



TÁI CƠ CẤU KINH TẾ: NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI HUY ĐỘNG VÀ PHÂN BỐ NGUỒN LỰC

ThS. TRƯƠNG BÁ TUẤN

Tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng là một quá trình phức tạp, lâu dài với nhiều nội dung có quan hệ mật thiết với nhau. Đối với Việt Nam, hiệu ứng của việc thực hiện tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng thời gian qua nhìn chung là khá tích cực, song cũng đang còn nhiều điểm hạn chế. Để khắc phục có kết quả những hạn chế đặt ra trong quá trình thực hiện tái cơ cấu đòi hỏi phải có những giải pháp mới, đồng bộ, nhất là đối với yêu cầu tăng cường hiệu quả huy động và phân bổ nguồn lực.

Từ khóa: Kinh tế, tái cơ cấu, mô hình tăng trưởng

Economic restructure in connection with growth model transition is a complicated and long-term process with series of closely related contents. For Vietnam, the recent effects of economic restructure shown positive signals, however, there have been also limitations. In order to effectively eliminate the existed limitations in economic restructure, it is necessary to figure out new and consistent solutions to capital mobilization and allocation.

Keyword: Economy, economic restructure, growth model

Ngày nhận bài: 3/1/2017

Ngày chuyển phản biện: 3/1/2017

Ngày nhận phản biện: 6/1/2017

Ngày chấp nhận đăng: 6/1/2017

Tái cơ cấu kinh tế và những vấn đề đặt ra đối với việc phân bổ và huy động nguồn lực

Năm 2011, tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng, các chủ trương, định hướng về đổi mới mô hình tăng trưởng gắn với tái cơ cấu kinh tế đã được đề ra. Trên cơ sở đó, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng (Quyết định 339/QĐ-TTg ngày 19/02/2012). Trong

5 năm qua, việc thực hiện các chủ trương, định hướng trên đã đạt được các kết quả tích cực. Quy mô nền kinh tế được củng cố và tăng cường (Quy mô GDP tính theo USD (hiện hành) năm 2015 tăng 25 lần so với năm 1991, đạt mức trên 191 tỷ USD. Đến năm 2015 thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam đạt 2.088 USD (Nguồn: IMF, 2016); Cơ cấu các ngành sản xuất dịch chuyển theo hướng tích cực (Tỷ trọng ngành nông nghiệp trong GDP năm 2011 và 2015 lần lượt là 19,57% và 17%; tỷ trọng của ngành công nghiệp, ngành dịch vụ trong GDP của năm 2011 là 32,24% và 36,73%; năm 2015 là 33,25% và 39,73%. Năm 2016, các tỷ trọng tương ứng là: nông nghiệp 16,32%; công nghiệp là 32,72% và dịch vụ là 40,92%). Các nền tảng kinh tế vĩ mô từng bước được củng cố, lạm phát được kiểm soát, nhập siêu giảm. Việc thực hiện 3 đột phá chiến lược đề trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 cũng đã mang lại những kết quả bước đầu, tạo thuận lợi cho việc đổi mới mô hình tăng trưởng.

Tuy nhiên, quá trình thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế cũng bộc lộ những hạn chế, chất lượng tăng trưởng kinh tế còn thấp. Năm 2016, tăng trưởng GDP chỉ đạt 6,21%). Tính ổn định của nền kinh tế còn thấp và trong trung và dài hạn phải đối mặt với nhiều thách thức. Cán cân thương mại cân bằng hơn, nhưng chưa thực sự bền vững, hàm lượng giá trị gia tăng của xuất khẩu còn thấp. Tăng trưởng xuất khẩu vẫn phụ thuộc lớn vào khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Chỉ số năng lực cạnh tranh của Việt Nam theo Điều tra của Diễn đàn kinh tế thế giới (WEF) vẫn đang tụt hậu đáng kể so với nhiều nước, năm 2016 đứng thứ 60, trong



khi đó Singapore đứng thứ 2, Malaysia đứng thứ 25, Thái Lan đứng thứ 34, Indonesia đứng thứ 41. Thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam vẫn còn thấp, chênh lệch khá lớn so các nước trong khu vực (GDP bình quân đầu người của Thái Lan năm 1996 là 3.047 USD, đến năm 2015 là 5.742 USD và của Trung Quốc năm 1996 là 708,6 USD, đến năm 2015 là 8.141 USD. Trong khi con số tương ứng của Việt Nam chỉ tăng từ mức 337,5 USD lên 2.088 USD (IMF, 2016)...

