

Tái cấu trúc nền kinh tế Việt Nam: bắt đầu từ đâu và theo lộ trình nào?

NGUYỄN QUANG THÁI

Tiếp theo bài viết cùng tên đã đăng trong Tạp chí Nghiên cứu kinh tế số 401 (tháng 10-2011), bài này tác giả tiếp tục bàn về vấn đề tái cấu trúc nền kinh tế một cách có hệ thống vì bệnh của kinh tế vĩ mô đã diễn ra một số năm, cả trong cơ cấu kinh tế và trong chính sách, cơ chế, điều hành. Đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại nền kinh tế cần đòi hỏi thay đổi tư duy và diễn ra trên tất cả các khâu của nền kinh tế.

1. Đảng đã nêu gương đổi mới, tập trung vào định hướng phát triển:

Trong văn kiện Đại hội lần thứ XI của Đảng dùng từ “cơ cấu lại” rất thận trọng với nghĩa không chỉ Việt hóa thuật ngữ “tái cơ cấu” mà còn nhằm tránh hiểu lầm tái cơ cấu là cần thay đổi tất cả, là làm lại từ đầu như kiểu perestroika. Trên thực tế, mô hình tăng trưởng đang sử dụng đã có nhiều yếu tố “tận khai”, dựa quá nhiều vào phát triển theo chiều rộng, dựa vào đầu tư vốn thiếu hiệu quả, tận dụng lao động chất lượng thấp, giá rẻ và khai thác tàn phá tài nguyên thiên nhiên không tái tạo (dầu khí, than, khoáng sản ... chẳng hạn). Hệ quả là tăng trưởng “nóng”, hiệu quả kém, nhất là dựa vào tăng đầu tư, nên hệ quả là hiệu quả thấp, sức cạnh tranh không cao, là nguyên nhân quan trọng nhất gây lạm phát cao. Trong bài viết đăng trên Tạp chí Nghiên cứu kinh tế số 10-2011, đã nêu rõ, năng suất lao động trong lĩnh vực FDI chẳng hạn đã giảm phần nửa, khoảng cách với năng suất lao động chung từ hơn 10 lần 10 năm trước, nay chỉ còn 4 lần vì lĩnh vực đầu tư mà chúng ta hy vọng có năng suất cao này đã bị chấp nhận nhiều ngành có năng suất thấp, chất lượng thấp, sử dụng lao động với tiền công rẻ mạt... nên

không phải là lĩnh vực “nêu gương” và tạo sự lan tỏa không lớn trong nền kinh tế. Các ngành kinh tế dân doanh tuy có năng suất cao gấp rưỡi thời kỳ đang vực dậy sau khủng hoảng và nở hoa sau Luật Doanh nghiệp năm 2000, nhưng năng suất lao động vẫn thấp chỉ bằng phần nửa năng suất lao động chung của xã hội, làm giảm hiệu quả và sức cạnh tranh chung. Còn khu vực kinh tế nhà nước chỉ có năng suất bằng 1/4 so với khu vực FDI dù đã được đầu tư rất nhiều. Rất nhiều doanh nghiệp nhà nước (DNNN), nhất là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước đã có lượng vốn đầu tư rất lớn vào các dự án ngoài ngành chính được giao, gây nên hiệu quả thấp, thậm chí nợ nần kéo dài. Vì thế cấu trúc lại nền kinh tế như Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã nhấn mạnh rất đúng về việc đổi mới mô hình tăng trưởng là “vừa đặt ra yêu cầu vừa tạo điều kiện cho việc thay đổi mô hình phát triển, từ chủ yếu dựa vào tăng vốn đầu tư, khai thác các tài nguyên thiên nhiên, nguồn nhân lực rẻ nhưng chất lượng thấp sang sự phát triển dựa vào các nhân tố năng suất tổng hợp bao

* Nguyễn Quang Thái, GS. TSKH., Hội Khoa học kinh tế Việt Nam.

gồm khả năng áp dụng các thành tựu mới nhất của khoa học công nghệ, chất lượng nguồn nhân lực và kỹ năng quản lý hiện đại”.

Như vậy, định hướng cho tái cấu trúc là thực hiện nhiệm vụ đổi mới mô hình phát triển, hướng tới năng suất, chất lượng, hiệu quả và phát triển bền vững trong thời đại toàn cầu hóa và cách mạng công nghệ, làm cho nền kinh tế tăng cường mạnh mẽ, hiệu quả và sức cạnh tranh cao. Bản chất của vấn đề tái cấu trúc là tìm lại tư duy phát triển trên một triết lý phát triển đúng đắn, hướng đến nâng cao chất lượng, năng suất, hiệu quả và sức cạnh tranh, bảo đảm phát triển bền vững trong dài hạn. Tuy nhiên, do những mất cân đối vĩ mô đã tích tụ lâu ngày, nạn lạm phát cao, việc làm và thu nhập của người lao động gặp khó khăn, do năng suất và tiền lương đều thấp, đời sống của công nhân lao động bị ảnh hưởng xấu với nhiều người, nhất là những người có thu nhập thấp.

