 1,2 năm 2013.
2. Thời báo Kinh tế Sài Gòn, năm 2012, 2013.
3. Tài chính và đầu tư số 1,2 năm 2013.
4. Các đề án tái cơ cấu đã được Chính phủ phê duyệt.
5. Báo cáo tổng kết của ngành Tài chính năm 2012.

PHÁT BIỂU BẾ MẠC DIỄN ĐÀN KINH TẾ MÙA XUÂN 2013

Đ/c Nguyễn Thị Kim Ngân
Bí thư Trung ương Đảng, Phó Chủ tịch Quốc hội

Kính thưa tất cả Quý vị,

Sau hai ngày làm việc trong không khí sôi nổi, cởi mở và với tinh thần trách nhiệm cao, có thể nói Diễn đàn của chúng ta đã hoàn thành được chương trình làm việc với mục tiêu và yêu cầu đề ra. Trước hết tôi xin cảm ơn sự quan tâm tham gia Diễn đàn của tất cả các đại biểu trong nước và quốc tế. Xin chúc mừng Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam với sự hỗ trợ tích cực của UNDP và lãnh đạo tỉnh Khánh Hòa đã tổ chức chu đáo và thành công sự kiện thường niên Diễn đàn Kinh tế Mùa xuân này.

Để chuẩn bị cho Diễn đàn có thể nói là một quá trình chuẩn bị rất sớm mặc dù thời gian là Tết nhưng đã có 33 bài viết của các chuyên gia gửi tới. Tại 2 ngày làm việc ở đây chúng ta đã nghe 2 báo cáo chính do hai tác giả chuẩn bị, 4 tác giả chuẩn bị các bài bình luận và rất nhiều ý kiến tham gia thảo luận thẳng thắn, trách nhiệm của những người đứng đầu các tổ chức UNDP, IMF, WB, ADB tại Việt Nam và nhiều chuyên gia kinh tế, các nhà quản lý trong nước. Có thể nói những ý kiến được chuẩn bị cũng khá kỹ lưỡng, nghiên cứu sắc sảo và có cơ sở khoa học và thực tiễn. Đứng ở dưới góc nhìn đa chiều, mặc dù có ý kiến khác nhau, có cái đồng thuận, có cái phản biện nhau nhưng có thể nói những nhận xét, đánh giá trao đổi tại Diễn đàn rất sắc sảo và rất thu hút những người tham gia.

Vấn đề thảo luận rất sôi nổi và rất rộng, ý kiến tại Diễn đàn rất phong phú, tôi chỉ xin điểm lại một số điểm quan trọng mà được rất

nhiều ý kiến đề cập trong tập tài liệu dày hơn 400 trang gửi cho các đại biểu cũng như những ý kiến phát biểu tại Diễn đàn hôm nay. Tôi cũng xin nói rằng có nhiều nội dung, vấn đề tôi không thể khái quát lại hết ở phần điểm lại của mình; tôi cũng không dám nói là kết luận vì Diễn đàn chúng ta tổ chức để lắng nghe. Những ý kiến nào chưa được nhắc lại ở đây không có nghĩa là không được tổng hợp, không được nghe; tất cả các ý kiến đều được thể hiện đầy đủ trong báo cáo kết quả Diễn đàn; chắc chắn chúng tôi sẽ in tập kỷ yếu của Diễn đàn gửi tới tất cả các vị đại biểu Quốc hội làm cơ sở để nghiên cứu và tham gia vào báo cáo đánh giá bổ sung 2012, định hướng và các giải pháp cho 2013 cũng như việc chuẩn bị tiếp tục cho quá trình tái cơ cấu nền kinh tế của chúng ta.

Về đánh giá bổ sung kết quả thực hiện kế hoạch phát triển KT-XH năm 2012

Nhiều ý kiến đánh giá năm 2012 là một năm nhiều biến động, với những thành tựu quan trọng đạt được đan xen với những thách thức, khó khăn tạo nên một bức tranh với nhiều gam màu sáng, tối.

