|  |  |
| --- | --- |
| **CHÍNH PHỦ** | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM****Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**~~. .~~ |
| Số: 423/TTr-CP | *Hà Nội, ngày 18 tháng 10 năm 2021* |

**TỜ TRÌNH**

**Về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2021 – 2025**

*(Phục vụ kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XV)*

# Kính gửi: Quốc hội

# Thực hiện nhiệm vụ được nêu tại Nghị quyết số 135/2020/QH14 ngày 17 tháng 11 năm 2020 của Quốc hội về kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa XIV, căn cứ Chương trình kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XV, Chính phủ báo cáo Quốc hội về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2021-2025 với các nội dung chủ yếu như sau:

**I. CĂN CỨ XÂY DỰNG BÁO CÁO**

Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2021-2025 được xây dựng dựa trên các căn cứ: Nghị quyết số 05-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII, Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Kết luận số 11-KL/TW của Hội nghị Trung ương 3 (Khóa XIII), ý kiến của Bộ Chính trị về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2021-2025, Kết luận của phiên họp thứ 4 Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các Nghị quyết của Quốc hội và Chính phủ về phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2021-2025 và các yêu cầu mới từ thực tiễn.

**II. NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA BÁO CÁO**

1. **Tình hình, kết quả thực hiện Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016- 2020**
2. Tình hình, kết quả thực hiện

Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020 đã được thực hiện và mang lại nhiều kết quả quan trọng, có 17/22 mục tiêu của Kế hoạch đã được hoàn thành[[1]](#footnote-1), 5 nhóm nhiệm vụ đã được tập trung triển khai. Kết quả thực hiện Kế hoạch đã góp phần quan trọng trong đổi mới mô hình và cải thiện chất lượng tăng trưởng, củng cố nền tảng kinh tế vĩ mô. Tốc độ tăng năng suất lao động bình quân giai đoạn 2016-2020 đạt 5,79% cao hơn mức 4,27% giai đoạn 2011-2015; đóng góp của năng suất các yếu tố tổng hợp (TFP) vào tăng trưởng đạt bình quân 45,42% cao hơn nhiều so với mục tiêu đặt ra là 30-35%. Hiệu quả sử dụng nguồn lực và sức cạnh tranh của nền kinh tế được cải thiện. Lạm phát được kiểm soát; tỷ lệ nợ công và áp lực trả nợ hàng năm giảm; nền tảng tài chính quốc gia được củng cố rõ rệt; hệ số tín nhiệm quốc gia tăng.

Kết quả cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016- 2020 theo các nhóm nhiệm vụ trọng tâm cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, ba trọng tâm cơ cấu lại nền kinh tế đã được tập trung thực hiện. Pháp luật về đầu tư công được hoàn thiện; kế hoạch đầu tư công trung hạn được tập trung triển khai; kỷ luật, kỷ cương trong đầu tư công được nâng cao, khắc phục được tình trạng đầu tư dàn trải, manh mún và nợ đọng xây dựng cơ bản. Cổ phần hóa, thoái vốn ở các doanh nghiệp nhà nước được thực hiện công khai, minh bạch, theo cơ chế thị trường; từng bước tách bạch chức năng quản lý nhà nước và đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước. Hệ thống các tổ chức tín dụng được củng cố một bước, nâng cao năng lực quản trị; xử lý nợ xấu được chú trọng thực hiện[[2]](#footnote-2); các ngân hàng cơ bản đáp ứng tỷ lệ an toàn vốn theo quy định áp dụng tiêu chuẩn Basel II. Tình trạng sở hữu chéo, đầu tư chéo từng bước được xử lý.

*Thứ hai*, cơ cấu lại ngân sách nhà nước và khu vực công đạt được kết quả đáng ghi nhận. Quy mô và cơ cấu thu, chi ngân sách nhà nước được cải thiện; bội chi ngân sách và tỷ trọng nợ công trên GDP giảm so với giai đoạn trước, bảo đảm an toàn nợ công, an ninh tài chính quốc gia[[3]](#footnote-3). Khu vực công được cơ cấu lại theo hướng tinh gọn, thúc đẩy ứng dụng tiến bộ công nghệ, nâng cao hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân và doanh nghiệp.

