

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN VIỆT NAM 2012

KINH TẾ THỊ TRƯỜNG KHI VIỆT NAM TRỞ THÀNH QUỐC GIA CÓ THU NHẬP TRUNG BÌNH

Báo cáo chung của các Nhà tài trợ tại
Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà Tài trợ cho Việt Nam
Ngày 06, tháng 12, năm 2011



Dự thảo Tham vấn

Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012

KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

KHI VIỆT NAM TRỞ THÀNH QUỐC GIA CÓ THU NHẬP TRUNG BÌNH

Báo cáo chung của các Nhà tài trợ tại
Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà Tài trợ cho Việt Nam

Ngày 06, tháng 12, năm 2011

Dự thảo Tham vấn

NĂM TÀI KHÓA CỦA CHÍNH PHỦ

I tháng I đến 31 tháng 12

ĐỒNG TIỀN TƯƠNG ĐƯƠNG

(Tỉ giá có hiệu lực ngày 30/11/2011)

Đơn vị tiền tệ 21,008VND = US\$1.00

Hệ đo lường

Hệ mét

TỪ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
ASEAN	Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á
BIDV	Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam
CEOs	Tổng giám đốc điều hành
CIEM	Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương
CPV	Đảng Cộng sản Việt Nam
EVN	Tập đoàn Điện lực Việt Nam
EZ	Khu kinh tế
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FTA	Khu vực mậu dịch tự do
GCS	Tổng công ty
GDP	Tổng sản phẩm trong nước
GSO	Tổng cục Thống kê
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
IP	Khu Công nghiệp
IPO	Phát hành Lân đầu ra Công chúng
JSB	Ngân hàng Cổ phần
JSC	Công ty Cổ phần
MOT	Bộ Giao thông Vận tải
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
ODA	Viện trợ Phát triển Chính thức
PMB	Ban Quản lý Khu công nghiệp cấp tỉnh
PPC	Ủy ban Nhân dân Tỉnh
SCIC	Tổng Công ty Đầu tư Vốn Nhà nước
SEDP	Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội
SEDS	Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội
SEG	Tập đoàn Kinh tế Nhà nước
SOCB	Ngân hàng Thương mại Quốc doanh
SOE	Doanh nghiệp Nhà nước
TEU	Đơn vị đo sức chứa công-te-nơ, tương đương 20 phút Anh
VCCI	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
VDR	Báo cáo Phát triển Việt Nam
VNPT	Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo Phát triển Việt Nam (VDR) 2012 là báo cáo phối hợp của các Đối tác Phát triển được xây dựng để phục vụ cho Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam năm 2011. Báo cáo do nhóm chuyên gia của Ngân hàng Thế giới soạn thảo phối hợp với “Tổ công tác các nhà tài trợ”, bao gồm các thành viên sau đây: Dominic Mellor, Đào Việt Dũng và Tomoyuki Kimura (ADB), Andy Isbister và Nguyễn Quang Anh (AusAID), Joanne Pindera và Andrew Smith (CIDA), Nguyễn Thị Ngọc Minh và Renwick Irvine (DFID), Bryan Fornari và Sion Morton (EU), Sylvain Fourriere và Nguyễn Thị Vĩnh Hà (ĐSQ Pháp), Rainer Stachuletz, Vera Wohlgemuth-Lohse, Nguyễn Thanh Hải và Carlos Jahnsen-Gutierrez (GIZ), Mags Gayor (Cơ quan Viện trợ Ai Len), Toshio Ngase and Murooka Naomichi (JICA), Steven Collet and Job Runhaar (ĐSQ Hà Lan), và Adam Ross (Đại sứ quán Mỹ). Chúng tôi chân thành cảm ơn những ý kiến nhận xét và đóng góp của các thành viên trên trong quá trình xây dựng báo cáo VDR 2012.

Nhóm soạn thảo Báo cáo VDR 2012 còn phối hợp với nhiều viện nghiên cứu trong việc thực hiện một số nghiên cứu bối cảnh. Chúng tôi xin cảm ơn sự đóng góp quý báu của các nhà nghiên cứu và học giả sau đây: GS., TS. Lê Xuân Bá, Ông Trần Kim Chung, Ông Trần Tiến Cường, Ông Nguyễn Cảnh Nam (CIEM), Bà Phạm Chi Lan (Chuyên gia Kinh tế), Ông Trương Đình Tuyển (Cố vấn Thủ tướng), Ông Trần Hữu Huỳnh, Ông Đậu Anh Tuấn và Ông Trần Văn Hải (VCCI), Johnathan Pincus và Nguyễn Xuân Thành (Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright), Claudio Dordi (Dự án MUTRAP III), Ông Nguyễn Việt Hùng, Ông Nguyễn Hữu Hiệu, Ông Nguyễn Quang Thuận (Công ty Tư vấn Nexus). Ngoài ra, trong quá trình soạn thảo báo cáo chúng tôi cũng tiến hành tham vấn một số nhà nghiên cứu và thực hành như Ông Lê Đăng Doanh (Chuyên gia Kinh tế). Ngoài ra, nhóm soạn thảo báo cáo cũng được thảo luận với một số quan chức Chính phủ như Ông Nguyễn Hồng Long (Kiểm toán Nhà nước), Ông Lê Mạnh Hùng (Bộ Kế hoạch và Đầu tư), Ông Hoàng Hải (Bộ Tài chính), Ông Lê Long (Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn Nhà nước).

Nhóm chuyên gia Ngân hàng Thế giới dưới sự chỉ đạo của Deepak Mishra (Trưởng nhóm dự án), và các thành viên: Bồ Thị Hồng Mai, Chul Ju Kim, Đinh Tuấn Việt, Đoàn Hồng Quang, Habib Rab, Ivailo V. Izvorski, James Anderson, Keiko Kubota, Nguyễn Nguyệt Nga, Nguyễn Phương Anh, Nguyễn Tâm Giang, Phạm Minh Đức, Sameer Goyal, Sunita Kikeri, Trần Thị Lan Hương, Triệu Quốc Việt, Valerie J. Kozel, Vũ Hoàng Quyên. Nguyễn Lan Phương hỗ trợ nghiên cứu, điều phối biên dịch và xuất bản. Nguyễn Hồng Ngân hỗ trợ và tư vấn về chiến lược truyền thông. Báo cáo được Diane Stamm biên tập và Ông Nguyễn Đình Cung (CIEM), Vikram Nehru (Quý Hòa bình Quốc tế Carnegie), và Ahmad Ahsan (Ngân hàng Thế giới) đọc phản biện. Báo cáo cũng nhận được những ý kiến nhận xét và đóng góp tích cực của một số đồng nghiệp như Christian Bodewig, Phạm Văn Cung, Douglas Graham, Nguyễn Văn Lân, Mel Blunt (tư vấn), Myla Taylor Williams và Steven Jaffee. Báo cáo VDR 2012 được xây dựng dưới sự chỉ đạo chung của bà Victoria Kwakwa, Giám đốc Quốc gia Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam.

MỤC LỤC

Chương 1

Chuyển đổi, Chuyển mình và Truân chuyên9

I. Bối cảnh và phát hiện chính.....	10
II. Các yếu tố mang lại thành công ban đầu	12
II.A Khác biệt về xuất phát điểm.....	12
II.B Cách tiếp cận tuần tự, từ dưới lên	13
II.C Cải cách chính sách và cơ cấu khuyến khích	14
II.D Dùng những cam kết bên ngoài để định hình cho những cải cách bên trong.....	15
II.E Vai trò của nguồn vốn con người, tinh thần kinh doanh và hệ thống Đảng - Nhà nước	15
III. Thay đổi, Thách thức và Trở ngại	16
III.A Năng suất giảm sút.....	16
III.B Ổn định kinh tế vĩ mô.....	18
III.C Phát triển manh mún và sức ì thể chế.....	18
IV. Cấu trúc của Báo cáo VDR.....	20
V. Nắm bắt thị trường	20

Chương 2

Sân chơi bình đẳng: Cải cách Doanh nghiệp Nhà nước.....23

I. Bối cảnh và phát hiện chính.....	24
II. Khu vực Nhà nước: Quy mô, Tầm quan trọng và Hiệu quả	26
II.A Khu vực Nhà nước có quy mô lớn nhưng tầm quan trọng giảm dần.....	26
II.B Sở hữu của Nhà nước có lớn hơn chúng ta nghĩ: Nghiên cứu trường hợp Khu vực Ngân hàng	29
II.C Sử dụng nguồn lực nhiều nhưng kém hiệu quả	32
III. Thái độ của công chúng đối với Sở hữu của Nhà nước trong Khu vực Doanh nghiệp	34
IV. Cách tiếp cận cải cách Doanh nghiệp Nhà nước của Chính phủ	36
V. Mười lý do ủng hộ cải cách.....	37
VI. Các phương án cần tái cơ cấu.....	42
VI.A Cải thiện minh bạch thông tin.....	44
VI.B Cải thiện quy định pháp lý và quản trị doanh nghiệp.....	45

VI.C Đẩy nhanh tiến độ cổ phần hóa	46
VI.D Tăng cường theo dõi, giám sát	47
VI.E Hoàn thiện trách nhiệm giải trình của DNNN.....	49
VI.F Tốc độ và trình tự của chương trình cải cách.....	50

Chương 3

Làm nhiều hơn với ít nguồn lực hơn: Cải thiện Hiệu quả Đầu tư Công53

I. Bối cảnh và phát hiện chính.....	54
II. Khu Công nghiệp: Lợi hay Hại?	59
II.A Cứ xây đi, nhà đầu tư sẽ đến.....	60
II.B Nguyên nhân nào dẫn đến sự bùng nổ Khu Công nghiệp?.....	62
III. Di dời Hệ thống Cảng Thành phố Hồ Chí Minh: Vì sao Bế tắc?.....	67
IV. Cảng không sử dụng hết công suất! Trường hợp Cụm Cảng Cái Mép–Thị Vải	70
IV.A Lý do nào giải thích cho tình trạng sử dụng dưới công suất cảng?	72
V. Phương án chính sách.....	74

Chương 4

Thúc đẩy nền kinh tế thị trường: Vai trò của thông tin và minh bạch79

I. Bối cảnh	80
II. Tầm quan trọng của tính minh bạch trong các nền kinh tế thị trường.....	83
III. Minh bạch tài chính ở Việt Nam	84
III.A Tình hình hiện nay.....	85
III.B Các lĩnh vực cần quan tâm hơn.....	86
IV Tiếp cận nhanh hơn và bình đẳng hơn với thông tin kinh tế	87
V Kết luận.....	88

Tài liệu tham khảo91

Chương I

CHUYỂN ĐỔI, CHUYỂN MÌNH VÀ TRUÂN CHUYÊN



Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012

KINH TẾ THỊ TRƯỜNG
KHI VIỆT NAM TRỞ THÀNH QUỐC GIA
CÓ THU NHẬP TRUNG BÌNH

BỐI CẢNH VÀ PHÁT HIỆN CHÍNH

1. Quá trình chuyển đổi của Việt Nam sang nền kinh tế thị trường đã thay đổi diện mạo của đất nước và đời sống người dân.

Năm 1986, Việt Nam bắt đầu công cuộc Đổi Mới – một công cuộc đổi mới kinh tế chính trị tự thân – đánh dấu quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Vào thời điểm đó, Việt Nam vẫn là một trong những nước nghèo nhất trên thế giới, với đầy rẫy khó khăn: siêu lạm phát, thiếu đói, viện trợ của Liên Xô bị cắt giảm mạnh và cấm vận thương mại của phương Tây.¹ Đời sống của đại bộ phận người dân Việt Nam lúc đó rất khó khăn, và tương lai rất ảm đạm. So với bức tranh này thì thành tích của nền kinh tế trong hai mươi năm vừa qua thực sự rất ấn tượng. Từ năm 1990 đến 2010, nền kinh tế Việt Nam đã tăng trưởng với tốc độ trung bình hàng năm là 7,3%, thu nhập bình quân đầu người tăng gấp năm lần. Kinh tế phát triển nhanh chóng đi đôi với thương mại quốc tế tăng trưởng cao; luồng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài quy mô lớn; tỉ lệ nghèo giảm mạnh; và gần đạt mức tiếp cận phổ cập đối với giáo dục tiểu học, y tế và cơ sở hạ tầng thiết yếu như đường nhựa, điện, nước máy và nhà ở. 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.²

2. Nhưng một sự chuyển đổi khác của Việt Nam—để trở thành một nền kinh tế công nghiệp, hiện đại—hầu như mới chỉ bắt đầu. Theo Chiến lược Phát triển Kinh tế

Xã hội 2011-2020 mới được phê duyệt gần đây, Việt Nam mong muốn đạt được mức thu nhập bình quân đầu người 3.000US\$ (theo giá US\$ hiện tại) vào năm 2020. Điều này có nghĩa là mức thu nhập bình quân đầu người (theo giá US\$ hiện tại) phải tăng gần 10% mỗi năm—đòi hỏi Việt Nam phải nhân rộng và duy trì được thành tựu kinh tế mà mình đã đạt được trong mười năm qua trong vòng mười năm tiếp theo. Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội tiếp tục xác định những ưu tiên hàng đầu của đất nước để đạt được mục tiêu này: 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.

3. 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 (Báo cáo Năng lực Cạnh tranh Quốc gia 2011; Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội 2011, Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010). Việt Nam cũng đang phải đối mặt với nhiều thách thức mới trong lĩnh vực xã hội: tình trạng dễ bị tổn thương gia tăng, nghèo đói ngày càng tập trung nhiều hơn vào các nhóm dân tộc thiểu số, sự chênh lệch giữa nông thôn và thành thị ngày càng tăng, và tốc độ tạo việc làm giảm sút. Tất cả những vấn đề này cộng lại đang là một nguy cơ nghiêm trọng đối với các mục tiêu kinh tế xã hội trung hạn của Việt Nam.

4. Việt Nam có những thành tích to lớn được ghi nhận trong việc hoạch định chính sách thành công như một sự ứng phó thực tế với hoàn cảnh đất nước. Thành công của

1 Với GDP bình quân đầu người là 98US\$ (theo thời giá), Việt Nam đúng là đất nước nghèo nhất thế giới vào năm 1990. Hai nước nghèo tiếp theo với mức thu nhập bình quân đầu người thấp thứ 2 và thứ 3 thế giới là Somali (US\$139) và Sierra Leone (US\$163). Nếu tính theo GDP bình quân đầu người điều chỉnh theo ngang bằng sức mua, Việt Nam lúc đó nằm trong nhóm 20 quốc gia nghèo nhất thế giới.

2 Xem Ủy ban Tăng trưởng (2009).

Việt Nam trong 25 năm qua, như phân tích dưới đây, là nhờ vào một loạt yếu tố: (a) bắt đầu chuyển đổi từ xuất phát điểm thấp và không có nhiều sự méo mó, (b) theo đuổi quy trình cải cách tuần tự từng bước một và từ dưới lên, (c) thực hiện cải cách chính sách chung và cơ cấu khuyến khích đúng đắn, (d) có các chính sách thương mại và đầu tư cởi mở, hướng ra bên ngoài, và (e) vai trò thuận lợi của nguồn vốn con người, tinh thần kinh doanh và hệ thống Đảng - Nhà nước. Song sau khi đã gạt hái được những thành quả dễ dàng hơn ở cảnh thấp, thì những vấn đề còn tồn tại—hay “chương trình nghị sự vẫn còn dang dở” của quá trình chuyển đổi—là những vấn đề phức tạp hơn như xây dựng thể chế kinh tế thị trường và xác định lại điểm cân đối giữa Nhà nước và thị trường.³ Liệu Việt Nam có thể đương đầu với những thách thức mới này?

5. Vào thời điểm Lễ Kỷ niệm Bạc (25 năm) Đổi Mới, Báo cáo Phát triển Việt Nam năm nay (VDR 2012) sẽ xem xét một số vấn đề nổi cộm mà Việt Nam phải giải quyết để xây dựng một nền tảng mạnh mẽ hơn nhằm trở thành Quốc gia công nghiệp hóa vào năm 2020. Theo Kế hoạch 5 năm mới được thông qua gần đây, ba lĩnh vực cần đặc biệt chú trọng là tái cơ cấu Doanh nghiệp nhà Nước, nâng cao hiệu quả chi tiêu công và bình ổn khu vực tài chính. Những phân tích đưa ra trong báo cáo này tập trung vào hai ưu tiên đầu. Thứ nhất, phân tích cho thấy các Doanh nghiệp Nhà nước được sở hữu nguồn vốn cố định (đất đai và tín dụng) không tương xứng với quy mô của chúng, sử dụng vốn kém hiệu quả hơn so với các doanh nghiệp ngoài quốc doanh và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài—đòi hỏi phải tái cơ cấu khu vực Doanh nghiệp Nhà nước. Thứ hai, phân tích cho thấy cách thức Việt Nam phân bổ nguồn lực công đang tạo ra một cơ sở hạ tầng kém tối ưu và

3 Sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008–09 quả cân đã dịch chuyển từ phía thị trường sang phía Nhà nước nhiều hơn ở hầu hết các Quốc gia phát triển, song ở Việt Nam Nhà nước vẫn luôn luôn đóng vai trò chủ đạo. Tuy nhiên, kết quả đáng thất vọng của nền kinh tế trong những năm gần đây buộc nhiều nhà hoạch định chính sách và các học giả ở Việt Nam phải đặt câu hỏi liệu rằng ở Việt Nam quả cân có nên dịch chuyển xa ra khỏi cán cân Nhà nước và gần hơn về phía thị trường hay không. Điều thú vị là nhiều Định chế Tài chính Quốc tế ở Việt Nam tỏ ra thận trọng hơn khi có quan điểm về vấn đề này (họ cho rằng nên có sự thay đổi tuần tự từng bước một) so với các học giả Việt Nam, những người thường kêu gọi cần có những thay đổi quyết liệt hơn, trong đó có cả kêu gọi việc cần phải có một công cuộc Đổi Mới thứ hai.

manh mún ở cấp địa phương, điều này không góp phần tích cực cho việc xây dựng một hệ thống hạ tầng hiệu quả cho toàn quốc, do đó cần phải thay đổi cơ chế phân bổ nguồn lực. Tiếp đó, báo cáo chỉ ra những lý do giải thích cho sự kém hiệu quả của các DNNN trong đầu tư công và đưa ra một số phương án chính sách tổng quát để thảo luận.⁴

6. Chuyển đổi là một chặng đường, không phải là đích đến. Mặc dù có thể dễ dàng xác định xuất phát điểm của Việt Nam trên chặng đường tiến tới nền kinh tế thị trường, nhưng chặng đường đó lại không có vạch đích. Kể cả những nền kinh tế thị trường lâu đời nhất cũng phải thường xuyên thay đổi, cập nhật và tinh chỉnh những chính sách và thể chế của mình để theo kịp được những thay đổi của thời đại. Chính vì vậy, VDR 2012 sẽ không có câu trả lời cho những thách thức kinh tế mà Việt Nam đang phải đối mặt, cũng không đưa ra một danh sách hoàn chỉnh những gợi ý chính sách để Việt Nam chuyển đổi thành công. Thay vào đó, báo cáo này muốn đóng góp ý kiến cho cuộc tranh luận đang diễn ra về một số vấn đề cấp bách nhất và cũng nhạy cảm nhất về tương lai của Việt Nam.

7. Phần còn lại của Báo cáo được cấu trúc như sau. Phần còn lại của Chương I thảo luận về những yếu tố chính dẫn đến thành công của Việt Nam và tìm hiểu những thách thức mới nổi lên. Chương 2 tìm hiểu vấn đề tái cơ cấu các Doanh nghiệp Nhà nước. Chương 3 tìm hiểu những thách thức của chương trình đầu tư công và làm cách nào nâng cao được hiệu quả đầu tư công. Chương 4 thảo luận về mức độ minh bạch thấp trong hệ thống tác động đến vị thế quốc gia thu nhập trung bình của Việt Nam — một vấn đề then chốt cần được giải quyết nếu Việt Nam muốn đạt được những mục tiêu kinh tế xã hội của mình.

4 Lĩnh vực thứ ba, cũng có khu vực tài chính, không nằm trong khuôn khổ của báo cáo này. Tuy nhiên, vấn đề này sẽ được thảo luận trong các nghiên cứu tiếp theo khác, bao gồm Chương trình Đánh giá Khu vực tài chính phối hợp thực hiện giữa Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế.

CÁC YẾU TỐ MANG LẠI THÀNH CÔNG BAN ĐẦU

8. Quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường của Việt Nam đã được nghiên cứu khá nhiều. Trong vòng hai thập kỷ qua, nhiều sách báo đã viết về quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường của Việt Nam. Nhiều tổ chức đa phương đã xây dựng các báo cáo và một số học giả trong nước và quốc tế cũng viết về chủ đề này.⁵ Phần này rút ra những bài học từ những thành công trong quá khứ, để cung cấp thông tin cho những bàn luận về tương lai, và chưa phải là một nghiên cứu trọn vẹn các yếu tố giải thích cho thành công của Việt Nam trong quá trình chuyển đổi.⁶

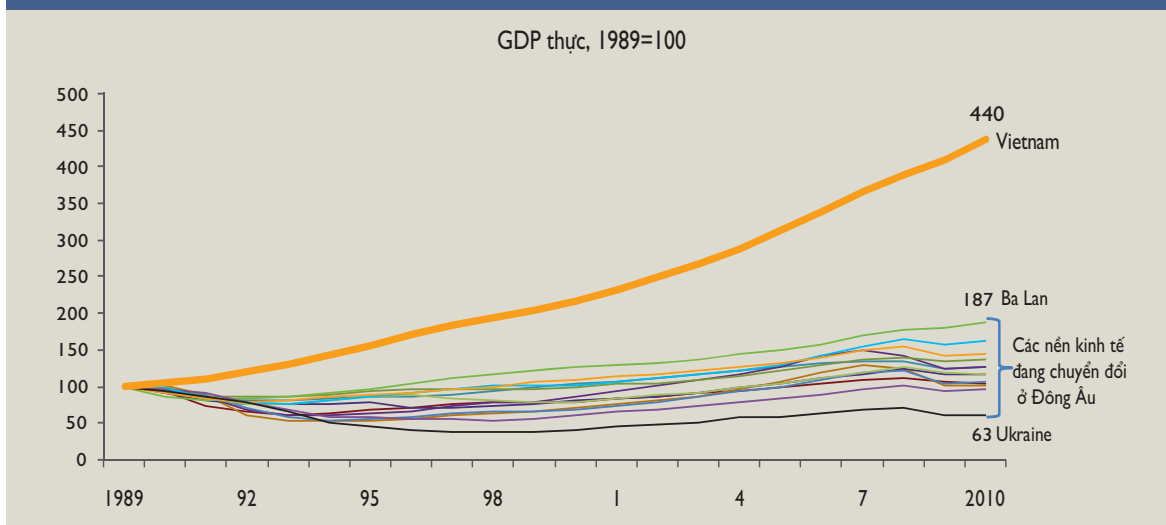
9. Việt Nam nổi bật như một câu chuyện thành công rõ rệt trong số các nền kinh tế chuyển đổi. Sự chuyển đổi ở Đông Âu là một quá trình phức tạp, đầy cam go, với các cuộc khủng hoảng kinh tế tái diễn, đi cùng một loạt vấn

đề như sản lượng sụt giảm, thu nhập trung bình giảm, tỉ lệ nghèo tăng mạnh, tỉ lệ tử vong tăng và tỉ lệ sinh giảm, lạm phát tăng nhanh (Hình 1.1) (Ngân hàng Thế giới 2002). Tuy nhiên, Việt Nam lại có tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh, đầu tư tăng, xuất khẩu mạnh, và lạm phát giảm mạnh, đi đôi với một chương trình cải cách từ từ và có giới hạn. Hơn thế nữa, những thay đổi ở Việt Nam diễn ra trong bối cảnh đất nước tiếp tục được lãnh đạo bởi một Đảng duy nhất, Nhà nước can thiệp nhiều, và sản xuất bị kiểm soát trực tiếp đáng kể thông qua các DNNN. Vì sao Việt Nam lại thành công, trong khi nhiều nước khác thất bại?

II.A KHÁC BIỆT VỀ XUẤT PHÁT ĐIỂM

10. Vào thời điểm bắt đầu công cuộc chuyển đổi kinh tế, Việt Nam là nước nghèo nhất và công nghiệp kém phát triển nhất trong số tất cả các nước có nền kinh tế chuyển đổi—điều này dường như lại là một lợi thế của Việt Nam.⁷ Nền kinh tế Việt Nam không có mức độ kiểm soát tập

Hình 1.1 Sản lượng của Việt Nam so với các nền kinh tế chuyển đổi khác



Nguồn: WDI 2010; <http://www.databsece.com/en/gdp-during-transition>; ước tính của NHTG.

5 Xem danh mục tài liệu tham khảo ở cuối báo cáo.

6 Để xem thảo luận đầy đủ hơn về quá trình chuyển đổi, xem Arkadie và Mallon (2003), IMF (1996) và ADB (2006).

7 Vì chúng tôi tập trung vào Việt Nam nên có nhiều vấn đề về các nền kinh tế chuyển đổi khác có thể không được nhắc đến ở đây. Ví dụ, Nam Tư trước đây đã tan rã và chia thành năm (hiện nay là bảy) quốc gia khác nhau và hiện đã có chiến tranh. Liên bang Xô viết tan rã thành 15 nước, mỗi nước phải thành lập những thể chế chính trị và khuôn khổ pháp lý mới. Một số vấn đề về biên giới hiện nay vẫn gây tranh cãi. Chiến tranh đã xảy ra ở Cáp-ca-dơ và Ta-gi-kixtan. Tiệp Khắc cũng chia thành hai nước. Việc phải thiết lập các thể chế chính trị và hành lang pháp lý mới, giải quyết các vấn đề an ninh quốc tế và trong nước, giải quyết hậu quả từ sự sụp đổ của hệ thống thương mại xã hội chủ nghĩa và viện trợ của Liên Xô chắc chắn đã gây nhiều khó khăn thách thức cho các nước đang chuyển đổi ở Đông Âu, và Việt Nam may mắn tránh được rất nhiều.

trung thực sự cao như ở Liên Xô cũ và các nền kinh tế chuyển đổi thuộc Đông Âu (Arkadie và Mallon 2003). Ví dụ, danh mục hàng hóa được phân bổ theo kế hoạch luôn ít hơn nhiều so với hệ thống cân đối tư liệu sản xuất của Liên Xô. Tương tự, khu vực Doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam chỉ chiếm một phần nhỏ trong sản xuất phi nông nghiệp là 29%, và chiếm tỉ lệ việc làm còn thấp hơn với 16%, khác với các nền kinh tế chuyển đổi khác với tỉ trọng các DNNN trên tổng sản lượng lên đến 75-95 % (IMF 1996). Mặc dù các nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu đã đạt được trình độ công nghiệp hóa cao trong hệ thống kế hoạch hóa tập trung với sự phát triển của công nghiệp nặng, phần lớn nguồn vốn hiện có của họ được đánh giá là không cạnh tranh. Do vậy, trong khi Việt Nam có thể tiếp tục sử dụng phần lớn nguồn vốn mình có trước khi chuyển đổi thì các nền kinh tế chuyển đổi khác phải xây dựng lại nguồn vốn của mình, do vậy sản lượng của họ bị giảm sút đáng kể, trước hết là sản lượng công nghiệp, trong những năm đầu tiên.^{8,9}

11. Một đặc điểm quan trọng là tầm quan trọng tương đối của khu vực nông nghiệp và vai trò chủ đạo của kinh tế hộ gia đình trong sản xuất nông nghiệp ở Việt Nam. Arkadie và Mallon (2003), Lin (2010), và các tác giả khác lập luận rằng Việt Nam, cũng giống như Trung Quốc, là một nền kinh tế thuần nông vào thời điểm chuyển đổi, do vậy cơ cấu sản xuất của nền kinh tế nhìn chung nhất quán với lợi thế so sánh của nó. Chính vì vậy, khi mở cửa nền kinh tế cho cạnh tranh trong và ngoài nước, khu vực nông nghiệp của Việt Nam đáp ứng rất mạnh mẽ với những thay đổi tích cực cho ngành nông nghiệp—bù đắp cho những sụt giảm trong khu vực công nghiệp. Ví dụ, Nghị quyết Hội nghị trung ương Đảng 10 ban hành năm 1988 đã trao

quyền sở hữu tài sản (dù còn hạn chế) cho nông dân, và Tổng bí thư Đảng Đỗ Mười đã gọi đây là một bước ngoặt trong sự phát triển của ngành nông nghiệp. Quyền sở hữu tài sản hạn chế, cùng với cải cách giá cả và thương mại đã góp phần duy trì tăng trưởng nông nghiệp, tạo ra sản lượng thặng dư cần thiết để đa dạng hóa sang các ngành nghề phi nông nghiệp và tăng cường sức mạnh của nền kinh tế.¹⁰

II.B CÁCH TIẾP CẬN TUẦN TỰ, TỪ DƯỚI LÊN

12. Cải cách ở Việt Nam, rõ ràng là ngay từ giai đoạn đầu đã mang tính chất tuần tự từng bước một và làm từ dưới lên, tập trung chủ yếu vào các đơn vị sản xuất. Quá trình tuần tự này có nghĩa là trên mỗi một bước đi, hiệu quả của các thể chế và chính sách mới đều được kiểm nghiệm và điều chỉnh cho phù hợp với hoàn cảnh Việt Nam. Quá trình này đặc biệt thấy rõ trong ngành nông nghiệp, vốn đã bị khủng hoảng kéo dài trong những năm trước Đổi Mới.

