KẾ HOẠCH CƠ CẤU LẠI NỀN KINH TẾ GIAI ĐOẠN 2016-2020: TIẾP CẬN TỪ LÝ THUYẾT ĐẾN THỰC TIỄN

TS. Nguyễn Thị Tuệ Anh,

Phó Viện trưởng, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Hà Nội, 31 tháng 5 năm 2017

PHẦN I:

CƠ CẤU LẠI NỀN KINH TẾ: KHUNG PHÂN TÍCH VÀ CƠ CẤU LẠI NGÀNH CÔNG NGHIỆP TRONG KẾ HOẠCH CCL TỔNG THỂ

1. Khái niệm và nội hàm của cơ cấu lại nền kinh tế

Cơ cấu lại nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng được nêu trong nhiều văn bản quan trọng:

- Quyết định 339/QĐ-TTg ngày 19/2/2013 về phê duyệt Đề án Tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013 -2020.
- Nghị quyết 05-NQ/TW ban hành ngày 1/11/2016 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;
- Nghị quyết 24/2016/QH14 ban hành ngày 8/11/2016 Về kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020
- Nghị quyết 27/NQ-CP ngày 21/02/2017 về chương trình hành động 2 nghị quyết nêu trên.

1. Khái niệm và nội hàm của cơ cấu lại nền kinh tế (2)

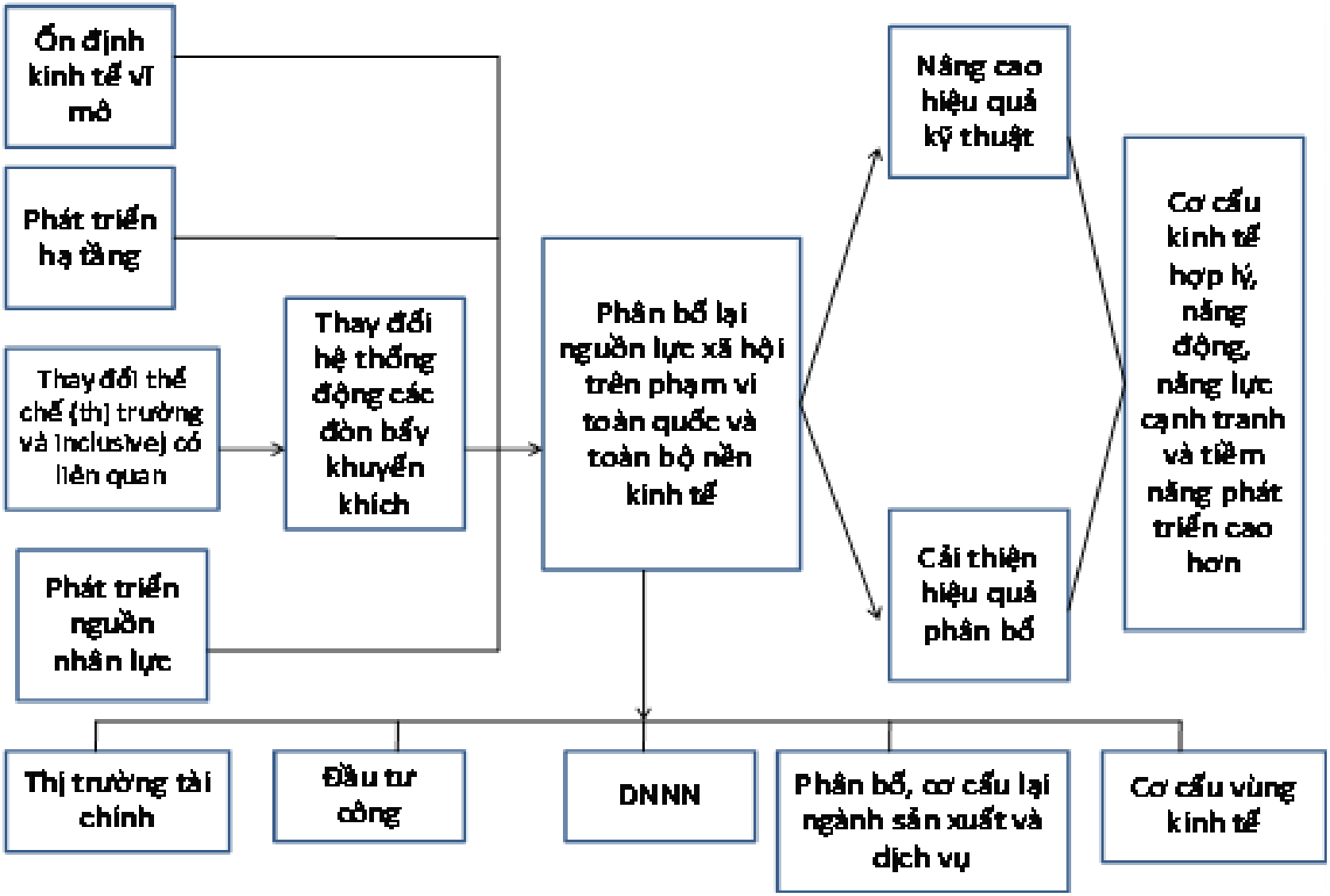
Tuy nhiên, chưa có định nghĩa chính thức về cơ cấu lại nền kinh tế. Một số định nghĩa tại các phát biểu và nghiên cứu:

- Định nghĩa của Bộ Kế hoạch và Đầu tư giải trình tại Quốc hội tháng 11/2016: **"Tái cơ cấu nền kinh tế là quá trình sắp xếp, cơ cấu lại nền kinh tế với quy mô lớn hơn và tốc độ nhanh hơn để đạt mục tiêu nâng cao năng suất lao động, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế."**
- Định nghĩa của Đề án Tái cơ cấu (không được thể hiện trong Quyết định 339): **"Tái cơ cấu kinh tế là quá trình phân bố 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 tòan bộ nền kinh tế nói chung của nền kinh tế (bao gồm hiệu quả kỹ thuật và hiệu quả phân bố)**.