*Thứ ba*, khu vực kinh tế tư nhân trong nước được thúc đẩy phát triển, thu hút đầu tư nước ngoài đạt kết quả tích cực. Môi trường đầu tư kinh doanh, xếp hạng năng lực cạnh tranh được cải thiện liên tục; hệ sinh thái khởi nghiệp và đổi mới sáng tạo được chú trọng xây dựng. Thu hút đầu tư nước ngoài được thúc đẩy theo hướng có chọn lọc, ưu tiên các dự án công nghệ cao và có giá trị gia tăng cao.

*Thứ tư*, công tác quy hoạch, cơ cấu lại ngành và vùng kinh tế được triển khai thực hiện. Hệ thống pháp luật về quy hoạch được hoàn thiện. Liên kết ngành, vùng được thúc đẩy. Cơ cấu các ngành dịch chuyển tích cực, tăng tỷ trọng đóng góp của các ngành công nghiệp chế biến, chế tạo; sản xuất nông nghiệp tập trung vào các ngành có giá trị gia tăng cao hơn và có thị trường xuất khẩu đa dạng; một số ngành dịch vụ được hiện đại hóa, hình thành các sản phẩm dịch vụ chất lượng cao.

*Thứ năm*, các loại thị trường được hình thành và phát triển. Quy mô và cơ cấu thị trường tài chính có sự điều chỉnh hợp lý hơn. Thể chế phát triển thị trường quyền sử dụng đất từng bước được hoàn thiện. Thị trường lao động được tăng cường thông qua dự báo, kết nối cung- cầu lao động. Thị trường khoa học và công nghệ sôi động hơn, giá trị giao dịch và số lượng sáng chế đăng ký bảo hộ tăng.

b) Hạn chế, yếu kém

Mặc dù đạt được những kết quả đáng ghi nhận, việc triển khai Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020 vẫn còn một số hạn chế như sau:

*Thứ nhất*, cơ cấu lại ba lĩnh vực trọng tâm chưa hoàn thành theo mục tiêu đề ra[[4]](#footnote-4). Hiệu quả đầu tư công chưa cao; giải ngân vốn đầu tư công vẫn còn vướng mắc, nhất là vốn ODA. Tiến độ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp còn chậm[[5]](#footnote-5); hiệu quả sản xuất kinh doanh của nhiều doanh nghiệp nhà nước còn thấp. Việc xử lý các tổ chức tín dụng yếu kém còn hạn chế.

*Thứ hai*, thu ngân sách nhà nước chưa bền vững, nhất là trong bối cảnh dịch bệnh Covid-19. Việc quản lý, sử dụng đất đai, tài sản công còn bất cập; tình trạng chuyển giá, trốn thuế còn diễn ra gây thất thu cho ngân sách nhà nước. Nợ công còn tiềm ẩn rủi ro. Việc thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của đơn vị sự nghiệp công vẫn còn tồn tại.

*Thứ ba*, khu vực kinh tế tư nhân chủ yếu là doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ, khả năng cạnh tranh và hiệu quả hoạt động thấp. Hiệu ứng lan tỏa, tính liên kết của khu vực đầu tư nước ngoài với khu vực trong nước chưa cao.

*Thứ tư*, việc lập và phê duyệt các quy hoạch còn chậm; hiệu quả của liên kết vùng còn thấp; thế mạnh của các vùng kinh tế trọng điểm chưa được phát huy. Chuyển dịch cơ cấu các ngành diễn ra chậm. Tác động của dịch bệnh Covid-19 đã bộc lộ những hạn chế về tính tự chủ, khả năng chống chịu của nền kinh tế.