13. Hợp tác hóa nông nghiệp là một phần quan trọng của chiến lược xã hội chủ nghĩa. Điều này đặc biệt đúng với miền Bắc, nơi có cả các hợp tác xã sản xuất và hợp tác xã cung cấp dịch vụ xã hội. Kinh nghiệm của miền Nam, đặc biệt ở đồng bằng Sông Cửu Long lại khác. Có hai làn sóng hợp tác hóa nối tiếp nhau ở đồng bằng sông Cửu Long vào năm 1979–80 và sau đó là đầu những năm 1980, mặc dù hợp tác xã chưa bao giờ đóng vai trò quyết định trong nền kinh tế nông thôn miền Nam giống như miền Bắc.¹¹ Như nhiều tài liệu, sách báo đã ghi nhận, nhiều cải cách nông nghiệp diễn ra với bất nguồn chính là từ sự phản ứng của người dân ở

8 Tuy nhiên, các nhà phê bình cũng lập luận rằng cách diễn giải như vậy đã giả định rằng vấn đề ở đây đơn giản chỉ là khu vực nhà nước quá phát triển và đầu tư sai lầm vào các dự án lớn tốn nhiều vốn. Cách lý giải này phớt lờ các vấn đề sâu sắc hơn về cơ chế khuyến khích đi đôi với hệ thống kế hoạch hóa tập trung và sự tham gia trực tiếp của Nhà nước vào hoạt động kinh doanh.

9 Một phiên bản khác có thể đưa ra của giả thuyết này là chính tình thế cấp bách—thiếu đói, siêu lạm phát, viện trợ hầu như không còn—đã buộc Chính phủ Việt Nam phải cải cách. Một số người gọi tên giai đoạn cải cách này một cách hài hước là PhD—viết tắt của the Poor, the Hungry, the Driven (nghèo, đói và bị chi phối).

10 Các điều kiện ban đầu khác giúp Việt Nam tránh được sụt giảm sản lượng bao gồm cả thời điểm khai thác tài nguyên (chủ yếu là dầu thô), và vị trí địa lý của Việt Nam trong một khu vực năng động và tăng trưởng nhanh nhất thế giới.

11 Kể cả ở miền Bắc và miền Trung Việt Nam, nông hộ vẫn là một yếu tố quan trọng của hệ thống sản xuất.

Đồng bằng Sông Cửu Long đối với phong trào hợp tác hóa sau khi đất nước thống nhất. Đặc biệt, nó liên quan đến việc người nông dân từ chối trồng lúa nhiều hơn nhu cầu tiêu dùng của gia đình mình. Một số nhà hoạch định chính sách cấp cao đã tận mắt thấy được lợi ích của hoạt động canh tác hộ gia đình và sau đó đã xây dựng các chính sách khuyến khích những thay đổi tương tự trên cả nước (Dixon 2003, Rama 2009).¹² Họ đã xóa bỏ tập thể hóa sản xuất nông nghiệp, thiết lập quyền sử dụng đất, giảm vai trò của hợp tác xã, tự do hóa giá cả nông nghiệp, và khuyến khích nông dân xuất khẩu— làm thay đổi diện mạo của đất nước từ thiếu đói lương thực kinh niên thành nước xuất khẩu gạo lớn thứ ba trên thế giới chỉ trong vòng hai năm.¹³

14. Một ví dụ khác về cải cách tuân tự có thể thấy trong quá trình phát triển thể chế thị trường. Khác với nhiều nền kinh tế chuyển đổi khác, Việt Nam không hoàn toàn xóa bỏ các thể chế và cơ cấu kinh tế trước khi cải cách, mà điều chỉnh, thích ứng và định hướng lại cho các thể chế này cho phù hợp với những thay đổi của thời đại. Thay vì phá bỏ toàn bộ các thể chế cũ để làm khúc đạo đầu cho việc thiết lập các cơ chế mới, nhiều cuộc cải cách ở Việt Nam nhằm vào việc cải thiện các thể chế hiện hữu, đồng thời dần dần đưa ra các thể chế thị trường mới. Chính vì vậy, không phải tình cờ mà trong các nền kinh tế có mối quan hệ mật thiết với Liên Xô cũ, Việt Nam là nước rất đặc thù nhờ vào sự thích ứng nhanh chóng của mình và ít xáo trộn nhất (Dollar 1999).¹⁴

II.C CẢI CÁCH CHÍNH SÁCH VÀ CƠ CẤU KHUYẾN KHÍCH

15. Có lẽ thay đổi căn bản nhất trong những năm đầu tiên của cải cách là những

12 Theo báo cáo, Tổng Bí Thư Đỗ Mười, chịu trách nhiệm về tiến trình thống nhất đã đi từ Hà Nội đến thăm nông dân và nói rằng những gì người dân làm là đúng đắn (Howie 2011).

13 Tuy nhiên, những người khác cũng thận trọng cảnh báo về quá trình học tập từ dưới lên, và cho rằng “tham khảo cộng đồng ở cấp cơ sở tốt hơn hết nên được hiểu như nói đến chân đế của bộ máy,” xem Fforde (2009).

14 Các nhà phê bình cách tiếp cận tiệm tiến trong cải cách đã mô tả là điều này cho thấy sự hiểu biết về thị trường còn hạn hẹp, thêm vào đó là sự thiếu hiệu quả, tham nhũng, mâu thuẫn nội bộ, thiếu nhân lực, và cách tiếp cận “thử và sửa sai” hay “dò dẫm” của Chính phủ.

thay đổi chính sách nhằm nâng cao hiệu quả của khu vực doanh nghiệp, thúc đẩy sản lượng nông nghiệp, mở cửa nền kinh tế cho ngoại thương và đầu tư nước ngoài, và cải cách chính phủ. Một số thay đổi chính sách lớn trong những lĩnh vực này bao gồm (ADB 2006; IMF 1996):

- *Doanh nghiệp Nhà nước.* (a) Thay thế quyền lực kế hoạch hóa tập trung bằng sự tự chủ của các Doanh nghiệp Nhà nước; (b) cho doanh nghiệp được quyền tự chủ giá cả, lựa chọn đầu vào và đầu ra thích hợp, và tự quyết định hoạt động đầu tư của mình; (c) cho các cán bộ quản lý quyền cắt giảm lao động dôi dư theo quy định hướng dẫn; (d) cho phép doanh nghiệp được bán sản phẩm dư thừa (ngoài chỉ tiêu kế hoạch được giao) theo giá thị trường; và (e) áp đặt hạn chế ngân sách cứng cho các DNNN.
- *Doanh nghiệp Tư nhân.* (a) Giảm bớt hạn chế đối với các doanh nghiệp tư nhân; (b) cho phép doanh nghiệp tư nhân được tiếp cận với tín dụng và tạo khuôn khổ pháp lý thuận lợi hơn cho hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp này; (c) áp dụng các quy tắc đánh thuế thống nhất cho tất cả các doanh nghiệp; (d) cho phép các doanh nghiệp được thiết lập quan hệ thương mại trực tiếp hoặc sử dụng các công ty thương mại mà họ lựa chọn thay vì thông qua một kênh thương mại nhất định; (e) buộc các doanh nghiệp phải đứng trước cạnh tranh với doanh nghiệp nước ngoài bằng chế độ cho nhập khẩu tự do; và (f) xóa bỏ tập thể hóa sản xuất nông nghiệp và thiết lập quyền sử dụng đất.
- *Tự do Giá cả và Thương mại.* (a) Tự do hầu hết giá cả các ngành vào cuối năm 1988, chỉ kiểm soát giá cả một số mặt hàng nhất định đối với các khách hàng chính thức của Nhà nước, bao gồm các mặt hàng xi-măng, thép và điện, nhìn chung được quy định ở mức gần với mức giá thị trường tự do; (b) hạ thấp tỉ giá hối đoái chính thức cho sát với tỉ giá thị trường tự do; (c) xóa bỏ trợ cấp xuất khẩu; (d) cho phép được giữ thu nhập bằng ngoại tệ; (e) tự do hóa thương mại, đặc biệt là cho các doanh nghiệp sản xuất được trực tiếp mua bán với nước ngoài, qua đó gỡ bỏ kiểm soát chặt chẽ một cách quan liêu đối với các công ty thương mại; (g) hình thành các khu chế xuất và khu công nghiệp; và (h) bãi bỏ các trạm hải quan nội địa (ADB 2006; IMF 1996).

- **Tự do hóa thị trường lao động.** (a) giảm các hạn chế trong việc huy động lao động thất nghiệp từ nông thôn sang làm việc tại thành thị và khu vực gần thành thị; và (b) liên tục thay đổi bộ luật lao động quy định thực tiễn tuyển dụng lao động và loại bỏ các rào cản đối với việc huy động nguồn lao động nhàn rỗi.

16. Nhiều chính sách trong số này nhằm vào việc kích cung và đã tạo cơ sở để chuyển đổi thành công. Nguồn vốn vật chất và con người của Việt Nam lúc trước không được sử dụng hết do tình trạng kiểm soát giá cả và hệ thống khuyến khích không làm cho doanh nghiệp có động cơ sản xuất. Bằng cách nhanh chóng tự do giá cả và thiết lập hệ thống động lực khuyến khích tốt, nền kinh tế thị trường đã thành công ở chính nơi mà nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung thất bại.

II.D DÙNG NHỮNG CAM KẾT BÊN NGOÀI ĐỂ ĐỊNH HÌNH CHO NHỮNG CẢI CÁCH BÊN TRONG¹⁵

17. Những cam kết mà Việt Nam đưa ra trong một loạt hiệp định thương mại khu vực và đa phương—như Hiệp định Khu vực Mậu dịch Tự do (FTA) Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) năm 1995 (bao gồm các FTA của ASEAN với Australia, Trung Quốc, Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc và New Zealand); Hiệp định Thương mại Song phương với Mỹ năm 2000 và với Nhật Bản năm 2008; và trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào năm 2007—là một động lực đáng kể thúc đẩy các cuộc cải cách trong nước trong giai đoạn chuyển đổi. Một số lợi ích thiết thực từ tự do hóa thương mại bao gồm (a) chế độ thương mại quốc tế minh bạch và có thể tiên liệu, (b) thuế quan giảm đáng kể cho các nhà sản xuất và xuất khẩu của Việt Nam, (c) bãi bỏ mọi hình thức trợ cấp xuất khẩu trái với quy tắc của WTO, và (d) tự do hóa các dịch vụ ngân hàng, phân phối, xây dựng, chăm sóc y tế, du lịch, bảo hiểm và dịch vụ kinh doanh (kiểm toán, pháp lý, công nghệ thông tin, nghiên cứu và phát triển) (CIEM 2010).

18. Tự do hóa thương mại có tác động tích cực to lớn đối với nền kinh tế Việt Nam. Một số lợi ích rõ rệt của tự do hóa thương mại bao gồm đầu tư trực tiếp nước ngoài được đẩy mạnh, khu vực xuất khẩu hoạt động mạnh, giá cả thấp hơn, chất lượng hàng hóa và dịch vụ được cải thiện. Các hiệp định thương mại song phương và các cam kết WTO buộc Việt Nam đưa ra những điều chỉnh quan trọng trong hệ thống thể chế và hành chính của mình. Ví dụ, trong khuôn khổ cam kết WTO, Việt Nam công bố chính thức tất cả các luật, quy định, thủ tục hành chính được áp dụng chung trước khi đưa vào thực thi. Ngoài ra, văn bản dự thảo các dự án luật phải được đăng tải trên trang mạng của cơ quan Chính phủ ít nhất 60 ngày trước khi thông qua, để cho các cơ quan, tổ chức và cá nhân có thể đóng góp ý kiến. Một nghiên cứu do Dự án Hỗ trợ Thương mại Đa biên thực hiện đưa ra kết luận rằng tác động của ASEAN, cộng với thương mại đối với hầu hết các chỉ số thương mại và kinh tế chủ yếu, nhìn chung là tích cực.

II.E VAI TRÒ CỦA NGUỒN VỐN CON NGƯỜI, TINH THẦN KINH DOANH VÀ HỆ THỐNG ĐẢNG - NHÀ NƯỚC

19. Sự chuyển đổi sang kinh tế thị trường của Việt Nam đã tháo gỡ bớt những rào cản đối với việc áp dụng tri thức, một yếu tố cực kỳ quan trọng giải thích cho những thay đổi nhanh chóng ở Việt Nam trong lĩnh vực kinh tế trong vòng hai thập niên vừa qua, cùng với những cơ chế khuyến khích được cải thiện và cạnh tranh gia tăng (Arkadie và Mallon 2003). Khả năng khai thác nhanh chóng những tri thức vốn có của Việt Nam được hỗ trợ thêm bởi những kết quả thực hiện tốt và vững chắc trong việc đẩy mạnh tỉ lệ biết chữ cũng như phát triển con người trong giai đoạn trước khi đổi mới. Trên thực tế, ngay từ đầu thời kỳ đổi mới Việt Nam đã có tỉ lệ biết đọc biết viết, tuổi thọ và kết quả giáo dục cao hơn nhiều so với hầu hết các quốc gia khác có cùng mức thu nhập bình quân đầu người. Nguồn vốn con người vững chắc còn đi đôi với nhiệt huyết, sức sống và kỹ năng kinh doanh của người dân và chất lượng của lực lượng lao động Việt Nam.

¹⁵ Phần này viết dựa trên một báo cáo về bối cảnh của dự án MUTRAP, Phái đoàn EU

20. Nhiều nhà nghiên cứu lịch sử kinh tế cho rằng hệ thống Đảng - Nhà nước của Việt Nam đóng một vai trò quan trọng trong quá trình chuyển đổi không sống gió của đất nước (Dixon 2003). Bộ máy Đảng - Nhà nước trước giai đoạn cải cách là một hệ thống phức tạp, gắn kết Nhà nước trung ương với tất cả mọi thành phần của xã hội, thông qua nhiều tầng lớp đến tận từng đơn vị và các nhóm cộng đồng nhỏ. Hệ thống này giúp cho các nghị quyết, chỉ tiêu và chính sách được truyền đạt thông suốt và rất hiệu quả trong việc huy động người dân và các tổ chức ở tất cả các cấp. Rõ ràng là ở mọi cấp đã có năng lực nhất định về hành chính và tổ chức, điều này giải thích cho những thành công đáng kể của Việt Nam đối với những thước đo như tỉ lệ biết chữ, tuổi thọ, tỉ lệ tử vong trẻ sơ sinh ngay từ trước giai đoạn đầu của công cuộc chuyển đổi. Chính vì thế, Việt Nam bước vào thời kỳ cải cách với khả năng tập trung vào những mục tiêu dài hạn của quốc gia, và với năng lực hành chính, quản lý và thực hiện đáng kể, góp phần mang lại những thành công đáng kể ban đầu.¹⁶ Nhưng chúng tôi sẽ thảo luận ở phần sau, với sự phát triển của khu vực tư nhân, hệ thống Đảng - Nhà nước càng ngày càng khó thu hút và giữ chân được nhân tài – điều này từ từ làm xói mòn năng lực quản lý của hệ thống.



THAY ĐỔI, THÁCH THỨC VÀ TRỞ NGẠI

21. Nền kinh tế Việt Nam và môi trường kinh tế toàn cầu thay đổi quá nhanh chóng trong những năm gần đây đến mức để bỏ qua những dấu hiệu về các thách thức mới. Trong khoảng thời gian năm năm, từ 2003 đến 2008, nền kinh tế Việt Nam đã tăng lên hơn hai lần, từ 40 tỉ USD lên 90 tỉ USD, xuất khẩu tăng gấp hơn ba lần, từ 20 tỉ USD lên 63 tỉ USD. Trong khoảng thời gian này, Việt Nam trở thành thành viên của WTO—khởi động cho dòng vốn tư nhân từ bên ngoài chưa từng có đổ vào Việt Nam, lên đến 18% GDP trong năm 2007. Trong nước, giai đoạn này cũng là giai đoạn

thành lập các Tập đoàn Kinh tế Nhà nước (TĐKTNN)—một liên minh lỏng lẻo giữa các DNNN có lợi ích kinh doanh tương tự như nhau—và sự phân cấp quyết định đầu tư cho chính quyền địa phương. Giai đoạn này cũng chứng kiến sự bùng nổ đầu tư, thị trường chứng khoán hoạt động mạnh, giá bất động sản leo thang và sự thịnh vượng gia tăng đều khắp. Do vậy một điều rất dễ bị bỏ qua là giai đoạn này cũng là giai đoạn mà sự đóng góp của năng suất vào tăng trưởng sụt giảm, bất ổn kinh tế vĩ mô tăng, phát triển manh mún và các thể chế công không theo kịp với nền kinh tế đang hội nhập toàn cầu một cách nhanh chóng.

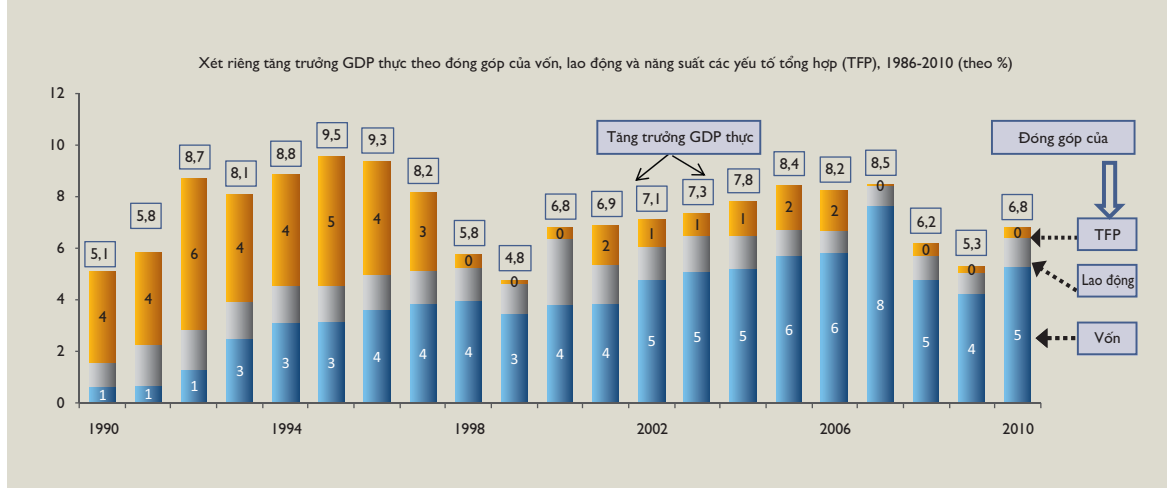
III.A NĂNG SUẤT GIẢM SÚT

22. Nếu như những năm đầu chuyển đổi của Việt Nam được đánh dấu bằng “tăng trưởng với nguồn lực hạn chế”, thì năm năm trở lại đây có thể gọi tên là “du thừa nguồn lực với tăng trưởng hạn chế”. Tài liệu cho thấy rất rõ sự tăng trưởng mạnh mẽ của Việt Nam trong thập niên 90 không được giải thích bằng sự gia tăng mạnh mẽ về vốn. Như trong hình 1.2, gần 40-60% tăng trưởng là nhờ tăng năng suất, và phần còn lại là nhờ tích lũy yếu tố tư liệu sản xuất. Tình hình đã thay đổi trong những năm 2000, thời kỳ mà Việt Nam nhận được dòng vốn cao kỷ lục. Trong giai đoạn này, năng suất chỉ đóng góp 15% tăng trưởng, phần còn lại là do tích lũy vốn vật chất và nguồn vốn con người. Và trong vòng 4 năm vừa qua (2007-10) tăng trưởng hầu như hoàn toàn nhờ vào tích lũy vốn.

23. Sự lệ thuộc thái quá vào tích lũy vốn để tăng trưởng nhanh sẽ chắc chắn không bền vững. Luôn luôn có giới hạn về tốc độ tăng trưởng của các yếu tố tư liệu sản xuất này trong việc hỗ trợ cho một nền kinh tế đang tăng trưởng nhanh. Mặc dù Việt Nam có dân số đông, song số người lao động có đủ trình độ học vấn và kỹ năng cần thiết để làm việc trong các ngành công nghiệp và dịch vụ ngày càng khan hiếm. Thực trạng này dẫn đến việc Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội đã xác định “kỹ năng và nguồn vốn con người” là một trong những đột phá chính trong năm năm tới. Đồng thời, tăng trưởng tín dụng nhanh, là cơ sở của sự tăng trưởng tích lũy vốn, cũng dẫn đến bất ổn kinh tế vĩ mô, buộc Chính phủ phải theo đuổi chính sách tiền tệ thắt chặt hơn trong những tháng gần đây.

¹⁶ Tuy nhiên, một số nhà nghiên cứu khác—Fforde và de Vylder (1996) và Pike 2000—cho rằng sự tăng trưởng hậu những năm 1990 ở Việt Nam không dựa nhiều vào Nhà nước

Hình 1.2 Tăng trưởng ngày càng dựa vào yếu tố đầu vào sản xuất nhiều hơn

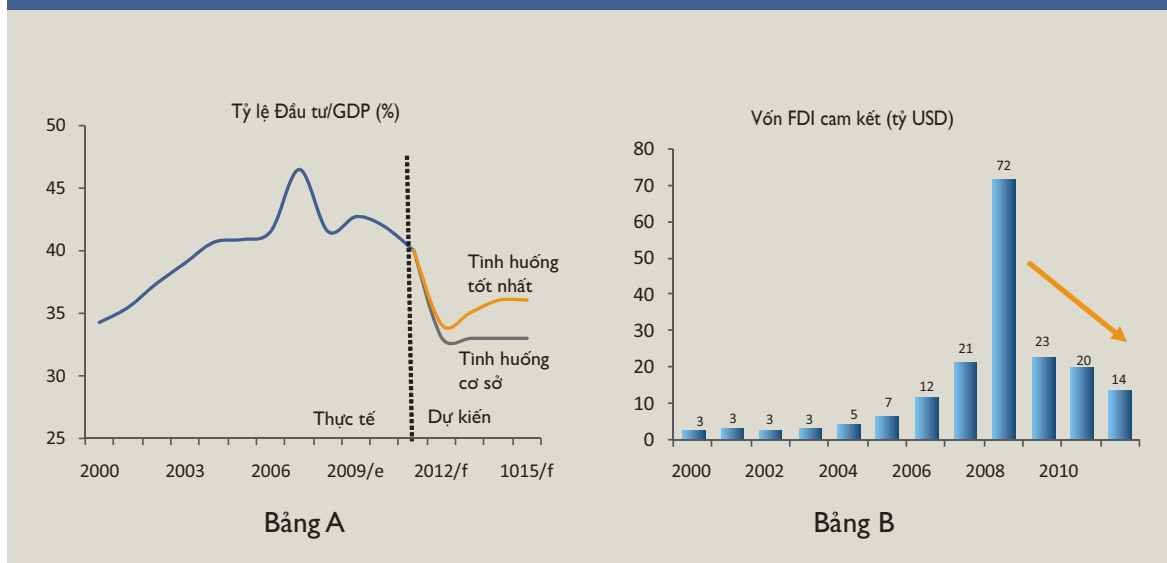


Nguồn: CIEM (2010), Ước tính cho năm 2009 và 2010 do Ngân hàng Thế giới thực hiện

24. Quyết định gần đây của Chính phủ về việc cắt giảm tỉ lệ đầu tư mục tiêu trong vòng năm năm tới làm cho việc tăng năng suất trở thành một mệnh lệnh. Khi môi trường toàn cầu không có sự cải thiện rõ rệt và môi trường kinh tế vĩ mô trong nước tiếp tục biến động, các nhà lãnh đạo Việt Nam đã đi đến quyết định là Việt Nam phải làm được nhiều hơn khi có trong tay ít nguồn lực hơn, có nghĩa là phải duy trì được tốc độ tăng trưởng cao với tỉ lệ đầu tư giảm xuống. Chính vì vậy, Chính phủ đã cắt giảm tỉ lệ đầu tư mục tiêu cho năm năm tới từ 40% GDP hiện nay xuống 35% GDP, trong khi

vẫn duy trì mục tiêu tăng trưởng của nền kinh tế từ 6-6,5% (Bảng A, Hình 1.3). Điều này cũng nhất quán với xu hướng cam kết đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đang trên xu hướng giảm được một thời gian (Bảng B, Hình 1.3). Nâng cao năng suất đòi hỏi phải thay đổi phương thức hoạt động của nền kinh tế Việt Nam thời gian qua. Nền tảng của cách tiếp cận này chính là tái cấu trúc các DNNN, tăng cường hiệu quả đầu tư công, và cải cách khu vực tài chính. (Hai nội dung đầu sẽ được lần lượt đề cập trong Chương 2 và 3 của Báo cáo này).¹⁷

Hình 1.3 Việt Nam cắt giảm chỉ tiêu đầu tư và nhận ít đầu tư trực tiếp nước ngoài hơn



Nguồn: Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-15; ước tính của Bộ KH&ĐT, NHTG.

17 Vấn đề thứ ba liên quan để cải cách lĩnh vực tài chính sẽ được đề cập riêng qua Chương trình Đánh giá Lĩnh vực Tài chính, sẽ được thực hiện chung bởi WB và IMF trong năm 2012.

III.B ỔN ĐỊNH KINH TẾ VĨ MÔ

25. Một dấu hiệu khác về sự yếu kém của nền kinh tế Việt Nam là tình trạng bất ổn kinh tế vĩ mô kéo dài. Trong bốn năm liên tiếp, Việt Nam có mức lạm phát cao nhất châu Á, trung bình lên đến 16 phần trăm một năm trong giai đoạn từ 2008 đến 2011. Cùng với lạm phát cao, Việt Nam cũng phải đối mặt áp lực dai dẳng đối với tiền đồng, mức dự trữ ngoại hối sụt giảm, thị trường chứng khoán hoạt động yếu ớt, chênh lệch lãi suất trái phiếu Chính phủ tăng cao và sự tháo chạy trên thị trường vốn trong nước. Việt Nam vì vậy đã trở thành ngoại lệ khi so sánh với xu hướng chung của các nền kinh tế mới nổi khác ở châu Á, khi hầu hết các nước đều có đồng tiền mạnh lên, dự trữ ngoại hối tăng và luồng vốn đổ vào tăng.¹⁸

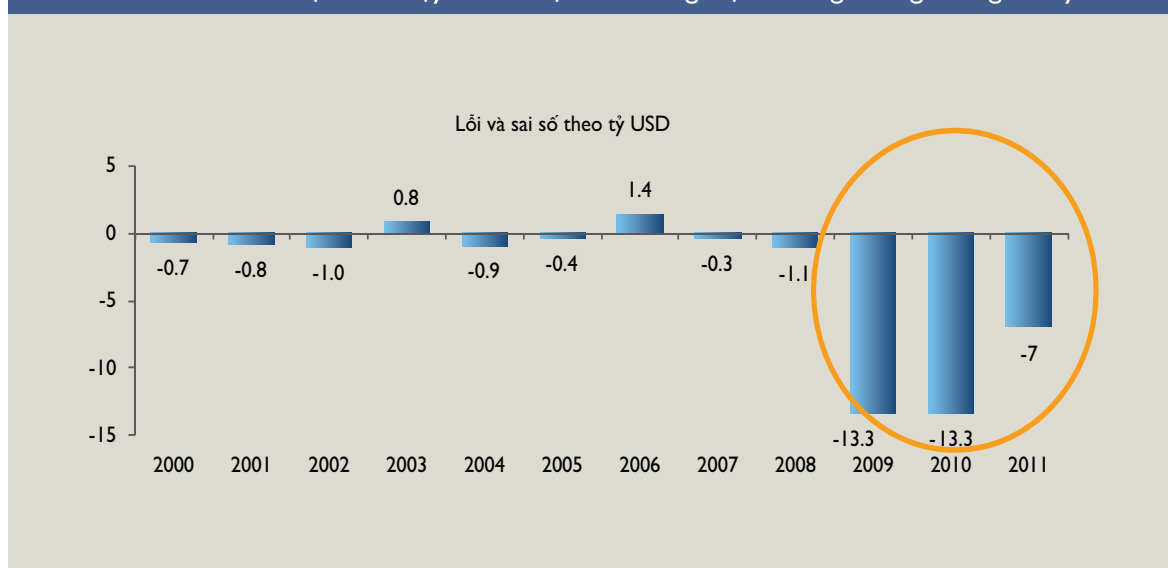
26. Mặc dù đã giải quyết những triệu chứng của các vấn đề kinh tế vĩ mô, song Việt Nam vẫn chưa xử lý được căn nguyên của vấn đề. Trong cả hai năm 2009 và 2011, Chính phủ đã áp dụng những biện pháp táo bạo để làm giảm bớt kỳ vọng lạm phát và bình ổn nền kinh tế. Nhưng những biện pháp này chủ yếu chỉ dựa trên chính sách tiền tệ thắt chặt và kiểm soát giá cả và lãi suất trên diện rộng. Một số nguyên nhân gốc rễ gây ra các vấn đề trên—như

khu vực DNNN kém hiệu quả, các chương trình đầu tư công lãng phí, và yêu cầu phải cải thiện sự minh bạch và công khai thông tin—vẫn chưa được giải quyết. Hệ quả là lòng tin của các nhà đầu tư vào khả năng điều hành của Chính phủ đã bị giảm sút, gây nên tình trạng tháo chạy vốn đáng kể—sai số và bỏ sót lũy kế (một biến giả để đánh giá tình trạng tháo chạy vốn) trong cân thanh toán trong ba năm qua ước tính lên đến gần 30% (Hình 1.4) (IMF, 2011).