Tôi không dám nói thành tích, nhưng có thể nói là cơ bản kết quả đạt được trong năm 2012 là tích cực. Chúng ta thống nhất đánh giá rằng trong bối cảnh kinh tế toàn cầu còn hết sức khó khăn, những kết quả đạt được trong thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2012 là cơ bản và tích cực. Năm 2012 là năm đầu tiên kể từ năm 1993 trở lại đây kinh tế nước ta xuất siêu, cán cân thanh toán tổng thể dự báo thặng dư ở mức trên 10 tỷ USD; chỉ số giá tiêu dùng CPI chỉ tăng 6,81%, là con số rất đáng ghi nhận so với 18,13% của năm 2011 và 11,75% của năm 2010; tiết kiệm chi NSNN, bao gồm chi đầu tư và chi thường xuyên được thực hiện triệt để, đưa thâm hụt NSNN không quá 4,8% GDP, góp phần tích cực ổn định kinh tế vĩ mô.

Mặc dù vậy, cũng có nhiều ý kiến cho rằng những chỉ tiêu vĩ mô quan trọng nêu trên, nếu nhìn ở góc nhìn khác cũng phản ánh sự suy giảm của nền kinh tế, thậm chí một số chỉ tiêu còn cho thấy nền kinh tế tiếp tục có xu hướng xấu đi như số lượng doanh nghiệp phải đóng cửa tiếp tục tăng (55.000 doanh nghiệp), ngoài ra các doanh nghiệp còn lại cũng phải

cắt giảm công suất ít nhất 30%; chỉ số hàng tồn kho ngành công nghiệp chế biến, chế tạo tăng; tồn kho bất động sản và vấn đề nợ xấu tiếp tục là điểm nghẽn của nền kinh tế chưa được giải quyết triệt để.

Một số ý kiến cho rằng Việt Nam chúng ta chưa tận dụng được cơ hội mang lại trong thời kỳ khủng hoảng để thực hiện (chưa dám nói là đẩy mạnh) thực hiện cải cách để tạo ra những động lực mới cho phát triển đất nước, ngày hôm qua một số ý kiến cũng nêu vấn đề này.

Một số ý kiến cho rằng cần đánh giá sâu sắc hơn mặt trái của việc thực thi các chính sách kiểm chế lạm phát, ổn định vĩ mô trong năm 2012. Tôi cho rằng, bên cạnh việc đánh giá chính sách đã ban hành, cần tiếp tục có đánh giá khách quan, sâu sắc cả việc tổ chức thực hiện các chính sách đó. Một trong những điểm cần chú ý đó là điều hành chính sách liên quan đến điều hành giá một số mặt hàng cơ bản và dịch vụ công, có những thời điểm chưa hợp lý cả về lộ trình và liều lượng đã gây nên những đột biến không đáng có và ảnh hưởng tiêu cực đến tâm lý thị trường, tác động đến an sinh xã hội.

Về triển khai thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2013

Nhìn lại, có thể thấy về cơ bản những dự báo của các chuyên gia đưa ra tại Diễn đàn Kinh tế Mùa Xuân tại Đà Nẵng năm ngoái đã phản ánh đúng diễn biến kinh tế thế giới những tháng đầu năm 2013: xu hướng chung là những yếu tố bất ổn vẫn diễn biến phức tạp, khả năng phục hồi của kinh tế thế giới rất chậm; cân bằng giữa hai mục tiêu tăng trưởng và ổn định vĩ mô vẫn là thách thức chính sách của hầu hết các nền kinh tế.

Đánh giá chung về tình hình kinh tế nước ta Quý I/2013, một số ý kiến cho rằng các nỗ lực chính sách thực hiện thời gian qua vẫn chưa bảo đảm được xu thế “đảo chiều” của nền kinh tế; tăng trưởng kinh tế sẽ rất khó khăn trong năm nay với tăng trưởng tín dụng và thu, chi ngân sách đều yếu hơn hẳn các năm trước. Tăng trưởng tín dụng 3 tháng đầu năm hầu như bằng không (0,03%), thu ngân sách chỉ đạt 16,7% dự toán năm, còn chi ngân sách, mặc dù Chính phủ quyết tâm đẩy mạnh giải

ngân đầu tư từ đầu năm, cũng chỉ đạt 18,5% dự toán năm. Việc thực hiện dự toán ngân sách năm nay, mặc dù chúng ta quyết tâm rất cao, nhưng chắc chắn cũng sẽ là một năm rất khó khăn; vừa rồi trong quá trình thẩm tra thì Ủy ban Tài chính - Ngân sách cũng đề nghị Chính phủ cần theo sát tình hình và kịp thời báo cáo với Quốc hội trong tình hình thực hiện nhiệm vụ thu, chi ngân sách của năm 2013 có nhiều khó khăn.