*Thứ năm*, một số thị trường còn chậm phát triển, vận hành còn nhiều vướng mắc. Năng lực của thị trường vốn còn hạn chế, đặc biệt là khả năng huy động và hấp thụ vốn chưa cao. Việc kết nối cung- cầu trên thị trường lao động và chất lượng nguồn nhân lực vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu[[6]](#footnote-6). Thị trường quyền sử dụng đất, đặc biệt đất nông nghiệp còn nhiều bất cập. Thị trường khoa học công nghệ phát triển còn chậm, chưa thực sự là động lực để nâng cao năng suất, năng lực cạnh tranh.

c) Nguyên nhân

Những kết quả đạt được trong quá trình triển khai Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020 là do chủ trương, đường lối đúng đắn của Đảng, sự giám sát chặt chẽ của Quốc hội, sự điều hành quyết liệt của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và sự vào cuộc của các bộ, ngành và địa phương. Tuy nhiên, vẫn còn một số hạn chế, yếu kém do nhiều nguyên nhân khách quan, đặc biệt do tác động của dịch bệnh Covid-19 và một số nguyên nhân chủ quan, cụ thể:

(i) Hệ thống pháp luật còn một số bất cập, chưa đồng bộ, chi phí tuân thủ cao, tính cạnh tranh còn thấp, việc tổ chức thực hiện pháp luật chưa hiệu quả[[7]](#footnote-7). Thị trường chưa là cơ chế chính trong phân bổ nguồn lực do đó hiệu quả sử dụng nguồn lực chưa cao.

(ii) Định hướng ưu tiên cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng chưa được quán triệt xuyên suốt và nhất quán trong chỉ đạo, điều hành ở một số bộ, ngành và địa phương; trách nhiệm người đứng đầu chưa được nâng cao. Chưa có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan liên quan trong một số nhiệm vụ có tính chất liên ngành[[8]](#footnote-8).

d) Bài học kinh nghiệm

Kết quả triển khai Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016- 2020 cho thấy một số bài học sau:

(i) Phải xác định rõ và tăng cường vai trò trách nhiệm của các cấp chính quyền, cơ quan, tổ chức, nhất là trách nhiệm của người đứng đầu;

(ii) Phải xây dựng được hệ thống các chỉ tiêu đo lường mức độ hoàn thành kết quả cơ cấu lại nền kinh tế trong từng lĩnh vực, từng địa phương;

(iii) Phải xác định được các vấn đề trọng tâm, trọng điểm, phù hợp với điều kiện cụ thể của từng ngành, từng địa phương;

(iv) Phải thực hiện tốt việc phối hợp hành động giữa các bộ, ngành, địa phương trong triển khai thực hiện đồng bộ các nhiệm vụ của Kế hoạch;

(v) Phải thực hiện tốt công tác đánh giá, kiểm tra, giám sát trong quá trình triển khai.

**2. Quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2021-2025**

Thời gian tới, bối cảnh quốc tế, trong nước có những cơ hội, thuận lợi và khó khăn, thách thức đan xen, đặc biệt, dịch bệnh Covid-19 diễn biến nhanh, phức tạp, còn có thể kéo dài và có những yếu tố bất định, tác động trực tiếp tới các trung tâm kinh tế, đô thị lớn, gây đình trệ sản xuất, đứt gẫy chuỗi cung ứng, tác động đến việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế- xã hội của đất nước. Trước bối cảnh đó, Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế cần được thực hiện nhằm đẩy nhanh quá trình phục hồi, tận dụng cơ hội và tạo đà bứt phá cho giai đoạn tới.

a) Về quan điểm

Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2021- 2025 đặt ra 5 quan điểm:

(i) Tập trung khắc phục những hạn chế, hoàn thành cơ cấu lại ba lĩnh vực trọng tâm của Kế hoạch giai đoạn 2016- 2020; bổ sung các nhiệm vụ nhằm tận dụng các cơ hội, các mô hình kinh doanh mới và giải quyết tốt các vấn đề chiến lược để phát triển nhanh và bền vững. Cơ cấu lại nền kinh tế phải được coi là nhiệm vụ trọng tâm, xuyên suốt, được thực hiện đồng bộ, giữa các ngành, lĩnh vực, giữa Trung ương với địa phương, là bước đi cần thiết để đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng dựa nhiều hơn vào khoa học- công nghệ, đổi mới sáng tạo.

(ii) Cơ cấu lại nền kinh tế cần được thực hiện thực chất, hiệu quả hơn nữa trên cơ sở củng cố và giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, điều hành linh hoạt và phối hợp hài hòa, hiệu quả chính sách tài khóa, chính sách tiền tệ và các chính sách vĩ mô khác, gắn với thực hiện ba đột phá chiến lược và sáu nhiệm vụ trọng tâm theo Nghị quyết Đại hội lần thứ XIII của Đảng.