III.C PHÁT TRIỂN MANH MÚN VÀ SỨC Ì THỂ CHẾ

27. Từ trước đến nay Việt Nam vốn là một nền kinh tế phi tập trung cao. Việt Nam có truyền thống lâu đời là các làng xã và cộng đồng khá tự chủ trong việc quản lý kinh tế địa phương. Cách làm này cũng phù hợp với yêu cầu trước mắt của nền kinh tế thời chiến. Việc phân cấp cũng có nhiều ưu điểm nổi trội. Chính sự tự chủ trên thực tế ở mức độ cao đã giúp Việt Nam tránh được con đường công nghiệp hóa công kênh, đồ sộ theo kiểu Liên Xô. Trong những năm gần đây, phân cấp đã mang lại sự phát triển hòa nhập hơn và sự cạnh tranh lành mạnh giữa các địa phương.

Hình 1.4 Mức độ tháo chạy vốn ở Việt Nam tăng mạnh trong những năm gần đây



Nguồn: WDI 2010; <http://www.databasece.com/en/gdp-during-transition>; ước tính của Ngân hàng Thế giới.

18 Xem các báo cáo Taking Stock (Điểm lại tình hình kinh tế Việt Nam), tháng 12 năm 2010 và tháng 6 năm 2011.

28. Mặc dù phân cấp cao, nhưng quá trình phát triển của Việt Nam trước đây chưa bị manh mún và địa phương hóa như hiện nay.

Mục tiêu chung và đội ngũ lãnh đạo mạnh mẽ đồng nghĩa với việc các chính quyền địa phương và trung ương đều có đóng góp theo cách riêng của mình vào các mục tiêu chung của quốc gia. Song thời gian qua, nền kinh tế mới của Việt Nam đã phát triển với một cách khá độc lập với hệ thống trung ương (Probert và Young 1995, 520), trong đó khả năng của trung ương trong việc chỉ đạo hoạt động để đạt được mục tiêu phát triển quốc gia và các biện pháp thiết lập khuôn khổ thể chế và pháp lý cần thiết để tăng trưởng bền vững đã yếu đi. Thêm vào đó, các cuộc cải cách và đi kèm theo nó là sự giảm bớt mức độ kiểm soát tập trung đã thúc đẩy sự liên quan mật thiết và phát triển trong các DNNN, chính quyền địa phương, các tiểu ngành của hệ thống trung ương. Hệ quả là các mạng lưới quan hệ và “nghịệp đoàn” với màu sắc địa phương đã trở thành những yếu tố chính trong sự thay đổi về kinh tế (Grabher và Stark 1998). Do vậy, những đội ngũ cấp dưới trong bộ máy nhà nước đã nổi lên như một đội ngũ kinh doanh tinh hoa mới (Forsyth 1997, 245, 257). Mặc dù phần lớn đội ngũ tinh hoa về kinh tế mới này không muốn và cũng không thể đòi hỏi phải có thay đổi về chính trị, song họ đã có những tác động đáng kể đối với việc ra quyết định và hoạch định chính sách (Dixon 2003). Tính chất địa phương hóa sự phát triển và kiểm soát ở Việt Nam tương phản sâu sắc với các hệ thống tập trung cao đặc thù của những nền kinh tế như Hàn Quốc hoặc Đài Loan.¹⁹

29. Phạm vi và tốc độ cải cách chịu ảnh hưởng bởi những quan điểm khác nhau trong nội bộ Đảng và Nhà nước và sự gia tăng các lợi ích.

Lợi ích này xuất phát từ các cơ quan như quân đội, công an, công đoàn, phụ nữ, chính quyền địa phương và vùng, DNNN, các bộ ngành khác nhau. Bên cạnh đó còn có những thay đổi đáng kể về tầm quan trọng của những nhóm lợi ích này, nổi bật là sự đại diện và ảnh

hưởng tăng lên của các chính quyền địa phương và các nhà kỹ trị (Fforde và Goldstone 1995, 105). Sự chia rẽ này cũng được củng cố và phân chia theo mức độ khác nhau bởi sự gia tăng của những quyền lợi kinh tế mới. Hệ quả là có ít các quan điểm cố định hơn, và đối với nhiều cá nhân và nhóm, thái độ cải cách phản ánh các biện pháp cụ thể thay vì một quy trình tổng thể (Dixon 2003; Koh 2001, 537–38). Sự gia tăng các nhóm lợi ích và tính chất của hệ thống pháp lý và quản lý của Việt Nam—những hệ thống vận hành trên cơ sở những gì được phép thay vì những gì không được phép—dẫn đến việc sản sinh ra một khối lượng khổng lồ các luật, nghị định và quy định. Sự vận hành của hệ thống tiếp tục bị cản trở bởi sự thiếu hụt các nhà chuyên môn và kỹ trị, những người làm nòng cốt cho bộ máy công chức như ở những Quốc gia phát triển châu Á như Hàn Quốc; Singapore; Đài Loan và Trung Quốc.

30. Phát triển manh mún còn đi đôi với tình trạng sa sút về chất lượng của các thể chế kinh tế.

Di sản của thời kỳ kế hoạch hóa tập trung vẫn còn ảnh hưởng nặng nề đến các thể chế kinh tế của Việt Nam. Mặc dù hiện nay thị trường là cơ chế phân bổ nguồn lực chính, song thị trường lại thường vận hành kém hiệu quả do thiếu những thiết chế nền tảng, hoặc được xây dựng không tốt, hoặc chưa hoàn chỉnh. Các thiết chế kinh tế khu vực nhà nước và tư nhân đều rất manh mún, rời rạc. Sự manh mún, rời rạc này là một vấn đề vì nó làm tăng chi phí phối hợp, và điều này dẫn đến giảm hiệu suất. Hệ thống điều tiết manh mún cũng gây ra các quy định mâu thuẫn nhau. Còn manh mún trong đầu tư công thì dẫn đến trùng lặp và lãng phí (xem chương 3).

31. Hiệu quả điều hành của Chính phủ ở Việt Nam trong những năm gần đây đã giảm sút so với những Chính phủ khác trong khu vực.

Hiệu quả điều hành của Chính phủ Việt Nam—đo bằng nhận thức về chất lượng dịch vụ công, chất lượng hoạch định và thực thi chính sách, và tính tin cậy của các cam kết của Chính phủ đối với các chính sách của mình—là khá thấp so với những nước khác ở châu Á. Hiệu quả điều hành của Chính phủ trong những năm gần đây đã giảm xuống, trong khi hiệu quả của các nước khác lại tăng lên. (Chỉ số Quản trị Toàn cầu, 2011).

19 Dapice (2008)

IV. CẤU TRÚC BÁO CÁO VDR

32. Một cách dễ hiểu rõ hơn về những vấn đề mang tính cơ cấu của Việt Nam là bắt đầu với một phân tích đơn giản về tình hình sở hữu, phân bổ và sử dụng nguồn vốn. Nguồn vốn ở Việt Nam có thuộc về những người có thể đảm bảo hiệu quả sử dụng vốn cao nhất hay không? Những người chủ sở hữu vốn có phân bổ vốn cho những ngành có lợi ích kinh tế và xã hội cao nhất hay không? Khi vốn được phân bổ cho một ngành hay một doanh nghiệp nào đó, nó có được khai thác một cách hiệu quả hay không? Những câu hỏi này được tìm hiểu trong ba chương tiếp theo của Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012 (VDR 2012). Ba trong số các phát hiện chính liên quan đến những câu hỏi đó là:

- *Sở hữu.* Các Doanh nghiệp Nhà nước Việt Nam (DNNN) là một trong những chủ thể sử dụng vốn kém hiệu quả nhất, nhưng lại chiếm dụng nhiều vốn nhất (Chương 2).
- *Phân bổ.* Chương trình đầu tư công càng ngày càng tốn kém và kém hiệu quả do việc phân bổ vốn dựa vào những cân nhắc hành chính chứ không dựa trên nhu cầu chiến lược và cơ chế thị trường—tạo ra thừa cung vốn trên nhiều lĩnh vực và thiếu vốn trầm trọng trên những lĩnh vực khác (Chương 3).
- *Hiệu quả.* Do sử dụng quá nhiều các biện pháp hành chính để kiểm soát giá cả và tiếp cận với thông tin cơ bản bị hạn chế nên nền kinh tế Việt Nam bị thiếu “sinh khí”, luồng ô-xi cần thiết giúp cho một nền kinh tế thị trường vận hành hiệu quả (Chương 4).

33. Tiếp đó, báo cáo tìm hiểu những yếu tố gây ra tình trạng sở hữu, phân bổ và sử dụng vốn kém hiệu quả. Một trong các lý do giải thích tập trung vào một yếu tố quen thuộc, đó là thể chế (Institutions) yếu, cơ chế khuyến khích (Incentives) bị bóp méo và thiếu thông tin (Information)—được gọi là **ba chữ “I” của nền kinh tế thị trường**. Nền kinh tế Việt Nam vẫn còn thiếu một số thiết chế then chốt, ví dụ

như một cơ quan có chức năng xác định rõ quyền sở hữu tài sản và một thị trường để giao dịch các quyền sở hữu tài sản đó, một cơ quan độc lập để thực hiện vai trò quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước, và các cơ quan điều hành vô tư, không thiên vị trong các ngành cơ sở hạ tầng như cảng và khu công nghiệp. Việc thiết lập các cơ chế khuyến khích đúng đắn bao gồm định giá đất đai theo giá thị trường cho tất cả các giao dịch liên quan đến Chính phủ và doanh nghiệp, chấm dứt những ưu đãi đặc biệt dành cho các DNNN trong tiếp cận tư liệu sản xuất, làm cho lợi ích của chính quyền địa phương gắn liền với ưu tiên quốc gia, ưu tiên tài chính công cho hoạt động phát triển phối hợp vùng, và trợ cấp trực tiếp cho các hộ gia đình nghèo thay vì thông qua cơ chế trợ giá. Ngoài ra cần phải có biện pháp giảm bớt chi phí và cải thiện sự sẵn có của thông tin, bao gồm cả một chính sách mới về công bố thông tin đối với các doanh nghiệp nhà nước; cải thiện tính minh bạch của ngân sách, đặc biệt là các dự án đầu tư công quy mô lớn; và nâng cao nhận thức cho người sử dụng thông tin để yêu cầu những thông tin đáng tin cậy từ chính phủ.

V. NĂM BẮT THỊ TRƯỜNG

34. Việt Nam đã biến cuộc khủng hoảng hồi cuối thập niên 80 thành một trong những thành công phát triển lớn nhất của thời đại chúng ta. Việt Nam đã chứng tỏ mình có khả năng thích ứng tuyệt vời và đã có những tiến bộ rất ấn tượng trong những năm đầu chuyển đổi trong những điều kiện cực kỳ khó khăn. Chính quyết định cải cách theo hướng thị trường và thay đổi cơ chế khuyến khích để phù hợp với các nguyên tắc thị trường đã đóng vai trò quyết định thành công của Việt Nam.

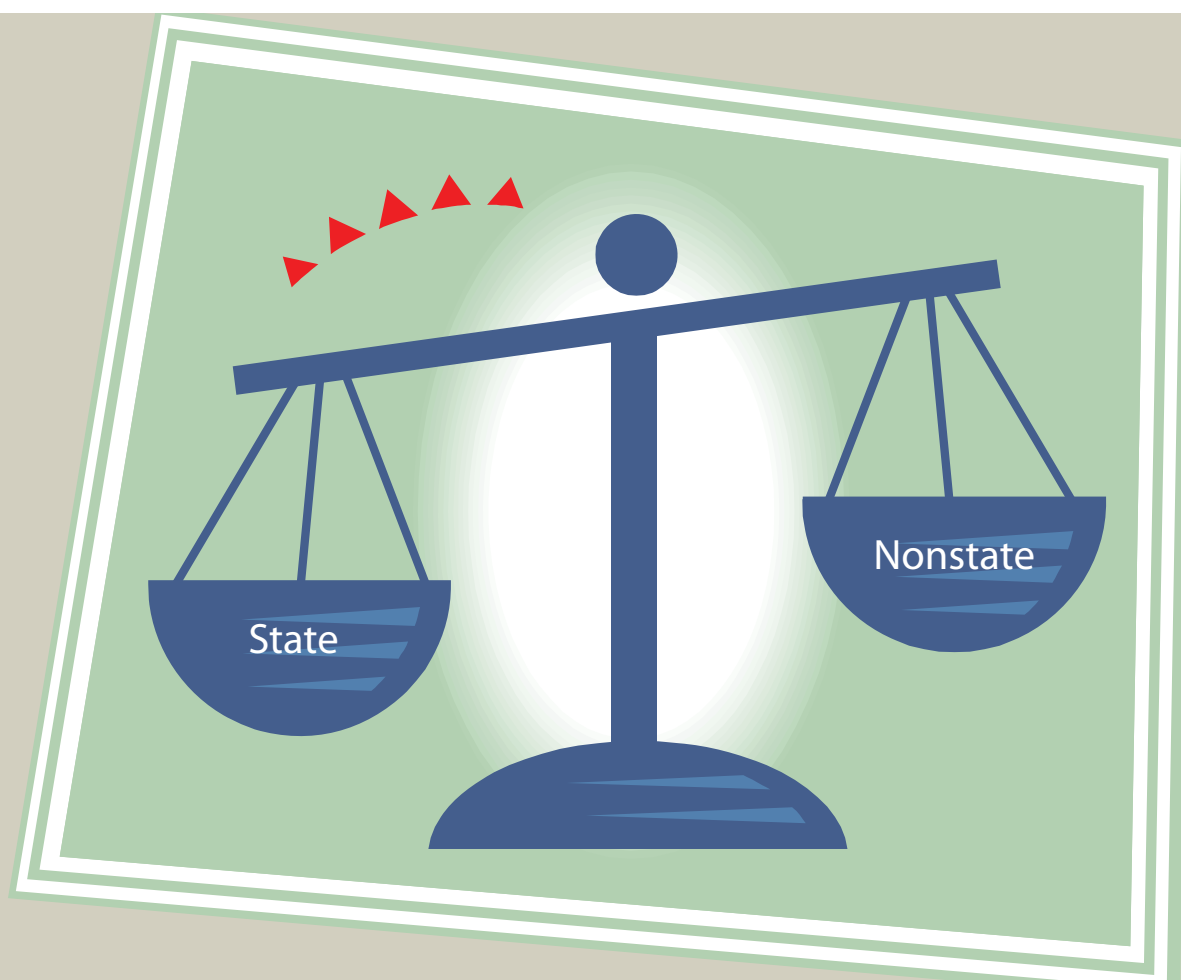
35. Việt Nam có thể sử dụng sức mạnh của thị trường và vai trò kiến tạo của Nhà nước để kiến thiết một con đường đi mới, tạo ra một nền kinh tế hiệu quả hơn và một xã hội năng suất hơn. Mặc dù Việt Nam đã nắm bắt nhiều chính sách của nền kinh tế thị trường nhưng cho đến nay vẫn bỏ qua một

nhệm vụ đầy khó khăn là thiết lập và tăng cường các thể chế hỗ trợ thị trường. Song những hình thức kiểm soát cũ đang yếu đi và các hoạt động mới đang nhanh chóng nổi lên, mà hệ thống lại chưa quen hay chưa đủ hiệu quả để điều tiết. Những thay đổi này phải được đón nhận bằng việc xây dựng các thiết chế mới, các cơ chế khuyến khích mới và một xã hội cởi mở, minh bạch hơn để hậu thuẫn cho một nền kinh tế thị

trường mạnh mẽ và lành mạnh đã định hình và phát triển. Với một Đại hội Đảng mới, Quốc hội mới và Chính phủ mới, đây là thời điểm lý tưởng cho Việt Nam bước vào con đường phát triển một nền kinh tế thị trường trưởng thành phù hợp với vị thế mới của Việt Nam là một nước có thu nhập trung bình mới nổi, năng động của châu Á. Đó là con đường cần thiết, đáng mong muốn và có lẽ là con đường mà Việt Nam đang bước tiếp.

Chương 2

MỘT SÂN CHƠI CÔNG BẰNG: CẢI CÁCH KHU VỰC NHÀ NƯỚC²⁰



Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012

20 Ivailo V. Izvorski, Chul Ju Kim và Sunita Kikeri đã viết nhiều phần của chương này. Nội dung cũng được dựa trên hai nghiên cứu nền tảng của CIEM và một nghiên cứu thứ ba của Công ty Tư vấn Nexus. Để biết chi tiết, xin xem danh sách tài liệu tham khảo ở cuối báo cáo.

KINH TẾ THỊ TRƯỜNG
KHI VIỆT NAM TRỞ THÀNH QUỐC GIA
CÓ THU NHẬP TRUNG BÌNH

1. Sở hữu Nhà nước là một trong số ít những vấn đề được quan tâm hàng đầu trong các cuộc thảo luận về chính sách ở Việt Nam trong những năm gần đây. Sau hai mươi lăm năm chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, người ta thường nghĩ rằng Việt Nam đã giải quyết xong vấn đề này. Thực tế diễn ra trong một thời gian dường như cũng ủng hộ cách suy nghĩ vậy. Trong thập niên 90 và những năm đầu thế kỷ 21, Việt Nam đã cổ phần hóa hàng nghìn Doanh nghiệp Nhà nước (DNNN) vừa và nhỏ, đồng thời hợp nhất nhiều doanh nghiệp khác thành những đơn vị lớn hơn, các Tổng công ty nhà nước (TCT). Theo đuổi mô hình Keiretsu của Nhật và Chaebols của Hàn Quốc, từ năm 2005, Việt Nam đã tăng tốc quá trình thành lập các Tập đoàn Kinh tế Nhà nước (TĐKTNN)—một liên minh lỏng lẻo của nhiều DNNN có lợi ích kinh tế giống nhau²¹—trước khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới. Ban đầu các TĐKTNN hoạt động tốt, nhưng bắt đầu bộc lộ rõ những nhược điểm của mình khi một trong số đó là Tập đoàn Đóng tàu Nhà nước Vinashin không trả được các khoản nợ quốc tế và Thanh tra Chính phủ đã phát hiện rất nhiều hoạt động vi phạm các nguyên tắc tài chính và quản lý ở công ty này. Người ta cũng phát hiện hàng trăm chi nhánh và công ty trực thuộc của Vinashin hoạt động trong rộng khắp các lĩnh vực—thường rất xa so với lĩnh vực hoạt động kinh doanh chính của công ty mẹ - với quy mô và ảnh hưởng lớn hơn hình dung rất nhiều. Vụ việc này đã làm dấy lên một cuộc tranh luận trên toàn quốc về vai trò của Nhà nước và tương lai của các DNNN trong nền kinh tế Việt Nam.

2. Chương này tìm hiểu lý do tại sao 25 năm sau Đổi Mới mà vấn đề sở hữu Nhà

21 Một TĐKTNN được gắn kết thông qua một cấu trúc sở hữu hình kim tự tháp trong đó công ty mẹ ở đỉnh của kim tự tháp có vốn cổ phần kiểm soát trong một số chi nhánh (tầng thứ hai của kim tự tháp). Công ty mẹ và các chi nhánh kiểm soát các doanh nghiệp phụ thuộc là tầng đáy của kim tự tháp. Trong một số trường hợp nhất định, các doanh nghiệp trực thuộc gia nhập vào TĐKTNN để lợi dụng thương hiệu, công nghệ, phạm vi thị trường và nhiều tài sản vô hình khác của tập đoàn.

nước vẫn là đặc điểm nổi bật của nền kinh tế Việt Nam. Việt Nam đặt mục tiêu chuyển sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. 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, việc Việt Nam có vẻ đang chuyển hướng sang thực hiện phát triển mô hình kinh tế tư bản nhà nước trong đó các TĐKTNN 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. Tình hình trở nên nghiêm trọng hơn khi một số DNNN, lợi dụng sự yếu kém trong hoạt động giám sát và tính minh bạch trong hệ thống, đã mở rộng hoạt động kinh doanh sản xuất sang các lĩnh vực nằm ngoài ngành nghề chính của mình, cùng với quản lý tài chính lỏng lẻo, việc che giấu thông tin và không báo cáo đầy đủ cho Chính phủ đã làm xấu đi danh tiếng của cả khu vực 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 tới (KHPT KT-XH) trong giai đoạn từ 2011 đến 2015.

3. Kết quả cụ thể của cuộc tranh luận hiện nay là chưa rõ ràng, cải cách có thể diễn ra với nhiều khả năng từ tái cơ cấu mang tính hình thức cho đến cổ phần hóa triệt để (bao gồm cả tư nhân hóa). Với sự sa sút rõ rệt về hiệu quả của một số DNNN, việc giữ nguyên hiện trạng là điều không khả thi. Nhiều phương án cải cách đang được Nhà nước bàn thảo, nhưng cũng cần nói thêm rằng những thảo luận như thế này trước kia đã không dẫn đến các hành động cụ thể nào. Các cơ quan chủ chốt của Chính phủ được yêu cầu phải đưa ra kế hoạch tái cơ cấu cho các khu vực doanh nghiệp và ngân hàng. Đây là một sáng kiến quan trọng, nhưng vì vấn đề sở hữu nhà nước không phải chỉ là một vấn đề kinh tế mà còn là một lựa chọn chính trị nên tái cơ cấu mạnh mẽ các DNNN thường không được ủng hộ mạnh mẽ về mặt chính trị. Bất kỳ kế hoạch tái cơ cấu nào cũng cần dựa trên sự đồng thuận rõ ràng về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế và bố trí tổ chức hợp lý để đạt được mục tiêu đó. Điều này

sẽ đòi hỏi có một số biện pháp mà báo cáo này gọi là khuôn khổ “**DREAM**” — từ viết tắt của **D**isclose, **R**egulate, **E**quitize, **A**ccountable, and **M**onitor — Công bố thông tin, Điều tiết, Cổ phần hóa, Trách nhiệm giải trình, và Giám sát. Khuôn khổ DREAM được miêu tả cụ thể như sau:

- **Minh bạch thông tin.** Một chính sách *minh bạch thông tin mới* đòi hỏi DNNN, bắt đầu từ các TĐKTNN, báo cáo tình hình tài chính của mình ở tất cả các chi nhánh và các công ty thành viên trực thuộc cũng như công bố kịp thời, chính xác các báo cáo thường niên, báo cáo kiểm toán, và báo cáo thu nhập thông qua thông tin đại chúng ấn bản và điện tử hay internet.
- **Điều tiết.** Một *hệ thống quản trị doanh nghiệp hiện đại* tách bạch các quyền sở hữu Nhà nước với các chức năng quản lý Nhà nước và thiết lập một cơ chế khách quan và minh bạch để lựa chọn các Tổng giám đốc (TGD) và thành viên hội đồng quản trị. Cũng cần phải chấm dứt đặc quyền đặc lợi của các DNNN đối với các yếu tố đầu vào và cạnh tranh giá đất đai theo giá thị trường đối với tất cả các giao dịch của Nhà nước và doanh nghiệp.
- **Cổ phần hóa.** Để nâng cao hoạt động nội bộ của DNNN, không có cách nào cụ thể và chắc chắn hơn ngoài cách buộc những DN này phải tuân theo quy luật của thị trường

cùng với sự giám sát của Nhà nước. Điều này đòi hỏi *tăng tốc độ cổ phần hóa* các DNNN, bao gồm việc bán tới 49% vốn điều lệ của công ty mẹ của các TĐKTNN.

- **Trách nhiệm giải trình.** Các DNNN *phải có trách nhiệm giải trình đối với các hoạt động của mình*, bao gồm cả hình thức trao thưởng cho việc minh bạch hóa cao hơn và báo cáo thông tin kịp thời hơn, cũng như có hình thức xử phạt trường hợp không tuân thủ.
- **Giám sát.** Tổng rà soát lại *hệ thống giám sát* với yêu cầu bắt buộc thực hiện kiểm toán độc lập hàng năm, cũng như trình nộp số liệu kịp thời cho các Bộ ngành liên quan.

4. Phần còn lại của chương bao gồm các phần chính sau. Phần II mở đầu bằng phần thảo luận về vai trò của các DNNN và các Ngân hàng Thương mại Nhà nước (NHTMNN) đối với nền kinh tế quốc dân và so sánh hiệu quả của chúng với các ngân hàng nước ngoài và ngân hàng tư nhân trong nước. Phần III trình bày kết quả khảo sát “Thay đổi thái độ với thị trường và Nhà nước” (CAMS, 2011). Phần IV thảo luận cách tiếp cận nước đôi của Nhà nước đối với cải cách DNNN. Phần V phân tích các lý do tại sao cần đưa ra giải pháp chính sách mới để tái cơ cấu DNNN. Phần VI thảo luận các phương án chính sách khác nhau đồng thời đưa ra các khuyến nghị chính sách cho giai đoạn tới. Hộp 2.1 định nghĩa ngắn gọn các thuật ngữ sử dụng trong báo cáo này.

Hộp 2.1 Các thuật ngữ liên quan tới “Chuyển đổi”

Sau đây là định nghĩa các thuật ngữ sử dụng trong báo cáo này, các định nghĩa này có thể được thay đổi tùy theo bối cảnh cải cách kinh tế của Việt Nam.

Cổ phần hóa. Quá trình bán đi một phần vốn sở hữu của một DNNN hoặc một NHTMNN cho công chúng hoặc một nhà đầu tư chiến lược. Trong những năm gần đây, cổ phần hóa chủ yếu thực hiện thông qua Phát hành cổ phiếu lần đầu ra công chúng (IPO), sau đó là niêm yết công ty trên thị trường chứng khoán.

Thoái vốn đầu tư. Quá trình Nhà nước bán một phần hoặc toàn bộ phần vốn Nhà nước cho dân chúng hoặc khu vực kinh tế tư nhân sau khi cổ phần hóa lần đầu. Tại Việt Nam, hầu hết DNNN được cổ phần hóa trước, rồi sau đó một số sẽ được thoái vốn bởi Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn Nhà nước (SCIC).

Công ty cổ phần (CTCP). Công ty có cơ cấu sở hữu đa dạng và niêm yết trên thị trường chứng khoán. Trên lý thuyết, một công ty cổ phần có thể thuộc 100% sở hữu tư nhân hoặc dưới 99%

sở hữu nhà nước, mặc dù trong thực tế sở hữu nhà nước ở một công ty cổ phần hiếm khi vượt quá 80%.

Ngân hàng cổ phần (NHCP). Là doanh nghiệp tương ứng công ty cổ phần trong lĩnh vực ngân hàng.

Khu vực quốc doanh. Là lĩnh vực kinh tế thuộc sở hữu của Nhà nước (Chính phủ). Trong bối cảnh báo cáo này, khu vực quốc doanh bao gồm các thành phần sau: (a) DNNN 100 % sở hữu nhà nước, (b) các công ty cổ phần có hơn 50 % vốn sở hữu nhà nước, (c) các NHTMNN có 100% vốn sở hữu nhà nước, và (d) các NHCP có ít nhất 80 % sở hữu. Trong báo cáo này, các thuật ngữ khu vực kinh tế nhà nước, khu vực sở hữu nhà nước, các cơ sở kinh tế nhà nước và khu vực quốc doanh được sử dụng với nghĩa giống nhau.

Khu vực ngoài quốc doanh. Lĩnh vực kinh tế trong nước mà Nhà nước không phải chủ sở hữu chính. Trong bối cảnh báo cáo này, khu vực kinh tế phi nhà nước bao gồm các doanh nghiệp trong nước có 100% vốn sở hữu tư nhân và các CTCP có dưới 50% vốn thuộc sở hữu nhà nước.

KHU VỰC NHÀ NƯỚC: QUY MÔ, TẦM QUAN TRỌNG, VÀ HIỆU QUẢ

5. Quy mô khu vực quốc doanh của Việt Nam tuy đã giảm nhưng vẫn còn tương đối lớn và không hiệu quả. Tầm quan trọng của khu vực quốc doanh trong nền kinh tế đã giảm dần khi các khu vực kinh tế tư nhân trong nước và nước ngoài tăng trưởng nhanh chóng trong hai mươi năm qua²². Tuy nhiên, khu vực quốc doanh vẫn chiếm một tỷ trọng khá lớn trong nền kinh tế. Việc sử dụng các nhân tố đầu vào như đất đai và vốn cũng kém hiệu quả hơn so với các cơ sở tương tự thuộc khu vực ngoài quốc doanh.