1. Khái niệm và nội hàm của cơ cấu lại nền kinh tế (3)

- ***Nội hàm của khái niệm cơ cấu lại nền kinh tế:***
  - Cơ cấu lại nền kinh tế là thay đổi thể chế, cơ chế, công cụ phân bố, quản lý và sử dụng nguồn lực quốc gia, nhất là vốn đầu tư nhằm hình thành cơ cấu kinh tế hợp lý hơn, hiệu quả hơn, có năng lực cạnh tranh cao hơn;
  - Thị trường đóng vai trò chủ yếu, quyết định trong huy động và phân bổ nguồn lực. Thay đổi thể chế, thay đổi tạo lập hệ thống đòn bẩy phù hợp chính là khởi đầu của quá trình cơ cấu lại nền kinh tế.
  - Các nhân tố sản xuất (gồm vốn, đất đai và tài nguyên) phải được phân bố và dịch chuyển từ ngành, từ hoạt động kinh doanh có năng suất thấp sang các ngành, các hoạt động kinh doanh có năng suất lao động cao hơn (điều kiện cần).

2. Khung đánh giá cơ cấu lại nền kinh tế



3. Lộ trình cơ cấu lại nền kinh tế

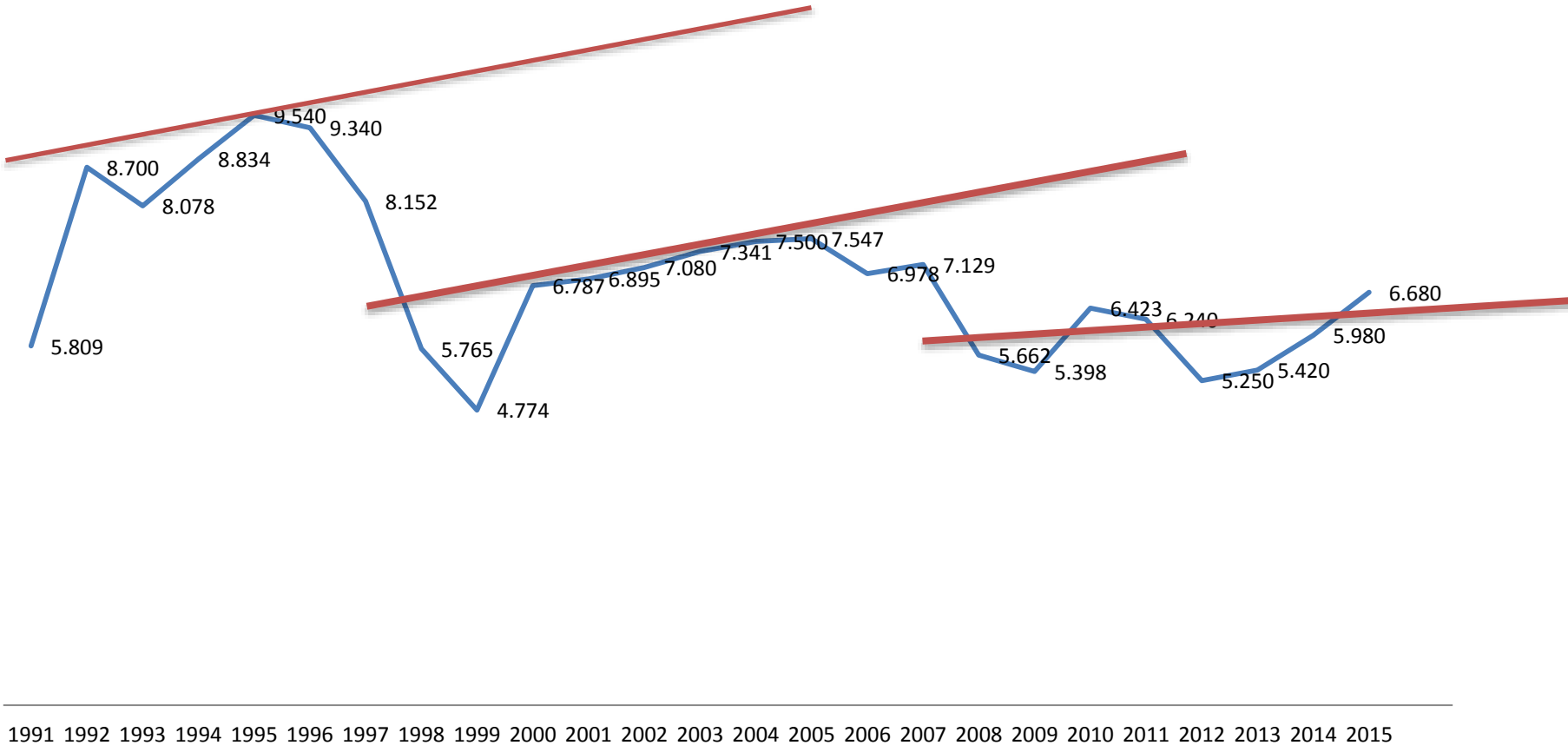
- 3 giai đoạn cơ bản, có thể đan xen lẫn nhau: (1) Ổn định hóa; (2) Cải cách vai trò của Chính phủ; (3) Chuyển đổi nền kinh tế.
- Giai đoạn 2013-2015: tập trung ổn định kinh tế vĩ mô và hoàn thiện thể chế, cách thức hoạt động của Chính phủ.
- Giai đoạn 2016-2020: tập trung vào việc cải cách vai trò của Chính phủ và chuyển đổi nền kinh tế.
- Hai chiến lược trọng tâm được xác để cơ cấu lại nền kinh tế:

- ***Chính sách cạnh tranh toàn diện:*** tăng cạnh tranh thị trường ở những nơi đã có thị trường và tạo ra thị trường ở những nơi chưa có thị trường.