Đáng lo ngại là trong quý I/2013, xuất khẩu các mặt hàng nông sản và thủy sản đang có sự sụt giảm về lượng cũng như về giá cả. Nông nghiệp vốn là cứu cánh của nền kinh tế trong giai đoạn khủng hoảng, tuy nhiên diễn biến những tháng đầu năm cho thấy giá đầu vào của nông nghiệp vẫn tiếp tục tăng cao trong khi đó giá đầu ra khả năng vẫn còn đi xuống.

Tuy nhiên, cũng có ý kiến đánh giá những kết quả đạt được ban đầu là khá tích cực. GDP quý I tăng 4,89%, cao hơn của quý I/2012 (tăng 4,75%). Đây là tín hiệu có khả năng tăng trưởng kinh tế 2013 có thể cao hơn năm 2012 như mục tiêu đề ra. Xuất khẩu tiếp tục có những bước phát triển ấn tượng, kim ngạch xuất khẩu quý I đạt 29,7 tỷ USD, tăng 19,7% so với cùng kỳ năm trước và thực tế trong Quý I đã có 2 tháng (tháng 1 và tháng 3) vượt qua mốc 11 tỷ USD.

Câu hỏi đặt ra là trong bối cảnh hiện nay và xu hướng những tháng còn lại của năm 2013, phải làm gì để giữ được lạm phát thấp hơn năm 2012, đồng thời duy trì tăng trưởng GDP cao hơn năm 2012 như mục tiêu đề ra. Có nhiều ý kiến tham gia, nhưng tựu chung lại đều cho rằng cần cẩn trọng hơn trong việc thực hiện lộ trình giá thị trường trên cơ sở có sự kiểm tra, kiểm soát để minh bạch chi phí, cần có sự phối hợp chặt chẽ giữa các Bộ, ngành, giữa trung ương và địa phương, cân nhắc liều lượng và thời điểm điều chỉnh. Ngoài việc tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết các điểm nghẽn, thì phải đẩy mạnh tái cơ cấu (nhất là cơ cấu hệ thống ngân hàng), đẩy mạnh ba đột phá chiến lược v.v... Điều này chắc chắn sẽ tác động đến định hướng chính sách tài khóa, tiền tệ và tác động tổng cầu, cần thực hiện

trên cơ sở vẫn bảo đảm kiên định và nhất quán với việc ưu tiên ổn định kinh tế vĩ mô, kiềm chế lạm phát theo mục tiêu.

Một trong những nội dung mà nhiều đại biểu đề cập đó là đề xuất, thực thi chính sách, giải pháp ngắn hạn nhưng phải trên cơ sở quy luật thị trường, phải đặt trong cái nhìn tổng thể, dài hạn, không thể kéo dài sự can thiệp của cơ quan nhà nước. Có ý kiến cho rằng, trong tình hình “không bình thường” thì phải áp dụng các biện pháp “không bình thường”, tăng trưởng là rất cần, nhưng cần hơn là tăng trưởng như thế nào để bảo đảm phát triển bền vững. Vấn đề tư tưởng chính sách là phải theo phương châm “nhất quán”, không nên theo phương châm “linh hoạt”.

Hàng loạt câu hỏi tại sao chúng ta không đúc kết được kinh nghiệm chính sách từ các nước đã vấp phải tương tự trước đó? Hoặc quay lại áp dụng theo lý thuyết của trường phái “trọng cung” hay tiếp tục hỗ trợ tổng cầu cũng là vấn đề cần nghiên cứu một cách nghiêm túc, đầy đủ, có cơ sở khoa học cũng như thực tiễn. Và nhiều câu hỏi khác đặt ra cho các nhà quản lý, các chuyên gia tiếp tục đào sâu suy nghĩ trong thời gian tới. Như vậy, cần chính sách, giải pháp đột phá gì nữa để “đảo chiều” tình thế hiện nay, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô và phát triển là nội dung tôi nghĩ cần phải tiếp tục suy nghĩ, đóng góp sâu thêm.