II.A KHU VỰC NHÀ NƯỚC CÓ QUY MÔ LỚN NHƯNG TẦM QUAN TRỌNG GIẢM DẦN

6. Mặc dù số DNNN đang giảm dần, số lượng tuyệt đối các doanh nghiệp này vẫn

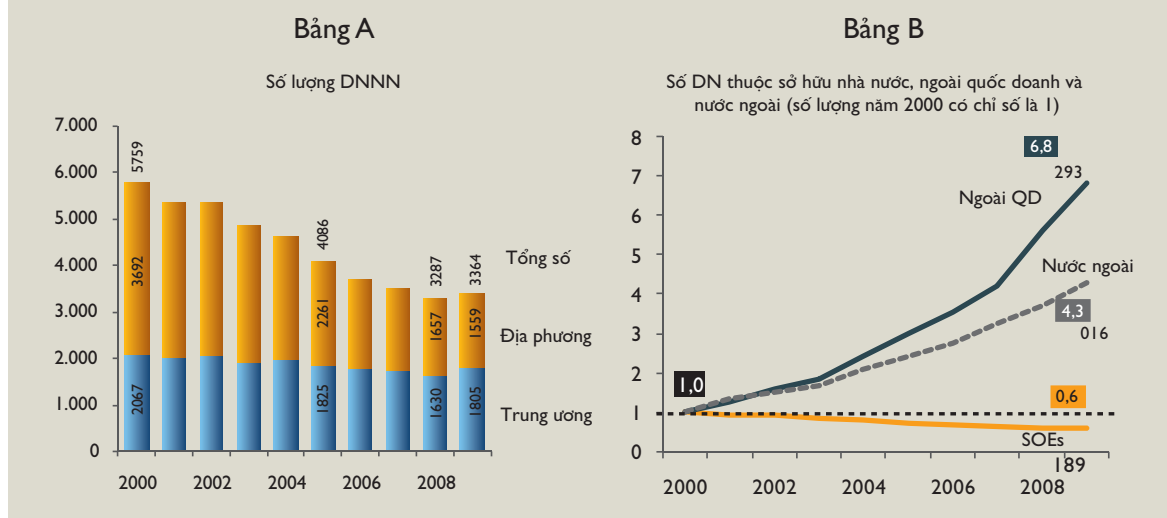
rất cao.²³ Từ năm 1989 đến 1992, hàng nghìn DNNN nhỏ, thua lỗ và kém hiệu quả đã bị đóng cửa và sát nhập, do vậy số lượng DNNN đã giảm từ 12.084 xuống khoảng 6.000 (Griffen, 1998; Ngân hàng Thế giới, 1999, Dixon, 2003). Số lượng DNNN không thay đổi nhiều trong giai đoạn 1992 - 1999 — giai đoạn chủ yếu để củng cố khu vực quốc doanh thông qua việc chấm dứt bao cấp trực tiếp, sửa đổi cơ cấu thường cho công nhân và quản lý cũng như tăng mức độ tự chủ. Năm 2000, Việt Nam có 5.759 DNNN, trong số đó 3.692 thuộc sở hữu của các chính quyền địa phương còn 2.067 thuộc sở hữu của chính quyền trung ương (xem Bảng A, Hình 2.1). Thông qua cổ phần hóa, thoái vốn đầu tư, sát nhập, mua lại doanh nghiệp và thanh lý, số lượng DNNN giảm nhanh chóng trong giai đoạn 2002 - 2005 và giảm chậm hơn giai đoạn từ 2005 đến 2008²⁴. Năm 2009, xu hướng đảo ngược khi 175 DNNN mới được thành lập ở cấp trung ương — một xu thế dường như vẫn tiếp diễn vào năm 2010 và 2011.

22 Tham khảo Fforde (2004) để có một miêu tả thú vị về tính chất quyền sở hữu tài sản ở các DNNN ở Việt Nam. Ông lập luận rằng các DNNN Việt Nam tốt nhất được coi là 'các công ty cổ phần ảo', vì nhiều DNNN được tư nhân hóa trên thực tế. Nhưng nghiên cứu của ông mang tính giai thoại và vì thế khi xem xét tầm quan trọng của các DNNN trong nền kinh tế, không có số liệu thay thế cho số liệu thống kê chính thức ngay cả nếu thống kê chính thức chưa thể hiện đúng thực tế.

23 Chính phủ định nghĩa một DNNN là một doanh nghiệp có 100% vốn thuộc sở hữu nhà nước; Tuy nhiên Tổng cục Thống kê Việt Nam lại sử dụng một định nghĩa rộng hơn (được Quốc tế chấp nhận) để tính đến cả các doanh nghiệp mà Nhà nước có cổ phần chi phối, tức 51% vốn điều lệ trở lên. Cuối năm 2010, theo số liệu của Nhà nước, có 1.200 DNNN ở Việt Nam. Tổng cục Thống kê đưa ra con số 3.364. Toàn bộ các phân tích liên quan đến DNNN trong chương này sử dụng khái niệm rộng hơn.

24 Kinh nghiệm của Việt Nam tương tự như của Trung Quốc, nơi số lượng các Doanh nghiệp Nhà nước cũng giảm nhiều vào những năm cuối của thập kỷ 90, nhưng nhiều DNNN đã được cấu trúc lại thành công ty con của những DNNN lớn hơn chứ không được "cổ phần hóa" hay "thoái vốn"

Hình 2.1 Số lượng DNNN so với doanh nghiệp phi nhà nước và DN nước ngoài



Nguồn: Khảo sát doanh nghiệp của TCTK (2009); ước tính của NHTG.

7. Tầm quan trọng của DNNN trong nền kinh tế Việt Nam đã giảm dần do sự phát triển nhanh chóng của các doanh nghiệp thuộc sở hữu tư nhân. Số lượng doanh nghiệp mới trong các khu vực ngoài quốc doanh và khu vực kinh tế nước ngoài có sự tăng trưởng đột biến trong những thập kỷ vừa qua. Từ năm 2000 – 2009, số lượng doanh nghiệp ngoài quốc doanh đã tăng tới 7 lần và hơn 4 lần đối với doanh nghiệp nước ngoài, trong khi số DNNN giảm

40% trong cùng giai đoạn (xem Bảng B, Hình 2.1). Như có thể thấy trong Bảng 2.1, nếu loại trừ các doanh nghiệp trong lĩnh vực xây dựng và bảo hiểm, số lượng của các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước là khá nhỏ so với số lượng của các công ty hoạt động trong các lĩnh vực ngoài quốc doanh và nước ngoài. Tuy nhiên, như sẽ chỉ rõ trong phần sau, vấn đề không phải là số lượng doanh nghiệp mà là quy mô khi đề cập đến yếu tố cạnh tranh trên thị trường.

Bảng 2.1 Số lượng doanh nghiệp theo ngành (2009)

	Số doanh nghiệp			Tỷ trọng (%)		
	DNNN	DN NQD	DN NNg	DNNN	DN NQD	DN NNg
Da giấy	32	2.697	547	1,0	82,3	16,7
Hóa chất	31	1.216	268	0,9	80,3	17,7
Cao su và nhựa	22	2.080	447	1,5	81,6	17,5
Điện	80	1.919	5	3,1	95,8	0,2
Xây dựng	388	24.022	129	19,4	97,9	0,5
Giao thông đường sông	35	869	3	3,9	95,8	0,3
Viễn thông	30	776	10	3,7	95,1	1,2
Bảo hiểm	16	43	20	20,3	54,4	25,3
	634	33.622	1.429	6,7	85,4	9,9

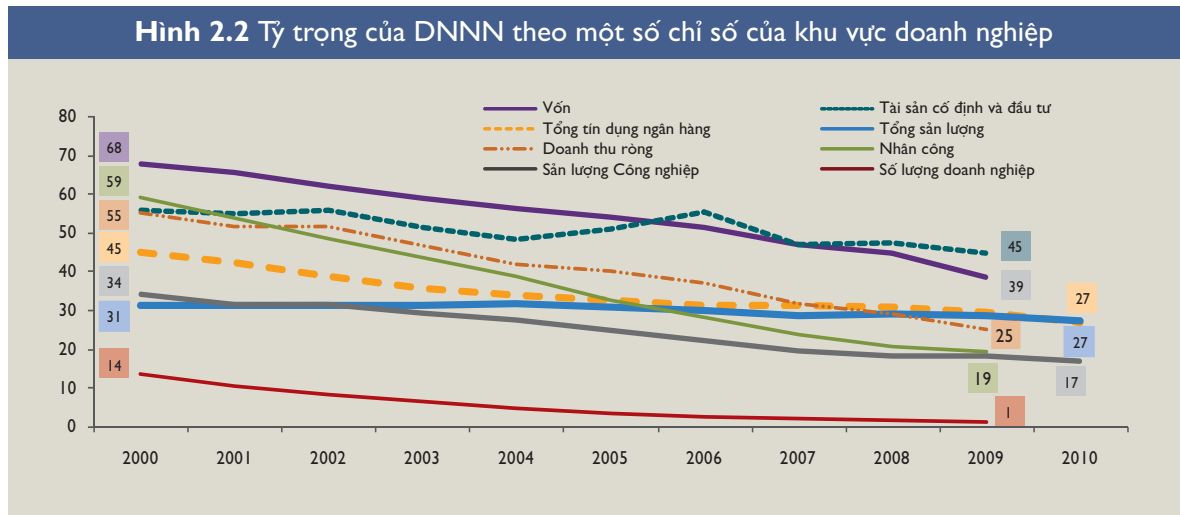
Nguồn: Khảo sát doanh nghiệp của TCTK (2009); ước tính của NHTG.

8. Việc suy giảm tầm quan trọng của DNNN có thể thấy được thông qua hiện tượng liên tục giảm dần tỷ lệ sử dụng các yếu tố đầu vào. Năm 2000, các DNNN chiếm gần 68% vốn, 55% tài sản cố định (như đất đai), 45% tín dụng ngân hàng, và tạo 59% việc làm trong

khu vực doanh nghiệp (Hình 2.2). Kể từ đó, những con số này liên tục giảm dần, mặc dù với tốc độ khác nhau. Hiện tượng giảm sâu nhất là tỷ trọng việc làm trong DNNN – từ 59 xuống 19% - những DNNN sử dụng nhiều nhân lực đã được cổ phần hóa và các doanh nghiệp tư nhân trong

nước và doanh nghiệp nước ngoài đã gia tăng mức tuyển dụng lực lượng lao động rất nhanh chóng. Như thể hiện trong hình 2.2, năm 2009, tỷ trọng

của DNNN trong vốn, tài sản cố định, tín dụng ngân hàng và việc làm trong khu vực doanh nghiệp đã giảm xuống lần lượt là 39%, 45%, 27% và 19%.



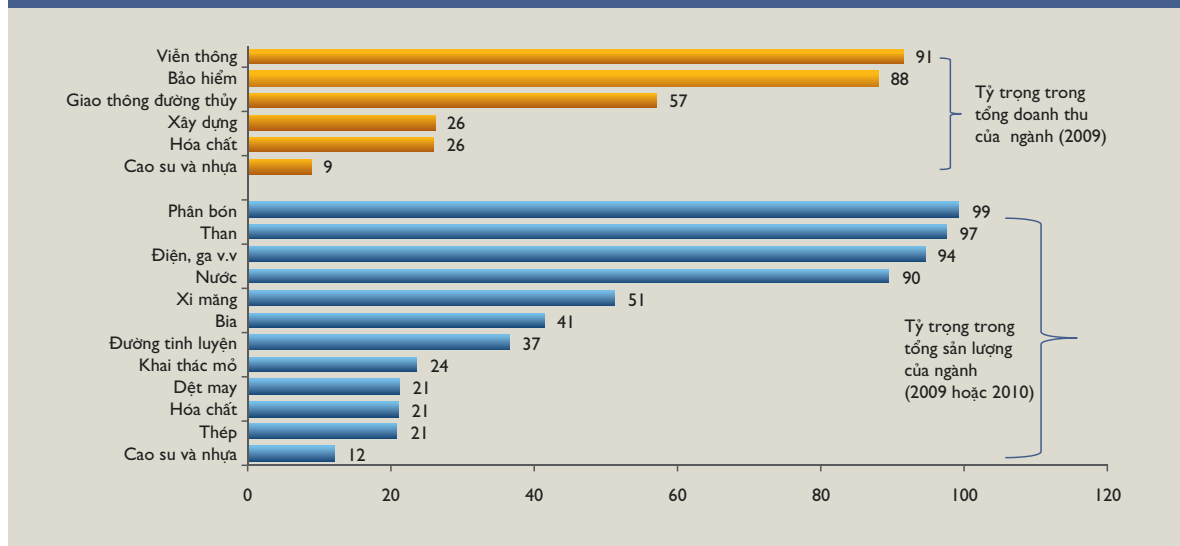
Nguồn: “Niên giám Tổng cục thống kê” 2010; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; ước tính của NHTG.

Ghi chú: LT = dài hạn

9. Mặc dù sở hữu nhà nước đang giảm đi, Nhà nước vẫn không chỉ kiểm soát tất cả các ngành chiến lược mà còn chiếm tỷ lệ đáng kể ở nhiều hoạt động thương mại khác nhau. Như thể hiện ở Hình 2.3, khu vực quốc doanh có tình trạng gần như độc quyền trong sản xuất nhiều loại hàng hóa và dịch vụ như phân bón (99%), than (97%), điện và ga (94%), viễn thông (91%), nước sạch (90%), và bảo hiểm (88%). Mặc dù một số ngành trong số đó có thể được coi là quan trọng và được coi là cơ sở để biện minh cho tỷ trọng quốc doanh

lớn, điều khác lạ là Việt Nam vẫn không cho phép khu vực kinh tế tư nhân của mình đầu tư vào những ngành này. Hơn nữa, Nhà nước cũng duy trì sự hiện diện của mình ở nhiều ngành sản xuất hàng hóa tiêu dùng như xi măng (51%), bia (41%), đường tinh luyện (37%), dệt may (21%) và hóa chất (21%). Tại sao Nhà nước tiếp tục đầu tư vào các ngành mà thị trường đảm đương được và khu vực kinh tế tư nhân có nguồn lực và chuyên môn để có thể thực hiện tốt ngang với khu vực quốc doanh? Câu trả lời được đưa ra ở phần IV.

Hình 2.3 Tỷ trọng DNNN trong đầu ra/doanh thu trong khu vực doanh nghiệp (2009 hoặc 2010)



Nguồn: Khảo sát doanh nghiệp của TCTK 2009; ước tính của NHTG.

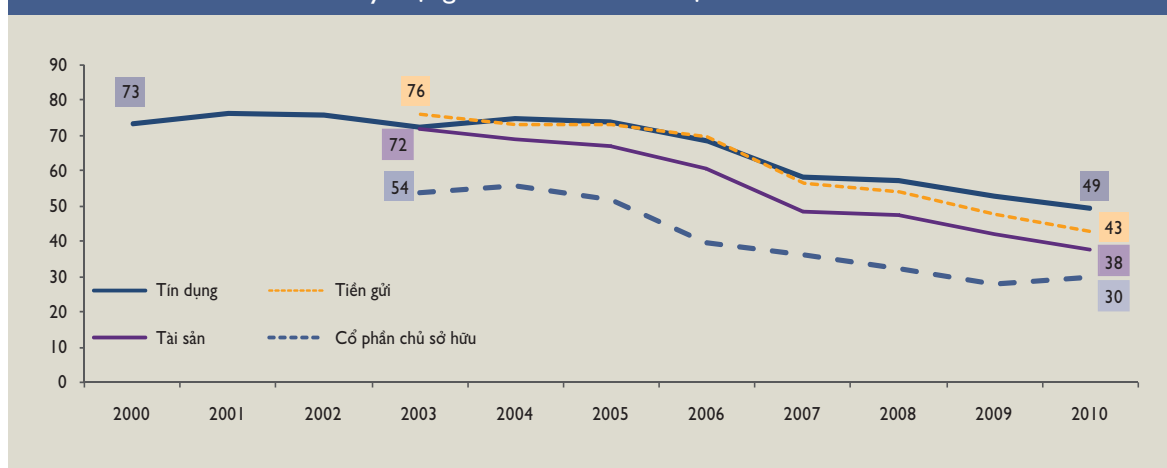
II. B SỞ HỮU NHÀ NƯỚC TRONG THỰC TẾ CÓ LỚN HƠN CHÚNG TA NGHĨ HAY KHÔNG: NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP ĐỐI VỚI NGÀNH NGÂN HÀNG

10. Trong ngành ngân hàng, vai trò của Nhà nước cũng đã và đang giảm dần tương tự như trong khu vực doanh nghiệp. Số lượng NHTMNN đã giảm dần và số lượng NHCP liên tục tăng đều. Hiện nay, chỉ có 2 ngân hàng 100% vốn sở hữu thuộc nhà nước (Agribank và Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam) và 3 ngân hàng có vốn sở hữu nhà nước từ 80 – 100% (Ngân hàng nhà ở Mekong, Vietcombank, và Vietinbank). Các ngân hàng còn lại đều là NHCP.²⁵ Tỷ lệ của NHTMNN trong phân bổ tín dụng và huy động tiền gửi là từ 70 - 80 % vào đầu thập kỷ trước (Hình 2.4). Với sự gia tăng cổ phần hóa và tăng trưởng các ngân hàng tư nhân trong nước, ngân

hàng nước ngoài, con số này đã giảm xuống từ 45 – 50% vào năm 2010. Ở cấp độ từng ngân hàng riêng lẻ, các NHTMNN hoạt động khá tốt và các cơ sở của những ngân hàng này đang tăng trưởng ở nhịp độ lành mạnh. Tuy nhiên, về tổng thể thì tỷ trọng của những ngân hàng này lại giảm đi vì số lượng những ngân hàng này bị giảm đi khi có thêm nhiều ngân hàng được chuyển thành NHCP.

11. Số lượng NHCP có vốn sở hữu nhà nước đang liên tục tăng dần trong 5 năm qua. Như thể hiện trong Bảng A của Hình 2.5, năm 2005, trong số 14 ngân hàng có số liệu về vốn sở hữu, 5 ngân hàng có vốn điều lệ từ nhà nước. Số lượng NHCP có vốn nhà nước đang tăng liên tục lên 22 vào năm 2010, cho thấy 60% các NHCP có khoản vốn điều lệ nhất định do Nhà nước cấp. Trong Bảng B Hình 2.5, số vốn Nhà nước trong các NHCP đã tăng đều từ gần 1 nghìn tỉ VND vào năm 2005 lên 15 nghìn tỉ VND năm 2010. Như vậy cả về số lượng ngân hàng lẫn giá trị tuyệt đối của vốn điều lệ, tỷ trọng quốc doanh trong ngành ngân hàng đều đã tăng lên.

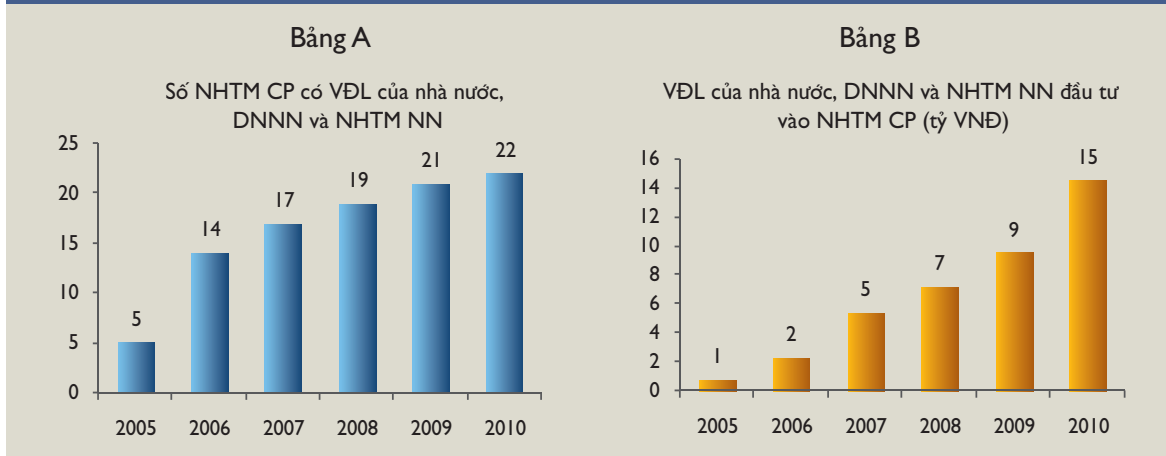
Hình 2.4 Tỷ trọng NHTMNN theo một số chỉ số khác nhau



Nguồn: “Niềm giám Tổng cục Thống kê” 2010; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; ước tính của NHTG.

25 Trong bối cảnh nghiên cứu này, chúng tôi coi các ngân hàng được cổ phần hóa gần đây, Ngân hàng Nhà ở Mekong, Vietcombank, và Vietinbank, cùng với Agribank và BIDV, như 5 NHTMNN. Những ngân hàng khác được coi là thành phần của các NHCP.

Hình 2.5 Số lượng NHCP có vốn điều lệ nhà nước và số tiền liên quan (2005–2010)



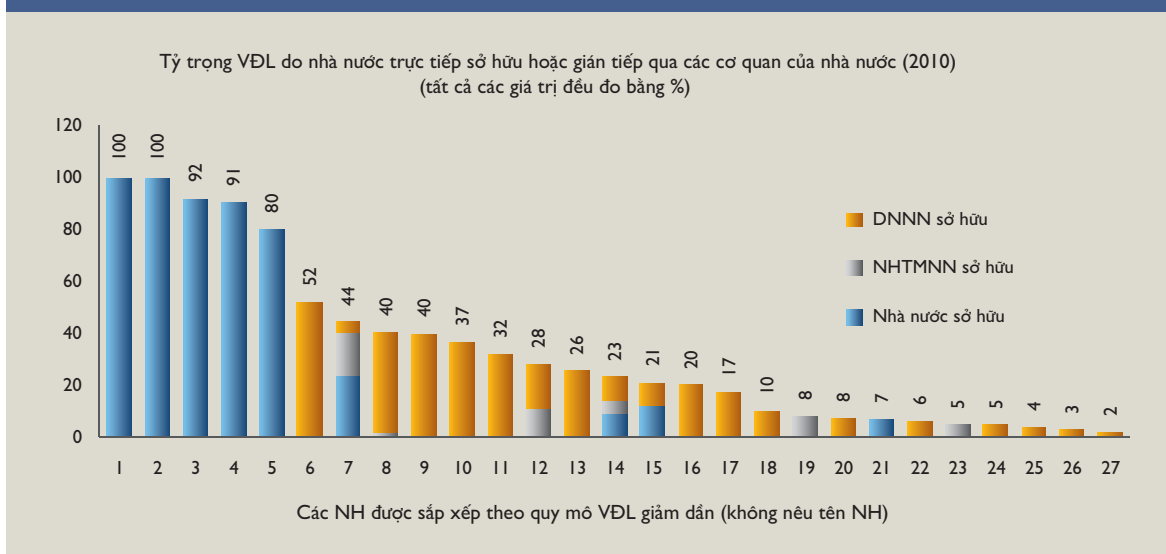
Nguồn: Ngân hàng nhà nước Việt Nam; Công ty Tư vấn Nexus; ước tính của NHTG.

12. Nhà nước tiếp tục nắm giữ quyền sở hữu đáng kể trong một số lượng lớn các ngân hàng thương mại. Quy mô sở hữu nhà nước trong các ngân hàng riêng lẻ được thể hiện trong Hình 2.6. Hình này cho thấy Chính phủ có sở hữu trực tiếp chỉ ở 9 ngân hàng — 5 NHTMNN và 4 NHCP. Tương tự, các NHTMNN có sở hữu một phần ở 6 NHCP. Tuy nhiên, đại đa số sở hữu nhà nước trong ngành ngân hàng lại từ các DNNN với vốn điều lệ nắm giữ trong 19 NHCP. Điều này một phần là do chính sách của Nhà nước khuyến khích các DNNN và NHTMNN đóng góp vào vốn điều lệ của các NHCP để quá trình cổ phần hóa được thành công. Tuy vậy, Nhà nước chỉ giữ cổ phần chi phối ở một NHCP (đó là Ngân hàng Bảo Việt). Như vậy, mặc dù tỷ trọng Nhà nước là lớn

về số lượng ngân hàng, nhưng lại tương đối nhỏ khi xét về tỷ trọng trong vốn điều lệ của các ngân hàng riêng lẻ.

13. Nhưng tỷ trọng vốn nhà nước tương đối nhỏ và đang giảm đi. Sở hữu nhà nước trong ngành ngân hàng — đo bằng tỷ trọng vốn nhà nước trên tổng số vốn điều lệ— đã liên tục giảm xuống. Như thể hiện ở Bảng A Hình 2.7, tỷ trọng vốn nhà nước trong toàn bộ hệ thống ngân hàng là 87% năm 2005. Từ đó con số đã giảm nhanh chóng và xuống còn 34% vào cuối năm 2010. Đối với các NHCP, tỷ trọng vốn nhà nước còn có khởi đầu nhỏ hơn nhiều—chỉ có 19% năm 2005. Con số này giảm tiếp xuống còn 10% năm 2010, như thể hiện ở Bảng B Hình 2.7.

Hình 2.6 Quy mô sở hữu nhà nước ở các Ngân hàng cổ phần (2010)

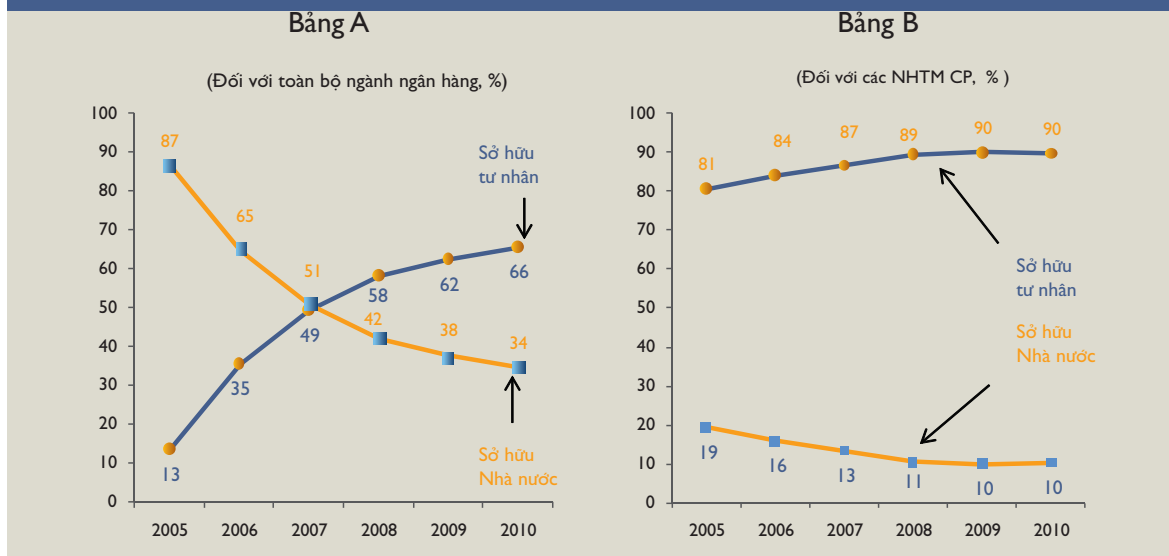


Nguồn: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; Công ty Tư vấn Nexus; ước tính của NHTG.

14. Tuy nhiên, việc giảm bớt sở hữu nhà nước không phải là kết quả của hành động chính sách có chủ đích, mà phần lớn là do sự yếu kém về tài chính của các DNNN. Theo quy định của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, nhiều NHCP nhỏ đã bị bắt buộc tăng vốn cổ phần của mình lên trong những năm gần đây. Một số DNNN nắm giữ vốn cổ phần của những NHCP này không có khả năng đăng ký vốn bổ sung do tình trạng tài chính yếu kém, dẫn đến giảm dần tỷ lệ cổ phần của Nhà nước trong tổng vốn điều lệ. Hơn nữa, trước tình hình thị trường chứng khoán liên tục xuống dốc như hiện nay, cổ đông chịu lỗ khi đầu tư vào các NHCP, các DNNN không có động lực để đầu tư mua thêm cổ phần mới của các NHCP. Tuy nhiên, nếu tình hình tài chính của DNNN được cải thiện, sở hữu nhà nước trong lĩnh vực ngân hàng sẽ có nhiều khả năng tăng trở lại. Điều này nhấn mạnh việc cần có chính sách rõ ràng về sở hữu nhà nước trong ngành ngân hàng hoàn toàn độc lập với sự lên xuống thất thường của thị trường chứng khoán hay bảng cân đối kế toán của các DNNN.