- ***Chính sách ngành:*** ưu tiên phát triển có trọng tâm, trọng điểm các ngành ưu tiên.

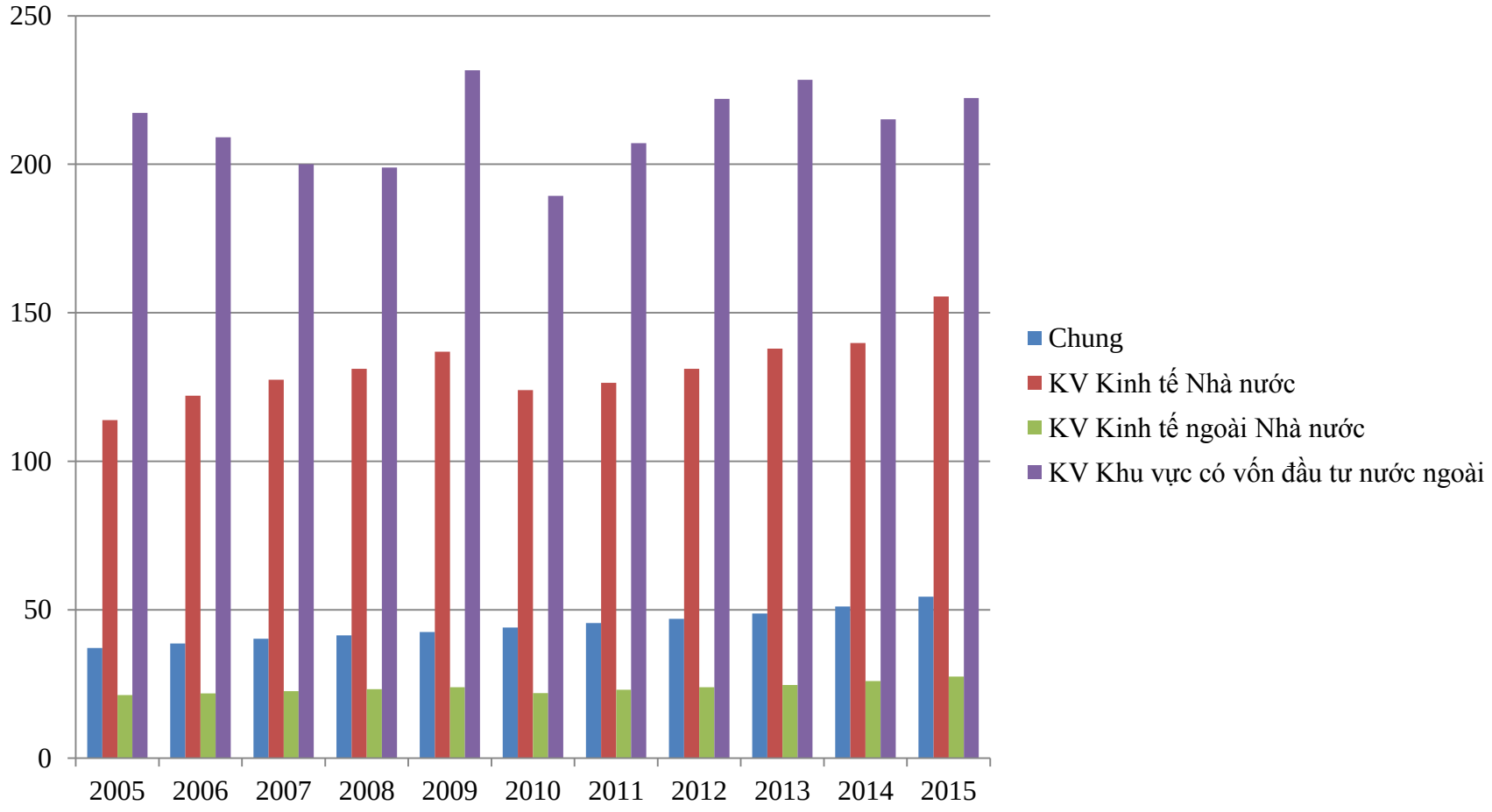
3. Tại sao cần tiếp tục cơ cấu lại nền kinh tế?