Các hạn chế nói trên do nhiều nguyên nhân và được biểu hiện cụ thể như sau:

Thứ nhất, tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng là một quá trình phức tạp, nhiều nội dung với mục tiêu cốt lõi là nâng cao hiệu quả phân bổ và sử dụng các nguồn lực trong xã hội, qua đó từng bước thay đổi cơ cấu nền kinh tế hợp lý hơn, có năng suất và năng lực cạnh tranh cao hơn, tạo ra các tiềm năng tăng trưởng ổn định và bền vững. Để thực hiện các yêu cầu này đòi hỏi

Đại hội lần thứ XII của Đảng tiếp tục nhấn mạnh mục tiêu: “Phát triển kinh tế nhanh và bền vững; tăng trưởng kinh tế cao hơn 5 năm trước trên cơ sở giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế...”

cần phải có một nguồn lực đủ lớn, song thực tiễn những năm qua huy động nguồn lực ở Việt Nam đang đối mặt với nhiều thách thức. Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng đặt ra các mục tiêu với phạm vi rộng, bao hàm vấn đề tái cơ cấu kinh tế vùng, ngành, lĩnh vực nhưng chưa làm rõ các phương thức huy động nguồn lực để thực hiện tái cơ cấu. Nguồn lực cho việc đổi mới mô hình tăng trưởng được kỳ vọng sẽ dựa chủ yếu vào khu vực tư nhân nhưng thực tế lại đang thiếu một thiết chế đồng bộ, hiệu quả để thúc đẩy sự phát triển của khu vực này và còn nhiều rào cản trong việc việc gia nhập thị trường của doanh nghiệp.

Cùng với đó, quy mô ngân sách nhà nước so với giai đoạn trước đang có xu hướng giảm, ảnh hưởng đến yêu cầu tăng cường đầu tư cho các yếu tố tiền đề để thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, nhất là đầu tư cho cơ sở hạ tầng, cho nông nghiệp và phát triển nông thôn. Tính bền vững trong cân đối ngân sách nhà nước những năm gần đây xuất hiện nhiều rủi ro, đó là xu hướng giảm mức độ động viên ngân sách nhà nước so GDP, trong khi áp lực về chi ngân sách nhà nước vẫn ở

mức cao. Tỷ lệ động viên ngân sách nhà nước so với GDP đã giảm từ mức 27,3% năm 2010 xuống còn khoảng 23,8% năm 2015. Sự sụt giảm này cũng với áp lực chi thường xuyên từ ngân sách nhà nước ở mức cao đã làm cho quy mô chi đầu tư phát triển trong cân đối ngân sách nhà nước giảm từ mức 8,49% GDP xuống còn khoảng 5,65% GDP trong giai đoạn này. Quy mô chi đầu tư phát triển giảm dự báo sẽ có những tác động tiêu cực đối với tăng trưởng trong dài hạn nếu như không có sự bù đắp kịp thời từ các nguồn khác. Mặc dù đến nay, các chỉ số nợ công cơ bản vẫn trong giới hạn đề ra song diễn biến nợ công là rất đáng quan ngại, áp lực về cân đối nguồn trả nợ trong những năm tới dự báo sẽ rất lớn. Một số vấn đề mới phát sinh như ứng phó biến đổi khí hậu, xử lý ô nhiễm môi trường hay thực hiện các Mục tiêu về phát triển bền vững 2030 (SDGs) mà Việt Nam đã cam kết cũng sẽ đặt thêm các áp lực mới cho ngân sách nhà nước trong việc cân đối, bố trí nguồn lực để thực hiện.

Thứ hai, yêu cầu nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực phục vụ quá trình tái cơ cấu nền kinh tế sớm được nhận diện nhưng đến nay sự chuyển biến còn chậm, còn thiếu các cơ chế phù hợp để phát huy vai trò hiệu quả của thị trường trong việc phân bổ và sử dụng nguồn lực xã hội. Thị trường các nhân tố sản xuất còn chậm phát triển và bị “méo mó” trên nhiều khía cạnh. Cùng với đó, việc hình thành, xác định các mục tiêu, định hướng phát triển vẫn còn chưa được đặt trong mối quan hệ tổng thể với yêu cầu về nguồn lực thực hiện nên còn manh mún, dàn trải.

