

Minh bạch thông tin góp phần ổn định vĩ mô nền kinh tế

PGS.TS. Trần Thị Vân Hoa
Đại học Kinh tế quốc dân

Sự chuyển đổi của Việt Nam - từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường và từ một đất nước rất nghèo trở thành một quốc gia có thu nhập trung bình thấp trong vòng chưa đến 20 năm - đã trở thành một phần trong các sách giáo khoa về phát triển. Nhưng một sự chuyển đổi khác của Việt Nam - để trở thành một nền kinh tế công nghiệp, hiện đại vào năm 2020 - hầu như mới chỉ bắt đầu. Để đạt được mục tiêu này, theo Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội mới nhất cho giai đoạn 2011-2020, Việt Nam cần phải bình ổn kinh tế vĩ mô, xây dựng cơ sở hạ tầng tiêu chuẩn thế giới, xây dựng nguồn nhân lực có trình độ, kỹ năng và tăng cường các thể chế kinh tế thị trường của mình.

Đạt được những nguyện vọng này không phải là điều dễ dàng. Việt Nam đã phải trải qua những cơn sóng gió chưa từng có trong nền kinh tế vĩ mô trong những năm gần đây - lạm phát hai con số, tiền đồng mất giá, nguồn vốn tháo chạy và suy giảm dự trữ ngoại hối - làm xói mòn lòng tin của nhà đầu tư. Tăng trưởng nhanh cũng làm bộc lộ những vấn đề mang tính cơ cấu. Chất lượng và tính bền vững của tăng trưởng vẫn là nguyên nhân gây quan ngại nặng nề do tăng trưởng kinh tế sử dụng quá nhiều tài nguyên, ô nhiễm cao và hàng xuất khẩu thiếu đa dạng và ít có giá trị gia tăng, tỉ trọng đóng góp của năng suất vào tăng trưởng ngày càng giảm. Năng lực cạnh tranh của Việt Nam đang bị đe dọa bởi sản xuất điện không theo kịp nhu cầu, chi phí hậu cần và giá cả bất động sản leo thang, tình trạng thiếu lao động có kỹ năng ngày càng phổ biến.

Mặc dù còn nhiều thách thức, Việt Nam vẫn có thể đạt được những mục tiêu đề ra, nhưng nguyên nhân của những

vấn đề hiện tại nằm ở chỗ sự chuyển đổi chưa hoàn thiện của Việt Nam sang nền kinh tế thị trường. Đặc biệt, các thể chế chủ yếu, cơ chế khuyến khích bị bóp méo và thiếu thông tin - được gọi là 3 chữ I của kinh tế thị trường.

Nội dung các nghị quyết của Đại hội Đảng và Ban chấp hành Trung ương Đảng cho thấy các nhà lãnh đạo Đảng cho rằng không nhất thiết có mâu thuẫn trong việc tồn tại một khu vực kinh tế nhà nước lớn trong một nền kinh tế theo định hướng thị trường. Nhưng trong những năm gần đây, đang chuyển hướng sang thực hiện phát triển mô hình kinh tế tư bản nhà nước trong đó các tập đoàn kinh tế Nhà nước được hưởng đặc quyền đối với các yếu tố đầu vào và được tự chủ cao trong kinh doanh, đã làm nảy sinh nhiều thắc mắc về vai trò của những tập đoàn này. Do vậy, một Nghị quyết gần đây của Quốc hội đã xác định vấn đề tái cơ cấu các DNNN sẽ là một ưu tiên hàng đầu trong Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội

(KHPT KT-XH) trong giai đoạn từ 2011 đến 2015.