3. Tại sao cần tiếp tục cơ cấu lại nền kinh tế (2)?



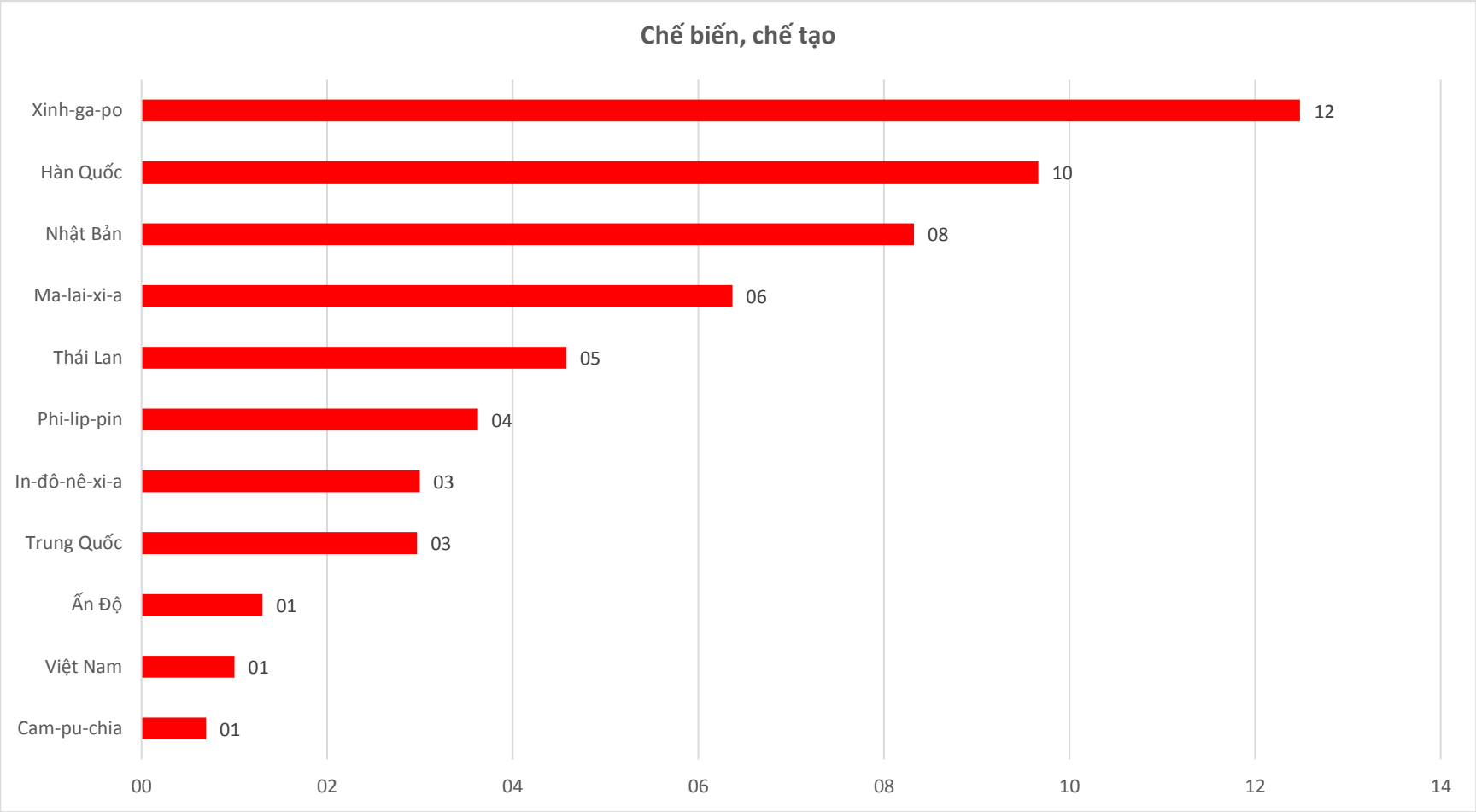
Tăng trưởng hết đà, giảm 1% sau mỗi thập kỷ Tốc độ tăng GDP của Việt Nam, 1991-2015 (%)

Tại sao cần tiếp tục cơ cấu lại nền kinh tế (3)?



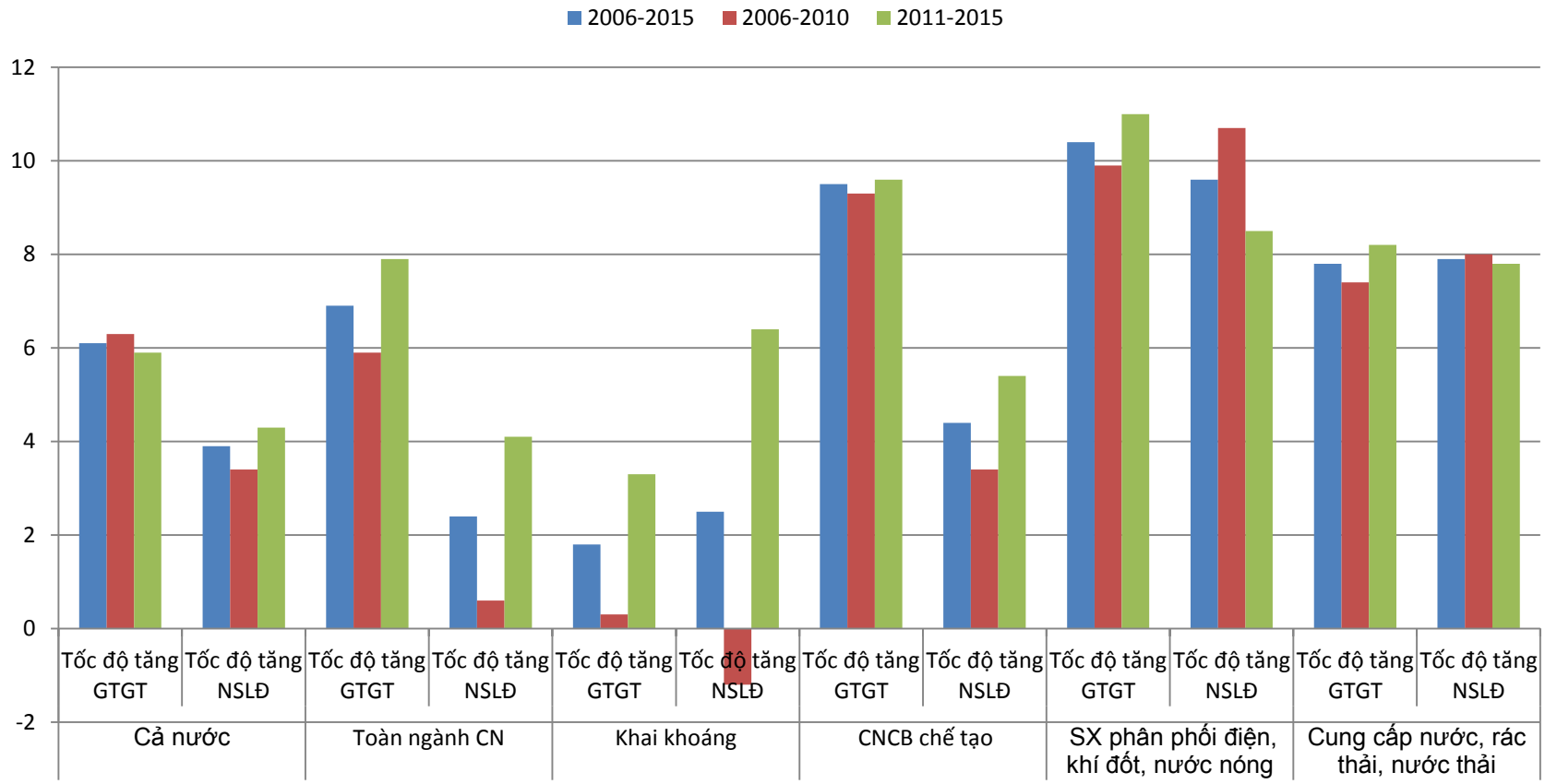
NSLĐ tăng chậm – khu vực ngoài nhà nước tụt hậu

Tại sao cần tiếp tục cơ cấu lại nền kinh tế (4)?