Điều đáng mừng là với tư duy đổi mới, nhìn thẳng sự thật, nói đúng sự thật, Ban lãnh đạo cao nhất của Đảng trong khi quán triệt Nghị quyết Đại hội XI đã vạch rất trúng các quan điểm định hướng và các mũi tập trung, nhưng lại không bị sa vào các chỉ tiêu quá cụ thể trong điều hành, như thường thấy trong các Nghị quyết Đảng các cấp ở các địa phương lâu nay. Có thể nói, ngay dự báo hằng năm cũng trở nên khó lường. Khi nêu mục tiêu về tỷ trọng cơ cấu ngành kinh tế của GDP là các con số cứng như thường làm trước đây, rõ ràng là một cách quản lý rất không tốt, nhất là mục tiêu tăng trưởng đã khó “quản lý”, và trong điều kiện lạm phát cao đã tác động nhiều chiều tới các phân ngành của nền kinh tế. Các mục tiêu tăng trưởng hay cơ cấu nhìn chung cũng rất khó dự báo dưới tác động của lạm phát cao, giá cả biến thiên phức tạp và lượng tiêu hao

vật tư bị tác động không đều giữa các ngành như hiện nay, thì các thành phần ngành của giá trị thực tế trong GDP càng khó dự báo, ngay cả khi đã “quyết định” (?) chỉ tiêu về tốc độ tăng trưởng tổng sản lượng công nghiệp, nông nghiệp hay tốc độ GDP nói chung! Hơn thế, nếu tính theo các yếu tố của tổng cầu của nền kinh tế là tiêu dùng cuối cùng và tích lũy-dầu tư, dưới tác động của điều chỉnh lớn cơ cấu kinh tế hiện nay sẽ làm cho quy mô GDP khả dụng cũng biến động (nhập siêu thuận và tỷ lệ tiêu hao vật chất của các ngành và sản phẩm cũng biến động, làm cho giá trị gia tăng của các sản phẩm và ngành cũng trở nên biến thiên phức tạp, khó lường), mà cả cơ cấu tiêu dùng cuối cùng và tích lũy-dầu tư cũng khác đi, do hành vi tiêu dùng của người dân và doanh nghiệp đã khác biệt dưới tác động của lạm phát. Vậy nên, từ quyết sách đúng của Nghị quyết Trung ương 3, có thể nghĩ về đổi mới tư duy, đổi mới quan điểm và cách tiếp cận phù hợp hơn với kinh tế thị trường, từ đó kiên quyết đổi mới phương pháp xây dựng và điều hành thực hiện kế hoạch trong điều kiện mới. Trong điều kiện Đảng đã có quyết sách quan trọng, mang tính chỉ hướng, tạo “bước ngoặt” trong điều hành và quản lý nền kinh tế, cũng đã đặt ra yêu cầu đổi mới ngay gắn với cả Quốc hội và Chính phủ.

2. Quốc hội và Chính phủ cũng cần phân đúng vai trong điều hành nền kinh tế

Quyết tâm chính trị của Đảng từ sau Đại hội XI và Hội nghị Trung ương 3 đã và đang được quán triệt tới Quốc hội và các cơ quan Chính phủ để thi hành nghiêm và đạt hiệu quả cao nhất. Hơn bao giờ hết, lúc này đang đòi hỏi các vị đại biểu Quốc hội cần tỉnh táo lựa chọn các quyết sách đúng với chức năng Quốc Hội, sau khi Trung ương Đảng đã làm đúng chức năng của mình là định hướng phát triển, với tư duy biện

chúng và những đường hướng rất bài bản mà không kém cụ thể. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của đất nước, với các chức năng về lập pháp, chức năng về giám sát và chức năng về quyết định các vấn đề quan trọng. Trong điều kiện tái cấu trúc nền kinh tế, chúng ta có thể đổi mới hoạt động của Quốc hội cho phù hợp với chức năng nêu trên, nhưng tạo điều kiện để nâng cao chất lượng hoạt động của Quốc hội lên mức cao nhất.

Đối với chức năng về lập pháp, Quốc hội cần đưa ra các quyết định cụ thể về hoàn thiện khuôn khổ thể chế (nhất là đúng dịp hoàn thiện Hiến pháp như bộ luật cơ bản, tiếp tục xây dựng hệ thống luật và pháp lệnh của nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế). Đây là nhiệm vụ thường xuyên và quan trọng bậc nhất, tạo ra hành lang phát triển lành mạnh và thống nhất của cả nước, kể cả lĩnh vực phát triển kinh tế - xã hội. Đối với nhiệm vụ tái cấu trúc nền kinh tế và đổi mới mô hình phát triển, nhiều luật lệ liên quan đến quản lý kinh tế xã hội phải sửa đổi, thậm chí xây dựng mới. Trong khi cần hoàn thiện, với những chỉnh sửa mạnh mẽ nhiều luật đã có như Luật Ngân sách, Luật Doanh nghiệp, Luật Ngân hàng và các tổ chức tín dụng..., thì cũng cần có những bộ luật mới như Luật Đầu tư công và các quy định có liên quan về phân cấp ngân sách, phân cấp quản lý đầu tư... Trong điều kiện đẩy mạnh công tác lập pháp, Quốc hội rất cần tập trung trí tuệ của người dân, có những vấn đề nên đưa tham vấn ý kiến rộng rãi, đồng thời lại có các hình thức tư vấn đa dạng mới có kết quả.

Đối với chức năng về giám sát, Quốc hội cần bảo đảm việc kiểm soát tối cao đối với sự phát triển đất nước được chặt chẽ, hiệu quả với những hình thức và phương pháp phù hợp nhất trong điều kiện đổi mới. Chặt chẽ

không có nghĩa là cần tăng thêm các chỉ tiêu “pháp lệnh” đối với sự phát triển của các thành phần kinh tế, các vùng miền, các ngành và doanh nghiệp, mà là kiểm soát chủ yếu bằng các công cụ pháp luật, tăng cường sự giám sát của Quốc hội và của cộng đồng... Đối với việc tái cấu trúc nền kinh tế, Quốc hội không chỉ cần có quyết sách nhanh, mạnh theo hướng tái cấu trúc các lĩnh vực then chốt đã được vạch ra như cắt giảm và bố trí lại nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công và đầu tư nói chung trong nền kinh tế; đổi mới DNNN, đặc biệt là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước và cải tổ hệ thống ngân hàng, nhất là ngân hàng thương mại... cũng cần có những phương thức mới, phù hợp với luật pháp đang ngày càng hoàn thiện.