Trên thực tế, để vận hành trơn tru một quốc gia ở mức thu nhập trung bình. Ngay cả số liệu thống kê cơ bản như cơ cấu chi tiêu ngân sách theo ngành, chi tiêu ngoài ngân sách, dự trữ ngoại hối và các bảng cân đối của doanh nghiệp nhà nước hoặc không được thu thập, phải được công bố rõ ràng kịp thời, tránh hiện tượng không công bố hoặc công bố với độ trễ về thời gian. Bởi, người tham gia thị trường như các nhà đầu tư vốn cổ phần, nhà xuất nhập khẩu, người kinh doanh ngoại hối, chủ sở hữu trái phiếu, các ngân hàng, doanh nghiệp và thậm chí cả nông dân đều cần thông tin cập nhật gần như hàng ngày để hoạt động trong nền kinh tế thị trường. Và nếu thông tin như vậy không có sẵn, người tham gia thị trường sẽ phải dùng đến phương án đầu cơ, tin đồn và thậm chí là các phương thức không trung thực để có được thông tin. Điều này giải thích lý do tại sao người ta đã lập luận rằng một trong những nguồn gốc của sự bất ổn kinh tế

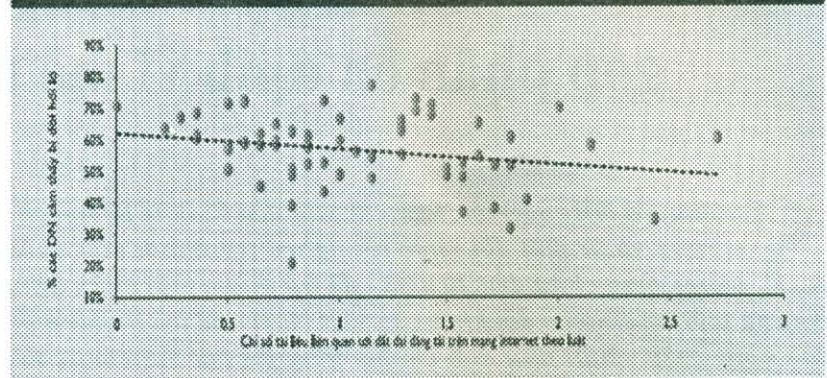
hiện nay tại Việt Nam có thể có nguồn gốc từ việc thiếu dữ liệu kinh tế kịp thời và đáng tin cậy và sự yếu kém trong công tác truyền thông về các thay đổi chính sách tới thị trường

Trong 15 năm qua, Chính phủ đã có chủ trương thúc đẩy việc công khai dữ liệu và thông tin kinh tế. Tuy nhiên tiến độ đã chậm hơn dự kiến do thiếu một luật tổng quát về khả năng tiếp cận thông tin. Tác động của minh bạch yếu kém đã làm cho sự phát triển của Việt Nam trở nên tụt kém. Một nghiên cứu năm 2011 về tham nhũng trong quản lý đất đai đã xác định sự thiếu minh bạch là một trong những nguyên nhân cơ bản gây ra tham nhũng tại Việt Nam, phát hiện được rút ra từ nghiên cứu dữ liệu. Lợi ích cận biên cho nền kinh tế Việt Nam từ việc gia tăng minh bạch có thể rất lớn. Số lượng thông tin tài khóa, tài chính và kinh tế mà Chính Phủ Việt Nam hiện đang thu thập và cung cấp cho công chúng cũng đang gia tăng nhiều.

Thông tin là huyết mạch của thị trường

Công khai thông tin có thể giảm thiểu tính kém hiệu quả của thị trường. Tính minh bạch làm giảm thiểu sự bất ổn thị trường do tính chủ quan của các nhà hoạch định chính sách gây ra, khiến cho chính sách tiền tệ dễ dự đoán hơn và các thị trường tài chính hoạt động hiệu quả hơn. Minh bạch và trách nhiệm giải trình cũng có thể đóng một vai trò lớn trong việc giảm thiểu bất ổn kinh tế vĩ mô. Ngày càng có nhiều các bằng chứng xuyên

Hình 4.2 Các tỉnh có tính minh bạch cao hơn sẽ có mức độ tham nhũng thấp hơn



Nguồn: PCI 2010; Cơ sở dữ liệu của NHTG về sinh minh bạch trong đất đai 2010.

quốc gia về lợi ích của việc minh bạch tài khóa.