Về nội dung tái cơ cấu nền kinh tế

Vấn đề cuối cùng là vấn đề nội dung tái cơ cấu nền kinh tế, có thể nói đây là chủ đề của Diễn đàn chúng ta: “Tái cơ cấu một năm nhìn lại”. Có ý kiến cho rằng tái cơ cấu vẫn chỉ là hình thức, vẫn nằm trên văn bản, dù có triển khai trên thực tế hệ thống văn bản đã xây dựng thì cũng không tạo được biến chuyển mạnh mẽ; cũng có ý kiến đề xuất xây dựng đề án mới về tái cơ cấu và phải để cho Quốc hội phê duyệt đề án. Tôi cũng xin phép được bày tỏ quan điểm của mình về tái cơ cấu: chúng ta nên làm gì, có cần xây dựng đề án mới không, ai làm, làm như thế nào?

Tại kỳ họp thứ 3, Quốc hội khóa XIII, Chính phủ đã báo cáo Đề án này. Tôi cũng xin nói rõ, đầu tiên nhiều ý kiến Quốc hội duyệt đề án này, nhưng trong Nghị quyết của Quốc hội về phát triển kinh tế - xã hội 5 năm nêu rất rõ chủ trương tái cơ cấu nền kinh tế, trong đó 3 trọng tâm

là tái cơ cấu lĩnh vực ngân hàng, tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước, tái cơ cấu đầu tư công. Tuy nhiên, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thấy rằng tư tưởng lớn nhất của đề án, nhất là vấn đề chủ trương đã được nêu trong Nghị quyết của Quốc hội về phát triển kinh tế - xã hội 2011-2015. Vì vậy Quốc hội không ban hành một nghị quyết riêng về đề án tái cơ cấu. Quan điểm là giao quyền chủ động cho Chính phủ, Quốc hội sẽ trên cơ sở Nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm để giám sát việc thực hiện Đề án. Cũng có ý kiến tại Diễn đàn cho rằng đại biểu Quốc hội chưa tiếp cận được Đề án, tôi xin báo cáo lại là tại Kỳ họp thứ 3, tất cả các đại biểu đã có thời gian để nghiên cứu và tham gia vào Đề án; Ủy ban thường vụ Quốc hội đã chỉ đạo tổng hợp ý kiến của đại biểu Quốc hội ở tổ, ở hội trường và gửi Chính phủ để tiếp thu, hoàn chỉnh Đề án; vì vậy không thể nói đại biểu Quốc hội chưa tiếp cận Đề án này. Nhiều ý kiến cho rằng Đề án đã xác định tương đối rõ ràng khối lượng công việc phải làm và đích đến của quá trình tái cơ cấu: đó là tái cơ cấu phải gắn liền với chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

Nhìn lại một năm triển khai chương trình tái cơ cấu, đa số ý kiến đánh giá điểm mấu chốt là Chính phủ đã xây dựng một hệ thống văn bản tương đối đầy đủ. Tuy nhiên, cũng có ý kiến đánh giá chất lượng một số văn bản chưa cao, không ít nội dung còn chưa thật sự cụ thể, việc triển khai trên thực tế vì thế còn chậm và chưa có những chuyển biến cụ thể trên từng nội dung của tái cơ cấu. Quá trình chuyển đổi mô hình tăng trưởng cũng chưa được thiết lập theo một chương trình bài bản có mục tiêu nên kết quả là chưa rõ ràng, nhất là đối với khu vực kinh tế trong nước.

Tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng là vấn đề lớn của quốc gia, thời gian thực hiện dài và cũng cần nhấn mạnh rằng phải trên cơ sở nguồn lực hạn hẹp của đất nước. Chúng ta mới thực hiện hơn một năm qua, do vậy, đánh giá bước đầu mặc dù còn chậm, nhưng điều quan trọng là chúng ta đã ban hành được Đề án tổng thể cũng như một số đề án thành phần. Việc thực hiện trên thực tế một số nội dung tái cơ cấu, cụ thể là tái cơ cấu đầu tư công đã bước đầu bộc lộ một số

mặt trái: cắt giảm vốn đầu tư công ảnh hưởng tới nhiều công trình, dự án quan trọng ở các địa phương, gây nên tình trạng dang dở, lãng phí và tác động đến tâm lý người dân.

Vì vậy, trong thời gian tới đây cần tập trung, quyết liệt hơn nữa trong hành động, biến những chủ trương, những mục tiêu đã được xác định trong Đề án, trong chương trình hành động thành những bước đi cụ thể; hướng tới tạo lập một hệ thống động lực khuyến khích mới để phân bổ lại nguồn lực theo hướng hiệu quả, hợp lý và bền vững hơn. Và điều này, không chỉ một cá nhân, tổ chức đơn lẻ nào đứng ra thực hiện, mà cần sự góp sức, ủng hộ của mọi cấp, mọi ngành, của chính những người chúng ta đang ngồi đây. Đặc biệt hơn là phải đổi mới tư duy để hoạch định các định hướng và thay đổi chính sách cũng như điều hành quyết liệt hiệu quả, thiết thực.

