

NỘI DUNG KHẢO SÁT

Nghiên cứu khảo sát: Tái cơ cấu kinh tế địa phương và những vấn đề đặt ra

1. Tính cấp thiết nhiệm vụ khảo sát

Chủ trương cơ cấu lại nền kinh tế đã được triển khai từ năm 2011¹ và đến nay vẫn đang là một trong các trọng tâm được thực hiện trong giai đoạn 2016 - 2020. Đến nay, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cũng đã thành lập Ban chỉ đạo, ban hành kế hoạch hành động, xây dựng đề án Tái cơ cấu các ngành nghề, đặc biệt là ngành nông nghiệp. Nhìn chung, quá trình tái cơ cấu kinh tế tại các địa phương cũng đã được những kết quả nhất định trong việc đẩy mạnh cơ cấu lại đầu tư, cơ cấu lại nông nghiệp gắn với xây dựng nông thôn mới, đổi mới phương thức sản xuất và phát triển sản xuất quy mô lớn. Khu vực kinh tế tư nhân cũng được chú trọng phát triển thông qua việc cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh và giảm chi phí cho doanh nghiệp....

Mặc dù vậy, quá trình tái cơ cấu kinh tế địa phương vẫn còn nhiều hạn chế và tồn tại, chưa có những chuyển biến rõ nét về chất lượng tăng trưởng và hiệu quả đầu tư. Một trong các nguyên nhân được chỉ ra đó là về việc thực hiện tại các địa phương; cụ thể: Việc tổ chức thực hiện chủ trương, chính sách về cơ cấu lại nền kinh tế còn thụ động, chậm trễ, thiếu hiệu quả và thiếu sự phối hợp giữa các cấp, ngành và địa phương. Sự liên kết phát triển giữa các vùng, địa phương còn yếu và thiếu đồng bộ.

¹ Thực hiện Kết luận số 10/KL/TW ngày 18/10/2011 của Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương khóa XI, Nghị quyết số 10/2011/QH13 ngày 28/11/2011 về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2011 - 2015, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 339/QĐ-TTg ngày 19/02/2013 về 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. Ngoài ra, nhằm đẩy mạnh quá trình cơ cấu lại nền kinh tế, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 11/CT-TTg ngày 19/6/2013 về một số nhiệm vụ triển khai trong ba năm 2013-2015 nhằm thực hiện Đề án tái cơ cấu kinh tế.

Ngày 21/02/2017, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 27/NQ-CP về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01 tháng 11 năm 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 và Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08 tháng 11/2016 của Quốc hội về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 - 2020.

Ngoài ra, thực tiễn cho thấy, cùng với sự phát triển kinh tế, đã xuất hiện ngày càng nhiều các dòng di cư lớn từ các khu vực nông thôn đến thành thị và các vùng lân cận nơi mà các cơ hội việc làm tốt hơn. Hàng triệu lao động di cư đang làm việc tại các thành phố lớn ở Việt Nam. Di cư lao động mang đến cơ hội việc làm và cải thiện đời sống cho người dân cũng như có điều kiện học hỏi, tiếp cận tiến bộ của quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hóa. Tuy nhiên, điều này cũng đang để lại một hệ lụy tất yếu là lao động nông thôn ngày một thiếu hụt nghiêm trọng, nhất là trên lĩnh vực nông nghiệp. Hiện nay không ít vùng nông thôn vắng bóng thanh niên, chỉ còn lại người già và trẻ con, thiếu sức lao động sản xuất. Điều này sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến kế hoạch tái cơ cấu kinh tế của địa phương có lao động di cư cũng như địa phương có lao động nhập cư (tình trạng quá tải về cơ sở hạ tầng, an ninh, xã hội).

Do đó, cơ cấu lại nền kinh tế tiếp tục là một trong những trọng tâm được Đảng, Quốc hội và Chính phủ đề ra và thực hiện trong giai đoạn 2016 - 2020 nhằm đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế.

Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính với vai trò là quản lý hoạt động nghiên cứu KH&CN của ngành tài chính và là cơ quan tham mưu tư vấn chính sách cho Bộ Tài chính trong việc xây dựng và thực hiện các chính sách kinh tế vĩ mô đang tiến hành nghiên cứu về nội dung về tái cơ cấu kinh tế, xác định những vấn đề đặt ra trong quá trình tái cơ cấu qua đó đề xuất các điều chỉnh, giải pháp phù hợp nhằm đẩy mạnh quá trình đổi mới mô hình tăng trưởng và nâng cao năng suất, sức cạnh tranh của nền kinh tế. Để có Luận cứ cho những nghiên cứu và đề xuất của mình, Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính thực hiện nghiên cứu khảo sát ***“Nghiên cứu khảo sát: Tái cơ cấu kinh tế địa phương và những vấn đề đặt ra”***.

2. Một số vấn đề đặt ra đối với quá trình tái cơ cấu kinh tế địa phương

2.1. Về tình hình triển khai kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế

Hầu hết các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đều đã thành lập Ban chỉ đạo tái cơ cấu do Chủ tịch UBND tỉnh là Trưởng ban, xây dựng các chương trình hành động thực hiện triển khai Đề án cơ cấu lại nền kinh tế của Chính phủ; xây dựng và thông qua Đề án tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở phạm vi địa phương. Trong đó, xác định cơ cấu lại đầu tư trên địa bàn tỉnh gắn với chiến lược phát triển kinh tế xã hội của tỉnh, tập trung huy động mọi nguồn lực đầu tư các công trình, dự án trọng điểm của địa phương, tạo sức lan tỏa thúc đẩy các vùng lân cận, cải thiện môi trường kinh doanh và xã hội hóa các nguồn lực đầu tư phát triển; cơ cấu lại ngành kinh tế theo hướng tăng dần tỷ trọng của các ngành công nghiệp và dịch vụ... Tuy nhiên, việc tổ chức thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế còn phân tán và không đồng bộ. Quá trình tổ chức thực hiện tái cơ

cấu kinh tế còn thiếu hiệu lực, phân tán, chưa có sự điều phối và giám sát đủ mạnh từ Trung ương đến địa phương; Một số lĩnh vực chưa có các mục tiêu lượng hóa cụ thể để thực hiện và giám sát. Điều này thể hiện ở việc mặc dù nhiều địa phương có xây dựng đề án tái cơ cấu nhưng còn mang nặng tính hình thức, triển khai chậm, đặc biệt là thiếu tính liên kết giữa các địa phương; chưa tìm được cơ chế, giải pháp phù hợp với sự ràng buộc trách nhiệm rõ ràng trong phân công nhiệm vụ giữa các địa phương để phối hợp giải quyết các vấn đề cơ bản trong liên kết vùng như quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng, quy hoạch phát triển hạ tầng giao thông, cụm đô thị; tình trạng không tuân thủ quy hoạch kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực kinh tế diễn ra phổ biến ở nhiều địa phương, đặc biệt trong vấn đề quy hoạch đô thị tại các thành phố lớn và quy hoạch vùng sản xuất nông nghiệp.

2.2. Về thực trạng chuyển dịch cơ cấu đầu tư ở các địa phương

Đối với quá trình tái cơ cấu kinh tế nói chung và chuyển dịch cơ cấu đầu tư riêng, vai trò tiên phong của nhà nước được thể hiện trong việc duy trì bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, xây dựng và bảo đảm môi trường kinh doanh bình đẳng. Nhà nước đưa ra các chính sách có tính chất đòn bẩy, thu hút nguồn lực xã hội vào những lĩnh vực ưu tiên. Nhà nước còn phải là người định hướng, người dẫn đường, người dẫn dắt quá trình tái cơ cấu, còn doanh nghiệp phải đóng vai trò quyết định đóng góp nguồn lực chủ yếu cho tái cơ cấu. Chính phủ dự kiến cần một nguồn lực tái cơ cấu lên đến trên 10,5 triệu tỷ đồng trong kế hoạch tái cơ cấu kinh tế giai đoạn 2016 - 2020. Đây là một con số không nhỏ và rất khó khả thi, vì thế thiết sự tham gia của khối kinh tế ngoài nhà nước càng hết sức cần. Tuy nhiên, trong vấn đề thu hút đầu tư, một số địa phương mới quan tâm đến mục tiêu thu hút khối lượng vốn đầu tư (bao gồm cả đầu tư trong nước và vốn FDI) mà chưa thật sự quan tâm đến chất lượng đầu tư và bảo vệ môi trường.