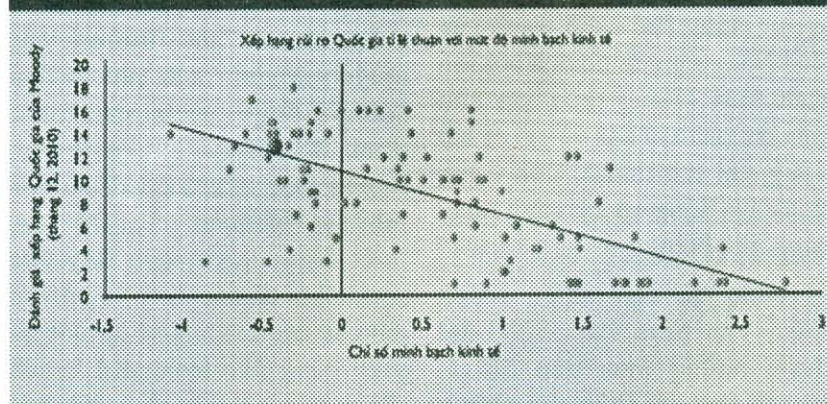
Câu chuyện thành công của Việt Nam trước hết là nhờ sự tích lũy nhanh chóng của những yếu tố như vốn vật chất và vốn con người, sau đó là nhờ sự tăng năng suất. Quan trọng không kém là khả năng chuyển đổi các khoản đầu tư lớn thành các dịch vụ hạ tầng cơ bản, khiến cho quá trình phát triển của Việt Nam có tính toàn diện một cách đáng kinh ngạc. Nhưng chế độ đầu tư của Việt Nam, nhất là trong bộ phận đầu tư công, đang càng ngày càng tỏ ra thiếu khả năng đáp ứng, thiếu hiệu quả trong nhiều năm vừa qua và do đó, thiếu bền vững.

Minh bạch tài chính ở Việt Nam

Minh bạch tài chính đóng một vai trò đặc biệt quan trọng trong quá trình chuyển đổi kinh tế của Việt Nam, trong bối cảnh vai trò tương đối lớn của khu vực công trong nền kinh tế. Quản lý tài chính tại Việt Nam đã trở nên phức tạp hơn.

Chính phủ đã có một khởi đầu tốt đẹp trong việc thiết lập khuôn khổ pháp lý và thể chế về minh bạch tài chính. Thông tin về Ngân sách Nhà nước được đăng tải lên các trang web của cơ quan nhà nước đã được cải thiện. Ngân sách Nhà nước của Việt Nam có một cơ cấu phân loại chi tiết, nhưng vẫn chưa công bố thông tin một cách có

Hình 4.4 Tính minh bạch và Cảnh tranh có mối tương quan thuận với nhau



Nguồn: Baibac và Kaurama, 2004; Diễn đàn Kinh tế Thế giới năm 2004

hệ thống, sử dụng tiêu chuẩn Thống kê Tài chính Chính phủ. Ngân sách công bố ra công chúng được trình bày ở một mức độ tương đối tổng hợp theo phân loại chức năng và hành chính, chứ không phải về kinh tế, mặc dù đã được chia ra theo cấp tỉnh thành phố trực thuộc trung ương và cấp trung ương. Báo cáo thực hiện ngân sách cung cấp những báo cáo chi tiết về chi tiêu theo các phân loại kinh tế, chức năng, và chương trình. Việc thiếu mối liên kết rõ ràng giữa lập ngân sách và số liệu kế toán làm cho việc đánh giá tình hình thực hiện các chính sách ngân sách chi tiết khó thực hiện. Tuy nhiên, với việc phân cấp ngày càng tăng trong những năm gần đây, tính minh bạch của các quan hệ tài chính giữa các cấp chính quyền đã từng bước được tăng cường.

Việc tuân thủ tốt hơn các nguyên tắc minh bạch tài chính có thể cải thiện hơn nữa công tác quản lý và phân tích tài chính. Một số vấn đề quản lý quan trọng có thể được giải quyết tốt hơn bằng cách áp dụng các nguyên tắc trong Quy định về minh bạch tài chính như sau:

- Sự tách biệt giữa ngân sách đầu tư xây dựng cơ bản và ngân sách chi thường xuyên gây khó khăn trong việc ước tính tác động đến chi tiêu thường xuyên trung hạn của vốn đầu tư phát triển và thiết lập một sự cân bằng dài hạn giữa việc tạo ra các tài sản công cộng và các hoạt động và bảo trì chúng.

- Một số khoản chi ngoài ngân sách không được tính trong ngân sách tổng hợp hoặc các tính toán thâm hụt ngân sách.