15. Nếu tỷ lệ vốn nhà nước tổng thể trong các NHCP nhỏ và đang giảm dần, tại sao số lượng NHCP có vốn nhà nước lại đã và đang tăng lên? Nói cách khác, tại sao các DNNN thích dần mỏng vốn sở hữu của mình ở nhiều NHCP? Bởi vì quyền sở hữu dường như mang lại lợi ích, ngay cả khi DNNN không có tỷ lệ cổ phần chi phối. Như thể hiện ở Hình 2.8, có mối tương quan thuận giữa cấu trúc sở hữu của các ngân hàng với tỷ lệ cho vay đối với khu vực DNNN, cho thấy DNNN không nhất thiết phải có tỷ lệ vốn cổ phần chi phối (nghĩa là vốn điều lệ 51% trở lên) trong NHCP để gây ảnh hưởng đến các hoạt động cho vay có lợi cho lĩnh vực của họ.²⁶ Tuy nhiên, điều quan trọng cần khẳng định lại rằng đây là mối tương quan thông thường và vẫn có những trường hợp ngoại lệ. Trên thực tế, có một số lượng lớn NHCP có 30% - 40% vốn nhà nước nhưng có tỷ lệ cho vay dưới 2% cho khu vực DNNN.

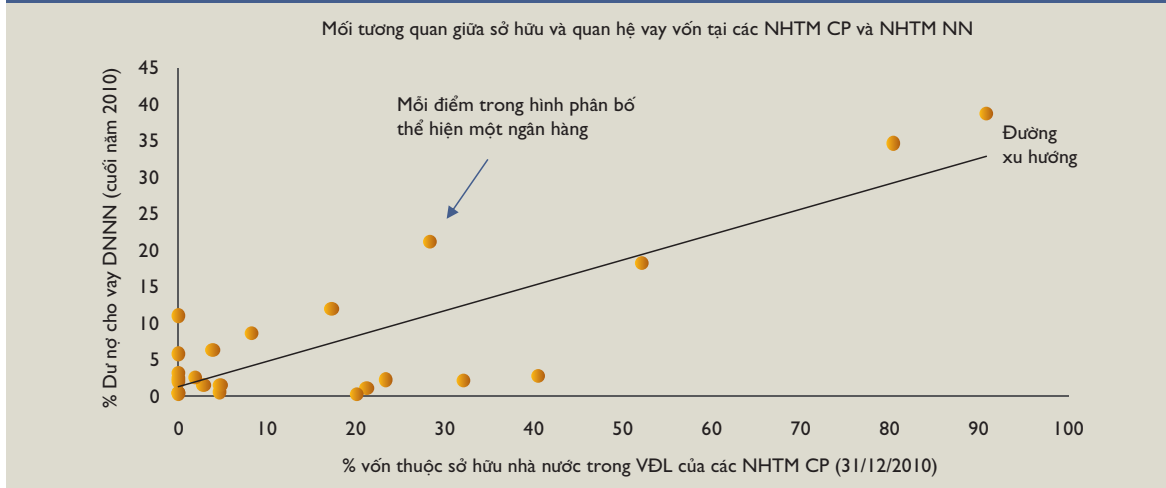
Hình 2.7 Tỷ lệ vốn điều lệ nhà nước nắm giữ so với các khu vực ngoài quốc doanh (2010)



Nguồn: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; Tư vấn Nexus; ước tính của NHTG.

26 Có các kênh nào DNNN sở hữu NHCP có thể thông qua đó ảnh hưởng đến quyết định cho vay của NHCP là một câu hỏi quan trọng, nhưng nằm ngoài phạm vi của báo cáo này.

Hình 2.8 Các ngân hàng có vốn nhà nước lớn hơn cũng có tỷ lệ cho vay đối với DNNN lớn hơn (2010)



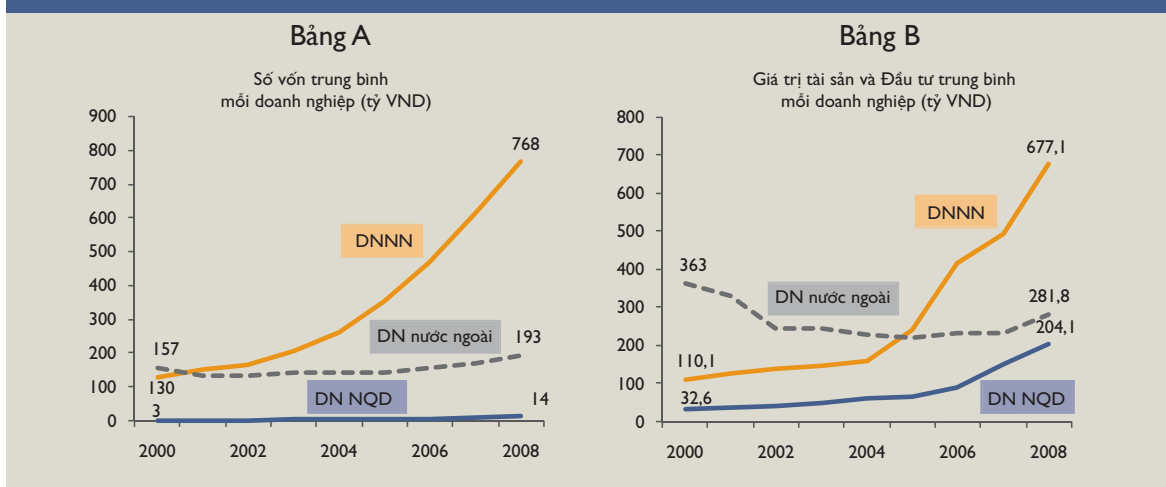
Nguồn: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; Tư vấn Nexus; ước tính của NHTG.

II. C SỬ DỤNG NHIỀU NGUỒN LỰC NHƯNG KÉM HIỆU QUẢ

16. Các DNNN sử dụng một số nhân tố sản xuất – đặc biệt là vốn và đất đai – nhiều hơn rất nhiều so với các doanh nghiệp tư nhân. Một trong những đặc điểm đáng chú ý nhất trong vài năm qua là sự gia tăng đột biến về vốn và tài sản cố định của các DNNN. Như thể hiện trong hình 2.9, vốn trung bình của mỗi DNNN tăng từ 130 tỉ VND lên 768 tỉ VND năm 2008 – và chắc chắn đã tiếp tục tăng lên trong năm 2009 và 2010 do tăng trưởng tín dụng cao trong những năm này. Cũng trong giai đoạn này, tài sản cố định (chẳng hạn như bất động sản và máy móc) và lượng đầu tư vào một DNNN trung bình tăng 6 lần – từ 110 tỉ VND lên 677 tỉ VND. Trong khi đó, các chỉ số tương

ứng của doanh nghiệp nước ngoài vẫn duy trì mức ổn định trong giai đoạn này. Khu vực ngoài quốc doanh cũng có mức vốn và tài sản cố định trung bình tăng nhanh mặc dù xuất phát điểm rất thấp. Vì DNNN có xu hướng hoạt động ở các lĩnh vực sử dụng nhiều vốn hơn (chẳng hạn dầu khí, năng lượng và viễn thông), nên không có gì ngạc nhiên khi vốn và tài sản cố định trung bình cao hơn các doanh nghiệp ngoài quốc doanh và nước ngoài. Như Bảng A, Hình 2.10 cho thấy, tỷ lệ vốn trên lao động năm 2000 của các DNNN là 0,4, không cao hơn là mấy so với giá trị trung bình của ngành là 0,3. Tuy nhiên, vào năm 2008, mức độ sử dụng vốn của các DNNN so với các doanh nghiệp còn lại đã gia tăng đáng kể. Điều đáng ngạc nhiên là tốc độ tăng trưởng nhanh trong tích lũy các yếu tố này lại không song hành với gia tăng đầu ra tương xứng hay năng suất lao động cao hơn.

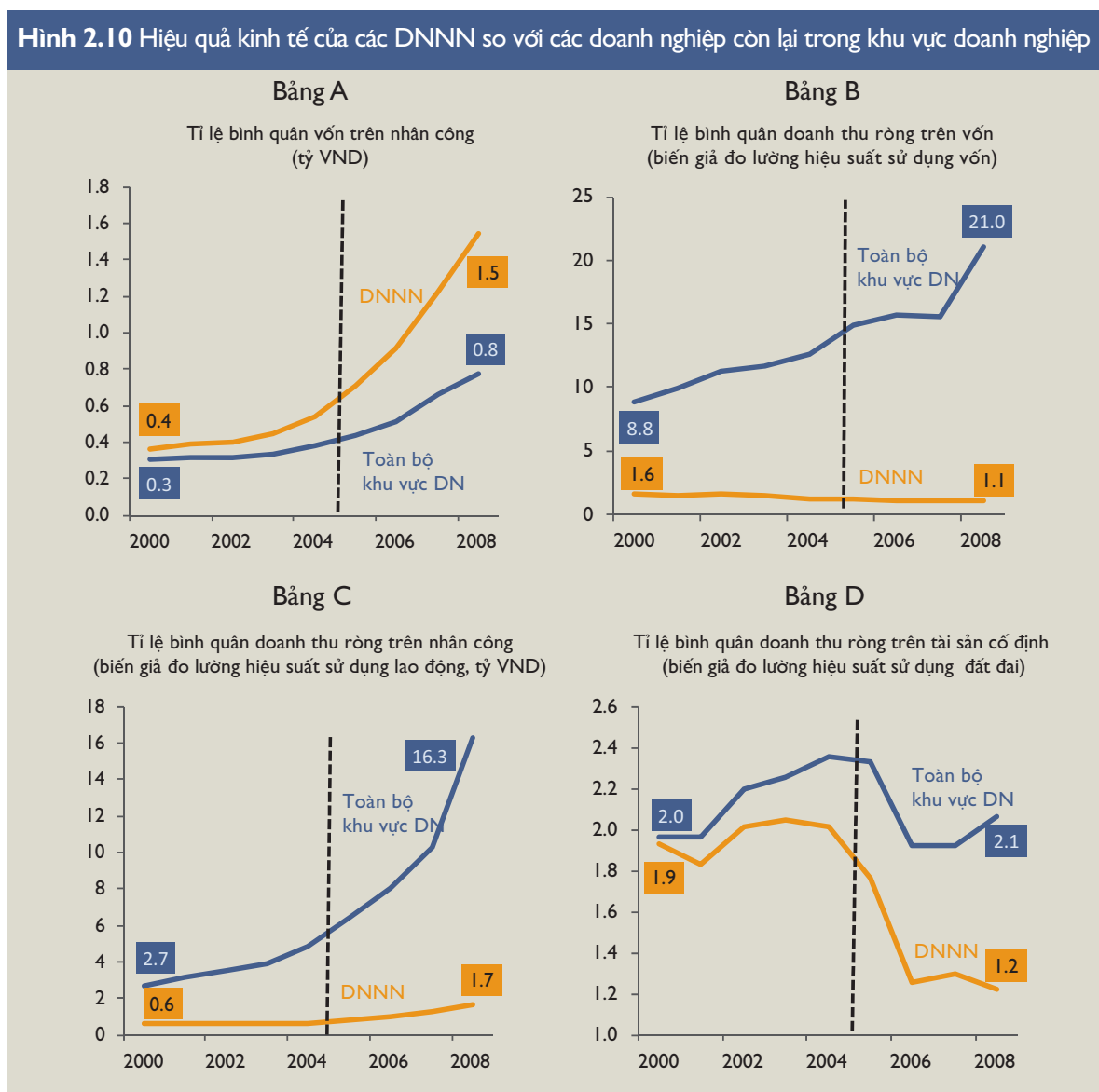
Hình 2.9 So sánh hiệu quả kinh tế của DNNN với phần còn lại của khu vực doanh nghiệp



Nguồn: Khảo sát TCTK (2009); ước tính của NHTG.

17. DNNN sử dụng vốn nhiều hơn gấp nhiều lần để sản xuất ra một đơn vị sản phẩm đầu ra so với mức trung bình của ngành. Năm 2000, tỷ lệ doanh thu - vốn trung bình (đại diện cho hiệu suất của vốn) ở các DNNN là 1,6 so với 8,8 đối với toàn bộ khu vực doanh nghiệp (Bảng A, Hình 2.10). Điều này cho thấy một DNNN trung bình cần gần 9 đơn vị vốn để sản xuất một đơn vị sản phẩm đầu ra (doanh thu) so với mức trung bình của ngành. Điều này không hoàn toàn nằm ngoài dự đoán vì các DNNN chuyên về những sản phẩm đòi hỏi nhiều vốn hơn. Nhưng điều đáng báo động là năm 2009, tỷ lệ doanh thu - vốn trung bình của các DNNN rớt xuống 1,1 trong khi chỉ số của toàn ngành là 21,0. Như vậy mặc dù khu vực doanh nghiệp về tổng thể đang cải thiện hiệu quả kinh tế trong sử dụng vốn, DNNN lại sử dụng vốn lãng phí hơn trước rất nhiều.

18. Sự gia tăng năng suất lao động trong các Doanh nghiệp Nhà nước đã không theo kịp với các doanh nghiệp công nghiệp còn lại. Các DNNN có tỷ lệ sử dụng vốn cao hơn so với các doanh nghiệp công nghiệp còn lại và tỷ lệ này đã tăng lên nhanh chóng trong những năm gần đây, do đó người ta kỳ vọng các DNNN phải có năng suất lao động cao hơn so với các doanh nghiệp còn lại. Tuy nhiên, bằng chứng cho thấy điều ngược lại. Như thể hiện trong Bảng C, Hình 2.10, từ năm 2000 đến 2008, tỷ lệ doanh thu trên lao động trong DNNN tăng từ 0,6 đến 1,7. Trong cùng kỳ, tỷ lệ doanh thu trên nhân công của toàn bộ khu vực doanh nghiệp đã tăng từ 2,7 đến 16,3 – cho thấy năng suất lao động giữa DNNN và các doanh nghiệp còn lại được mở rộng từ 1:4 năm 2000 đến 1:10 trong năm 2008!



Nguồn: Khảo sát doanh nghiệp TCTK (2009); ước tính của NHTG

19. Hiệu quả sử dụng tài sản cố định như đất đai, máy móc của Doanh nghiệp Nhà nước còn thấp. Như Bảng D, Hình 2.10 cho thấy, tỷ lệ doanh thu trên tài sản cố định – được sử dụng như một biến giả để đo đất đai, và máy móc - giảm trong các Doanh nghiệp Nhà nước từ năm 2000 đến năm 2008, trong khi tỷ lệ này vẫn không thay đổi trong khu vực doanh nghiệp trong cùng kỳ. Vì vậy, các Doanh nghiệp Nhà nước đã không chỉ sử dụng các yếu tố một cách không hiệu quả, mà mức độ không hiệu quả còn tăng tốc đáng kể trong những năm gần đây.

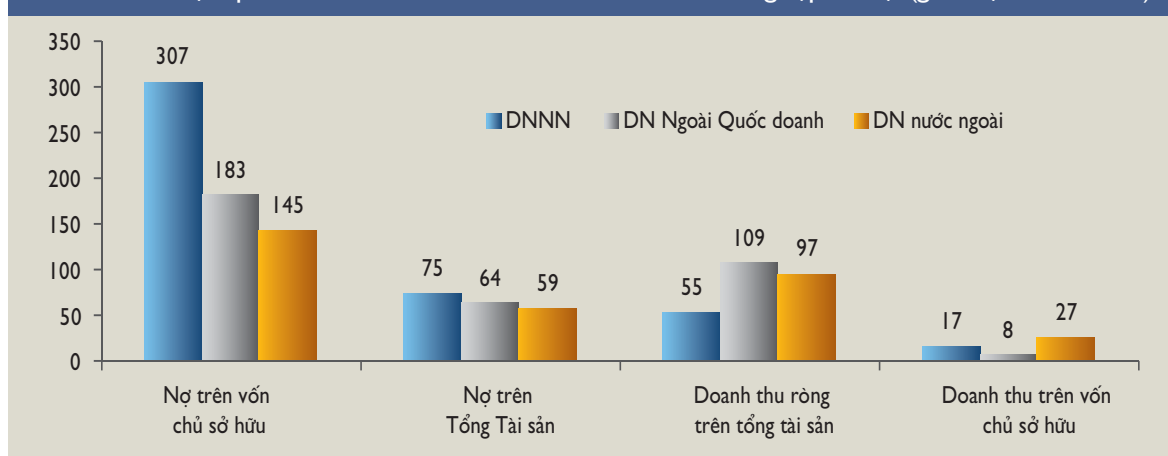
20. Cùng với việc hoạt động kém hiệu quả, độ an toàn về tài chính của các Doanh nghiệp Nhà nước cũng kém thậm trọng hơn. Như thể hiện trong Hình 2.11, từ năm 2007 đến năm 2009, tỷ lệ nợ trên vốn phần của DNNN trung bình là 307% so với tỷ lệ 183% tại các doanh nghiệp ngoài quốc doanh và 145% đối với các công ty nước ngoài. Các Doanh nghiệp Nhà nước cũng có tỷ lệ nợ trên tài sản cao nhất trong số ba nhóm doanh nghiệp. Mặc dù các Doanh nghiệp Nhà nước công bố tỷ lệ sinh lời trên vốn chủ sở hữu khá cao (17%), tỷ lệ này vẫn thấp hơn tốc độ tăng trưởng danh nghĩa của nền kinh tế (19%) và thấp hơn lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu của các công ty nước ngoài (27%) đạt được trong giai đoạn 2007-09. Tiếp đó, khả năng sinh lời của các Doanh nghiệp Nhà nước - những doanh nghiệp sử dụng nợ cao hơn các doanh nghiệp còn lại - đã giảm xuống đáng kể về vì lãi suất cao²⁷.



QUAN ĐIỂM CỦA CÔNG CHÚNG ĐỐI VỚI SỞ HỮU NHÀ NƯỚC TRONG KHU VỰC DOANH NGHIỆP

21. Tình trạng tỷ trọng vốn sở hữu nhà nước lớn trong nền kinh tế Việt Nam dường như mâu thuẫn với việc đại đa số người dân mong muốn tỷ lệ sở hữu tư nhân lớn hơn trong khu vực doanh nghiệp. Trong một cuộc khảo sát Ngân hàng Thế giới và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam thực hiện năm 2011 về “Thay đổi thái độ đối với Thị trường và Nhà nước” (CAMS 2011), 967 người từ nhiều thành phần trong xã hội đã được khảo sát, một tỷ lệ đại đa số, 7/10 người, mong muốn sở hữu tư nhân là cơ cấu sở hữu chủ yếu trong khu vực doanh nghiệp (xem Hình 2.12). Trong tổng số 967 người được khảo sát, một con số rất lớn là 666 người (69%) trả lời: “Sở hữu tư nhân của doanh nghiệp hiệu quả hơn bất kỳ hình thức sở hữu nào khác,” 120 người (13%) trả lời: “Sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp hiệu quả hơn bất kỳ hình thức sở hữu nào khác”, và 181 người (19%) nói rằng họ không quan tâm đến cơ cấu sở hữu²⁸.

Hình 2.11 Hiệu quả tài chính của các DNNN so với các doanh nghiệp còn lại (giai đoạn 2007-09, %)

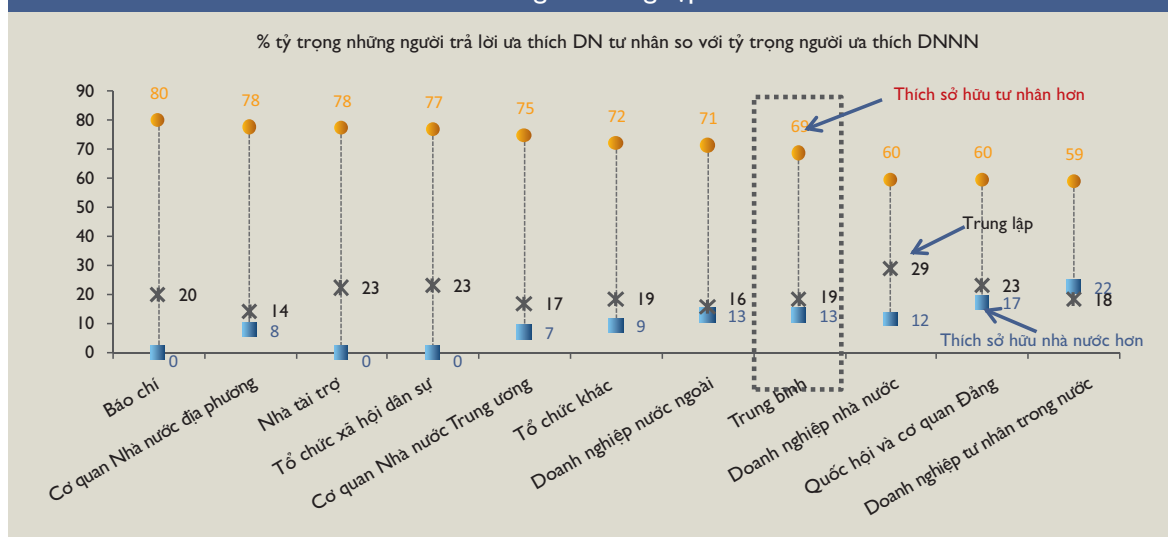


Nguồn: Khảo sát Doanh nghiệp của TCTK (2009), ước tính của NHTG

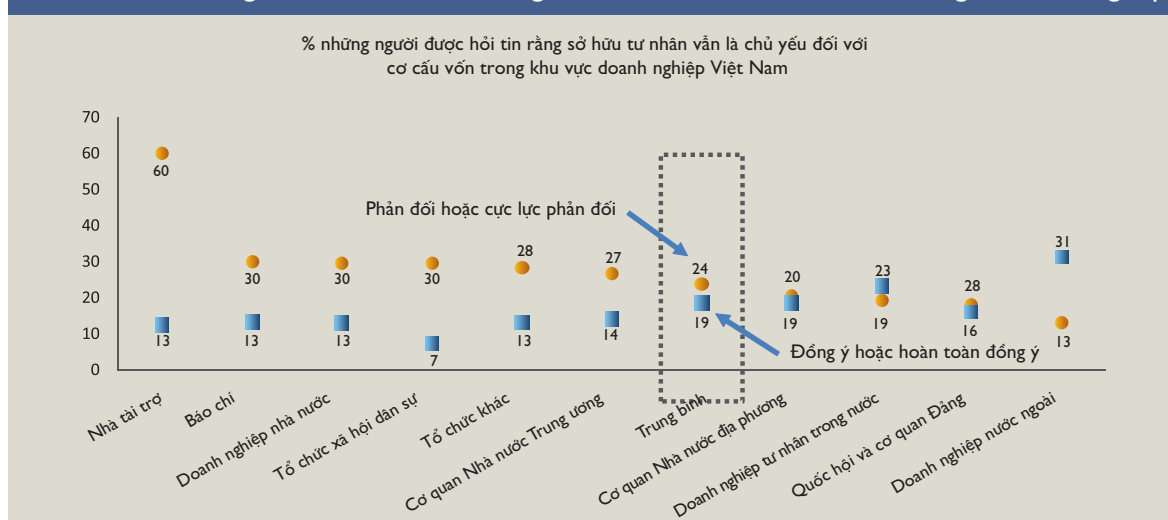
²⁷ Ngày càng có nhiều dấu hiệu về sự sụt giảm tài chính lành mạnh của các Doanh nghiệp Nhà nước. Vinashin đã đi từ chỗ không trả được nợ nước ngoài của mình đến chỗ phải cơ cấu lại nợ bằng nội tệ. EVN đã thua lỗ trong ba năm liên tiếp và có nợ tích lũy đáng kể so với một số Doanh nghiệp Nhà nước khác. Gần đây vài Doanh nghiệp Nhà nước trong lĩnh vực xi măng không thanh toán được các khoản vay ngân hàng, buộc Chính phủ giải cứu. Một nghiên cứu gần đây của Đảng Cộng sản cho thấy rằng tổng số lỗ của Doanh nghiệp Nhà nước đã tăng lên nhanh chóng trong những năm gần đây, kêu gọi Chính phủ phải lưu ý khẩn cấp.

²⁸ Điều lạ là tỷ lệ phần trăm lớn nhất trong số người được khảo sát trả lời thích sở hữu nhà nước hơn tư nhân trong kinh doanh lại đang làm trong các doanh nghiệp trong nước tư nhân trong nước. Xem chi tiết kết quả và giải thích trong CAMS 2011.

Hình 2.12 Đa đa số người được khảo sát trả lời cho rằng sở hữu tư nhân hiệu quả hơn sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp



Hình 2.13 Nhiều người được khảo sát tin rằng tư nhân vẫn là chủ sở hữu chính trong các doanh nghiệp



Nguồn: CAMS 2011.

22. Mặc dù quá trình cổ phần hóa đã diễn ra trong hai mươi năm qua, nhận thức chung của người dân là sở hữu nhà nước vẫn là loại hình sở hữu chi phối trong khu vực doanh nghiệp. Phần II đã thảo luận về tầm quan trọng của các DNNN trong khu vực doanh nghiệp đang giảm đi. Tuy nhiên, theo khảo sát của báo cáo này, gần 24% phản đối hoặc hoàn toàn phản đối rằng sở hữu tư nhân vẫn là loại hình sở hữu chi phối trong khu vực doanh nghiệp, trong khi chỉ có 19% đồng ý hoặc hoàn toàn đồng ý với nhận xét này (Hình 2.13). Tuy nhiên, quan điểm của những người được khảo sát về vấn đề

này rất đa dạng; số người được khảo sát làm việc trong Quốc Hội, Đảng cộng sản Việt Nam (ĐCSVN) và cơ quan Nhà nước địa phương đồng ý rằng sở hữu nhà nước là loại hình sở hữu chi phối lại ít hơn so với số người trả lời như vậy ở các cơ quan tài trợ, các tổ chức xã hội dân sự, và cơ quan Nhà nước trung ương. Dường như những người làm việc cho Nhà nước cảm thấy rằng Nhà nước đã rút bớt đáng kể quyền sở hữu trong thời gian qua, trong khi những người làm việc cho các khu vực ngoài quốc doanh cảm thấy là chưa đủ và cần chuyển quyền sở hữu cho khu vực tư nhân nhiều hơn nữa.

23. Cải cách DNNN ở Việt Nam có thể được xem là sự kết hợp đồng thời của việc đưa vào những nhân tố đổi mới đồng thời duy trì một số nhân tố cũ. Phương thức đổi mới đã được áp dụng cho các DNNN vừa và nhỏ thông qua việc giải thể hay sát nhập với những doanh nghiệp khác nếu “các doanh nghiệp đó không hiệu quả hoặc thiếu vốn hay kỹ thuật hoặc không có đủ cầu cho sản phẩm đầu ra của doanh nghiệp” (Vũ 2002, 7). Kết quả số lượng DNNN có 100% vốn nhà nước đã giảm từ 12.000 năm 1991 xuống còn 1.200 năm 2010 (và 3.400 DNNN có 51% vốn sở hữu). Tuy nhiên, cùng lúc đó, duy trì (và mở rộng) là phương thức được ưa chuộng hơn đối với các DNNN lớn tạo thành cốt lõi của khu vực kinh tế Nhà nước – lực lượng chủ đạo của nền kinh tế. Thực tế, bản thân các Nghị quyết của Đại hội Đảng và Ban chấp hành Trung ương Đảng cũng cho thấy rằng, Đảng đã có lập trường dứt khoát về việc thành lập các tập đoàn kinh tế lớn ngay từ những năm 1990.

24. Nhiều người cho rằng có sự mâu thuẫn trong việc tồn tại một khu vực kinh tế nhà nước lớn ở trong một nền kinh tế thị trường, nhưng ở Việt Nam hai mục tiêu này đã được coi là tương hợp với nhau.²⁹

Từ đầu thập niên 90, cùng với việc phát triển nền kinh tế nhiều thành phần và chuyển dịch sang nền kinh tế thị trường, các Nghị quyết của Đại hội Đảng luôn nhấn mạnh vai trò chủ đạo của khu vực kinh tế nhà nước (xem Bảng 2.2). Năm 1991, Đại hội Đảng lần thứ VII đã yêu cầu sắp xếp lại các liên hiệp xí nghiệp và tổng công ty (TCT) phù hợp với nền kinh tế định hướng thị trường và xây dựng một số liên hiệp xí nghiệp lớn để có đủ uy tín và tính cạnh tranh trên thị trường nước ngoài³⁰. Năm 1996, Đại hội Đảng lần thứ VIII đưa ra chỉ thị rõ ràng phải tập trung các nguồn lực phát triển của Nhà nước vào các ngành thiết yếu, chẳng hạn như cơ sở hạ tầng và kinh tế; hệ thống tài chính, ngân hàng và bảo hiểm; cơ sở dịch vụ và sản xuất kinh doanh quan trọng; và các doanh nghiệp trong lĩnh vực quốc phòng và an ninh. Năm 2001, các nghị quyết của Đại hội Đảng lần thứ XI và phiên họp toàn thể thứ 3 của Ban chấp hành Trung ương Đảng đã đưa ra các chỉ thị thành lập các TĐKTNN, thông qua lựa chọn một số tổng công ty đủ mạnh để đóng vai trò mang tính xúc tác cao hơn.