2.3. Về thực trạng chuyển dịch cơ cấu kinh tế ở các địa phương (bao gồm cơ cấu lại nông nghiệp gắn với xây dựng nông thôn mới, cơ cấu lại thực chất các ngành công nghiệp, phát triển nhanh các ngành dịch vụ, duy trì tốc độ tăng trưởng dịch vụ cao)

Các địa phương đã đẩy mạnh cơ cấu lại nông nghiệp gắn với xây dựng nông thôn mới, trong đó, đã chú trọng đến ứng dụng khoa học công nghệ trong sản xuất nông nghiệp, đổi mới phương thức sản xuất và phát triển sản xuất quy mô lớn. Các địa phương đã từng bước hình thành vùng chuyên canh tập trung quy mô lớn trong sản xuất nông nghiệp; thúc đẩy việc ứng dụng khoa học công nghệ, quy trình sản xuất tiên tiến vào sản xuất nông nghiệp; cơ cấu cây trồng, vật nuôi từng bước chuyển dịch từ các loại cây trồng, vật nuôi kém hiệu quả, chất lượng thấp sang các loại cây trồng, vật nuôi có chất lượng, hiệu quả cao hơn...

Tuy nhiên, cơ cấu kinh tế nhìn chung chưa có sự chuyển biến rõ nét, tại nhiều địa phương, tăng trưởng kinh tế vẫn phụ thuộc nhiều vào khai thác lợi thế tự nhiên

sẵn có, chưa gắn với tăng năng suất và chất lượng. Các ngành công nghiệp, dịch vụ có giá trị gia tăng cao nhìn chung còn chậm phát triển. Tăng trưởng kinh tế của một số địa phương vẫn phụ thuộc nhiều vào công nghiệp khai thác như Đắk Nông, Gia Lai, Bình Thuận. Ngành công nghiệp hỗ trợ ở hầu hết các địa phương chưa phát triển; công nghiệp chế biến nông sản còn kém phát triển, chủ yếu là chế biến thô. Ngành du lịch dần trở thành ngành kinh tế mũi nhọn của nhiều địa phương như Phú Yên, Quảng Bình, nhưng về tổng thể, các sản phẩm du lịch còn thiếu sự đa dạng, giá trị gia tăng thấp, chủ yếu là khai thác lợi thế cảnh quan thiên nhiên sẵn có.

2.4. Về thực trạng phát triển kinh tế tư nhân

Khu vực kinh tế tư nhân được chú trọng phát triển, với nhiều giải pháp, chính sách hỗ trợ, đặc biệt liên quan đến cải thiện môi trường đầu tư- kinh doanh, giảm chi phí cho doanh nghiệp. Thúc đẩy phát triển khu vực kinh tế tư nhân là định hướng chính sách lớn của các địa phương. Chính sách hỗ trợ chủ yếu tập trung vào: (i) Tăng cường đối thoại, tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp; (ii) Cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh, giảm bớt thủ tục hành chính, giảm chi phí thủ tục, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp trong đăng ký kinh doanh; (iii) Hỗ trợ tài chính, tín dụng đối với các dự án đầu tư, đổi mới khoa học công nghệ; (iv) Hoàn thiện cơ sở hạ tầng các khu công nghiệp, cụm công nghiệp trên địa bàn. Nhiều chương trình, chính sách hỗ trợ doanh nghiệp khởi nghiệp, đổi mới sáng tạo cũng được địa phương thực hiện.² Các chính sách này đã có tác động tích cực đến sự phát triển của doanh nghiệp ngoài nhà nước tại địa phương. Số doanh nghiệp đăng ký thành lập mới tại hầu hết các địa phương đều tăng so với cùng kỳ năm ngoái, quy mô vốn cũng tăng lên. Thành phần kinh tế tư nhân tại các tỉnh, thành hiện nay chiếm tỉ lệ rất lớn, được đánh giá là khu vực chứa đựng nhiều tiềm năng thúc đẩy phát triển kinh tế cho địa phương. Tuy nhiên, phát triển kinh tế tư nhân trên địa bàn tỉnh vẫn còn nhiều vấn đề đặt ra. Mặc dù khu vực tư nhân của các địa phương đã có những Doanh nghiệp lớn nhưng chưa được lan tỏa rộng trong cộng đồng, đa số doanh nghiệp trên địa tỉnh có quy mô nhỏ, năng lực cạnh tranh hạn chế... Số lượng cơ sở kinh doanh và doanh nghiệp tư nhân tăng lên rất nhanh, song chất lượng, hiệu quả chưa tương xứng với tiềm năng của tỉnh cũng như chính sự nỗ lực vươn lên để phát huy vai trò động lực của khu vực kinh tế này đối với sự phát triển của địa phương.