Đối với chức năng về quyết định các vấn đề quan trọng, Quốc hội cần tập trung vào việc quản lý tổng thể, trong đó quan trọng nhất là thảo luận và quyết định tổng quy mô và các khoản mục chi tiết về thu chi ngân sách, cùng các chương trình dự án quan trọng nhất, các hạn mức quan trọng nhất như về vay trả nợ nước ngoài,... đảm bảo khoan sức dân và trong phạm vi tổng thể các khoản có thể huy động sẽ được sử dụng có hiệu quả để phục vụ sự phát triển bền vững của đất nước. Tái cấu trúc đòi hỏi có những suy tính, cân nhắc trong điều kiện nguồn lực có hạn, nên cần xuất phát từ lợi ích quốc gia. Từ đó, Quốc hội sẽ kiểm soát chi tiết việc Chính phủ điều hành sự phát triển kinh tế xã hội, kể cả việc giám sát thực thi các quyết sách cụ thể của Quốc hội, mà không quá đi sâu vào việc quyết định các chỉ tiêu “kế hoạch cứng”, không thích hợp với cơ chế thị trường hay thuộc chức năng điều hành cụ thể của Chính phủ và chính quyền các địa phương. Nên xem xét việc không quyết định ngay cả chỉ tiêu về tăng trưởng

và lạm phát như chỉ tiêu kế hoạch “cứng”, mà chỉ tập trung vào các chỉ tiêu huy động và sử dụng ngân sách, các chương trình dự án đầu tư quan trọng tầm quốc gia và một số hạn mức vĩ mô như các nước thường làm về thâm hụt ngân sách/GDP (%), về tỷ lệ nợ công/GDP (%), về tỷ lệ nợ xấu và một số chỉ tiêu khác mang tính “kiểm tra” liên quan đến ổn định kinh tế vĩ mô, cân cân tài khoản vãng lai và cán cân tổng thể... phù hợp với nền kinh tế thị trường.

Trên cơ sở giao nhiệm vụ của Quốc hội, với tư cách là cơ quan quản lý hành chính cao nhất, Chính phủ cần tổ chức công việc quản lý sự phát triển kinh tế bằng các công cụ khác nhau, nhưng trong mọi trường hợp, việc điều hành kinh tế của Chính phủ cũng phải rời xa các quyết định có tính chất quá thiên về quản lý hành chính đơn thuần, thấy khó quản lý thì cấm,... Trong điều kiện đó, cần mở rộng quyền chủ động điều hành kinh tế vĩ mô, cần đổi trong phạm vi cả nước, trong khi hạn chế các địa phương thực hiện các kế hoạch mang tính chia cắt, thiếu liên kết toàn vùng... Đồng thời, các cơ quan của Chính phủ cần có sự phối hợp chặt chẽ hơn. Chẳng hạn đối với vấn đề tái cấu trúc thì mối liên hệ và phối hợp giữa ba cơ quan ngân hàng, tài chính và kế hoạch là cực kỳ quan trọng. Cùng với sự phối hợp, các cơ quan này cũng cần tổ chức tốt hệ thống thông tin báo cáo cập nhật nhanh, thông tin cảnh báo, thông tin dự báo và thông tin về số liệu thống kê trong và ngoài nước được đầy đủ, chính thức gửi tới các cơ quan nghiên cứu và công khai cho toàn dân (nhất là các hội khoa học) để cùng kiểm tra giám sát việc thực hiện có chất lượng cao. Trên cơ sở đó, hằng ba tháng, các cơ quan Chính phủ cần có báo cáo nhanh tình hình thực hiện chương trình tái cơ cấu tới Quốc hội để có sự giám sát chặt chẽ và có quyết sách kịp thời.

3. Coi trọng cả tính hệ thống và bước đi phù hợp

Có 2 vấn đề cần lưu ý: tính hệ thống và bước đi của tiến trình tái cấu trúc.

Một là, bản chất vấn đề cấu trúc và tái cấu trúc nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng là vấn đề mang tính hệ thống, nên việc tái cơ cấu phải thực hiện ở tất cả các khâu của nền kinh tế, mang tính liên kết với nhau như một hệ thống, tác động qua lại với nhau, nâng cao hiệu quả, chất lượng và sức cạnh tranh theo hướng phát triển bền vững.

Trước khi lên kế hoạch và hành động tái cấu trúc, cần có tư duy mới về phát triển. Không nên nước đôi, vừa phát triển chiều rộng, vừa phát triển chiều sâu, bởi vì việc phát triển “mở rộng” ít nhiều cũng phải thực hiện một cách có chất lượng, hiệu quả, tăng sức cạnh tranh, không thể làm bằng mọi giá, trong điều kiện cạnh tranh ngày càng gay gắt trên phạm vi toàn cầu, theo hướng phát triển bền vững.

Tiếp đó, trên cơ sở tư duy đổi mới, cần nhìn thẳng vào sự thật, phân tích để thấy cả thành tựu và yếu kém, nhất là việc thực hiện các chủ trương của Đại hội XI việc thực hiện đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế còn chậm, tạo quyết tâm tái cấu trúc nền kinh tế trên cơ sở xem xét các vấn đề một cách hệ thống, khách quan, khoa học.

Muốn giải quyết vấn đề tái cấu trúc mang tính hệ thống thì có nghĩa là các giải pháp cần được nhất quán ở mọi bộ phận cấu thành của nền kinh tế trong sự liên kết thống nhất một cách biện chứng.