(iii) Lấy hoàn thiện thể chế, chuyển đổi số và đổi mới sáng tạo làm đột phá, lấy cơ cấu lại không gian kinh tế, phát triển kinh tế đô thị, thúc đẩy liên kết vùng, liên kết đô thị- nông thôn và vai trò dẫn dắt đổi mới mô hình tăng trưởng của các vùng kinh tế trọng điểm, các đô thị lớn làm nhiệm vụ trọng tâm. Tháo gỡ những rào cản thể chế theo hướng vướng ở cấp nào thì cấp đó khẩn trương chủ động, tích cực sửa đổi, hoàn thiện, cần thiết có thể thí điểm đối với những vấn đề mới. Đẩy mạnh chuyển đổi số, khai thác, sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên số.

(iv) Huy động, phân bổ và sử dụng hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, trong đó nguồn lực bên trong là chiến lược, cơ bản, lâu dài, quyết định, kết hợp chặt chẽ với nguồn lực bên ngoài là quan trọng, đột phá. Thực hiện hội nhập quốc tế hiệu quả, góp phần tăng khả năng chống chịu của nền kinh tế trên cơ sở đa dạng hoá thị trường, chủ động nâng cấp vị thế trong chuỗi giá trị toàn cầu, tăng cường nền tảng công nghiệp, nâng cao năng lực cạnh tranh của một số ngành kinh tế chủ lực, phát triển lực lượng doanh nghiệp của Việt Nam.

(v) Gắn kết giữa tăng trưởng kinh tế với phát triển văn hóa, xã hội, bảo vệ và phục hồi môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu, đảm bảo quốc phòng - an ninh. Phát huy yếu tố con người, giá trị văn hóa, truyền thống, lịch sử, ý chí tự cường, tinh thần đoàn kết của dân tộc Việt Nam, coi đây là nguồn lực, sức mạnh nội sinh quan trọng bảo đảm cho sự phát triển bền vững.

b) Về mục tiêu

Tạo sự thay đổi rõ nét trong mô hình tăng trưởng theo hướng dựa vào tăng năng suất, chất lượng, sức cạnh tranh, hiệu quả sử dụng nguồn lực, tính tự chủ và khả năng thích ứng của nền kinh tế, từng bước hướng tới nền kinh tế dựa vào khoa học- công nghệ, đổi mới sáng tạo, đảm bảo phát triển nhanh, bền vững, hài hòa với văn hóa, xã hội, môi trường và quốc phòng- an ninh. Giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô. Đẩy mạnh cải cách thể chế; phát triển đầy đủ các loại hình thị trường; thúc đẩy huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực xã hội. Hình thành cơ cấu không gian kinh tế hợp lý; phát triển kinh tế đô thị; nâng cấp chuỗi giá trị của các ngành. Nâng cao nội lực của nền kinh tế và của doanh nghiệp Việt Nam.

Kế hoạch đưa ra 6 nhóm mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể. Trong đó, ngoài một số chỉ tiêu cập nhật của kỳ kế hoạch trước, Kế hoạch bổ sung các chỉ tiêu về phát triển các loại hình thị trường, cơ cấu lại không gian kinh tế, phát triển kinh tế số và đổi mới sáng tạo.

 c) Về các nhóm nhiệm vụ, giải pháp

Kế hoạch đề xuất 5 nhóm nhiệm vụ, giải pháp cụ thể như sau: (1) Hoàn thành cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng, đầu tư công, ngân sách nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập. (2) Phát triển các loại hình thị trường, nâng cao hiệu quả huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực. (3) Phát triển lực lượng doanh nghiệp nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh, năng lực nội tại và tính tự chủ, tự cường của nền kinh tế. (4) Cơ cấu lại không gian kinh tế, phát triển kinh tế đô thị, tăng cường liên kết vùng, liên kết đô thị- nông thôn và phát huy vai trò của các vùng kinh tế trọng điểm, các đô thị lớn trong thúc đẩy đổi mới mô hình tăng trưởng. (5) Nâng cấp chuỗi giá trị các ngành dựa vào ứng dụng tiến bộ khoa học- công nghệ, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số, phát triển kinh tế xanh, kinh tế bao trùm; tăng cường thích ứng với biến đổi khí hậu. Phát huy yếu tố con người, giá trị văn hoá, truyền thống, lịch sử, ý chí tự lực, tự cường, sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc.