2.5. Về thực trạng lao động ở địa phương

Hiện nay, xu thế di cư lao động giữa các tỉnh là tất yếu trong quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Năm 1989 số người di cư giữa các tỉnh là 1,3 triệu người thì đến năm 2009 đã tăng lên 3,4 triệu người. Dự báo, sẽ có 5 triệu người di cư từ nông thôn ra thành thị vào năm 2019. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là lao động di

² Bến Tre triển khai Chương trình Đồng khởi Khởi nghiệp, Hà Nội xây dựng Vườn ươm doanh nghiệp công nghệ thông tin đổi mới sáng tạo Hà Nội, Vĩnh Phúc thực hiện chương trình “Thanh niên Vĩnh Phúc khởi nghiệp”, Lâm Đồng ban hành Đề án Hỗ trợ khởi nghiệp tinh Lâm Đồng đến năm 2020;...

cư phi chính thức đang gặp nhiều khó khăn trong cuộc sống. Số lượng lao động di cư phi chính thức có trình độ học vấn và chuyên môn kỹ thuật tương đối thấp, chỉ có 15,7% có trình độ từ phổ thông trung học trở lên, có trên 90% không có bất kỳ chứng chỉ tay nghề nào.

Thêm vào đó, chất lượng cuộc sống của lao động di cư phi chính thức không được đảm bảo, 90% lao động khó tiếp cận tới các dịch vụ an sinh xã hội và các chính sách công tại nơi đến. Đặc biệt là lao động nữ khi hơn 80% đem theo con, hiện không có chính sách riêng biệt về y tế, giáo dục dành cho các con của nhóm lao động này. Ngoài ra, lao động di cư phi chính thức còn phải đối diện với nhiều vấn đề khác như: Mức phí sinh hoạt cao, môi trường sống không bảo đảm an ninh, ít tham gia vào các tổ chức chính trị xã hội, đoàn thể tại nơi đến.

Lao động di cư phi chính thức đa số làm các công việc lao động giản đơn trong khu vực kinh tế phi chính thức, thu nhập thấp và không ổn định. Các doanh nghiệp trong khu vực này thường có quy mô rất nhỏ hoặc siêu nhỏ, không đăng ký kinh doanh, không có hợp đồng lao động, không đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, không chi trả các chế độ phụ cấp và các khoản phúc lợi xã hội khác cho người lao động. Ngay cả lao động di cư phi chính thức trong các nhà máy, khu công nghiệp cũng không được đảm bảo về an toàn vệ sinh lao động, việc làm, thu nhập, điều kiện làm việc. Nguy cơ mất việc làm rất cao do quá trình tự động hóa, sự dịch chuyển nhà máy của các doanh nghiệp từ Việt Nam sang các quốc gia khác.

2.6. Về các chính sách cải thiện môi trường kinh doanh ở địa phương

Những cải cách của Chính phủ và các bộ, ngành trong thời gian qua đã đạt được nhiều kết quả đáng ghi nhận. Đến nay, môi trường kinh doanh của Việt Nam đã được cải thiện đáng kể. Số doanh nghiệp và lượng vốn đăng ký hoạt động của doanh nghiệp tăng nhanh, số doanh nghiệp tạm ngừng hoạt động hay giải thể cũng giảm mạnh. Đặc biệt, hàng loạt giấy phép con đã được bãi bỏ, các thủ tục hành chính về thuế và hải quan đã được giảm. 99% doanh nghiệp nộp thuế, khai thuế điện tử.

Báo cáo tình hình thực hiện Nghị quyết 19 về nhiệm vụ, giải pháp cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia cho thấy, năm 2017 năng lực cạnh tranh quốc gia tăng 5 bậc (theo đánh giá của Diễn đàn Kinh tế thế giới) so với năm 2016 lên vị trí 55/137 nền kinh tế. Môi trường kinh doanh tăng 14 bậc, Chỉ số đổi mới sáng tạo cải thiện 12 bậc, đạt thứ hạng 47/127 nền kinh tế. Chỉ số nộp thuế và BHXH tăng điểm và có cải thiện mạnh mẽ, đạt vị trí 68/190 quốc gia...