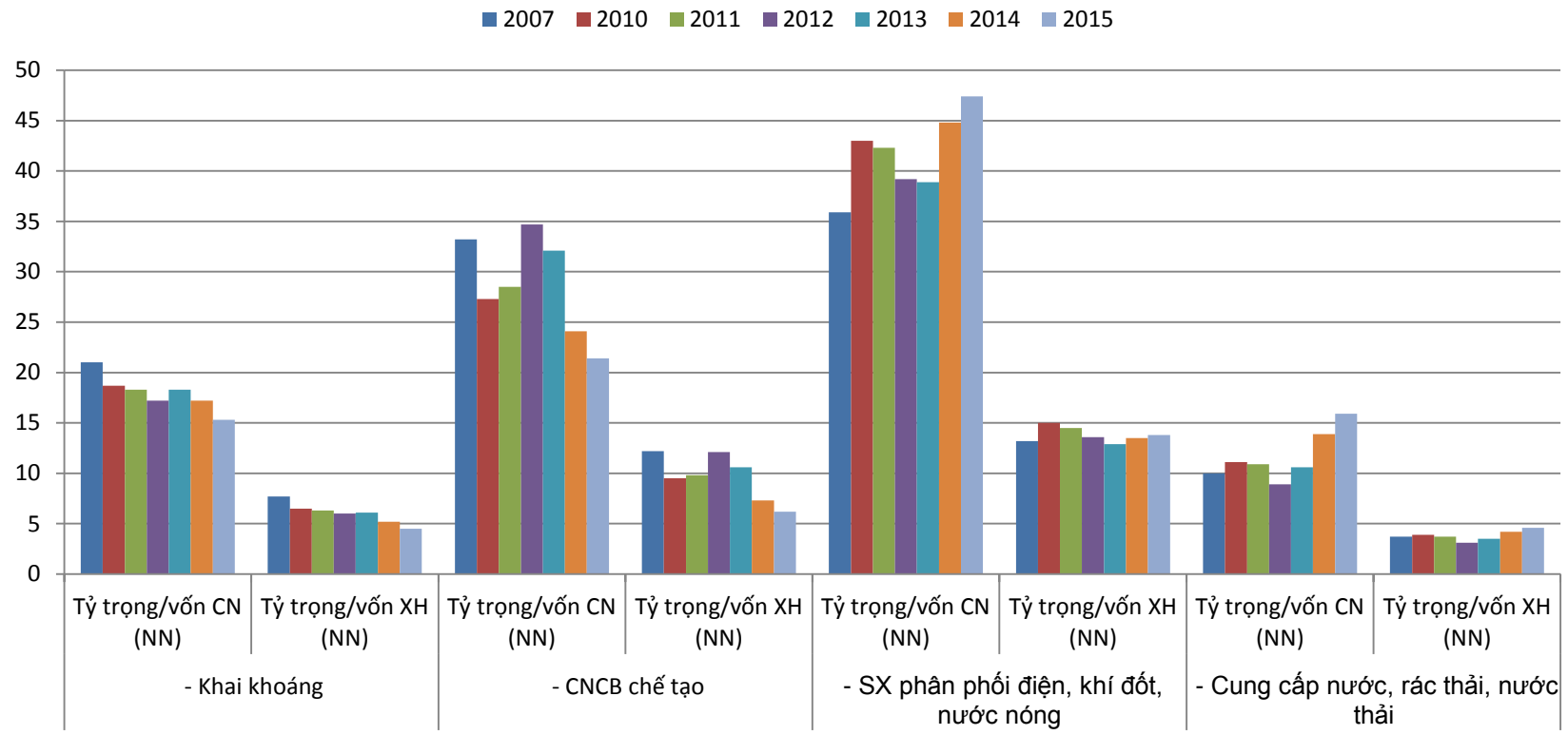
Năng suất lao động khu vực CBCT Việt Nam so với các nước châu Á