Hai là, tái cấu trúc nền kinh tế cần có bước đi thích hợp, có sự phân kỳ thích hợp, với trọng tâm từng giai đoạn, với các điểm đột phá mở đường, trong khi vẫn bảo đảm tính liên tục và liên kết của toàn bộ các giải

pháp. Vấn đề đặt ra là, chọn điểm đột phá như thế nào? Vấn đề là phải truy nguyên từ các vấn đề mang tính căn nguyên, đòi hỏi phải tái cấu trúc. Đó chính là sự phân bổ nguồn lực không hiệu quả. Sự phân bổ không hiệu quả này thể hiện rõ nét trong đầu tư công, chiếm tới 40% tổng nguồn đầu tư; thể hiện trong việc cấp tín dụng không hiệu quả của hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tín dụng và thể hiện trong toàn bộ sự hoạt động thiếu hiệu quả của các DNNN, nhất là các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty nhà nước.

4. Một số khuyến nghị về tái đầu tư công

Tái cơ cấu đầu tư công là nhằm đảm bảo cho việc phân bổ nguồn lực trong xã hội được có hiệu quả cao nhất. Nhằm đẩy mạnh quá trình tái cấu trúc nền kinh tế, xin có 12 kiến nghị và các giải pháp tương ứng đối với tái cơ cấu đầu tư công và các khâu liên quan.

Kiến nghị 1: giảm quy mô đầu tư và đầu tư công. Cần nhắc để điều chỉnh đầu tư công, sử dụng trái phiếu Chính phủ, đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước, tập đoàn kinh tế,... Do đầu tư nói chung và đầu tư công vượt sức nền kinh tế trong thời gian quá dài, gây nợ nần và làm yếu đồng tiền Việt Nam.

Cần ưu tiên cho ổn định vĩ mô hơn là tăng trưởng, vì ổn định vĩ mô, làm tốt chức năng quản trị quốc gia là nhiệm vụ chủ yếu của Chính phủ, chứ không phải tăng nhanh đầu tư công để tăng trưởng cao, trong khi đó, trên cơ sở ổn định kinh tế vĩ mô, tăng trưởng là công việc trực tiếp của doanh nghiệp và người dân.

Mọi người đều rõ, đầu tư đã vượt sức tích lũy nội bộ nền kinh tế đến 10%GDP và kéo dài, gây nên tình trạng nợ nần ngày càng lớn. Trong đó, rất chú trọng đầu tư khu vực

tư nhân trong nước, và cần tái cấu trúc cả khu vực FDI theo hướng có lựa chọn hơn (không thuộc phạm vi bài viết này) và đầu tư công. Phải giảm cả quy mô và tỷ trọng của đầu tư công trong nền kinh tế từ dưới mức 40% tổng vốn hiện nay xuống mức thấp hơn hẳn mức 30% hay thấp hơn, để nguồn vốn này có thể tập trung hơn vào nhiệm vụ chính, trong khi toàn bộ nguồn đầu tư cũng được giảm xuống 30%GDP như cách đây 10 năm và sử dụng hiệu quả hơn.

• Giải pháp

1.1. Giảm quy mô và tỷ lệ vốn đầu tư từ ngân sách trong đầu tư toàn xã hội: soát xét nghiêm ngặt vốn đầu tư từ cân đối ngân sách, trong đó cần giảm quy mô đầu tư từ ngân sách xuống khoảng dưới 25% tổng chi tiêu cân đối ngân sách, tránh trường hợp tăng vọt vốn ngân sách đến 39,5% như năm 2009¹.

1.2. Liên kết và lồng ghép vốn đầu tư trong các chương trình: soát xét việc xây dựng và thực hiện các chương trình đầu tư có mục tiêu, thực hiện việc lồng ghép mục tiêu trên cùng địa bàn.

1.3. Kiểm soát chặt vốn vay trong đầu tư công, gây tăng nhanh nợ công: soát xét lại các dự án vay vốn để thực hiện đầu tư công, tránh tình trạng cho vay dễ dãi, tăng mạnh vốn vay trong cơ cấu đầu tư công đến 227,4% như năm 2010², gây áp lực mạnh lên lạm phát.

1.4. Kiểm soát vốn đầu tư công từ các DNNN, nhất là đầu tư ngoài ngành của các tập đoàn kinh tế: soát xét nghiêm tình trạng hoạt động của các DNNN và tập đoàn kinh tế, không cho phép tăng vốn với tốc độ quá cao đến 40,7% như năm 2006³, nghiêm cấm đầu tư ngoài ngành, có lộ trình để chấm dứt.

^{1,2,3} Niên giám thống kê 2010, tr 158.

hắn trước năm 2015.

Kiến nghị 2: giảm thu, giảm chi, tái cơ cấu thu chi ngân sách. Cần nhắc giảm thu, giảm chi ngân sách, từng bước thực hiện “khoan sức dân”. Người dân và doanh nghiệp sẽ biết cách sử dụng các nguồn tiền này theo cách hiệu quả nhất. Toàn bộ quá trình này cần gắn với tái cấu trúc nền kinh tế, đổi mới mô hình phát triển kinh tế.

Từ đó có điều kiện tái cơ cấu chi ngân sách cho hiệu quả hơn. Theo quyết toán ngân sách năm 2009, tổng chi ngân sách từ các nguồn đã lên tới 43,1%GDP (?), cần giảm để chi tiêu có hiệu quả, do được lựa chọn kỹ.

• Giải pháp

2.1. Giảm quy mô thu ngân sách: hiện nay mức thu ngân sách còn rất cao. Nếu “trừ” các khoản không đưa vào so sánh thu ngân sách vẫn cao hơn 20%GDP, trong khi toàn bộ các nước trong vùng đều có mức thu chi ngân sách dưới 20%GDP.