Thứ ba, nguồn lực tài chính nhà nước một mặt sử dụng còn kém hiệu quả, mặt khác chưa phát huy vai trò “tạo môi trường” để thu hút sự tham gia đầu tư của các thành phần kinh tế khác. Nhà nước tiếp tục đầu tư vào những lĩnh vực mà về nguyên tắc khu vực ngoài nhà nước có thể thực hiện hiệu quả hơn. Khu vực kinh tế Nhà nước chiếm tỷ trọng lớn trong GDP nhưng hiệu quả sử dụng nguồn lực còn hạn chế. Tình trạng kinh doanh thua lỗ, kém hiệu quả của khu vực doanh nghiệp nhà nước chậm được nhận diện và có biện pháp xử lý phù hợp. Cơ chế phân cấp quản lý kinh tế, quản lý ngân sách nhà nước và đầu tư được đẩy mạnh nhưng trong thực hiện lại thiếu đồng bộ, thiếu các cơ chế giám sát hiệu quả. Tỷ trọng đầu tư từ nguồn ngân sách trung ương giảm những năm gần đây cũng đã làm cho việc tập trung đầu tư vào các công trình có quy mô lớn phục vụ phát triển ngành, lĩnh vực, liên kết vùng bị hạn chế đáng kể.

Thứ tư, Việt Nam đặt mục tiêu phấn đấu đến



năm 2020 cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại nhưng cho đến nay những mục tiêu này vẫn chưa được cụ thể hóa trong một bản chiến lược công nghiệp phù hợp. Tính liên ngành, liên vùng trong các quy hoạch còn yếu, chưa tính được hết các tác động cũng như vai trò của thị trường trong xây dựng quy hoạch, kế hoạch. Hệ quả là sự mất cân đối về phát triển trong một số ngành, lĩnh vực, gây lãng phí nguồn lực xã hội.

Thứ năm, tư duy phát triển kinh tế ở một số nội dung còn có sự “ôm đồm” của Nhà nước đối với nhiều chức năng mà thị trường đảm nhiệm hiệu quả hơn, chưa chú ý đúng mức đến những chức năng mà Nhà nước phải thực hiện trong quá trình quản lý nền kinh tế. Cơ chế bao cấp qua giá đối với một số nhóm hàng hóa, dịch vụ kéo dài quá lâu, làm méo mó các quyết định phân bổ nguồn lực trong xã hội.

Giải pháp tăng cường hiệu quả huy động và phân bổ nguồn lực cho tái cơ cấu kinh tế

Đại hội lần thứ XII của Đảng tiếp tục nhấn mạnh mục tiêu: “Phát triển kinh tế nhanh và bền vững; tăng trưởng kinh tế cao hơn 5 năm trước trên cơ sở giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế...”, đồng thời chỉ rõ: “Mô hình tăng trưởng trong thời gian tới kết hợp có hiệu quả phát triển chiều rộng với chiều sâu, chú trọng phát triển chiều sâu, nâng cao chất lượng tăng trưởng và sức cạnh tranh trên cơ sở nâng cao năng suất lao động, ứng dụng tiến bộ khoa học - công nghệ, đổi mới và sáng tạo, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, phát huy lợi thế so sánh và chủ động hội nhập quốc tế, phát triển nhanh và bền vững...”.

Cụ thể hóa định hướng này, Nghị quyết số 05/NQ/TW ngày 01/11/2016 của Hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế đã đề ra các quan điểm, mục tiêu, chủ trương chính sách về đổi mới mô hình tăng trưởng của Việt Nam trong những năm tới đây. Cùng với đó, Kế hoạch Tái cơ cấu nền kinh tế 2016 – 2020 (Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 8/11/2016 của Quốc hội khóa XIV, kỳ họp thứ 2) đã cụ thể hóa các định hướng trên bằng nhiều nhiệm vụ và giải pháp cụ thể để tổ chức thực hiện.