Tại Diễn đàn này có một số ý kiến đề cập vai trò, trách nhiệm Quốc hội và vai trò chủ động của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Tôi đề nghị Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội căn cứ nhiệm vụ, quyền hạn của mình và căn cứ Nghị quyết của Quốc hội về một số cải tiến, đổi mới để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Quốc hội để thực hiện chủ động, tích cực hơn vai trò, nhiệm vụ theo luật định.

Thưa Quý vị đại biểu,

Diễn đàn Kinh tế Mùa Xuân đã nhận được nhiều ý kiến trao đổi thẳng thắn, có trách nhiệm, đã đưa ra một số đề xuất, kiến nghị thiết thực, có thể triển khai có hiệu quả trên thực tế.

Ngay sau Diễn đàn, tôi đề nghị Ủy ban Kinh tế, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội và các cơ quan chức năng nghiên cứu, tiếp thu hợp lý những ý kiến xác đáng của các vị đại biểu để hình thành báo cáo thẩm tra có chất lượng trình Quốc hội tại Kỳ họp thứ 5 tới đây. Tiếp tục cách làm trước đây trong những lần tổ chức các Diễn đàn trước, đề nghị Ban tổ chức tập hợp, lược ghi tất cả các ý kiến quý báu thảo luận tại Diễn đàn và in cuốn Kỷ yếu Diễn đàn gửi tới các đại biểu Quốc hội để có thêm thông tin thảo luận tại kỳ họp Quốc hội sắp tới và gửi đến các đồng chí lãnh đạo Đảng, Nhà nước. Tôi mong muốn

các vị đại biểu tham gia Diễn đàn, nhất là những người chưa có cơ hội phát biểu, tiếp tục có ý kiến tham gia về các nội dung của Diễn đàn gửi đến các cơ quan chủ trì từ nay đến Kỳ họp thứ 5.

Cuối cùng chúng ta có thể nói, Diễn đàn đã kết thúc thành công tốt đẹp, sự tham gia nhiệt tình, quý báu và đầy trách nhiệm của Quý vị đại biểu đã làm nên thành công này. Thay mặt Ban tổ chức, xin cảm ơn các vị đại biểu, cảm ơn anh Nguyễn Đức Kiên, anh Trương Đình Tuyển, anh Cao Sỹ Kiêm, anh Đỗ Hoài Nam, đại diện Thường trực một số Ủy ban của Quốc hội, đại diện lãnh đạo một số Đoàn đại biểu Quốc hội, đại diện các Bộ/ngành cơ quan Trung ương, lãnh đạo tỉnh Khánh Hòa, đại diện các tổ chức tài chính quốc tế tại Việt Nam IMF, World Bank, ADB v.v... đã nhiệt tình tham gia và giúp Diễn đàn thành công; chân thành cảm ơn UNDP đã phối hợp chặt chẽ cùng với Ủy ban Kinh tế và hỗ trợ tài chính để tổ chức thành công Diễn đàn này.

Một lần nữa, Tôi xin chúc các Quý vị sức khỏe, hạnh phúc, thành đạt!

Xin cảm ơn các vị đại biểu và xin tuyên bố bế mạc Diễn đàn.

**Kinh tế Việt Nam năm 2013:
TÁI CƠ CẤU NỀN KINH TẾ
MỘT NĂM NHÌN LẠI
(SÁCH THAM KHẢO)**

**Chịu trách nhiệm xuất bản:
CHU HẢO**

**Biên tập:
NGUYỄN BÍCH THỦY**

**Sửa bản in:
HOÀNG NAM**

**Vẽ bìa:
THÁI DŨNG**

ISBN : 978-604-908-546-8

In 1000 cuốn, khổ 16x24 cm tại Doanh nghiệp tư nhân In Hà Phát. Giấy đăng ký KHXB số: 591-2013/CXB/1-10/TrT. Quyết định xuất bản số: 16/QĐLK - NXB TrT của Giám đốc NXB Tri thức ngày 13/05/2013. In xong và nộp lưu chiểu quý III năm 2013.