- Đối với đánh giá bao quát hơn về rủi ro tài chính, mặc dù có những quy định chi tiết về báo cáo tài chính của các doanh nghiệp nhà nước, năng lực phân tích thông tin này và cung cấp thông tin cho những phản ứng của chính phủ vẫn còn hạn chế.

- Với mức phân cấp cao như vậy, người ta có thể dự tính trước được chất lượng công tác báo cáo sẽ không đồng đều.

Chính phủ đang thực hiện cải cách quản lý tài chính công để giải quyết những thách thức và nâng cao hơn nữa tính toàn diện, độ tin cậy và kịp thời của thông tin tài khóa. Một lĩnh vực khác cần cải thiện là tăng cường năng lực của các cơ quan giám sát.

Câu chuyện thành công của Việt Nam trước hết là nhờ sự tích lũy nhanh chóng của những yếu tố như vốn vật chất và vốn con người, sau đó là nhờ sự tăng năng suất. Quan trọng không kém là khả năng chuyển đổi các khoản đầu tư lớn thành các dịch vụ hạ tầng cơ bản, khiến cho quá trình phát triển của Việt Nam có tính toàn diện một cách đáng kinh ngạc. Nhưng đầu tư của Việt Nam, nhất là trong bộ phận đầu tư công, đang càng ngày càng tỏ ra thiếu khả năng đáp ứng, thiếu hiệu quả trong nhiều năm vừa qua và do đó, thiếu bền vững. Biểu hiện ở khả năng đáp ứng; Tác động và liên kết với tăng trưởng.

- Khả năng đáp ứng. Do chiến lược đầu tư chủ yếu quan tâm đến việc “tăng” mức đầu tư, thay vì cải thiện “hiệu quả” đầu tư, nên lượng tài chính cần thiết

để đáp ứng các nhu cầu cơ sở hạ tầng trong tương lai của Việt Nam đã tăng cao đến mức khó có thể đáp ứng được.

- Tác động. Mặc dù thu hút được một lượng vốn đầu tư rất lớn nhưng cơ sở hạ tầng vẫn là một trở ngại đáng kể đối với sự tăng trưởng của Việt Nam trong tương lai. Ngoài yếu tố ổn định kinh tế vĩ mô, các nhà đầu tư còn nêu ra những yếu tố khác thường gây trở ngại cho hoạt động của họ ở Việt Nam, cụ thể là tình trạng cấp điện không đủ và thiếu tin cậy, tắc nghẽn giao thông đường bộ, đường biển và hàng không, và chất lượng yếu kém của cơ sở hạ tầng tại các khu công nghiệp.

- Liên kết với tăng trưởng. Mối tương quan thuận chiều và chặt chẽ giữa tỷ suất đầu tư với tăng trưởng trong một thời kỳ dài là một trong những thực tế phổ biến được nhắc đến trong các tư liệu viết về tăng trưởng. Tại Việt Nam, mối quan hệ này dường như đã suy yếu trong những năm gần đây.

Ở Việt Nam, hình ảnh phù hợp nhất để mô tả chế độ đầu tư công hiện tại, đó là kết quả không phải là tổng hợp của các nỗ lực riêng lẻ. Theo cơ cấu hành chính được phân cấp mạnh mẽ hiện nay ở Việt Nam, chính quyền các địa phương có trách nhiệm phát triển cơ sở hạ tầng. Quá trình chuyển biến lại thiếu sự kết nối với các ưu tiên chiến lược quốc gia (ví dụ như tăng cường khả năng cạnh tranh của quốc gia) hoặc chưa sử dụng thị trường như một phương tiện để phân bổ nguồn lực. Do vậy, mỗi tỉnh thường

hành động một cách riêng rẽ để xây dựng các dự án cơ sở hạ tầng manh mún, không đem lại hiệu quả tối ưu và nhiều dự án trong số đó đã trở nên vô ích.

Nếu tất cả các dự án đã được duyệt đều được xây dựng thì Việt Nam sẽ có thể là quốc gia có nhiều cảng biển nước sâu, nhiều sân bay quốc tế và nhiều khu công nghiệp trên thế giới, so với quy mô nền kinh tế.

Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012 sử dụng ba nghiên cứu tình huống cụ thể - một nghiên cứu tình huống về các khu công nghiệp và hai nghiên cứu tình huống về lĩnh vực cảng biển - để xác định các vấn đề góp phần tạo ra chế độ đầu tư công thiếu hiệu quả ở Việt Nam và tìm hiểu các giải pháp có thể khắc phục những vấn đề đó. Ba tình huống nghiên cứu này được lựa chọn vì chúng phản ánh những vấn đề chung tồn tại trong nhiều dự án cơ sở hạ tầng ở Việt Nam, cụ thể là (a) sử dụng các phương tiện phi thị trường để phân bổ nguồn lực, nhất là đất đai; (b) các quyền sở hữu tài sản chưa được quy định rõ và thực thi tốt; (c) thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa các cấp chính quyền, các cơ quan chủ quản và doanh nghiệp nhà nước (SOE); (d) thiếu các cơ quan quản lý không thiên vị; và (e) chưa thực thi đầy đủ các luật định đã có. Các nghiên cứu tình

huống cụ thể này cũng phản ánh những vấn đề liên quan đến chu trình đầu tư công ở các giai đoạn khác nhau - từ quy hoạch chiến lược đến sàng lọc, thẩm định, lựa chọn, thực hiện và đánh giá - và giúp tìm hiểu các cách thức có thể giải quyết những vấn đề này.

Một số đề xuất

Thứ nhất, quy định rõ và củng cố các quyền sở hữu tài sản để chuyển cạnh tranh đất đai từ nhà nước vào thị trường. Đất đai là tài sản quan trọng nhất ở Việt Nam. Về bản chất, các quyền sử dụng đất có tính chất hành chính, do đó, giải pháp để chính phủ giải quyết vấn đề này phải được thực hiện thông qua các phương tiện hành chính, không phải bằng cơ chế thị trường.

Thứ hai, thành lập các cơ quan quản lý điều tiết không thiên vị cho các ngành cơ sở hạ tầng chủ chốt. Nguyên nhân thứ hai dẫn đến sự chấp vạ về thể chế, đó là sự thiếu vắng những ranh giới rõ ràng giữa các cơ quan quản lý và các bên tham gia thị trường, giữa các bộ ngành trung ương và chính quyền địa phương, thậm chí giữa các đơn vị trong cùng một cơ quan. Trong những điều kiện như vậy, rất khó để làm rõ và thực thi các luật chơi.

Thứ ba, thiết lập một cơ chế chia sẻ nguồn thu giữa các chính

quyền địa phương để khuyến khích phát triển cơ sở hạ tầng cấp vùng và quốc gia. Nhiều chính quyền địa phương mong muốn xây dựng cơ sở hạ tầng vì đó sẽ là nguồn thu tương lai cho địa phương.

Thứ tư, tăng cường chu trình quản lý đầu tư công. Một chu trình quản lý đầu tư công (PIM) chặt chẽ hơn và đồng bộ với quy trình ngân sách sẽ giúp Việt Nam tránh được tình trạng phê duyệt các dự án đầu tư công tốn kém và thiếu hiệu quả. Trong trường hợp của Việt Nam, các giai đoạn cần tăng cường có lẽ là các giai đoạn đầu tiên của chu trình PIM, cụ thể là chi đạo chiến lược và sàng lọc, chính thức thẩm định dự án, kiểm tra kết quả thẩm định, lựa chọn và cấp vốn cho dự án. Các dự án và chương trình vượt qua lần sàng lọc đầu tiên sẽ được thẩm định để đánh giá tính khả thi, thông qua các phân tích khả thi.

Tài liệu tham khảo:

Kỷ yếu hội thảo khoa học “ Kinh tế Việt Nam và Trung quốc sau khi năm gia nhập WTO ” của Học Viện tài chính - Bộ Tài Chính

VDR 2002: Cải cách để tăng trưởng và giảm nghèo

Vietnam.net 22/11/2012



Thư giãn

Không biết ai cầm lái

Hai người say rượu nói với nhau: “Mày phóng vừa thôi, tao chưa muốn chết đâu”.

Người kia ngạc nhiên:

- Ủa tao tưởng mày lái! Nãy giờ sợ muốn chết mà không dám nói.

- !!!!!