Bảng 2.1 Khung thời gian của các tuyên bố chính thức và quyết định mang tính then chốt về DNNN

1991: Đại hội Đảng lần thứ VII	<ul style="list-style-type: none"> “... sắp xếp lại các nhóm doanh nghiệp phù hợp với yêu cầu sản xuất và kinh doanh của cơ chế thị trường mới... để xây dựng một số công ty và xí nghiệp lớn có đủ uy tín và tính cạnh tranh trong kinh tế đối ngoại.”
1994: Quyết định 91 và 94 của Thủ tướng	<ul style="list-style-type: none"> 18 Tổng Công ty, gọi là các Tổng công ty 91 đã được thành lập Hướng tới giảm đi “quyên lực của các cơ quan ngành dọc trong việc can thiệp vào quản lý kinh doanh và thu lợi nhuận và lợi tức cho thuê của các DNNN.”
1996: Đại hội Đảng lần thứ VIII	<ul style="list-style-type: none"> “Tổng kết mô hình Tổng công ty Nhà nước, qua đó, xây dựng phương pháp để phát triển các Tổng công ty thành những tập đoàn kinh tế mạnh có hiệu quả cao, tính cạnh tranh cao, và đóng vai trò xương sống của nền kinh tế quốc dân...”

²⁹ Quan điểm này có lẽ được nêu ra bởi nhà hoạch định chính sách cấp cao từng có nhận xét rằng “Cơ phần hóa DNNN thúc đẩy khu vực Nhà nước phát triển mạnh hơn.”

³⁰ Liên hiệp xí nghiệp là tập hợp các DNNN hoạt động trong cùng lĩnh vực sản xuất kinh doanh thành một nhóm lớn hơn có tư cách pháp lý (không giống như TĐKTNN) và được điều hành bởi các DN thành viên.

<p>2001: Phiên họp toàn thể lần thứ 3 của BCHTW Đảng (ĐH Đảng lần thứ IX)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • "... thành lập một số tập đoàn kinh tế mạnh gồm các Tổng công ty Nhà nước và các thành phần kinh tế khác, đưa vào mô hình đa ngành, trong đó một ngành kinh doanh chính được xác định để chuyên môn hóa, và tập đoàn đóng vai trò chủ lực trong nền kinh tế quốc dân, nắm giữ vốn quy mô lớn...thành lập, trên cơ sở thí điểm một số tập đoàn kinh tế trong một số ngành, sẽ có lợi thế đáng kể, và có năng lực phát triển để cạnh tranh và hợp tác quốc tế..."
<p>2005-10: Thành lập các tập đoàn KTNN thí điểm</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2005: Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam, Than và Khoáng sản Quốc gia Việt Nam, Dệt may Quốc Gia Việt Nam • 2006: Tập đoàn Dầu khí Việt Nam, Điện lực Việt Nam, Đóng tàu Việt Nam, Cao su Việt Nam • 2007: Bảo Việt • 2009: Hóa chất Việt Nam, Xây dựng Công nghiệp • 2010: Nhà ở và Phát triển Đô thị Việt Nam

Sources: CIEM (2011a)

25. Quyết định thành lập các TĐKTNN của Chính phủ dường như đã khá vội vã khi mong muốn đạt được năng lực cạnh tranh cao trong xu thế toàn cầu hóa ngày càng tăng. Khi Việt Nam chuẩn bị gia nhập Tổ chức Thương mại Thế Giới, các quan chức nhận thấy hầu hết các công ty trong nước, kể cả các Tổng Công ty, quá yếu để chống chọi với sự cạnh tranh từ các nhà đầu tư nước ngoài. Vì thế, Chính phủ đã dứt khoát thành lập các TĐKTNN và cung cấp cho những tập đoàn này các đặc quyền và quyền tự quản để cạnh tranh với các doanh nghiệp nước ngoài trên cơ sở bình đẳng. Hành động này được củng cố thêm bởi ý tưởng rằng với chính sách công nghiệp được điều chỉnh trong đó TĐKTNN đóng vai trò xúc tác, Việt Nam có thể chuyển mình thành một đất nước hiện đại và thịnh vượng. Giống như Hàn Quốc, Singapore và Đài Loan, để Việt Nam có thể bắt kịp và có sức cạnh tranh, Việt Nam cần phát triển các ngành chiến lược – xi măng, dầu, điện, thép, viễn thông v.v - và điều này chỉ có thể thực hiện bởi các tập đoàn kinh doanh lớn có đủ nguồn lực, vốn và năng lực kỹ thuật dưới sự kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước, khi mà khu vực kinh tế tư nhân chưa đủ mạnh.

26. Sự tồn tại của các TĐKTNN cũng đã được biện luận như một công cụ điều chỉnh kinh tế vĩ mô và thực hiện các chức năng xã hội. Trong các giai đoạn lạm phát cao, Nhà nước đã kiểm soát giá hàng hóa và dịch vụ của các TĐKTNN – chẳng hạn như Điện lực Việt Nam (điện), Dầu khí Việt Nam (sản phẩm dầu mỏ), và VINACOMIN (than) – và chỉ đạo các TĐKTNN giảm đầu tư để kiềm chế dư cầu.³¹ Điều lệ của tất cả các công ty mẹ trong các TĐKTNN đưa ra một số các nghĩa vụ phúc lợi

và xã hội được Nhà nước phân công. Ví dụ, Tập đoàn Bưu chính và Viễn thông Việt Nam có trách nhiệm cung cấp dịch vụ điện thoại và Internet đến các vùng sâu, vùng xa, qua đó tạo điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và của cả nước (VNPT 2010). Tương tự, Nghị định số 101/2009/NĐ-CP đã đặt ra nhiều mục tiêu phát triển cho các TĐKTNN, bao gồm đưa các công nghệ mới và tiên tiến vào Việt Nam và tạo điều kiện phát triển cho các ngành và lĩnh vực khác.



MƯỜI LÝ DO CẦN TÁI CƠ CẤU³²

27. Như đã trình bày ở trên, thay vì là lực lượng chủ đạo đối với nền kinh tế, các DNNN đã vật lộn để bắt kịp với các doanh nghiệp tư nhân trong nước và các doanh nghiệp nước ngoài. Trong một vài tháng qua, số DNNN gặp khó khăn về tài chính lại tăng lên³³. Việc tái cơ cấu hiện nay là cần thiết và nhận được sự đồng thuận ngày càng cao. Nhưng vẫn có những quan điểm khác biệt về tính chất cũng như phạm

31 Xem Nghị Quyết số 11/NQ-CP ngày 24/02/2011 và Nghị quyết số 08/2008/NQ-CP ngày 31/3/2008.

32 Thuật ngữ "tái cơ cấu" có một ý nghĩa rất cụ thể, không nhất thiết phải bao gồm cổ phần hóa, thoái vốn và tư nhân hóa. Tuy nhiên, tại Việt Nam, trong các cuộc tranh luận đang diễn ra hiện nay, thuật ngữ này đã được ngày càng được sử dụng rộng rãi hơn để ngụ ý "cải cách DNNN". Vì vậy chúng tôi cũng sử dụng từ "tái cơ cấu" theo nghĩa rộng để hàm ý tất cả các hình thức cải cách Doanh nghiệp Nhà nước.

33 Xem ghi chú số 8

vi tái cơ cấu³⁴. Nhiều người tin rằng chỉ cần tái cơ cấu nhỏ (chẳng hạn như rút bớt chi tiêu vốn) là đủ để khôi phục sức khỏe cho các DNNN và những DN này có thể trở lại vai trò dẫn dắt nền kinh tế. Những người khác lại cho rằng tái cơ cấu triệt để, kể cả việc cổ phần hóa các TĐKTNN, là mối quan tâm dài hạn của Quốc gia. Nếu những hạn chế còn

tồn tại dẫn đến sự sụp đổ của Vinashin phản ánh một vài vấn đề chung ảnh hưởng đến khu vực nhà nước, thì các DNNN đang phải đối mặt với những thách thức nghiêm trọng mà chỉ có thể được giải quyết bằng một chương trình cải cách tổng thể (xem Hộp 2.2). 10 lý do tại sao tái cơ cấu DNNN là cấp thiết được trình bày dưới đây.

Hộp 2.2 Sự phát triển và sụp đổ của Tập đoàn công nghiệp đóng tàu Vinashin

Cho đến gần đây, Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam (Vinashin) là một trong những TĐKTNN lớn nhất tại Việt Nam với hơn 160 công ty con, trong đó có 39 nhà máy đóng tàu thực hiện đóng tàu, sửa chữa tàu biển, vận chuyển, ngành công nghiệp nặng và dịch vụ khác. Tập đoàn này chiếm khoảng 70% đến 80% công suất đóng tàu thủy trong nước và đã có gần 70.000 nhân viên. Theo một báo cáo của Văn phòng Chính phủ, công ty mẹ của Vinashin đã tăng trưởng 35-40%/năm trong thời gian 1997-2007 và liên tục báo cáo tình hình lợi nhuận cao. Báo cáo chỉ ra rằng tổng doanh thu của Vinashin là gần 1,5 tỷ USD trong năm 2008.

Theo các báo cáo từ năm 2006 đến năm 2010, Vinashin đã ký 85 hợp đồng trị giá 2,84 tỷ USD, nhưng chỉ hoàn thành 15 hợp đồng trong số đó. Vinashin đã rơi vào khó khăn tài chính trong năm 2008 khi một số khách hàng hủy bỏ đơn đặt hàng của họ sau cuộc khủng hoảng tài chính và kinh tế toàn cầu. Các hợp đồng bị dừng chiếm khoảng một nửa trong số các khoản nợ, lãi và tiền phạt càng làm gia tăng vấn đề. Chỉ đến giữa năm 2010, mức độ trầm trọng của vấn đề trở nên rõ ràng khi hơn 5.000 công nhân của Vinashin bị mất việc làm và công ty không thể trả 12 triệu USD tiền lương, và bảo hiểm xã hội. Tổng số nợ Vinashin đã được báo cáo là 4,4 tỷ USD trong tháng 7 năm 2010, gấp 3 lần doanh thu hàng năm và gấp 10 lần vốn chủ sở hữu của tập đoàn.

Theo báo cáo của Ủy ban Thanh tra Chính phủ (UBTTCP) được trình Quốc hội vào tháng 7 năm 2010, các vấn đề của Vinashin có thể được bắt nguồn từ các yếu tố sau: (a) vi phạm quy định về xây dựng dự án, phê duyệt và đấu thầu, và phát sinh nợ rất lớn; (b) làm sai lệch báo cáo tài chính, (c) thành lập đến 200 công ty con, và mở rộng bên ngoài phạm vi hoạt động kinh doanh chủ yếu của doanh nghiệp (như chứng khoán, bất động sản, và du lịch), (d) Chủ tịch Tập đoàn có hành vi vi phạm nghiêm trọng và vi phạm quy định về huy động, quản lý và sử dụng vốn Nhà nước. Quản trị doanh nghiệp yếu (bao gồm cả kiểm soát nội bộ không hiệu quả, thiếu minh bạch và công khai, không có kiểm toán độc lập bên ngoài), thiếu giám sát và theo dõi hiệu quả, trách nhiệm giải trình hạn chế và ban lãnh đạo cấp cao có quyền quá lớn trong việc vận hành và mở rộng kinh doanh mà không có trách nhiệm giải trình rõ ràng là những yếu tố quan trọng dẫn đến sự sụp đổ của Vinashin.

Ngày hôm sau khi báo cáo UBTTCP đã được trình lên Quốc hội, Chủ tịch Vinashin bị đình chỉ và bị giam giữ do sai phạm trong quản lý. Sau đó, vài quan chức cấp cao của Vinashin cũng bị bắt. Một Ban Chỉ đạo (BCĐ), dưới sự chủ trì của Phó Thủ tướng Chính phủ, đã được thành lập để tái cơ cấu Vinashin. Ban Chỉ đạo đã yêu cầu Vinashin bán hoặc chuyển nhượng cổ phần trong các doanh nghiệp không chủ yếu cho các DNNN khác như Petro Việt Nam. Chính phủ nói sẽ không có ý định thực hiện bất kỳ nghĩa vụ trả nợ cho các chủ nợ thay cho Vinashin, mặc dù sẽ giúp đỡ Vinashin phục hồi và lấy lại khả năng tài chính. Sau đó, KPMG, công ty kiểm toán của Vinashin, được bổ nhiệm làm cố vấn tái cơ cấu. Mặc dù hơn 18 tháng đã trôi qua kể từ khi vấn đề đầu tiên của Vinashin được đưa ra công khai, kế hoạch tái cơ cấu của Vinashin vẫn còn rất sơ bộ và không chắc chắn trong tương lai.

Nguồn: Các bài báo, gặp gỡ với cán bộ của Vinashin

34 Một trong những người nhận xét của báo cáo này - một học giả trong nước - cho biết trong ý kiến bằng văn bản của mình cho rằng "hiện nay, có một sự đồng thuận cho rằng nhất thiết phải cơ cấu lại Doanh nghiệp Nhà nước bao gồm cả Tập đoàn Kinh tế Nhà nước".

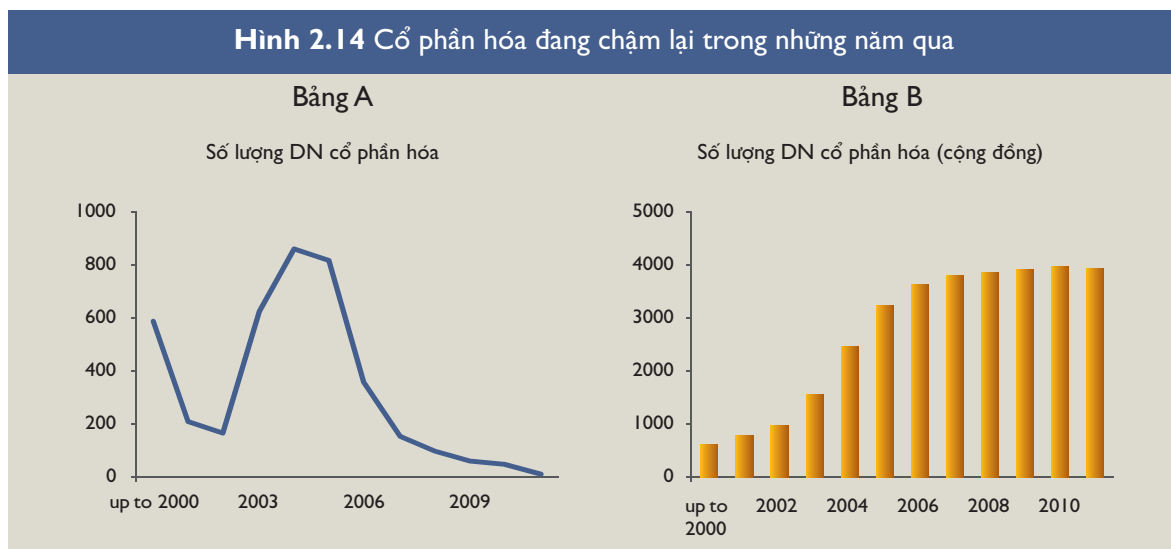
(i) Các DNNN kém hiệu quả hơn các doanh nghiệp ngoài quốc doanh và các doanh nghiệp nước ngoài. Bằng chứng nêu ở mục II.B cho thấy các DNNN là đối tượng sử dụng đầu vào kém hiệu quả, chẳng hạn như đất đai, lao động, tín dụng ngân hàng và các tài sản cố định khác khi so với các doanh nghiệp ngoài quốc doanh và nước ngoài. Điều này làm phát sinh một chi phí kinh tế đáng kể. Ví dụ, trong thập kỷ vừa qua, nếu giả sử hiệu quả sử dụng vốn của các DNNN tăng bằng tốc độ của các doanh nghiệp nước ngoài, các doanh nghiệp khác thuộc loại hình tương tự, tổng dư nợ tín dụng ngân hàng của Việt Nam vào cuối năm 2010 sẽ là 102% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) chứ không phải 125% - có nghĩa là tỷ lệ tăng trưởng tín dụng sẽ tăng thấp hơn trong các năm vừa qua. Tương tự, việc các DNNN sử dụng đất đai vì mục đích kinh tế nhiều hơn lẽ ra đã có thể tăng đáng kể lợi ích của đất đai và giữ giá bất động sản ở mức phải chăng hơn cho các thành phần khác của nền kinh tế. Việt Nam, một nước nghèo so với thế giới, cần sử dụng có hiệu quả các nguồn lực quý giá của mình như đất đai và tín dụng.

(ii) Cổ phần hóa là tốt đối với các DNNN. Các nghiên cứu cho thấy hiệu quả các DNNN thay đổi tích cực sau cổ phần hóa. Tiến độ cổ phần hóa trước đây rất chậm chạp. Cho tới năm 1997, mới chỉ có 17 DNNN được cổ phần hóa, chủ yếu thông qua bán cổ phiếu với giá chiết khấu rất cao cho người lao động và lãnh đạo trong các DNNN nhỏ. Tuy nhiên, quá trình cổ phần hóa đã tăng tốc từ sau năm 2000, với một loạt các biện pháp pháp lý và hành chính bao gồm kế hoạch cải cách DNNN 5 năm được thông qua năm 2001. Kết quả là, số lượng

doanh nghiệp được cổ phần hóa tăng lên đáng kể - 856 DN năm 2003 và 813 DN năm 2004 (Bảng A, Hình 2.14). Hai nghiên cứu cho thấy các chỉ số, như doanh thu, lợi nhuận, giá trị gia tăng và thu nhập của người lao động tăng nhanh chóng sau cổ phần hóa (CIEM 2002, 2005). Nghiên cứu năm 2002 cũng lập luận rằng “nếu toàn bộ thành phần DNNN được cải cách và tăng trưởng như các doanh nghiệp cổ phần hóa, tỷ lệ tăng trưởng của Việt Nam có thể cao hơn 0,6–0,7% điểm so với năm ngoài. Và nếu tốc độ tăng trưởng này có thể được duy trì trong 11 năm, thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam sẽ tăng gấp đôi.” Tương tự, quá trình thoái vốn sau khi có một số vấn đề ban đầu đã cho thấy những kết quả đáng khích lệ (xem Hộp 2.3).

(iii) Xem xét lại chính sách công nghiệp. Trong khi chính sách công nghiệp có thể là công cụ rất tiềm năng để phát triển nền kinh tế, thực hiện một chính sách công nghiệp không nhất thiết đồng nghĩa với việc phải sử dụng công cụ ĐKTNN. Thực tế, nó đòi hỏi cần có một tập hợp các chính sách khác hơn là việc đơn giản chỉ gom các công ty lại dưới hình thức một tổ chức. Keiretsus của Nhật Bản và các Chaebol của Hàn Quốc mà Việt Nam đang cố gắng học tập là những tổ chức tư nhân với thành công phần lớn nhờ vào kết quả của các hoạt động kinh doanh chứ không phải là biện pháp hành chính, có tính định hướng theo thị trường quốc tế, và quan trọng nhất là có chức năng hoạt động trong các thời điểm khác nhau. Hơn nữa, chính sách công nghiệp mất đi tính thích đáng khi các ĐKTNN được yêu cầu tích lũy ngày càng nhiều các doanh nghiệp trực thuộc và tổ chức tài chính không liên quan.

Hình 2.14 Cổ phần hóa đang chậm lại trong những năm qua



Nguồn: Vụ Cải cách và Phát triển Doanh nghiệp, Văn phòng Chính phủ Việt Nam.

Hộp 2.3 Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC)

Chính thức thành lập vào tháng 8 năm 2006 như là một công ty 100% vốn nhà nước, hoạt động vì lợi nhuận, SCIC có nhiệm vụ nắm phần vốn nhà nước trong các công ty đã cổ phần hóa từ các Bộ, ngành và chính quyền địa phương, có chức năng như một nhà đầu tư của Chính phủ phụ trách vốn nhà nước, và thoái vốn hoàn toàn tại các Doanh nghiệp Nhà nước không có tính chiến lược. SCIC cũng đầu tư vào các dự án ngoài danh mục đầu tư, mua cổ phần và trái phiếu doanh nghiệp, và quản lý quỹ tiền thu từ các doanh nghiệp bị thoái vốn theo hướng dẫn của Thủ tướng Chính phủ.

Sau năm năm hoạt động, SCIC đã nắm giữ cổ phần nhà nước tại 933 doanh nghiệp cổ phần hoá với giá trị sổ sách là 7.400 tỷ đồng, chiếm 30% Doanh nghiệp Nhà nước nhưng chỉ có 1,2% giá trị vốn nhà nước trong nền kinh tế. Trong số này, 466 đã được thoái vốn, và danh mục đầu tư hiện tại SCIC bao gồm 461 công ty, hầu hết trong số đó là dự kiến sẽ được bán trong vài năm tới. SCIC dự định chỉ giữ một số lượng nhỏ của các công ty thuộc nhóm "đầu tư chiến lược."

Hiệu quả hoạt động của SCIC rất hạn chế bởi thiếu các tiêu chí rõ ràng để bàn giao cổ phần nhà nước trong các doanh nghiệp lớn (ví dụ, các Tổng Công ty), mà phải thực hiện trên cơ sở từng trường hợp một theo quyết định của Văn phòng của Thủ tướng Chính phủ, và một khuôn khổ quy định quản lý tài chính không đầy đủ cho SCIC. Để tăng cường SCIC, Bộ Chính trị dường như đã quyết định đến năm 2015, SCIC sẽ tiếp quản cổ phần nhà nước của các Tổng Công ty đã được cổ phần hoá, và đến năm 2020 tiếp quản tại các TĐKTNN đã được cổ phần hoá. Dự kiến là đến lúc đó, sẽ chỉ có SCIC quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp cổ phần hoá.

(iv) Quá lớn nên không thể thất bại, quá lớn nên không cứu nổi. Quy mô tăng chưa từng có của các TĐKTNN và việc nắm giữ vốn điều lệ chông chéo phức tạp giữa và trong các doanh nghiệp khiến Nhà nước khó khăn trong việc đánh giá các rủi ro có hữu liên quan đến các hoạt động và các khoản nợ tùy thuộc phát sinh từ đó³⁵. Rủi ro tài chính của các DNNN có thể dễ dàng lan rộng ra nền kinh tế, căn cứ vào các mối liên kết mạnh mẽ giữa các DN với một số NHCP (xem thảo luận ở mục III.A). Đồng thời, tổng nợ phải trả của các DNNN vượt quá cả nợ chính phủ, như vậy đặt ra một rủi ro tài chính khổng lồ đối với Nhà nước. Vì vậy, một mặt các TĐKTNN đã trở nên quá lớn để thất bại, mặt khác, hiện giờ các tập đoàn cũng quá lớn đến mức không thể cứu nổi. Điều này đặt ra một rủi ro khá lớn lên nền kinh tế vĩ mô lẫn tính ổn định tài chính của quốc gia và đặt ra một gánh nặng bất ngờ lên những người nộp thuế trong tương lai.

(v) Vai trò của Nhà nước đang thay đổi trong nền kinh tế. Sự tham gia của Nhà nước vào sản xuất hàng hóa và dịch vụ thường được lập luận trên ba cơ sở: (a) thất bại của thị trường, tức là, thị trường không thể cung cấp hàng hóa hay dịch vụ hiệu quả nhất cho xã hội vì tỷ lệ

hoàn vốn tư nhân thấp hơn tỷ lệ hoàn vốn xã hội³⁶; (b) thành phần tư nhân kém phát triển và thiếu vốn hay kỹ năng để cung cấp hàng hóa hay dịch vụ nhất định³⁷; và (c) trong các giai đoạn khủng hoảng kinh tế hay tài chính chưa từng có xảy ra, Chính phủ đôi khi buộc phải tạm thời cứu trợ các doanh nghiệp không có khả năng thanh toán hay thanh lý vì lợi ích quốc gia. Trong trường hợp Việt Nam, như nội dung mục II đã nêu, các DNNN sản xuất các hàng hóa như bia, sữa, đường, sản phẩm dệt và cung cấp các dịch vụ như doanh nghiệp môi giới, khách sạn, công ty bất động sản, hiện đang cạnh tranh trực tiếp với các công ty sở hữu tư nhân. Không có nhiều lý lẽ để chứng minh tính xác đáng cho việc Nhà nước vẫn tham gia vào những lĩnh vực này, đặc biệt khi Nhà nước không có khả năng giám sát hoạt động của DNNN và cải thiện quản trị doanh nghiệp.

35 Hiện nay tổng nợ của các DNNN đã vượt xa tổng nợ của Chính phủ Việt Nam

36 Đầu tư vào giáo dục phổ thông, nghiên cứu vũ trụ, phát triển công nghệ xanh là một vài ví dụ trong số các hoạt động có tỷ lệ sinh lời tư nhân thấp hơn tỷ lệ sinh lời xã hội, đòi hỏi phải có sự tham gia của Chính phủ.

37 Khu vực tư nhân tại Việt Nam còn khá mới mẻ, với năng lực và vốn hạn chế. Vì vậy, có thể không có khả năng thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng có đòi hỏi khắt khe như các đập thủy điện lớn, vận hành đường sắt. Đây là cơ sở cho sự tham gia của Chính phủ trong giai đoạn đầu

(vi) Một sân chơi không bình đẳng. Các DNNN có xu hướng được ưu đãi hơn trong tín dụng ngân hàng, hợp đồng mua sắm, nghiên cứu và triển khai so với các doanh nghiệp tư nhân. Ví dụ, Chính phủ đã cho vay lại gần 2 tỉ USD lấy từ phát hành trái phiếu quốc tế và nguồn hỗ trợ phát triển nước ngoài (ODA) cho các DNNN trong năm 2010. Nghiên cứu và phân tích thực hiện bởi hơn 300 viện nghiên cứu thuộc các Bộ chủ quản được các DNNN đặc quyền sử dụng. Nhiều người còn phê phán các TĐKTNN gây ảnh hưởng và can thiệp đến các quyết sách của Chính phủ. Không giống thành phần kinh tế tư nhân, DNNN có giới hạn ngân sách mềm, nghĩa là Nhà nước cứu trợ các DN này khi DN gặp căng thẳng về tài chính. Trong những tình huống như vậy, DNNN, mặc dù hoạt động kém hiệu quả, có thể đánh bại và lấn át thành phần tư nhân (USAID 2010). Vì chưa hề có nước nào trở thành quốc gia hiện đại, công nghiệp hóa mà thành phần kinh tế tư nhân không đóng vai trò chủ đạo, nên mục tiêu dài hạn của Việt Nam đặt ra tốt nhất là tạo ra sân chơi bình đẳng cho cả DNNN lẫn doanh nghiệp tư nhân.

(vii) Chậm áp dụng quản trị doanh nghiệp hiện đại và thiếu tính minh bạch. Các DNNN Việt Nam không thể là lực lượng dẫn dắt nền công nghiệp vì những DN này không áp dụng các quy tắc quản trị doanh nghiệp lành mạnh. TĐKTNN và DNNN được quản lý theo Luật Doanh nghiệp 2005 nhưng đối với nhiều cơ sở, tái đăng ký hành chính loại hình doanh nghiệp vẫn cần phải gắn liền với việc tuân thủ những quy định của pháp luật, bao gồm quy định về bộ máy quản trị doanh nghiệp bắt buộc (ví dụ, Ban Kiểm soát và Hội đồng Quản trị), tăng cường tính minh bạch (ví dụ như kịp thời công bố thông tin sản xuất kinh doanh và tài chính, bao gồm cơ cấu sở hữu, báo cáo tài chính, báo cáo kiểm toán) và chính sách bảo vệ cổ đông thiểu số.

(viii) Khuôn khổ pháp lý yếu kém và không đầy đủ. Khuôn khổ pháp lý ban đầu để thành lập và xác định hoạt động các TĐKTNN bắt đầu từ Điều 149 Luật Doanh nghiệp 2005. Những hướng dẫn chi tiết về thực hiện luật này được đưa ra trong Nghị định số 139/2007/NĐ-CP được thông qua gần 2 năm sau khi thí điểm thành lập TĐKTNN đầu tiên; và Nghị định số 102/2010/NĐ-CP, ký gần 5 năm sau khi thí điểm thành lập TĐKTNN đầu tiên. Tuy nhiên, khuôn khổ pháp lý do 3 văn bản này đưa ra lại không đầy đủ. Nghị định 139 định nghĩa các TĐKTNN có "quy mô lớn" chứ không định nghĩa thế nào

là lớn. Tương tự, Nghị định 102 nói rằng các TĐKTNN sẽ có một mô hình "công ty mẹ - công ty con" nhưng theo định nghĩa đó, nhiều DNNN khác, chứ không phải chỉ 12 tập đoàn đã thành lập cho đến nay, cũng có thể được xếp loại là TĐKTNN. Bắt đầu từ 1/7/2010, tất cả các TĐKTNN đã được đăng ký là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (trừ Bảo Việt) và phải hoạt động theo Luật Doanh nghiệp 2005. Dù vậy, còn nhiều nhập nhằng trong việc giải thích nhiều điều khoản trong Luật Doanh nghiệp cũng như khả năng áp dụng đối với các DNNN.