Để thực hiện được các mục tiêu và định hướng theo các nghị quyết này, đòi hỏi phải

có những giải pháp mới, đồng bộ, qua đó tăng cường hiệu quả huy động và phân bổ nguồn lực xã hội, đó là:

Một là, tiếp tục chủ động và kiên định trong việc theo đuổi mục tiêu đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát, đặc biệt là ổn định các cân đối lớn về tài chính, đảm bảo an ninh, an toàn tài chính quốc gia; Xem ổn định kinh tế vĩ mô là điều kiện tiên quyết, là yêu cầu hàng đầu để đảm bảo sự thành công trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế; Tăng cường trao đổi thông tin, sự phối hợp trong xây dựng và triển khai quy hoạch, kế hoạch giữa các địa phương để khắc phục tình trạng cắt khúc của quy hoạch, khắc phục cho được tình trạng chia cắt theo ngành, địa phương và lợi ích cục bộ. Đồng thời, lựa chọn hợp lý các ngành và lĩnh vực ưu tiên trong thực hiện chiến lược công nghiệp, quan tâm đến những ngành có vị trí quan trọng, tận dụng được lợi thế cạnh tranh của đất nước, phù hợp với

Các nền tảng kinh tế vĩ mô từng bước được củng cố, lạm phát được kiểm soát, nhập siêu giảm. Việc thực hiện 3 đột phá chiến lược đề trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 cũng đã mang lại những kết quả bước đầu, tạo thuận lợi cho việc đổi mới mô hình tăng trưởng.

thị trường và xu thế phân công lao động quốc tế. Coi trọng và tôn trọng “tính ưu tiên”, “tính chiến lược” trong phân bổ nguồn lực, khắc phục triệt để tư duy mong muốn phát triển dàn đều trong các ngành, lĩnh vực trong bối cảnh nguồn lực có hạn.

Hai là, tiếp tục đẩy mạnh việc hoàn thiện thể chế, đảm bảo tuân thủ đầy đủ các quy luật của kinh tế thị trường trong quản lý, điều hành nền kinh tế vĩ mô; Thực hiện nhất quán một mặt bằng pháp lý và điều kiện kinh doanh cho các doanh nghiệp, không phân biệt hình thức sở hữu, thành phần kinh tế; đảm bảo cạnh tranh bình đẳng, minh bạch giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; Rà soát, bổ sung và thực hiện có hiệu quả các chính sách ưu đãi về thuế, tiếp cận tài chính, tiếp cận đất đai cho doanh nghiệp thuộc ngành, lĩnh vực ưu tiên, khắc phục tình trạng manh mún trong chính sách ưu đãi như thời gian qua; Tiếp tục củng cố và tái cấu trúc hệ thống tài chính, đảm bảo sự phát triển hài hòa, cân xứng giữa các bộ phận của thị trường, giảm dần sự phụ thuộc vào nguồn vốn tín dụng từ khu vực ngân hàng trên cơ sở có những giải pháp phù hợp để thúc đẩy sự phát triển của thị trường chứng khoán, bao gồm



cả thị trường cổ phiếu và trái phiếu, nhất là thị trường trái phiếu doanh nghiệp.

Ba là, đảm bảo huy động hiệu quả các nguồn lực công, đặc biệt là nguồn lực ngân sách nhà nước cho phát triển kinh tế - xã hội và tái cơ cấu nền kinh tế. Tăng cường sự bền vững về thu ngân sách nhà nước cả về quy mô và cơ cấu thông qua việc tiếp tục cải cách tổng thể hệ thống thuế, qua đó xây dựng một hệ thống thuế “thân thiện với tăng trưởng”, nhất quán với các định hướng về tái cơ cấu nền kinh tế.

Quá trình cải cách hệ thống thuế cần được thực hiện trên cơ sở tuân thủ các nguyên tắc về đánh thuế được thừa nhận chung, phù hợp với xu hướng cải cách thuế trên thế giới. Đó là: i) Duy trì một hệ thống chính sách thuế có “tính cạnh tranh”, mức thuế suất hợp lý, cơ sở tính thuế rộng, phù hợp với xu hướng cải cách thuế trong khu vực và trên thế giới; ii) Rà soát và hợp lý hóa hệ thống chính sách

Hiệu ứng của việc thực hiện tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng thời gian qua nhìn chung là tích cực, song cũng đang còn nhiều điểm hạn chế. Để khắc phục có kết quả những vấn đề đặt ra trong quá trình thực hiện tái cơ cấu đòi hỏi phải có những giải pháp mới, đồng bộ; sự quyết liệt đồng thuận trong tổ chức thực hiện các giải pháp đề ra.