2.2. Giảm thuế xuất nhập khẩu: nguồn thu về thuế xuất nhập khẩu cũng rất cao, làm ảnh hưởng đến mặt bằng giá chung trong nước. Mức thu thuế xuất nhập khẩu đã chiếm hơn 20% tổng nguồn thu ngân sách, trong khi tỷ lệ tương tự của Trung Quốc và bình quân trên thế giới chỉ 5% tổng nguồn thu ngân sách.

2.3. Giảm thu từ tài nguyên: nguồn thu về khai thác tài nguyên cũng quá lớn (có lúc gần 30% nguồn thu ngân sách), kể cả bán nhà đất (trên dưới 10% tổng nguồn thu), làm cho tổng hai nguồn này cũng rất lớn trong tổng nguồn thu. Đây là điều gây tác hại cho môi trường phát triển bền vững.

2.4. Giảm thu từ doanh nghiệp: nguồn thu ngân sách qua nộp thuế và các khoản nộp ngân sách của các doanh nghiệp hiện chiếm đến tỷ trọng lớn (2/3) trong tổng thu ngân

sách trong nước cho thấy, nếu giảm tỷ lệ huy động, nhất là với các doanh nghiệp vừa và nhỏ, có thể tạo điều kiện khoan sức dân, để đầu tư công thực sự tập trung, hướng nguồn lực theo các kênh sử dụng nguồn lực có hiệu quả cao, tạo ra môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi nhất cho đất nước.

Kiến nghị 3: đổi mới phân bổ đầu tư công, gắn với tài chính công, gắn với tái cấu trúc nền kinh tế, đảm bảo hiệu quả hơn và mang tính liên hoàn. Trên cơ sở thu, chi hợp lý, dành một phần thích đáng cho đầu tư công, định hướng đúng cho đầu tư công, cho đời sống nhân dân, mà không phải đầu tư cho kinh doanh và việc thực hiện gắn với chi tiêu trung hạn. Như vậy phân bổ hợp lý vốn, gắn với việc đảm bảo tính khả thi của bố trí kế hoạch đầu tư trong liên tiếp các năm.

• Giải pháp

3.1. Giảm quy mô, tăng hiệu quả: kế hoạch ngân sách và đầu tư công nói chung cần được cơ cấu lại cho hợp lý hơn, để nguồn đầu tư công được tập trung vào các dự án và chương trình có hiệu quả cao nhất, được tính toán kỹ lưỡng trên cơ sở quy hoạch và kế hoạch phát triển.

3.2. Chỉnh sửa cơ cấu đầu tư công: trong cơ cấu đầu tư công, rất coi trọng đầu tư cho các công trình phúc lợi công cộng, góp phần cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của người dân.

3.3. Bố trí vốn đầu tư liên hoàn thời gian: đầu tư công cần được tính toán cân đối và bố trí khả thi trong các cân đối liên hoàn một số năm triển khai dự án, để không bị đứt vốn, và ảnh hưởng tới cân đối chung. Như vậy, mới tránh được tình trạng đầu tư dàn trải.

⁴ Chẳng hạn, khoản vượt thu năm 2010 lên tới 108 nghìn tỷ đồng (khoảng 5 tỷ USD) nên được cân nhắc sử dụng hiệu quả cao nhất.

3.4. Hoàn thiện công tác đầu tư: đầu tư công cần được tiến hành lựa chọn nhà đầu tư có hiệu quả nhất dựa trên Luật Đầu tư, cả giá cả và các điều kiện đảm bảo chất lượng công trình, dự án (được đánh giá theo giá đánh giá, chứ không phải giá chào đơn thuần)⁵.

Kiến nghị 4: sửa Luật Ngân sách 2002 và ban hành Luật Đầu tư công, tiến tới Luật Ngân sách hàng năm, gắn với các chương trình, dự án lớn, được cân đối liên hoàn theo phương pháp chi tiêu trung hạn 3-5 năm.

• Giải pháp

4.1. Cần kiểm soát chặt chẽ tổng thể thu chi: các quy định trong Luật Ngân sách đã không bảo đảm đưa toàn bộ thu chi ngân sách vào tổng cân đối chung, được Quốc hội kiểm soát. Vẫn tách ra phần cân đối những chi tiêu “quan trọng” và còn để ngoài cân đối nhiều khoản chi tiêu khác, không nhỏ nhưng bị sự giám sát quá “lỏng” của Quốc hội, như vượt thu ngân sách, như chi cho trái phiếu Chính phủ, như việc sử dụng vốn ODA (dù các bên nước ngoài đã kiểm tra chặt, nhưng lại chưa biết nói KHÔNG với các khoản ODA không cần có, không nên có),...

4.2. Sửa đổi Luật Ngân sách liên kết chi thu ngân sách, chứ không chia ra từng năm riêng lẻ, không nối kết trong khi đầu tư lại diễn ra trong nhiều năm kế tiếp nhau. Trong Luật cũng không cho phép bảo đảm các khoản chi cho các công trình, dự án mang tính liên vùng, liên tỉnh, nên dễ dẫn tới tình trạng vừa thừa, vừa thiếu như các bệnh viện của vùng, trường học của vùng,... gây lãng phí do đầu tư chia cắt, nhưng chưa tới tầm,...

4.3. Tiến tới xây dựng Luật Ngân sách hàng năm: luật hiện hành mang tính cứng nhắc của luật khung, trong khi chi tiêu

ngân sách cần có những quyết sách sát hợp có điều chỉnh từng thời kỳ. Do đó, nên sửa lại cho linh hoạt hơn, tiến tới Luật Ngân sách hàng năm như các nước.