(ix) Thiếu tầm nhìn và tính rõ ràng về vai trò của các DNNN. Các Doanh nghiệp Nhà nước thường được coi là có nhiều mục tiêu, nhiệm vụ và đóng vai trò là: (a) một công cụ của chính sách công nghiệp; (b) một công cụ để điều tiết và ổn định kinh tế vĩ mô; (c) một công cụ để đáp ứng các mục tiêu xã hội của Chính phủ; (d) một nguồn để cạnh tranh với doanh nghiệp nước ngoài, và cuối cùng (e) là nền tảng của cơ chế kinh tế của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, trong thực tế, TĐKTNN và TCT không có một tầm nhìn rõ ràng, và không xác định nhiệm vụ phù hợp với các mục tiêu phát triển của đất nước. Các tổ chức này được kỳ vọng sẽ thực hiện các chức năng xã hội, nhưng lại không thể hiện trách nhiệm xã hội và giá trị của mình trong chiến lược kinh doanh và hoạt động. Họ được yêu cầu đóng vai trò là một công cụ để ổn định kinh tế vĩ mô, nhưng lại là một trong những yếu tố đã góp phần vào sự bất ổn định kinh tế vĩ mô trong những năm gần đây. Họ được yêu cầu phải tập trung vào giải quyết các vấn đề chiến lược phát triển, nhưng lại có xu hướng theo đuổi những lợi ích ngắn hạn, tìm kiếm lợi nhuận tài chính và tiền cho thuê nếu có thể.

(x) Chính phủ có thể dùng cải cách DNNN làm đòn bẩy để phát triển khu vực tư nhân. Nếu Chính phủ cam kết tăng trưởng khu vực tư nhân, khi đó danh mục đầu tư của các Doanh nghiệp Nhà nước có thể được sử dụng như một công cụ mạnh mẽ để hỗ trợ chính sách này. Cải cách Doanh nghiệp Nhà nước tạo ra cả thị trường và cơ hội đầu tư cho khu vực tư nhân. Khi các Doanh nghiệp Nhà nước cạnh tranh với khu vực tư nhân bị thoái vốn, điều này thường dẫn đến một sân chơi cạnh tranh hơn. Khi tư nhân hóa hoàn toàn không khả thi hoặc không mong muốn, việc đưa các hợp đồng dịch vụ của DNNN cho khu vực tư nhân có thể cho phép các doanh nghiệp trong nước nhỏ hơn hoặc tự

minh hoặc liên doanh với đối tác nước ngoài, tham gia dự thầu để thực hiện việc các dịch vụ mới. Tương tự như vậy, cổ phần hóa và quan hệ hợp tác công-tư có thể giúp thúc đẩy thương mại hóa và tăng hiệu quả, miễn là có cách tổ chức quản lý mạnh mẽ, hoàn toàn minh bạch, và có mối quan hệ nối dài với các cổ đông Nhà nước.

28. Tất nhiên có một số lý do phản biện không đồng tình với việc tái cơ cấu triệt để, một trong số đó là các khía cạnh việc làm của việc tái cơ cấu Doanh nghiệp Nhà nước. Trong thời gian đầu những năm 2000 khi Việt Nam cổ phần hóa một số Doanh nghiệp Nhà nước, nền kinh tế đã bùng nổ và các khu vực tư nhân có thể hấp thụ số lao động bị mất việc làm từ khu vực Nhà nước. Với kinh tế hiện nay không chắc chắn và lưới an toàn còn yếu kém tại Việt Nam, có nhiều lý do để theo đuổi chính sách tái cơ cấu mà không dẫn đến sa thải nhân công hàng loạt. Đó là tái cơ cấu có tính chất chu kỳ, nghĩa là thực hiện tái cơ cấu vào thời điểm thuận lợi và ngược lại.

VI CÁC PHƯƠNG ÁN CẢI CÁCH

29. Tái cơ cấu thành công DNNN cần dựa trên việc tìm kiếm giải pháp kỹ thuật phù hợp có thể thúc đẩy dòng thuận về chính trị. Như đã trình bày trong chương I, Việt Nam đã lựa chọn theo cách truyền thống là tiếp cận cải cách từng bước một và từ từ chứ không lựa chọn các giải pháp “bùng nổ lớn - big bang” để giải quyết những vấn đề kinh tế của mình. Cách tiếp cận này cũng áp dụng tương tự khi phải cải cách DNNN, đặc biệt khi xét vị thế ưu tiên đã được giành cho thành phần kinh tế nhà nước trong hiến pháp. Vì thế, sẽ không dễ đạt được sự đồng thuận về các đề xuất mạnh như cổ phần hóa toàn bộ DNNN. Đồng thời, quan điểm chỉ cần rút bớt chi tiêu vốn của DNNN là đủ cũng không phải là một giải pháp. Dưới đây báo cáo trình bày một vài ý tưởng nhằm cố gắng cân bằng giữa nhu cầu bức thiết tái cơ cấu về kinh tế với sự cần thiết duy trì vai trò chủ đạo của Doanh nghiệp Nhà nước về mặt chính trị và xã hội.

30. Chính phủ đã bắt đầu thực hiện sáng kiến bằng cách công bố một số sáng kiến trong những tháng gần đây. Chính phủ đã thành lập một Ban chỉ đạo Tái cơ cấu Doanh nghiệp Nhà nước, đứng đầu là Bộ trưởng Bộ Tài chính (21/11/2011), cải thiện khuôn khổ pháp lý cho cổ phần hóa (Nghị định 59/2011/NĐ-CP, ngày 18 tháng 7 năm 2011) và đang trong quá trình xây dựng một Nghị định tách riêng chức năng quản lý nhà nước với các quyền sở hữu nhà nước³⁸. Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội mới được phê duyệt gần đây và kế hoạch hàng năm đã xác định ba lĩnh vực chính trong cải cách Doanh nghiệp Nhà nước, bao gồm tăng cường quản trị doanh nghiệp, đẩy mạnh cổ phần hóa và phát triển khuôn khổ pháp lý cho các Doanh nghiệp Nhà nước.

31. Mặc dù những sáng kiến ngẫu hứng như vậy rất được hoan nghênh, vẫn cần dựa vào “các nguyên tắc chung” đã được nhất trí để từ đó xây dựng kế hoạch tái cơ cấu. Có 3 vấn đề chính cần có nhất trí trước. Thứ nhất, TĐKTNN có cần đưa vào kế hoạch tái cơ cấu hay không? Theo quan điểm của chúng tôi là cần như vậy, khi xét các TĐKTNN là nguồn gốc của nhiều vấn đề nêu trong mục V, và việc tái cơ cấu đang thực hiện với Vinashin vẫn chưa được thực hiện tốt. Thứ hai, Nhà nước có nên tiếp tục tham gia vào hoạt động kinh doanh trong các ngành không mang tính chiến lược và không mang tính định hướng thương mại hay không? Theo quan điểm của chúng tôi là không nên, khi xét đến việc điều này đang kiềm chế sự trỗi dậy của thành phần kinh tế tư nhân mạnh của Quốc gia (xem Hộp 2.4 về kinh nghiệm của Hàn Quốc). Thứ ba, ai nên chịu trách nhiệm lập kế hoạch tái cơ cấu? Có hai ứng viên cho công việc này: các Bộ chủ quản hoặc một cơ quan độc lập. Chúng tôi tin rằng một cơ quan độc lập có chuyên môn kỹ thuật và có sự ủng hộ mạnh mẽ từ phía Chính phủ, Đảng và Quốc hội sẽ thực hiện nhiệm vụ này tốt hơn.

38 Nghị định 59 đã khắc phục một số quy định cứng nhắc của văn bản trước đó, Nghị định 109/2007, và cho phép linh hoạt hơn trong lựa chọn nhà đầu tư chiến lược, trong việc xác định giá cổ phiếu, và trật tự trong cổ phần hóa và bán cổ phiếu lần đầu cho công chúng (IPO).

Hộp 2.3 Kinh nghiệm của Hàn Quốc về cải cách DNNN

Như nhiều nước đang phát triển khác, các DNNN đã đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế Hàn Quốc, đặc biệt trong mạng lưới các ngành sản xuất và ngân hàng. Nhưng ngay cả một đất nước như Hàn Quốc, với chủ trương cải cách DNNN có thể được miêu tả là “hiệu quả quản lý trước, tư nhân hóa sau” cũng áp dụng một cách tiếp cận cải cách DNNN mạnh mẽ hơn Việt Nam.

Trong những năm đầu, Chính phủ cố gắng cải thiện hiệu quả của các doanh nghiệp công mà vẫn duy trì mức kiểm soát chi phối. Cải cách lớn bắt đầu năm 1983 (khi Hàn Quốc vẫn là một nước thu nhập thấp) với việc thông qua Luật Doanh nghiệp Nhà nước, giảm mạnh việc chỉ bổ nhiệm chính trị ở DNNN, giao cho lãnh đạo quyền tự chủ cao hơn, đưa ra các sáng kiến liên hệ đến một hệ thống đánh giá hiệu quả khắt khe. Với các Bộ chủ quản tham gia vào quản lý ở phạm vi hạn chế, các DNNN đã thành công trong việc đạt được hiệu quả hoạt động cao nhất trong các ngành sản xuất như viễn thông, điện, khí tự nhiên, xây dựng đường cao tốc, thép.

Với tự do hóa ngày càng cao cho nền kinh tế kể từ giữa thập niên 1980, Hàn Quốc bước sang bước tiếp theo và bắt đầu dự thảo một chương trình tư nhân hóa toàn diện. Cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 càng tăng tốc quá trình này. Theo Luật năm 1997 về Nâng cao cơ cấu quản lý và tư nhân hóa các DNNN, chính phủ đã tư nhân hóa toàn bộ các DNNN thương mại như Korea Telecom, POSCO (công ty về sắt thép), Korea Tobacco & Ginseng, và nhiều DNNN khác. Các nghiên cứu cho thấy hầu hết các DNNN tư nhân hóa đều có hiệu quả quản lý nâng cao rõ rệt sau khi tư nhân hóa.

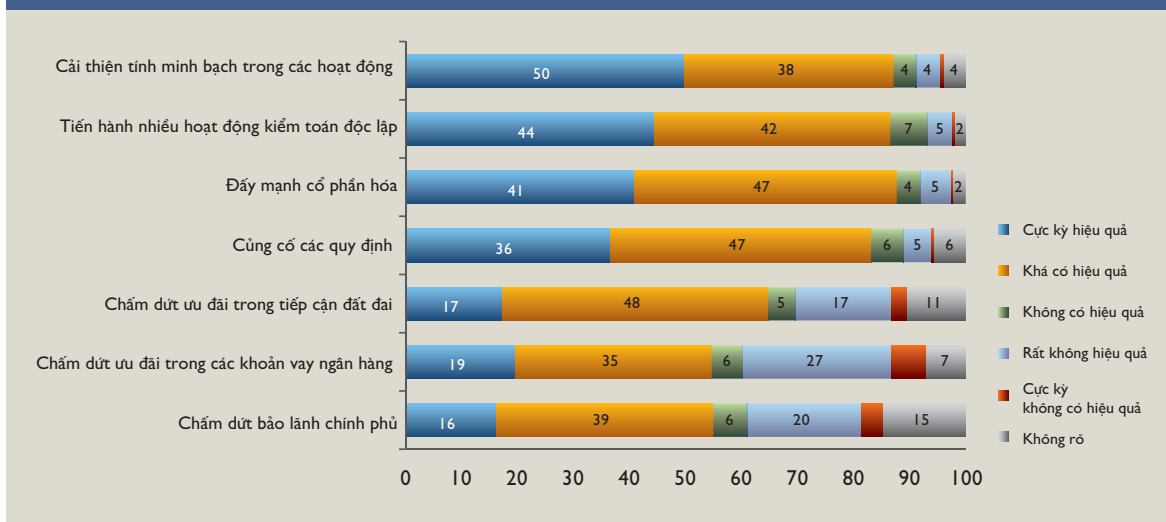
32. Thành lập một Ủy ban tái cơ cấu kinh tế quốc gia có nhiệm vụ lập một lộ trình tái cơ cấu các DNNN có thể là một điểm khởi đầu thuận lợi. Một số gợi ý thành lập một cơ quan tự quản, gọi là Ủy ban Tái cơ cấu Kinh tế Quốc gia (UBTCCKTQG) gồm các chuyên gia kỹ thuật với nhiệm vụ xác định và phân loại DNNN thành 3 nhóm (không quan tâm đến việc DNNN đó là công ty mẹ hay chi nhánh)³⁹: (a) những công ty cần cổ phần hóa ngay, cổ phần nhà nước giảm xuống dưới 51%; (b) những công ty cần tái cơ cấu trước sau đó cổ phần hóa sau, sở hữu nhà nước giữ ở mức 51%; và (c) những DNNN luôn luôn có 100% vốn nhà nước nhưng cần tái cơ cấu và củng cố bộ máy quản lý. Ủy ban Tái cơ cấu Kinh tế Quốc gia cũng có thể được giao nhiệm vụ kiến nghị kế hoạch tiến độ cổ phần hóa, thoái vốn đầu tư, tư nhân hóa, sáp nhập, mua lại công ty, thanh lý, tái cơ cấu các DNNN theo các phân loại nói trên⁴⁰.

33. Tái cơ cấu các DNNN không chỉ là việc đúng đắn cần làm về mặt kỹ thuật, mà còn nhận được ủng hộ mạnh mẽ trong dân chúng. Trong khảo sát của Ngân Hàng thế giới và VCCI về “Thay đổi nhận thức về thị trường và Nhà nước,” những người được khảo sát đã xếp hạng các biện pháp khác nhau nhằm nâng cao hiệu quả của DNNN theo thứ tự từ hiệu quả cao đến rất kém hiệu quả. Trả lời của 967 người được khảo sát được tóm tắt ở Hình 2.15. Biểu đồ cho thấy 88% người trả lời cảm thấy nâng cao tính minh bạch của các DNNN có thể là một công cụ hiệu quả từ cao đến vừa, còn 86% tin rằng cuộc kiểm toán độc lập hơn đối với DNNN sẽ có ích. Dường như giải pháp tăng tốc độ chương trình cổ phần hóa và hoàn thiện khung pháp lý đối với DNNN cũng được ủng hộ mạnh mẽ như vậy. Ngay cả các biện pháp như giảm hỗ trợ tài chính của Nhà nước và chấm dứt đặc quyền về tín dụng và bảo lãnh ngân hàng cho các DNNN cũng được ủng hộ của hơn một nửa số người trả lời. Mặc dù các chính sách kinh tế không phải lúc nào cũng luôn dựa trên cảm tính của dân chúng, nhưng lý luận kinh tế tốt và nền chính trị tốt dường như song hành với nhau.

39 Một ý tưởng như vậy gần đây đã được thảo luận tại Hội nghị do Ủy ban Giám sát tài chính Quốc gia (NFSC) tổ chức vào ngày 17, tháng 10 năm 2011, tại đó một đại biểu Quốc hội đã đề xuất ý tưởng này và nhận được ủng hộ của một số học giả trong nước và các chuyên gia.

40 Ban chỉ đạo Quốc gia về Đổi mới và Phát triển Doanh nghiệp (NSCERD) là cơ quan có nhiệm vụ, quyền hạn tương tự như được dự kiến cho Ủy ban Tái cơ cấu Kinh tế Quốc gia (NERC), nhưng không được hưởng quyền tự chủ như NERC cần có để thành công.

Hình 2.15 Sự ủng hộ mạnh mẽ từ những người được khảo sát đối với nhiều biện pháp tái cơ cấu DNNN



Nguồn: Khảo sát của Ngân hàng thế giới-VCCI cho Báo cáo Phát triển Việt Nam, 2011.

34. Các nỗ lực cải cách DNNN, do đó, cần phải được thực hiện toàn diện hơn. Cho đến nay Chính phủ đã tập trung chủ yếu vào cổ phần hoá. Cổ phần hoá là một bước quan trọng trong quá trình chuyển đổi thành công DNNN và cần phải được bổ sung bằng một loạt các bước khác như xây dựng chiến lược và kế hoạch kinh doanh, tái cơ cấu doanh nghiệp và tài chính, hình thành quan hệ đối tác hoặc liên minh kinh doanh có thêm giá trị hơn, và thực hiện quản lý nhà nước minh bạch hơn. Tăng cường đào tạo kiến thức về thị trường đối với đội ngũ cán bộ quản lý và nhân viên, hiện đại hóa hệ thống thông tin quản lý và hệ thống phát triển nguồn nhân lực, và niêm yết trên thị trường chứng khoán là những bước bổ sung và thách thức cần phải được giải quyết để chuyển đổi hiệu quả và toàn diện.

35. Chúng tôi đề xuất một khuôn khổ, gọi là “DREAM”—viết tắt của Disclose, Regulate, Equitize, Accountable, và Monitor—Công bố thông tin, Điều tiết, Cổ phần hóa, Trách nhiệm giải trình và Giám sát, sẽ cung cấp nhiều ý tưởng để giải quyết những nhược điểm trong cơ chế quản lý hiện nay đối với các DNNN. Các DNNN không thể trở thành thành phần chủ đạo của nền kinh tế bằng biện pháp hành chính mà phải tự thân giành được. Và để có được vị thế đó các DNNN cần hoạt động trên một sân chơi bình đẳng, bao gồm các hợp phần của khung DREAM, được thảo luận dưới đây.

VI.A CẢI THIỆN MINH BẠCH THÔNG TIN

36. Nhiều vấn đề của Vinashin đáng lẽ đã có thể tránh khỏi ngay từ trong trứng nước nếu thông tin về công ty này được công khai nhiều hơn (Xem Hộp 2.2). Các chủ nợ lẽ ra đã không quá phớt lờ cho Vinashin vay như vậy, Chính phủ lẽ ra đã có thể áp dụng các biện pháp ngăn chặn trước để hạn chế tăng trưởng đến chóng mặt của Vinashin trong các lĩnh vực kinh doanh ngoài ngành chính. Câu chuyện này có thể áp dụng cho các DNNN khác trong những tình huống khó khăn tương tự. Vì thế, cần phải áp dụng chính sách thông tin mới bắt buộc các DNNN (bao gồm cả TĐKTNN) cung cấp thông tin giống như các công ty niêm yết ở Việt Nam cần công bố thông tin cho công chúng. Dưới đây là liệt kê một số thông tin cần công bố kịp thời bởi các tập đoàn kinh tế:

- Báo cáo tài chính hợp nhất đã kiểm toán cho nửa năm và báo cáo tài chính năm, và báo cáo hàng năm của công ty mẹ và của toàn bộ tập đoàn (nếu DNNN là một TĐKTNN)
- Quyết định của các cơ quan sở hữu; nghị quyết, quyết định của HĐQT, biên bản của những cuộc họp ra quyết định
- Danh mục đầu tư và tiến độ của những dự án đầu tư hiện thời

- Các giao dịch lớn, các khoản nợ/vay lớn, và các giao dịch đột xuất khác
- Các mục tiêu dài hạn, mục tiêu chi tiết hàng năm, và hướng dẫn thu nhập
- Thông tin về thành viên Hội đồng Quản trị và các nhân sự chủ chốt khác của tập đoàn (thông tin cá nhân, trình độ chuyên môn, kinh nghiệm, vị trí trước đây, lĩnh vực quản lý, phương thức trả lương, các phúc lợi khác, xuất thân gia đình, sơ yếu lý lịch, đánh giá quản lý kinh doanh hàng năm của họ, và các thông tin liên quan khác)
- Thông tin thị trường, dự báo về thị trường sản phẩm, và rủi ro thị trường liên quan
- Thông tin về các cổ đông liên quan, giao dịch có các cổ đông liên quan.

37. Một số ý kiến cho rằng yêu cầu các DNNN công bố thêm thông tin là việc nói dễ hơn làm, vì nhiều DNNN không có hệ thống và quy tắc cần thiết để tính toán các số liệu đáng tin cậy mà thị trường yêu cầu. Vì thế, điều quan trọng là xác định các yêu cầu về tính minh bạch của TĐKTNN; thiết lập và ban hành hướng dẫn về tính minh bạch của TĐKTNN; xác định tổ chức và cá nhân có trách nhiệm về tính minh bạch của TĐKTNN, và thiết lập và ban hành các khung hình phạt. Những hình phạt này không chỉ cần áp dụng cho TĐKTNN và các vị trí lãnh đạo mà còn cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân phụ trách quản lý và giám sát TĐKTNN, bộ máy quản trị của TĐKTNN, tính minh bạch của TĐKTNN và tính độc quyền của TĐKTNN.

VI.B CẢI THIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LÝ VÀ QUẢN TRỊ DOANH NGHIỆP

38. Cần có cách tiếp cận toàn diện hơn để cải cách DNNN, trong đó nhấn mạnh sự cần thiết phải đẩy nhanh quá trình thương mại hóa thông qua việc phát triển và thực hiện khuôn khổ pháp lý và quy định phù hợp. Khuôn khổ này cần phải cung cấp cho các DNNN một môi trường hoạt động và cơ chế khuyến khích dựa trên kết quả hoạt động tương tự như các công ty thuộc khu vực tư nhân, bảo vệ các DNNN khỏi những can thiệp chính trị không thích hợp, và đảm bảo rằng các DN này hoàn toàn chịu trách nhiệm về kết quả tài chính của mình. Các yếu tố chính của quá trình đó bao gồm: (a) tăng cường quản trị doanh nghiệp - DNNN phải được quản lý bởi các giám đốc có chuyên môn cao và giàu kinh nghiệm, thực hiện các quyết định rõ ràng vì lợi ích thương mại của DNNN, những chủ sở hữu, và các bên liên quan chính. (b) thực hiện khuôn khổ mạnh mẽ cho “những nghĩa vụ dịch vụ công” - những dịch vụ này phải được cung cấp trên cơ sở tính toán đầy đủ chi phí, trong đó yêu cầu các dịch vụ phi thương mại phải được xác định, dự toán, hợp đồng, theo dõi, và tài trợ một cách minh bạch. Trong trường hợp có thể giao thầu một hợp đồng cho khu vực tư nhân, và (c) áp đặt các hạn chế ngân sách cứng, các DNNN đã được thương mại hóa nên hoạt động theo các ràng buộc ngân sách cứng giống như các công ty ở khu vực tư nhân. Tăng cường các thông lệ về quản trị và hạn chế ngân sách cứng sẽ tăng tính minh bạch và độc lập của DNNN, cho phép Chính phủ để đánh giá đóng góp của họ tốt hơn và giữ họ chịu trách nhiệm về hiệu quả hoạt động. Một số nguyên tắc hướng dẫn quan trọng cho một khuôn khổ quản trị doanh nghiệp cho các doanh nghiệp nhà nước được nêu trong Hộp 2.5.

Hộp 2.5 Hướng dẫn của OECD về quản trị doanh nghiệp của Doanh nghiệp Nhà nước

Bảo đảm một khung pháp lý và quy định có hiệu lực cho các Doanh nghiệp Nhà nước: Khuôn khổ pháp lý và quản lý cho DNNN phải đảm bảo một sân chơi trong các thị trường mà DNNN và khu vực tư nhân cạnh tranh để tránh bóp méo thị trường. Điều này ngụ ý phân tách rõ ràng giữa chức năng sở hữu của nhà nước, đơn giản hóa thông lệ hoạt động cho các doanh nghiệp nhà nước, thống nhất áp dụng pháp luật và các quy định chung cho tất cả các doanh nghiệp bao gồm cả DNNN và DNNN không có đặc quyền tiếp cận đến các yếu tố sản xuất bao gồm cả tài chính.

Nhà nước đóng vai trò như một chủ sở hữu: Nhà nước cần hành động như một chủ sở hữu năng động và đầy đủ thông tin và xây dựng một chính sách sở hữu rõ ràng và nhất quán, đảm bảo rằng quản trị DNNN được thực hiện một cách minh bạch và có trách nhiệm, với mức độ của chuyên nghiệp và hiệu quả cần thiết. (Ví dụ, không có sự tham gia của Chính phủ trong việc quản lý hàng ngày của DNNN, nhà nước nên để cho Hội đồng DNNN thực hiện trách nhiệm của mình và tôn trọng tính độc lập của họ.)

Đối xử công bằng các cổ đông: Nhà nước và DNNN phải công nhận các quyền của tất cả các cổ đông và đảm bảo sự đối xử bình đẳng và tiếp cận thông tin của công ty một cách công bằng. (Ví dụ, các DNNN cần phải tuân thủ một mức độ cao về tính minh bạch đối với tất cả các cổ đông, phát triển một chính sách tích cực về truyền thông và tham vấn với tất cả các cổ đông và bảo vệ các quyền của cổ đông thiểu số)

Quan hệ với các bên liên quan: Chính sách sở hữu nhà nước cần xác định được đầy đủ trách nhiệm của DNNN đối với các bên liên quan và yêu cầu DNNN báo cáo về quan hệ với các bên liên quan. (Ví dụ, các DNNN lớn, cũng như các DNNN theo đuổi mục tiêu chính sách công cộng quan trọng, phải báo cáo về mối quan hệ với các bên liên quan)

Minh bạch và công bố thông tin: DNNN cần phải tuân thủ các tiêu chuẩn cao về tính minh bạch như phát triển công tác báo cáo thống nhất và tổng hợp báo cáo, kiểm toán độc lập bên ngoài hàng năm dựa trên các tiêu chuẩn quốc tế.

Trách nhiệm của Hội đồng Quản trị doanh nghiệp nhà nước: Hội đồng Quản trị Doanh nghiệp Nhà nước có thẩm quyền cần thiết, năng lực và mục tiêu để thực hiện chức năng hướng dẫn chiến lược và giám sát hoạt động quản lý. Họ cần phải hành động một cách liêm chính và chịu trách nhiệm về hành động của mình. (Ví dụ, Hội đồng Doanh nghiệp Nhà nước được giao một nhiệm vụ, trách nhiệm rõ ràng đối với kết quả hoạt động của công ty và chịu hoàn toàn trách nhiệm trước chủ sở hữu, Hội đồng quản trị Doanh nghiệp Nhà nước nên được tổ chức theo cách mà họ có thể thực hiện những phán quyết khách quan và độc lập).

Nguồn: Hướng dẫn của OECD về quản trị doanh nghiệp đối với DNNN 2005

VI.C THÚC ĐẨY QUÁ TRÌNH CỐ PHẦN HÓA

39. Hầu hết các DNNN cổ phần hoá đến nay có quy mô nhỏ, khoảng 50% có vốn ít hơn 5 tỷ đồng. Thách thức trước mắt là cổ phần hoá và chuyển đổi các Tổng Công ty và TĐKTNN thành các thực thể hoạt động hiệu

quả và có lợi nhuận, giải phóng hoàn toàn các giá trị tiềm năng từ tài sản của họ, bao gồm cả các công ty con.

40. Không có cách nào cải thiện hiệu quả của DNNN tốt hơn là bắt chúng tuân thủ quy luật thị trường và chịu sự giám sát của Chính phủ. Doanh nghiệp Nhà nước nói chung có thể được phân loại thành hai nhóm: (a) DNNN hoàn

toàn thương mại, sử dụng kém hiệu quả ngân sách nhà nước (có tỷ lệ doanh thu thấp nhưng lại lấn át khu vực tư nhân); (b) DNNN cung cấp dịch vụ về cơ sở hạ tầng dịch vụ, hoạt động không hiệu quả và có kết quả tài chính kém, một phần bởi vì "các nghĩa vụ dịch vụ công cộng" không được quản lý tốt. Nhóm thứ nhất nên được cổ phần hoá, trong khi nhóm thứ hai cần được tái cơ cấu một cách cẩn thận để luật lệ thương mại có thể được đưa vào cơ cấu quản trị và các hệ thống quản lý, và do đó có thể thành lập cơ chế ưu đãi. Quá trình này có thể yêu cầu phân tích sâu hơn của các DNNN lớn, phức tạp để chuẩn bị cho tái cơ cấu tài chính và những cải cách sau đó về khung pháp lý quản lý DNNN.

41. Nếu có ý tưởng thúc đẩy cạnh tranh và tạo sân chơi hoàn toàn bình đẳng, Chính phủ có thể xem xét lựa chọn cải cách mạnh mẽ hơn, đó là cổ phần hóa các TCT và TĐKTNN. Ngoại trừ tập đoàn Bảo Việt đã hoàn tất cổ phần hóa, 100% vốn điều lệ của 11 TĐKTNN khác vẫn do nhà nước nắm giữ. Thay vì chỉ cổ phần hóa các công ty thành viên, cần phải xem xét cổ phần hóa cả công ty mẹ. Trong một số tập đoàn như Vinatex, Đầu tư và Phát triển Nhà ở và Đô thị, Tập đoàn xây dựng công nghiệp, các DNNN sản xuất bia, các hàng hóa tương tự vì mục đích thương mại, nhà nước có thể giảm cổ phần của Nhà nước ở các ngành này xuống dưới 50% trong giai đoạn trước mắt và xuống 0 trong dài hạn. Với các tập đoàn khác, Nhà nước có thể giữ cổ phần chi phối (51%) thay vì 100% vốn ở công ty mẹ. Cuối cùng, chỉ ở các TĐKTNN tham gia vào quốc phòng và an ninh thì Nhà nước mới nắm giữ 100% cổ phần.

VI.D HOÀN THIỆN TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA DNNN

42. Giao quyền tự chủ trong hoạt động nhiều hơn cho DNNN không có nghĩa là

không cần theo dõi và giám sát đối với một bộ phận của Chính phủ, vì điều này dường như đã được hiểu trong bối cảnh của Việt Nam. Đưa vào hoạt động những hệ thống theo dõi hiệu quả hoạt động phù hợp thực ra là trọng tâm của việc tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm của các doanh nghiệp nhà nước. Nói chung một hệ thống quản lý hiệu quả hoạt động bao gồm (a) phát triển các chiến lược và mục tiêu cho mỗi công ty, (b) việc tạo ra các chỉ số hiệu suất chính (để đo lường việc thực hiện các chiến lược và mục tiêu của doanh nghiệp), và (c) chuẩn bị một "thỏa thuận về hiệu quả hoạt động" trong đó trình bày các mục tiêu cấp cao và thiết lập các mục tiêu cho mỗi chỉ số (xem Hộp 2.6).