**3. Tổ chức thực hiện**

Kế hoạch đã xác định 130 nhiệm vụ cụ thể phân công cho các bộ, ngành, địa phương gắn với việc phát huy tính chủ động, sáng tạo, đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, phối hợp đi đôi với tăng cường đánh giá, kiểm tra, giám sát.

Trên đây là nội dung Tờ trình Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2021-2025, Chính phủ báo cáo Quốc hội xem xét./.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Nơi nhận:***- Như trên;- TTg và các PTTg;- Văn phòng Quốc hội (15 bản);- Văn phòng Chính phủ;- Bộ Kế hoạch và Đầu tư;- Lưu: VT, KTTH. | **TM. CHÍNH PHỦ****TUQ. THỦ TƯỚNG****BỘ TRƯỞNG****BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ****(Đã ký)****Nguyễn Chí Dũng** |

1. 5 mục tiêu chưa hoàn thành là: (1) Thoái toàn bộ vốn nhà nước tại các doanh nghiệp thuộc các ngành không cần Nhà nước sở hữu trên 50% vốn; (2) Thoái vốn nhà nước xuống mức sàn quy định đối với các ngành mà Nhà nước sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư; (3) Nâng cao chất lượng thể chế quản lý đầu tư công đạt mức chất lượng tiếp cận 04 nước ASEAN phát triển nhất; (4) Đến năm 2020, có ít nhất 1 triệu doanh nghiệp (thực tế mới đạt khoảng 812 nghìn doanh nghiệp); (5) Đến năm 2020, tỷ trọng lao động qua đào tạo từ 3 tháng trở lên có chứng chỉ đạt 25% (thực tế mới đạt 24,5%). [↑](#footnote-ref-1)
2. Nợ xấu nội bảng của hệ thống các tổ chức tín dụng được xử lý, kiểm soát và tỷ lệ nợ xấu duy trì ở mức an toàn (tỷ lệ nợ xấu nội bảng giảm từ mức 2,46% vào năm 2016 xuống mức 1,69% vào năm 2020). [↑](#footnote-ref-2)
3. Tính chung cả giai đoạn 2016-2020, bội chi ngân sách nhà nước bình quân khoảng 3,45% GDP. Giảm mạnh tỷ lệ nợ công từ mức 63,7% GDP cuối năm 2016 xuống khoảng 55,2% GDP cuối năm 2020. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ba trong số năm mục tiêu chưa hoàn thành là thuộc nội dung cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước và đầu tư công. Nguyên nhân bao gồm cả khách quan và chủ quan trong đó có vướng mắc về thể chế và trách nhiệm người đứng đầu. [↑](#footnote-ref-4)
5. Chỉ có 39/128 doanh nghiệp cổ phần hóa thuộc danh mục cổ phần hóa được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, đạt 30% theo kế hoạch. [↑](#footnote-ref-5)
6. Tỷ lệ lao động qua đào tạo có chứng chỉ đến hết năm 2020 chỉ đạt 24,5% (Không đạt mục tiêu đặt ra) [↑](#footnote-ref-6)
7. Kết quả rà soát kiến nghị của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cho thấy những vướng mắc, khó khăn đầu tư, sản xuất, kinh doanh do các quy định pháp luật chưa thống nhất, chưa phù hợp với thực tế liên quan đến 79 luật, 03 Nghị quyết của Quốc hội, 188 Nghị định, 20 Quyết định của Thủ tướng và 135 Thông tư thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của 21 bộ, cơ quan ngang bộ (Công điện số: 1079/CĐ-TTg, ngày 14/8/2021 của Thủ tướng Chính phủ). [↑](#footnote-ref-7)
8. Lĩnh vực xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng, phối kết hợp giữa các ngành và giữa các địa phương trong các chính sách cơ cấu lại các ngành. [↑](#footnote-ref-8)