4.4. Xây dựng Luật Ngân sách cho phù hợp thông lệ quốc tế, kiểm soát chặt bội chi ngân sách theo thông lệ quốc tế.

Kiến nghị 5: nâng cao chất lượng công tác quy hoạch, trong đó hoàn thiện chương trình đầu tư công cộng PIP.

Hoàn thiện lĩnh vực đầu tư công, đảm bảo sử dụng đầu tư công hiệu quả, đòi hỏi phải có tầm nhìn chiến lược, xuất phát từ lợi ích cao nhất của quốc gia, có chiều cố tới các đặc điểm đặc thù và lợi thế so sánh của từng địa phương riêng lẻ. Hiện nay có tình trạng quy hoạch chia cắt theo địa giới hành chính, mà chưa tính tới toàn bộ không gian kinh tế trong nước và hội nhập quốc tế. Do đó, các quy hoạch từ chỗ là định hướng, lại nêu ra các cân đối quá cụ thể, nhưng không bảo đảm khả thi. Chỉ riêng vốn để bảo đảm thực thi 267 khu công nghiệp (hơn 70.000ha), 15+3 khu kinh tế cả nước (hơn 730.000ha), vượt rất nhiều năng lực cân đối vốn của nền kinh tế (ít nhất 1-3 triệu USD/ha đầu tư xây dựng và phát triển).

• Giải pháp

5.1. Rà soát hoàn thiện các quy hoạch ngành và quy hoạch vùng cho ăn khớp nhau và bám sát các mục tiêu chung của chiến lược phát triển, bảo đảm sự cân đối tổng thể. Các quy hoạch cần chủ động tính tới việc ứng phó với các tác động tình trạng nước biển dâng, biến đổi khí hậu toàn cầu, và khai thác các dòng sông chung, biển chung.

5.2. Đổi mới quy hoạch theo hướng bố trí

⁵ Tình trạng này nổi rõ trong nhiều dự án khai thác tài nguyên, xây dựng công trình điện...

không gian kinh tế mở, gắn kết ngành vùng, tận dụng các lợi thế so sánh trong phân bố lực lượng sản xuất đất nước trong điều kiện đổi mới và hội nhập, tính tới các tiến bộ công nghệ và quản lý, tăng cường vị thế của thể chế kinh tế hiện đại.... Hoàn thiện chương trình đầu tư công cộng PIP được cập nhật.

5.3. Trong điều kiện lạm phát cao, cần tập trung vốn cho các công trình, chương trình dự án quan trọng nhất, phục vụ tái cơ cấu nền kinh tế. Nói riêng, các cảng chỉ lập trung 2 cảng nước sâu lớn có tầm quốc gia ở Hải Phòng và Vũng Tàu (cảng Vân Phong trung chuyển quốc tế, xếp thứ ba, phụ thuộc chủ yếu vào nhu cầu thị trường bên ngoài, dùng vốn quốc tế). Các lĩnh vực khác cũng vậy, có chia ra các dự án tầm quốc gia, khu vực, địa phương, không nhất loạt.

5.4. Tăng cường kiểm tra, cập nhật thông tin để bảo đảm việc xây dựng và thực hiện các quy hoạch có tầm nhìn xa, nhưng lại rất hiện thực. Tránh xây dựng các quy hoạch phát triển dựa trên các ý đồ “đua tranh” giữa các địa phương, các công trình, dự án trong một quy hoạch dưới chuẩn mực quốc tế, có tính chất “ép” không hiện thực.

Kiến nghị 6: cần sửa đổi cơ chế phân cấp ngân sách, phân cấp đầu tư, tăng cường hơn vai trò tổng cân đối chung trên tầm quốc gia của chính phủ. Từ đó, hoàn thiện Luật Đầu tư công.

Trong nhiều năm qua, việc phân cấp ngân sách có nhiều điểm phù hợp với hoàn cảnh đặc thù của các địa phương, nhưng khi phân cấp đến quá mức, thì lại gây ra sự chia cắt phát triển cả nước thành 63++ . Trên thực tế, chỉ có hơn 10 tỉnh là có khả năng tự cân đối ngân sách, trong khi 50 tỉnh thành khác lại nhờ sự trợ cấp từ trung ương. Như vậy, việc xây dựng cơ chế quản lý mang tính tập trung, thống nhất hơn, trên quan điểm toàn cục đã trở nên quá cần thiết.

• Giải pháp

6.1. Coi trọng vai trò quyết sách cân đối lập trung của Nhà nước và sự phân cấp cho từng địa phương chỉ được tiến hành trên cân đối tổng thể chung, mà không phải là hình thức khoán chi. Đó cũng là cơ sở đổi mới chức năng của đầu tư công, với một số lĩnh vực có thể dành cơ hội cho cả khu vực tư nhân cùng tham gia kinh doanh phục vụ và kiểm lời, trong khi đầu tư công chuyển sang nhiều hơn cho phúc lợi chung.

6.2. Tăng cường vai trò cân đối theo vùng lãnh thổ, nhất là các dự án dành cho phúc lợi công cộng như y tế, giáo dục, môi trường. Nói KHÔNG với các dự án vượt cân đối chung.

6.3. Hoàn thiện và thông qua Luật Đầu tư công, chủ yếu dành cho các chi tiêu ngân sách trực tiếp.

6.4. Hoàn thiện cơ chế tài chính công, bảo đảm kiểm soát chi tiêu cho cả DNNN và thu xếp tin dụng ít được kiểm soát chặt chẽ hiện nay, gắn với tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại và tái cấu trúc DNNN.