So sánh tốc độ tăng GTGT và NSLĐ của các ngành CN



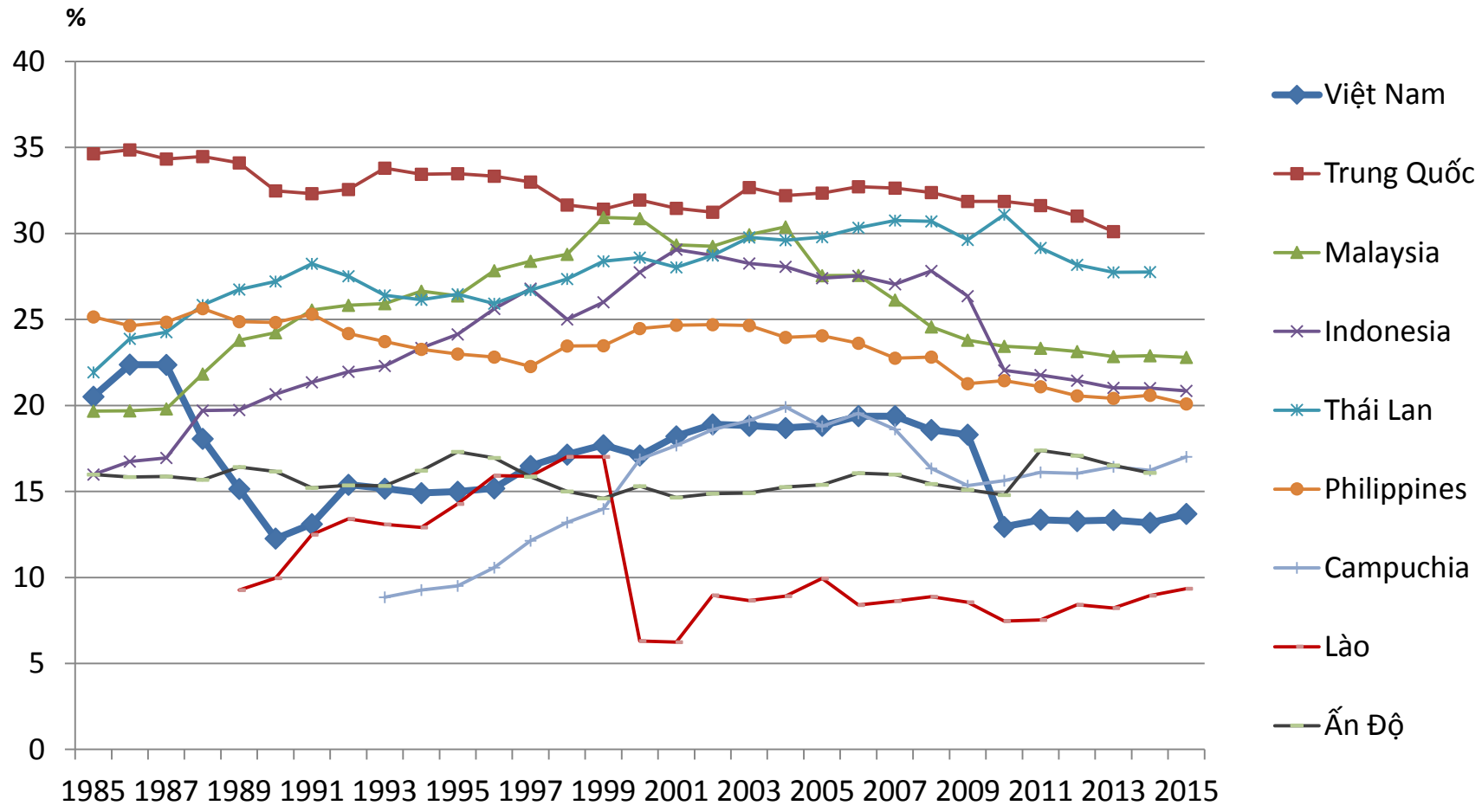
Tốc độ tăng NSLĐ của ngành CN dựa chủ yếu vào ngành SX điện, khí đốt nước nóng, trong khi đó tốc độ tăng NSLĐ ngành CNCB chế tạo lại tăng thấp nhất trong những năm gần đây

So sánh tỷ trọng vốn ĐT của NN vào một số ngành CN



Vốn đầu tư của NN vào các ngành CNCB chế tạo và SX điện chiếm tỷ trọng lớn nhất

Tại sao cần tiếp tục cơ cấu lại nền kinh tế (6)?



Phát triển công nghiệp: giá trị gia tăng thấp và phụ thuộc vào khu vực FDI. Giá trị gia tăng ngành công nghiệp chế tạo/GDP thấp hơn hầu hết các quốc gia trong khu vực

4. Nội dung của Đề án tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế

(1) Tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công;

(2) Tái cơ cấu thị trường tài chính với trọng tâm là tái cơ cấu hệ thống tổ chức tín dụng và các tổ chức tài chính khác

(3) Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước;

(4) 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;

5) Tái cơ cấu, xây dựng và phát triển cơ cấu vùng kinh tế hợp lý

PHẦN II:
KẾ HOẠCH CƠ CẤU LẠI NỀN KINH TẾ GIAI ĐOẠN 2016-2020

Quan điểm cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 - 2020

- a) xây dựng mô hình tăng trưởng lấy hiệu quả, thước đo là năng suất lao động, chất lượng và sức cạnh tranh của nền kinh tế; huy động, phân bổ và sử dụng hiệu quả các nguồn lực theo tín hiệu và cơ chế thị trường
- b) Chú trọng khâu tổ chức thực hiện với các giải pháp, chính sách cụ thể, đo lường được kết quả, có tác động mạnh, kịp thời theo thị trường, coi phát triển khu vực tư nhân là động lực quan trọng trong phát triển kinh tế
- c) Thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế gắn với cải cách bộ máy chính quyền, xây dựng bộ máy hành chính tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, trọng dụng nhân tài; đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao chất lượng dịch vụ công.
- d) Tổ chức thực hiện tốt các hiệp định thương mại tự do (FTA) và chủ động tận dụng các lợi thế của hội nhập kinh tế quốc tế và cách mạng công nghiệp lần thứ tư
- đ) Bảo đảm gắn kết giữa tăng trưởng kinh tế với bảo vệ và phục hồi môi trường theo mô hình kinh tế xanh, thích ứng với biến đổi khí hậu

Mục tiêu cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 - 2020

- Giảm dần tỷ lệ bội chi NSNN, đến năm 2020 xuống dưới 3,5% GDP. Quy mô nợ công hằng năm giai đoạn 2016-2020 không quá 65% GDP, nợ chính phủ không quá 54% GDP và nợ nước ngoài của quốc gia không quá 50% GDP. Nâng cao chất lượng thể chế quản lý đầu tư công đạt mức chất lượng tiếp cận ASEAN-4. Tỷ trọng đầu tư nhà nước khoảng 31-34% tổng đầu tư xã hội.