ưu đãi thuế, đảm bảo các chính sách ưu đãi có trọng tâm, có chọn lọc phù hợp với định hướng tổng thể về tái cơ cấu nền các ngành, lĩnh vực; khắc phục cho được ưu đãi dàn đều, manh mún vừa không hiệu quả vừa lãng phí nguồn lực ngân sách nhà nước; iii) Đơn giản hoá, đảm bảo tính minh bạch, công khai của hệ thống thuế; iv) Nghiên cứu có chính sách để động viên vào ngân sách các nguồn thu tiềm năng như thuế bất động sản, các khoản thu liên quan đến tài nguyên, tài sản nhà nước để có thêm nguồn lực cho tái cơ cấu nền kinh tế.

Bốn là, thực hiện cơ cấu lại ngân sách nhà nước với một lộ trình cụ thể và cam kết chính trị đủ mạnh và một Chương trình hành động rõ ràng theo chủ trương, giải pháp được chỉ ra trong Nghị quyết số 07 NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững. Triển khai đồng bộ, hiệu quả Luật Ngân sách nhà nước 2015, hướng tới phân bổ và quản lý nguồn lực ngân sách nhà nước theo kết quả thực hiện nhiệm vụ (đầu ra); đồng thời, phân định rõ nội dung và

phạm vi mà ngân sách nhà nước bảo đảm, từ đó hình thành lộ trình cụ thể để điều chỉnh cơ cấu chi ngân sách nhà nước, từng bước tăng quy mô chi cho đầu tư phát triển. Việc phân bổ và sử dụng nguồn lực ngân sách nhà nước phải hướng vào việc thực hiện các ưu tiên chiến lược của nền kinh tế trong từng giai đoạn. Tăng cường kỷ luật, kỷ cương, minh bạch và trách nhiệm của các cấp, các cá nhân trong quá trình sử dụng ngân sách nhà nước, vốn tín dụng đầu tư phát triển và các khoản vay được Chính phủ bảo lãnh.

Năm là, thực hiện đồng bộ các giải pháp để đẩy mạnh tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước. Kiên quyết giảm bớt số lượng doanh nghiệp mà Nhà nước cần nắm giữ cổ phần, đảm bảo thực hiện đúng nguyên tắc là Nhà nước chỉ đầu tư vào các doanh nghiệp nhà nước để thực hiện nhiệm vụ trong những lĩnh vực mà kinh tế tư nhân không thực hiện được và để khắc phục các “thất bại của thị trường”. Thực hiện nghiêm Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg ngày 28/12/2016 của Thủ tướng Chính phủ về tiêu chí phân loại doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn nhà nước và Danh mục doanh nghiệp nhà nước thực hiện sắp xếp giai đoạn 2016 – 2020. Cùng với đó, tăng cường công khai minh bạch kết quả hoạt động của khu vực doanh nghiệp nhà nước theo quy định của pháp luật để tăng cường sự giám sát của cộng đồng, của các cơ quan dân cử đối với hoạt động của khu vực này, xử lý dứt điểm các doanh nghiệp nhà nước thua lỗ kéo dài.

Hiệu ứng của việc thực hiện tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng thời gian qua nhìn chung là khá tích cực, song cũng đang còn nhiều điểm hạn chế. Để khắc phục có kết quả những vấn đề đặt ra trong quá trình thực hiện tái cơ cấu đòi hỏi phải có những giải pháp mới, đồng bộ, nhất là đối với yêu cầu tăng cường hiệu quả huy động và phân bổ nguồn lực. Trong đó, cần nhấn mạnh và coi trọng hơn nữa vai trò của thị trường trong quá trình phân bổ các nguồn lực của xã hội. 

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài chính (2016), *Sổ liệu công khai ngân sách*, www.mof.gov.vn;
2. Tổng cục Thống kê (2016). “Niên giám thống kê” (các năm);
3. Vũ Nữ Thăng (2015), “Tái cơ cấu nền kinh tế: Tăng cường liên kết 3 trọng tâm”, *Tài chính Việt Nam 2014 - 2015: Ổn định vĩ mô - Hội nhập toàn diện*, NXB Tài chính;
4. World Economic Forum (2015), “Global Competitiveness Report 2016/2017”;
5. IMF (2016), *World Economic Outlook Database, October 2016*, <http://www.imf.org>.