Kiến nghị 7: đổi mới DNNN, nhất là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước.

• Giải pháp

7.1. Kiên quyết thực hiện việc sắp xếp và cổ phần hóa DNNN đã được xác định trong các nghị quyết. Những doanh nghiệp đã tỏ ra không hiệu quả, phải chuyển đổi thành các hình thức quy định trong Luật doanh nghiệp, kể cả bán, khoán, cho thuê với khu vực đầu tư của tư nhân và doanh nghiệp nước ngoài. Như vậy, các nguồn lực mới được sử dụng có hiệu quả.

7.2. Chấm dứt tình trạng đầu tư ngoài ngành, làm DNNN vì mục tiêu kinh doanh, tập trung hơn vào một số lĩnh vực đột phá, chống dàn trải, góp phần phát triển bền vững, bảo đảm quan hệ hài hòa

thành thị, nông thôn...

7.3. Tập trung nâng cao chất lượng các DNNN then chốt nhất, có ý nghĩa kinh tế xã hội, bảo đảm ổn định kinh tế và xã hội.

7.4. Hoàn thiện thể chế quản lý DNNN, trong đó có quản lý các tập đoàn kinh tế, công ty quản lý vốn SCIC...

Kiến nghị 8: đổi mới cơ chế tín dụng, kể cả vay nước ngoài để cho vay lại. Kết hợp với đổi mới hệ thống ngân hàng thương mại.

• **Giải pháp**

8.1. Siết chặt hệ thống tín dụng phù hợp với chính sách tài chính thắt chặt, tiền tệ chặt chẽ.

8.2. Kiểm soát chặt chẽ tình hình vay trả nợ trong và ngoài nước, bảo đảm an toàn của hệ thống.

8.3. Tổ chức lại hệ thống các ngân hàng thương mại, các tổ chức tín dụng cho phù hợp với quy mô nền kinh tế, kể cả sáp nhập.

8.4. Kiểm soát chặt việc tự vay, tự trả của các DNNN, các địa phương, và cả khu vực tư nhân liên kết với các DNNN hay bảo lãnh của Nhà nước.

Kiến nghị 9: công khai minh bạch đầu tư công và các số liệu của các DNNN để có giám sát từ cộng đồng, cùng phối hợp với giám sát của cơ quan nhà nước.

• **Giải pháp**

9.1. Bảo đảm tính công khai, minh bạch của hệ thống thông tin kinh tế, phù hợp với thông lệ quốc tế, nhất là khi đã có chủ trương chính thức về đầu tư. Loại bỏ nhanh cơ chế thông tin nhiều loại về cùng một sự kiện, hiện tượng; cũng như tiêu chí đánh giá xây dựng khác thông lệ quốc tế, khó so sánh và kiểm soát.

9.2. Cần công khai việc công bố các dự thảo và văn bản chính thức luật lệ và quy định có liên quan đến người dân, để có thể đóng góp, hiểu rõ và thi hành đúng.

9.3. Cần thi hành hệ thống thông tin điện tử thống nhất, để tra cứu về các thu chi liên quan thu chi ngân sách và đầu tư công trên mạng để có thể theo dõi, giám sát.

9.4. Tăng cường sự giám sát của cộng đồng, xem đó là thủ tục bắt buộc.

Kiến nghị 10: tăng cường cơ chế giám sát phản biện của xã hội, đặc biệt là đưa thành cơ chế để có nhiệm vụ về tư vấn, phản biện, giám định xã hội trong quá trình đầu tư công. Từng bước minh bạch hóa đầu tư công trên mọi bình diện, với sự tham gia của đội ngũ các nhà chuyên môn cả nước.

• **Giải pháp**

10.1. Xóa bỏ cơ chế xin-cho, tạo cơ chế có khoản chi bắt buộc trong chuẩn bị đầu tư để trả tiền cho công tác tư vấn, đi cùng với quy định trách nhiệm đến cùng.

10.2. Có chi phí được xác định sẵn để thực hiện việc phản biện và cơ chế cùng chịu trách nhiệm, mà không phải chỉ dựa vào ý chí của lãnh đạo.

10.3. Thực hiện cơ chế giám sát cộng đồng và giám định xã hội, trong đó có sự tham gia giới khoa học liên ngành.

10.4. Đưa toàn bộ các quy định này thành luật lệ để có sự giám sát suốt quá trình dự án của cả xã hội.

Kiến nghị 11: ứng dụng mạnh mẽ khoa học công nghệ trong đầu tư công.

• **Giải pháp**

11.1. Tuyển chọn công nghệ cao, công nghệ hiện đại ngay từ thiết kế và hồ sơ mời thầu. Kiên quyết từ chối công nghệ lạc hậu

chỉ vì giá “rẻ”, gây ô nhiễm môi trường và giảm hiệu quả dự án, giảm sức cạnh tranh.

11.2. Nhập khẩu máy móc và dây chuyền công nghệ hiện đại (cải tiến từ hồ sơ mời thầu,...), bảo đảm nâng cao sức cạnh tranh.

11.3. Ứng dụng nhanh thành tựu khoa học công nghệ đã nghiên cứu trong nước, kể cả mua bằng sáng chế của nước ngoài để nâng cao hiệu quả, chất lượng và sức cạnh tranh.

11.4. Tăng hiệu suất sử dụng các công trình đã hoàn thành nhờ đồng bộ hóa với các công trình và dự án hiện có và sẽ có để nâng cao hiệu quả chung.

Kiến nghị 12. tăng cường chất lượng nguồn nhân lực trong đầu tư công trên cơ sở cạnh tranh.