- Hằng năm có 30-35% doanh nghiệp có hoạt động đổi mới sáng tạo. Tốc độ tăng năng suất lao động bình quân hàng năm trên 5,5%, tốc độ tăng năng suất nội ngành đóng góp hơn 60% vào tăng năng suất lao động năm 2020. Đến năm 2020 tỷ trọng lao động qua đào tạo từ 3 tháng trở lên có chứng chỉ đạt khoảng 25%, tỷ trọng lao động nông nghiệp giảm xuống dưới 40%

- TFP đóng góp vào tăng trưởng bình quân giai đoạn 2016-2020 khoảng 30-35%. Thu hẹp khoảng cách năng lực cạnh tranh quốc gia với ASEAN-4

Mục tiêu cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 -2020 (tiếp)

Đến năm 2020, giảm tỷ lệ nợ xấu của hệ thống các TCTD xuống dưới 3%. Giảm lãi suất cho vay trung bình trong nước có tính cạnh tranh so với mức lãi suất cho vay trung bình trong nhóm ASEAN-4. Nâng cao quy mô và hiệu quả của thị trường chứng khoán, thị trường trái phiếu chính phủ, thị trường trái phiếu doanh nghiệp. Đến năm 2020, quy mô vốn hóa thị trường cổ phiếu đạt khoảng 70% GDP, dư nợ thị trường trái phiếu đạt 30% GDP

Thoái toàn bộ vốn nhà nước tại các doanh nghiệp thuộc các ngành không cần Nhà nước sở hữu trên 50% vốn, thoái vốn nhà nước xuống mức sàn quy định đối với các ngành mà Nhà nước sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư. Đến năm 2020, có ít nhất 1 triệu doanh nghiệp; 15.000 hợp tác xã và liên hiệp hợp tác xã nông nghiệp hoạt động có hiệu quả.

Nội dung cơ cấu lại nền kinh tế đến năm 2020

1. Hoàn thành cơ cấu lại ba trọng tâm gồm cơ cấu lại đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước và các tổ chức tín dụng
2. Cơ cấu lại ngân sách nhà nước, khu vực công
3. Phát triển mạnh khu vực kinh tế tư nhân trong nước và thu hút hợp lý đầu tư trực tiếp nước ngoài
4. Hiện đại hóa công tác quy hoạch, cơ cấu ngành và vùng kinh tế theo hướng nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả, gắn với đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế
5. Hình thành đồng bộ và phát triển các loại thị trường, gồm thị trường tài chính, thị trường quyền sử dụng đất, thị trường lao động và thị trường khoa học công nghệ

Định hướng cơ cấu lại khu vực công nghiệp giai đoạn 2016 - 2020 được xác định tại nhiệm vụ 4 của Kế hoạch:

- Cơ cấu lại thực chất ngành công nghiệp, phát triển công nghiệp chế biến sâu, chế biến tinh nông, lâm, thủy sản, công nghiệp chế tạo; tăng mạnh năng suất nội bộ ngành, tăng hàm lượng công nghệ và tỉ trọng giá trị nội địa trong sản phẩm.
- Tập trung vào một số ngành công nghiệp nền tảng, có lợi thế cạnh tranh và ý nghĩa chiến lược đối với tăng trưởng nhanh, bền vững gắn kết với bảo vệ môi trường.
- Chú trọng phát triển công nghiệp sản xuất linh kiện, cụm linh kiện, thúc đẩy một số mặt hàng tham gia sâu, có hiệu quả vào mạng sản xuất và chuỗi giá trị, phân phối toàn cầu.
- Tạo điều kiện để doanh nghiệp đề xuất dự án đầu tư phục vụ mục tiêu cơ cấu lại nền kinh tế.

Các nhiệm vụ cụ thể cơ cấu lại ngành công nghiệp giai đoạn 2016 - 2020 của Bộ Công thương trong Nghị quyết số 27/NQ-CP ngày 21/2/2017

(1) Đổi mới cơ chế, chính sách khuyến khích phát triển các doanh nghiệp tư nhân trong các ngành công nghiệp ưu tiên theo hướng hỗ trợ có trọng tâm, trọng điểm. Xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ trước năm 2018 ban hành Quyết định về cơ chế, chính sách khuyến khích doanh nghiệp tư nhân lớn nhất Việt Nam (về quy mô) đầu tư dài hạn, tạo dựng sản phẩm và thương hiệu mạnh, có sức cạnh tranh trong nước và quốc tế.

(2) Rà soát, điều chỉnh chính sách phát triển các ngành công nghiệp mũi nhọn. Xây dựng chính sách phát triển dịch vụ tư vấn đầu tư công nghiệp; phát triển và nâng cấp hệ thống cơ sở dữ liệu về công nghiệp Việt Nam (bao gồm cả hệ thống cơ sở dữ liệu về công nghiệp hỗ trợ).

Các nhiệm vụ cụ thể cơ cấu lại ngành công nghiệp giai đoạn 2016 - 2020 (2)

(3) Nghiên cứu xây dựng, trình Ban Chấp hành Trung ương Đảng trong năm 2017 ban hành Nghị quyết về Chính sách và giải pháp cơ bản thúc đẩy công nghiệp Việt Nam tăng trưởng nhanh và bền vững trong bối cảnh hội nhập.

(4) Tiếp tục rà soát, chỉnh sửa, bổ sung và thực hiện hiệu quả các quy định về khuyến công, nhằm phát triển bền vững công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp khu vực nông thôn gắn với bảo vệ môi trường.

Phần III- **Một số bình luận về Đề án Kế hoạch cơ cấu lại ngành công nghiệp Việt Nam giai đoạn 2016-2020**

1- Dự thảo đề án viết cô đọng, nêu được khá xác đáng những thành tựu quan trọng; xác định được 12 điểm nghẽn trong phát triển CN; chỉ ra nhiều nguyên nhân gây ra điểm nghẽn; đề cập đến những yếu tố ảnh hưởng đến phát triển CN Việt Nam trong giai đoạn tới; đề xuất 8 nhóm giải pháp và phụ lục các nhiệm vụ cần làm.