Tại các địa phương, tổ chức bộ máy hành chính nhà nước ở địa phương mặc dù đã có nhiều đổi mới, nhưng vẫn còn nhiều hạn chế. Các địa phương đã đẩy mạnh tinh giản biên chế và nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính. Tuy nhiên, việc tinh giản biên chế chủ yếu ở nhóm lao động nghỉ hưu trước tuổi (khoảng

90%). Bên cạnh đó, chất lượng dịch vụ hành chính công, đặc biệt là dịch vụ hành chính công cấp cơ sở vẫn còn hạn chế. Mô hình văn phòng một cửa, một cửa liên thông đã được triển khai ở hầu hết các quận, huyện trên cả nước, nhưng số lượng thủ tục giải quyết qua văn phòng này còn ít³. Việc thực hiện cung cấp dịch vụ hành chính công trực tuyến ở nhiều địa phương còn chậm, chất lượng dịch vụ chưa cao.

3. Mục tiêu của khảo sát

- Nghiên cứu cơ sở lý luận, tổng hợp chủ trương, định hướng về tái cơ cấu kinh tế

- Khảo sát tình hình thực trạng tái cơ cấu kinh tế tại các địa phương, trên cơ sở đó rút ra các kết quả đã đạt được và những vấn đề, khó khăn còn tồn tại. Trong đó, đánh giá tập trung vào các lĩnh vực: chuyển dịch cơ cấu kinh tế ngành, cơ cấu đầu tư, cơ cấu lao động, vấn đề phát triển kinh tế tư nhân và cải cách DNNN, cải thiện môi trường kinh doanh...

- Đề xuất các định hướng, giải pháp để khắc phục các khó khăn, tồn tại

4. Đối tượng khảo sát

Nghiên cứu tình hình triển khai, thực hiện tái cơ cấu kinh tế tại một số địa phương.

5. Đơn vị khảo sát

Sở Kế hoạch Đầu tư, Sở nông nghiệp và phát triển nông thôn; Sở Lao động, Sở công thương...

6. Phạm vi khảo sát

- Về nội dung: Tập trung nghiên cứu khảo sát về tái cơ cấu kinh tế tại một số địa phương (cấp tỉnh, thành phố).

- Về thời gian: khảo sát đánh giá việc thực hiện tái cơ cấu từ năm 2011 - 2017.

- Về không gian: Khảo sát dự kiến được thực hiện tại một số tỉnh, thành phố:

- + Miền Bắc: Hà Nội, Hải Phòng

- + Miền Trung: Đà Nẵng, Quảng Ngãi, Quy Nhơn

- + Miền Nam: TP.HCM, Vũng Tàu, Long An, Cần Thơ

7. Nội dung khảo sát và trao đổi với các đơn vị

³ Theo quy định, bộ phận tiếp nhận và trả kết quả cấp huyện tiếp nhận thực hiện 112 thủ tục hành chính thuộc 9 lĩnh vực. Tuy nhiên, số công việc thực hiện giải quyết theo cơ chế một cửa, cơ chế một cửa liên thông ở các cấp hành chính chủ yếu tập trung vào các lĩnh vực quản lý nhà nước như: tài nguyên và môi trường, kế hoạch và đầu tư, xây dựng, tư pháp, lao động - thương binh và xã hội.

- Tình hình tổ chức và thực hiện triển khai Đề án tái cơ cấu kinh tế của địa phương
- Kết quả thực hiện tái cơ cấu kinh tế và những vấn đề đặt ra đối với địa phương
- Kết quả thực hiện tái cơ cấu đầu tư và những vấn đề đặt ra đối với địa phương
- Phát triển kinh tế tư nhân, điều kiện thuận lợi và những thách thức tại địa phương
- Cơ cấu lao động và những vấn đề đặt ra (di dân, an sinh xã hội...) đối với địa phương
- Thực trạng cải thiện môi trường kinh doanh tại địa phương.

8. Thành phần đoàn khảo sát

Đoàn khảo sát gồm: Cán bộ thuộc Viện Chiến lược và Chính sách tài chính và các cán bộ ở các đơn vị có liên quan.