• *Giải pháp*

12.1. Nâng cao chất lượng từ khâu thiết kế, tư vấn và lập hồ sơ chọn thầu đến tổ chức thực hiện.

12.2. Tuyển chọn thầu trên cơ sở cạnh tranh và theo thông lệ quốc tế, chống lại các hành động sai trái trong đấu thầu.

12.3. Tuyển chọn công chức trong quản lý xây dựng cơ bản các công trình công trên cơ sở cạnh tranh.

12.4. Tăng cường công tác đào tạo từ trong công việc, kết hợp với cải cách giáo dục để nâng cao hiệu quả trong nền kinh tế, kể cả đầu tư công.

Tái cấu trúc đầu tư công nhằm nâng cao hiệu quả nền kinh tế, góp phần quan trọng xử lý gốc rễ vấn đề chống lạm phát ở Việt Nam. Đây là quá trình lâu dài, phức tạp và cũng có cả rủi ro cần phòng tránh.

Tư duy chậm hơn thực tiễn: tái cấu trúc nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng là

một vấn đề không đơn giản, đòi hỏi có tư duy kinh tế phát triển biện chứng và đúng tầm, tạo ra bước ngoặt mang tính chiến lược. Các quan điểm đơn giản hóa, coi đây là việc làm đối phó ngắn hạn sẽ làm “lạc hướng” của quá trình tái cấu trúc. Nhưng, nhân thức là một quá trình không đơn giản. Do đó, để có nhận thức đúng, trước hết cần có sự chuyển biến từ các cơ quan lãnh đạo cao nhất, từ đó truyền đến toàn dân. Kết hợp với tổ chức thực hiện tốt, sẽ làm cho nhận thức được chuyển biến mạnh mẽ hơn.

Tác động trễ của chuyển đổi: sau khi đã có quyết sách, cần chuyển thông điệp rõ ràng của cấp lãnh đạo cao nhất của Đảng tới Quốc hội, các cơ quan Chính phủ và toàn dân để cùng nhất trí thực hiện và kiểm soát việc thực hiện. Như vậy, phải “*đồng tâm hiệp lực lãnh đạo, chỉ đạo, tổ chức thực hiện, tạo sự chuyển biến thực sự trong việc đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế, nâng cao chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh*”. Tinh thể phức tạp đa chiều hiện nay cả trong nước và thế giới nhiều khi rất cấp bách, nhưng để tạo ra sự chuyển biến toàn hệ thống kinh tế xã hội bao giờ cũng có độ trễ. Tác động của một chính sách đúng có khi đến rất nhanh, như bỏ ngăn sông cấm chợ, thi hành “khoán” trong nông nghiệp,... trong khi chính sách đúng về tái đầu tư công chuyển biến có độ chậm nhất định, do lực cản mạnh nhất có khi lại bắt nguồn chủ yếu từ các quan chức thi hành việc cắt giảm và điều chuyển đầu tư công, tái cấu trúc ngân hàng hay tái cấu trúc DNNN... Do đó, phải lường trước sự chuyển biến không chỉ chậm, mà ban đầu có thể gây những phản ứng hay tác động trái chiều, do đó cần rất kiên quyết và kiên trì thực hiện.

Phối hợp thiếu đồng bộ của các chính sách và tổ chức thực hiện: một khi đã có quyết tâm, đồng tâm nhất trí, thì việc tổ chức thực hiện cụ thể, có kiểm tra, điều

chính biện pháp theo diễn biến sẽ bảo đảm dành thắng lợi từng bước từng bước một cách vững chắc. Ngay trong các cấp ủy Đảng, các cơ quan của Chính phủ, và toàn hệ thống chính trị cũng không phải sự phối hợp đã chặt chẽ. Do đó, cần chọn ra những điểm đột phá, ví dụ thống nhất cắt giảm đầu tư các công trình quan trọng nhưng thiếu hiệu quả để làm mẫu, cải cách mạnh một vài tập đoàn kinh tế làm gương... sẽ có tác động tốt. Dư luận xã hội sẽ có tác động quan trọng, mà muốn vậy, công khai minh bạch thông tin sẽ tạo áp lực xã hội để chuyển động nhanh quá trình tái cấu trúc kinh tế.

Lợi ích nhóm “núm kéo” và các tư duy kiểu cũ: trong quá trình tổ chức thực hiện, đồng chí Nguyễn Phú Trọng trong kết luận bế mạc Hội nghị Trung ương 3 đã cảnh báo: *“Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách đầu tư phải có tầm nhìn xa, không bị*

“tư duy nhiệm kỳ”, tư tưởng cục bộ, bệnh thành tích, chủ quan duy ý chí hay “lợi ích nhóm” chi phối”. Sự núm kéo của các thế lực “cũ” và “nhóm lợi ích” rất đa dạng, thậm chí nhân danh “cách mạng” để làm trái cả từng quyết định, chủ trương lớn nhỏ. Chính vì vậy, trong tổ chức thực hiện, cần ngăn ngừa các rủi ro đó, vươn lên thực hiện thành công tái cấu trúc nền kinh tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- 1- Nguyễn Phú Trọng. Diễn văn kết luận Hội nghị Trung ương 3 (khóa XI), ngày 10-10-2011;
- 2- Nguyễn Tấn Dũng. Ba khâu đột phá chiến lược trong nhiệm kỳ Chính phủ 2011-2016, ngày 1-8-2011
- 3- Nguyễn Quang Thái (chủ biên). Vấn đề phát triển các khu kinh tế mở hiện đại vùng ven biển Việt Nam, Nxb Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội, 2010.
- 4- Vũ Tuấn Anh và Nguyễn Quang Thái. Đầu tư công, thực trạng và tái cơ cấu. Nxb từ điển Bách khoa, Hà Nội, 2011.