2- Mặc dù bước đầu đã xác định được vấn đề và các bước tiếp theo nhưng nội dung của đề án chưa làm sáng tỏ được yêu cầu về cơ cấu lại thực chất ngành công nghiệp; các quan điểm, định hướng, mục tiêu và nhất là giải pháp, các nhiệm vụ một cách cụ thể và tổ chức thực hiện đề xuất còn quá chung chung, thiếu mục tiêu của từng nhiệm vụ và kế hoạch thực hiện (ai, làm gì, đạt kết quả gì?); thiếu cơ chế giám sát, đánh giá nên sẽ khó triển khai thực hiện trên thực tế.

3- Chưa rà soát đầy đủ các chủ trương, chính sách, nhiệm vụ đã ban hành nhằm cơ cấu lại tổng thể nền kinh tế để làm căn cứ cho xây dựng Đề án này. Việc xây dựng KHCCL ngành công nghiệp là 1 nhiệm vụ của KHCCL tổng thể nền kinh tế, trong bối cảnh tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, *do vậy cần đặt đề án trong bối cảnh chung này để đề xuất các giải pháp, nhiệm vụ có tính chất kết nối và cụ thể hóa càng nhiều càng tốt cho giai đoạn 2016-2020.*

4- Một số đánh giá về điểm nghẽn của ngành công nghiệp chưa cụ thể (ví dụ điểm nghẽn số 9, 10, 11), đánh giá về năng lực cạnh tranh của các ngành và sản phẩm còn mờ, chưa thấy rõ bản chất của tăng trưởng năng suất lao động ngành công nghiệp để có hướng cơ cấu lại.

5- Đây là đề án chính thức nên cần trích dẫn nguồn đầy đủ; cần có số liệu minh chứng cho các nhận định đánh giá "…cao hơn hay thấp hơn" so với các nước khác.

6- Một số ý kiến trao đổi

6.1. Phần bối cảnh và căn cứ nên bổ sung Nghị quyết số 5- NQ/TƯ (chú ý mục 4.6) ngày 01/11/2016; bổ sung Nghị quyết số 27/NQ-CP ngày 21/2/2017 (mục 11).

6.2. Về trình bày: phần tổ chức thực hiện cần cụ thể hơn, càng cụ thể càng tốt. Nhiệm vụ: cần yêu cầu mục tiêu, sản phẩm, thời hạn và cơ quan thực hiện; nên có phần phụ lục minh họa cho nhiều đánh giá trong Đề án (một số nhận định ngắn gọn chưa có minh chứng).

6.3 Về nội dung

a) Phần đánh giá thành tựu nên bổ sung đóng góp của công nghiệp vào tăng trưởng kinh tế, tăng trưởng NSLĐ và xuất khẩu.

b) Xem xét lại toàn bộ đánh giá điểm nghẽn và nguyên nhân (đôi khi có sự nhầm lẫn). Nếu đánh giá các hạn chế lớn của ngành CN hiện nay thì nên có 4 vấn đề sau:

- Năng suất lao động và tốc độ tăng NSLĐ; bản chất của tăng trưởng NSLĐ ngành công nghiệp; tăng trưởng theo thành phần kinh tế; công nghệ; vùng miền.
- Cơ cấu nội bộ ngành công nghiệp theo nhiều tiêu chí: thành phần kinh tế; công nghệ (cao, trung bình, thấp); theo vùng miền;
- Năng lực cạnh tranh công nghiệp: GTGT; mức độ tập trung sản phẩm xuất khẩu và thị trường xuất khẩu.
- Năng lực doanh nghiệp tư nhân trong nước ngành công nghiệp (Đề án chưa có đánh giá cụ thể), trong đó có vấn đề tham gia chuỗi cung ứng và chuỗi giá trị toàn cầu và khu vực.

Cần phân tích cụ thể và sâu hơn nguyên nhân của hạn chế, nhất là nguyên nhân chủ quan. Ở đây nên chỉ ra những nguyên nhân rất cụ thể gây méo mó trong thu hút, phân bổ và sử dụng nguồn lực chưa hiệu quả, gây ra hạn chế và vì thế mà cần cơ cấu lại.

c) Mục VI nên đổi thành "những yếu tố tác động tới cơ cấu lại ngành CN Việt Nam giai đoạn 2016-2020"; cần nhấn mạnh những chủ trương, chính sách mới ban hành; yêu tố thời gian đến năm 2020 để không thể kỳ vọng làm được quá nhiều việc.

d) Toàn bộ quan điểm, định hướng và giải pháp, nhiệm vụ cần rõ và cụ thể hơn nhiều; nên bám vào các văn bản lớn mới ban hành. Rà soát lại các giải pháp (tránh trùng lặp); các giải pháp cần hướng vào thực thi ngay và các nhiệm vụ cần có đầu ra cụ thể nên cần cụ thể.

Bản chất của cơ cấu lại ngành CN là nhằm thu hút, phân bổ và sử dụng nguồn lực hiệu quả nhất nhằm đạt mục tiêu đề ra thông qua sắp xếp lại, tạo động lực bằng các giải pháp chính sách.

Khu vực doanh nghiệp công nghiệp trong nước, nhất là tư nhân, là một đối tượng quan trọng của cơ cấu lại ngành CN, do đó Đề án cần đề xuất những giải pháp, nhiệm vụ tạo động lực để khu vực này tiếp cận nguồn lực và tham gia thị trường và cạnh tranh bình đẳng. Đó cũng là điều kiện để khu vực DN CN tư nhân từng bước tham gia được vào chuỗi giá trị khu vực và toàn cầu./.

Cảm ơn sự lắng nghe của quý vị!