43. Trong trường hợp của Việt Nam, nỗ lực phát triển một hệ thống theo dõi hiệu quả hoạt động buộc các Doanh nghiệp Nhà nước phải đối mặt với hai thách thức ngay trước mắt. Thứ nhất, với số lượng lớn các DNNN (gần 3.400 trong năm 2010) phát triển một hệ thống như vậy cho mỗi DNNN sẽ mất nhiều thời gian và lao động. Các chính quyền địa phương, chủ sở hữu gần 60% doanh nghiệp nhà nước, có thể không có nhân lực và năng lực để thực hiện một công việc như vậy. Thứ hai, điều này có thể yêu cầu các DNNN phải đầu tư vào thiết lập hệ thống thông tin quản lý và giám sát bao gồm các thông tin về tài chính, hiệu quả kinh doanh, và các rủi ro và thay đổi liên quan, có thể vừa tốn kém, vừa mất thời gian. Do đó, Việt Nam có thể không thể phát triển một hệ thống theo dõi hiệu quả hoạt động có ý nghĩa và hiệu quả cho các doanh nghiệp nhà nước, trừ khi số lượng DNNN được giảm đáng kể. Vì vậy, theo quan điểm của chúng tôi, xây dựng hệ thống theo dõi hiệu quả hoạt động nên bắt đầu với từ một giai đoạn thí điểm liên quan đến tất cả 12 TĐKTNN hiện có hệ thống thông tin tốt hơn, nhân lực và tài khoản cần thiết hơn so với hơn một nửa khu vực DNNN (sau khi tính đến cả các công ty con và công ty liên kết) để thực hiện một công việc như vậy.

Hộp 2.6 Phát triển hệ thống theo dõi hiệu quả hoạt động cho Doanh nghiệp Nhà nước

Phát triển hệ thống giám sát bao gồm một vài bước. Bước đầu tiên là xác định rõ ràng **chiến lược và mục tiêu** của công ty. Thông thường các DNNN có nhiều mục tiêu và mâu thuẫn nhau, gây khó khăn cho việc đo lường và giám sát kết quả hoạt động. Ví dụ, một DNNN phải hoạt động có tính thương mại và có lợi nhuận, nhưng đồng thời DN này thường được yêu cầu, chính thức hoặc không chính thức, cung cấp các dịch vụ xã hội và duy trì việc làm, thường là không có trợ cấp của Chính phủ. Những mục tiêu phi thương mại có thể không dễ dàng loại bỏ, nhưng bước đầu tiên là xác định và thừa nhận các mục tiêu như vậy một cách rõ ràng để chúng trở nên minh bạch và dễ dàng giám sát hơn.

Một khi mục tiêu đã được xác định rõ ràng, bước tiếp theo là **phát triển các chỉ số hoạt động quan trọng** để đo lường kết quả hoạt động so với kết quả mong đợi. Kinh nghiệm cho thấy một số nguyên tắc quan trọng trong việc lựa chọn và thiết kế các chỉ số phù hợp: (a) các chỉ số cần được cụ thể hóa, đo lường được, và có thể đạt được; (b) các chỉ số này không nên làm sai lệch cấu trúc chế độ khuyến khích, mà cần tạo điều kiện so sánh chuẩn với các công ty khác, bao gồm cả công ty quốc tế, đồng thời thừa nhận sự khác biệt giữa các quốc gia về các quy tắc kế toán, chính sách thuế, và cấu trúc chi phí; và (d) các chỉ số ban đầu nên được đơn giản hóa và cải thiện dần theo thời gian khi kinh nghiệm và năng lực ngày càng được nâng lên. Chỉ số tốt bao gồm cả chỉ số về tài chính và phi tài chính. Chỉ số tài chính bao gồm lợi nhuận, hiệu quả, khả năng thanh toán, và hỗ trợ ngân sách. Nhiều quốc gia đang bắt đầu sử dụng khái niệm “giá trị kinh tế tăng thêm” để đo giá trị lợi nhuận kinh tế thực của một công ty bằng cách hạch toán chi phí vốn. Các chỉ tiêu phi tài chính bao gồm chiến lược phát triển, quản trị doanh nghiệp, đổi mới, học tập và phát triển. Một cách để đánh giá hiệu quả tổng thể là sử dụng một phương pháp tiếp cận “Bảng điểm cân bằng” có tính toàn diện hơn và nhằm mục đích để xử lý sự cân bằng tốt hơn giữa các chỉ số tài chính và phi tài chính.

Một khi các mục tiêu, các chỉ số và mục tiêu đã được thỏa thuận giữa chủ sở hữu và doanh nghiệp nhà nước, chúng thường được **chính thức hóa trong một văn bản thỏa thuận** như một Tuyên bố về dự định của công ty, Hợp đồng thực hiện, Biên bản ghi nhớ, và Thỏa thuận của cổ đông. Để xây dựng một tài liệu như vậy thường cần có một quá trình hợp tác giữa chủ sở hữu và Doanh nghiệp Nhà nước. Trong hầu hết trường hợp, có một quy định hoặc hiệp định thư xác định các quá trình, vai trò và trách nhiệm của các bên khác nhau. Xây dựng thỏa thuận có thể là một nhiệm vụ phức tạp đòi hỏi có đúng kỹ năng về ngành và tài chính, cả ở cấp độ của hội đồng và chủ sở hữu. Để có đủ thông tin, tổ chức sở hữu Doanh nghiệp Nhà nước đôi khi nhờ các chuyên gia bên ngoài giúp dự thảo thỏa thuận. Trong hầu hết các trường hợp, thỏa thuận được phát triển hàng năm mặc dù cũng có thể kéo dài trong khoảng thời gian lâu hơn.

Cuối cùng, chủ sở hữu DNNN **xem xét và đánh giá hiệu quả hoạt động** và có hành động dựa trên bất kỳ vấn đề nào được phát hiện. Điều này có thể được thực hiện thông qua giám sát liên tục thông qua công bố thông tin và / hoặc đánh giá hàng năm về hiệu quả hoạt động. Hoạt động đánh giá hàng năm về hiệu quả hoạt động bao gồm một đánh giá kết quả tài chính và phi tài chính đối với các chỉ số hoạt động quan trọng, và cũng có thể bao gồm một đánh giá tổng quát hơn kết quả hoạt động, cam kết của công ty với vấn đề quản trị doanh nghiệp tốt, và hiệu quả của hội đồng quản trị. Kiểm toán và công bố các chỉ số hoạt động quan trọng là cách để đảm bảo độ tin cậy của quá trình này. Việc đánh giá cũng sẽ xác định các bước cần thực hiện bởi DNNN và chủ sở hữu và cung cấp cơ sở cho thảo luận về các mục tiêu cho năm tới. Ngày càng có nhiều nước đang liên kết đánh giá hàng năm với hệ thống trả công dựa trên kết quả thực hiện cho hoạt động quản lý doanh nghiệp nhà nước.

Nguồn: Bộ công cụ Quản trị doanh nghiệp Doanh nghiệp nhà nước, sắp ban hành, Phát triển Tài chính và khu vực tư nhân, Ngân hàng Thế giới

VI.E TĂNG CƯỜNG TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CÁC DNNN

44. Thiết lập trách nhiệm giải trình rõ ràng đòi hỏi chủ sở hữu và Hội đồng quản trị phải xác định tiêu chuẩn của kết quả hoạt động theo những mục tiêu rõ ràng. Do đó thiết lập một hệ thống giám sát là chìa khóa để khiến Doanh nghiệp Nhà nước phải chịu trách nhiệm. Như đã thảo luận trong Hộp 2.7, một số nước đã phát triển hệ thống quản lý kết quả hoạt động và sử dụng nó để thưởng cho

các Doanh nghiệp Nhà nước có kết quả hoạt động tốt và phạt các Doanh nghiệp Nhà nước hoạt động kém. Điều này tạo ra sự cạnh tranh giữa các Doanh nghiệp Nhà nước và giúp họ đạt được kết quả tốt hơn.

45. Trách nhiệm giải trình cần phải được phát triển ở cấp độ tổ chức cũng như ở cấp độ cá nhân. Và quá trình đánh giá kết quả hoạt động cũng như xác định trách nhiệm giải trình phải minh bạch và khách quan. Vì vậy cùng với sự giám sát thích hợp, minh bạch là chìa khóa để khiến cho các doanh nghiệp nhà nước chịu trách nhiệm giải trình.

Hộp 2.7 Sử dụng hệ thống đo lường kết quả hoạt động để đảm bảo các DNNN có trách nhiệm giải trình - Trường hợp của Ấn Độ

Tại Ấn Độ, Doanh nghiệp Trung ương trong Khu vực Công (CPSEs) được theo dõi và đánh giá thông qua quá trình xây dựng Biên bản ghi nhớ (MOU), một thỏa thuận về kết quả hoạt động được thực hiện đàm phán và ký kết giữa một doanh nghiệp trung ương trong khu vực công và bộ quản lý hành chính của nó. Được thành lập vào năm 1986, mục tiêu chính là cải thiện kết quả hoạt động của Doanh nghiệp Trung ương trong Khu vực Công bằng cách trao quyền tự chủ nhiều hơn cho các doanh nghiệp trong khi gắn họ với trách nhiệm về kết quả thông qua Biên bản ghi nhớ, tài liệu đặt ra mục tiêu, và khuyến khích dựa trên phần thưởng. Hệ thống biên bản ghi nhớ đã dần phát triển và cải thiện trong vòng hơn 20 năm qua, và đã trở thành một công cụ quan trọng để đảm bảo trách nhiệm của các doanh nghiệp trung ương trong khu vực công và giám đốc của họ. Các nội dung của biên bản ghi nhớ được Chính phủ hướng dẫn và bao gồm: (a) tuyên bố nhiệm vụ, (b) mục tiêu của doanh nghiệp trung ương trong khu vực công; (c) những lĩnh vực mà đã phân quyền cho các doanh nghiệp trung ương trong khu vực công; (d) mục tiêu kết quả hoạt động; và (e) cam kết của Chính phủ đối với doanh nghiệp trung ương trong khu vực công.

Trong thực tế, trọng tâm chính của Biên bản ghi nhớ là mục tiêu thực hiện. Vụ Doanh nghiệp Công (DPE) hướng dẫn xác định mục tiêu tài chính và phi tài chính hoặc động với trọng số cho mỗi chỉ số khác nhau dựa trên ngành mà Doanh nghiệp Trung ương trong Khu vực công hoạt động (công ty làm ăn thua lỗ và những người công ty có mẫu riêng). Sử dụng cách tiếp cận Bảng điểm cân bằng, với 50% trọng số cho mục tiêu tài chính, 50% cho phi tài chính.

Cuộc đàm phán Biên bản ghi nhớ do Vụ Doanh nghiệp Công phụ trách và được 11 “Tập hợp tổ công tác” do ngành tổ chức thúc đẩy. Mỗi Doanh nghiệp Trung ương trong Khu vực công được phân cho một “Tổ công tác”, đơn vị sẽ phê duyệt các biên bản ghi nhớ và cũng kết quả đáp ứng các mục tiêu của doanh nghiệp. Mỗi Tổ công tác bao gồm người triệu tập, sáu thành viên, và các thành viên Tổ công tác. Sáu thành viên bao gồm công chức đã nghỉ hưu, giám đốc điều hành của khu vực công, các chuyên gia quản lý, và các thành viên độc lập có kinh nghiệm. Tổ công tác đã được thành lập để cung cấp chuyên môn kỹ thuật được coi là thiếu trong Chính phủ và các Doanh nghiệp Trung ương trong Khu vực công, và cũng để đảm bảo tính độc lập trong quá trình hoạt động (không có thành viên Chính phủ hiện thời nào có thể làm trong Tổ công tác). Biên bản ghi nhớ cuối cùng phải được sự chấp thuận của Hội đồng cấp cao, cơ quan cũng đánh giá việc thực hiện của cả hai Doanh nghiệp Trung ương trong Khu vực công và các Bộ quản lý trong việc đáp ứng cam kết của mình

Kết quả hoạt động được đánh giá dựa trên sự so sánh giữa các thành tựu thực tế và chỉ tiêu hàng năm đã được thống nhất. Nó được đo trên thang năm điểm, từ xuất sắc (1) đến kém (5) đối với từng lĩnh vực mục tiêu. Thông thường, phần lớn các doanh nghiệp trung ương trong khu vực công

nhận được điểm số giữa 1 và 2, cho thấy họ là những doanh nghiệp đứng đầu về hoạt động. Chế độ khuyến khích theo kết quả hoạt động có thể bằng tiền tệ và phi tiền tệ. Thanh toán tiền tệ được dựa trên điểm của biên bản ghi nhớ. Chế độ khuyến khích phi tiền tệ bao gồm các giải thưởng xuất sắc cho các Doanh nghiệp Trung ương trong Khu vực công thực hiện tốt nhất, và Bằng khen Xuất sắc cho Doanh nghiệp Trung ương trong Khu vực công với một thứ hạng thấp nhất là 1,5 hoặc tốt hơn. Điểm số cũng được tính đến khi đánh giá, thưởng cho giám đốc điều hành và các nhân viên cao cấp khác. Nếu công ty có trạng thái cao (công ty được đánh giá bởi điểm số mà có thứ hạng cao sẽ được trao giải "Navratna" (hoàng ngọc) và "Miniratna" (viên ngọc nhỏ), nhưng nếu không duy trì được kết quả hoạt động trong 3 năm liên tiếp sẽ bị mất giải thưởng. Ngân hàng Thế giới (2009) đã xác định những điểm cần cải tiến hơn nữa, bao gồm nâng cao năng lực của các Tổ công tác về quản trị doanh nghiệp, mục tiêu xã hội và mục tiêu cung cấp dịch vụ trong Biên bản ghi nhớ, làm rõ nghĩa vụ sở hữu, và công khai thông tin nhiều hơn.

Nguồn: Ấn độ : "Quản trị doanh nghiệp của Doanh nghiệp Trung ương trong Khu vực công", Ngân hàng Thế giới, tháng 6 năm 2010".

VI.F TỐC ĐỘ VÀ TRÌNH TỰ CỦA CHƯƠNG TRÌNH CẢI CÁCH

46. Để có kết quả tốt tốc độ và trình tự của chương trình cải cách phải được hiệu chỉnh tùy thuộc vào tính cấp bách của tình hình và khả năng của các cơ quan thực hiện. Trong trường hợp Việt Nam, nhiều ý tưởng được đề cập ở trên đã từng được thảo luận trong một thời gian dài và những tác động của chúng đã được hiểu rõ. Tuy nhiên, điều quan trọng là phải suy nghĩ thấu đáo về các tổ chức thực hiện. Có một cách là thông qua một cách tiếp cận hai giai đoạn với bước khởi đầu là quá trình cổ phần hóa các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực không quan trọng (bất kể quy mô) cùng với cơ cấu lại các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh

vực quan trọng. Giai đoạn sau đó, điểm mấu chốt là thực hiện thí điểm để phát triển một hệ thống giám sát hiệu quả hoạt động cho mỗi trong số 12 TĐKTNN, tạo điều kiện thuận lợi để công bố thêm thông tin về các hoạt động nghiệp vụ của họ, giữ họ có trách nhiệm với các mục tiêu hiệu quả hoạt động hai bên thoả thuận và cùng làm việc trên một mã quản trị doanh nghiệp hiện đại. Nếu theo đuổi quá trình cổ phần hóa và chính sách tái cơ cấu tích cực, ban đầu nên đầu tư đầy đủ vào các chương trình lưới xã hội an toàn để tránh việc thay đổi quá lớn cho người lao động. Không có mấy nghi ngờ là một khi đã đạt được sự đồng thuận chính trị về tính chất, mức độ tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, Chính phủ sẽ hành động nhanh chóng để đưa vào thực hiện những thoả thuận thực hiện mà sẽ dùng để xác định tốc độ và trình tự thích hợp cho chương trình cải cách.



Chương 3

LÀM NHIỀU HƠN TRONG BỐI CẢNH ÍT NGUỒN LỰC HƠN: CẢI THIỆN HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG⁴¹



41 Chương này dựa trên một số nghiên cứu cơ bản được thực hiện cho Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012, bao gồm nghiên cứu của CIEM (2011), Thanh và Pincus (2011), và Tuyên (2011). Xem chi tiết trong danh mục tài liệu tham khảo ở cuối báo cáo.

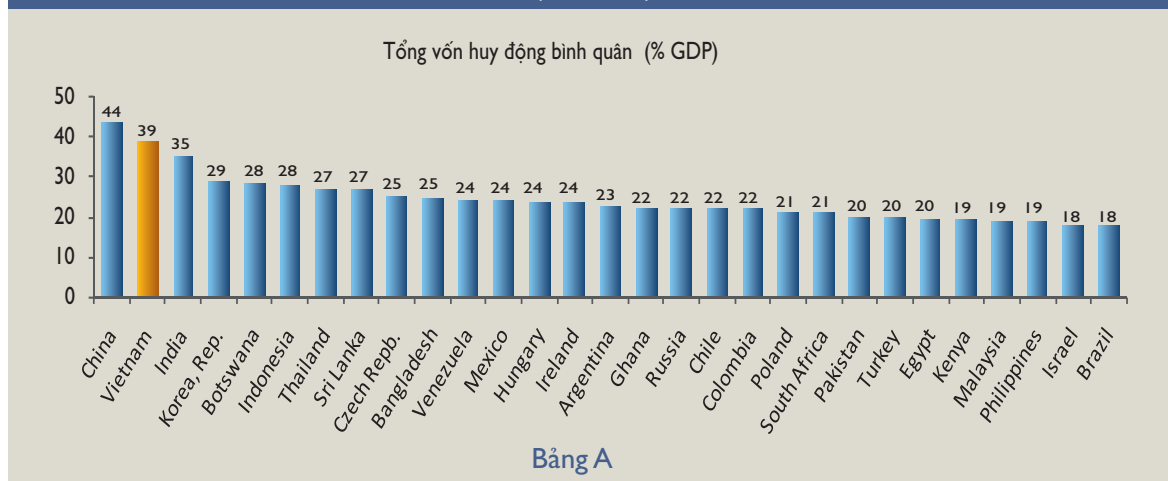
BỐI CẢNH VÀ PHÁT HIỆN CHÍNH

1. Việt Nam đã rất thành công trong việc huy động một lượng vốn đầu tư lớn để hỗ trợ quá trình tăng trưởng nhanh chóng của đất nước. Trong hai thập kỷ vừa qua, với mức tăng trưởng bình quân hàng năm đạt khoảng 7,5%, Việt Nam đã trở thành một trong những quốc gia tăng trưởng nhanh nhất trên thế giới. Có được thành công này 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.^{42,43} Việt Nam đã đạt được những thành tích rất ấn tượng về huy động vốn đầu tư – cả trong nước cũng như nước ngoài, và cả các nguồn vốn tư nhân cũng như chính thức. Như minh họa ở Biểu A của Hình 3.1, Việt Nam có suất đầu tư cao nhất trong nhóm các nền kinh tế lớn mới nổi trên thế giới, và chỉ đứng sau Trung Quốc. Việt Nam cũng là một trong những nước thu hút được nhiều vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài nhất, bình quân đạt trên 7% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) trong giai đoạn 2005 – 2010 (Biểu B của Hình 3.1). Đồng thời, Việt Nam vẫn là nước được nhận nhiều vốn ODA nhất (Biểu C của Hình 3.1) dù đã ra khỏi nhóm các quốc gia có thu nhập thấp. Có thể chắc chắn

rằng chính khả năng thu hút những lượng vốn lớn từ nhiều nguồn khác nhau là một yếu tố góp phần quan trọng trong thành công phát triển của Việt Nam.

2. 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. Hãy xem xét những thực tế sau. Tỷ lệ hộ dân nông thôn kết nối với điện lưới đã tăng từ 14% năm 1993 lên xấp xỉ 100% năm 2010. Sản lượng điện tăng vọt, từ chỗ chỉ đạt 8,8 tỷ Kwh trong năm 1990 lên 80 tỷ Kwh trong năm 2009 – như vậy, tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm lên tới 13%. Từ năm 2000 đến năm 2010, tổng chiều dài các tuyến đường trải nhựa ở Việt Nam đã tăng 4 lần từ 30.000 km lên xấp xỉ 120.000 km, giúp nối liền các trang trại và doanh nghiệp với thị trường, và giảm bớt chi phí giao dịch. Tỷ lệ hộ gia đình được kết nối với hệ thống cấp nước tập trung tăng từ 12% năm 2002 lên 76% năm 2009. Tương tự, sản lượng công-ten-nơ (một chỉ số đo khối lượng giao dịch thương mại quốc tế) tăng bình quân trên 20% mỗi năm trong giai đoạn từ năm 2000 đến 2009 – đây là tốc độ tăng trưởng sản lượng công-ten-nơ nhanh nhất tại châu Á trong thời kỳ này. Những thành công này là một phần nguyên do giúp Việt Nam cùng một lúc đạt được các kết quả tăng trưởng vượt bậc và các kết quả giảm nghèo vô cùng ấn tượng.

Figure 3.1 Thành công của Việt Nam trong việc huy động vốn đầu tư từ nhiều nguồn khác nhau (2005–10)

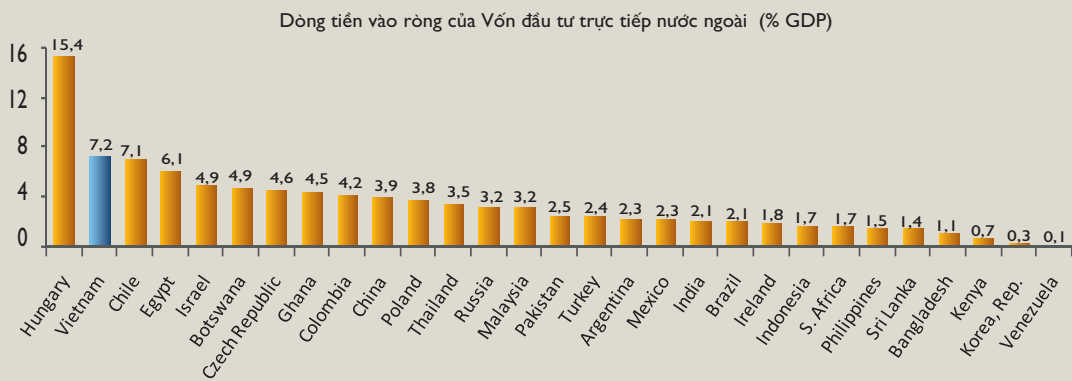


Bảng A

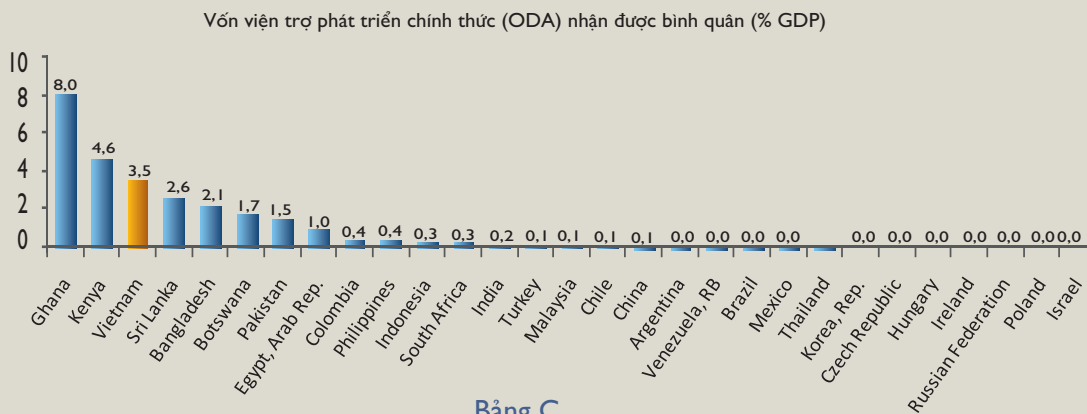
42 Kinh nghiệm tăng trưởng của Việt Nam phản ánh kinh nghiệm của các nước khác trong khu vực đã từng đạt những thành tích tăng trưởng tương tự trong quá khứ. Xem thêm nghiên cứu của Young (1995), trong đó mô tả các nguồn gốc tăng trưởng của các nước mới công nghiệp hóa ở Đông Á – gồm có Đặc khu hành chính Hồng Kông (Trung Quốc); Hàn Quốc; Singapore; và Đài Loan – với kết luận “99% là nỗ lực lao động (ở đây là sự tích lũy các yếu tố) và 1% là cảm hứng (năng suất các yếu tố tổng hợp, TFP).” Xem thêm nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới (1995) và Ngân hàng Thế giới (2006).

43 Xem nghiên cứu của CIEM (2010) trong đó trình bày các tính toán TFP của Việt Nam.

Hình 3.1 Thành công của Việt Nam trong việc huy động vốn đầu tư từ nhiều nguồn khác nhau (2005–10)



Bảng B



Bảng C

Nguồn: Các chỉ số Phát triển Thế giới, Ngân hàng Thế giới (2011)

3. 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. Ba vấn đề thường được nêu ra để phản bác cơ chế đầu tư hiện tại gồm có:⁴⁴

- **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. Ví dụ như, theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Việt Nam cần khoảng 25 tỷ USD mỗi năm (hơn 20% GDP) để đầu tư cho cơ sở hạ tầng, trong khi đó vốn đầu tư huy động được

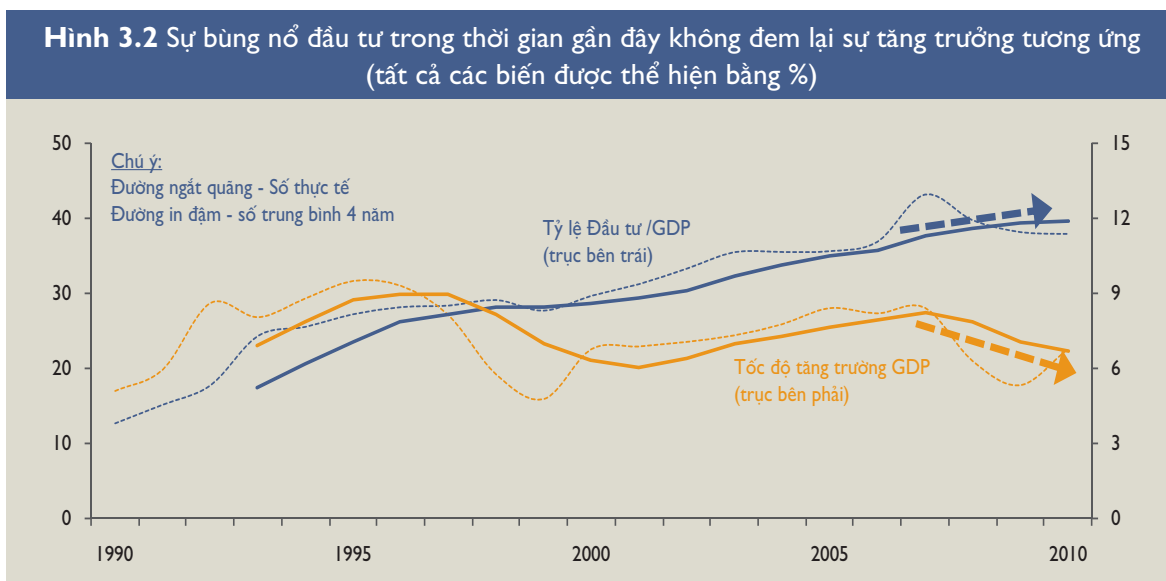
hàng năm từ các nguồn của nhà nước cũng như tư nhân chưa đến 16 tỷ USD – như vậy mỗi năm Việt Nam còn thiếu 9 tỷ USD (theo Thành và Dapice 2008). Với mức nợ của chính phủ hiện tại đã lên đến 57% GDP và tin dụng trong nước lên đến 120% GDP, đã có nhiều ý kiến bày tỏ sự lo ngại rằng nếu như đầu tư công tiếp tục xu hướng đi vay từ các nguồn vốn “đắt đỏ” như của Việt Nam hiện nay thì sẽ trở nên thiếu bền vững về phương diện ngân sách và làm gia tăng khả năng dễ bị tổn thương về mặt nền kinh tế vĩ mô.⁴⁵

⁴⁵ Các vấn đề về khả năng trả nợ cũng tồn tại ở cấp độ kinh tế vi mô. Trước hết, tỷ lệ vay nợ trên vốn chủ sở hữu của hầu hết các doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp nhà nước, đã tăng nhanh trong những năm gần đây, và việc các doanh nghiệp tiếp tục tăng mức vay nợ là điều không nên làm. Thứ hai, sau vụ việc của Vinashin, chi phí vay áp dụng với các doanh nghiệp Việt Nam đã tăng một cách đáng kể, khiến cho nguồn vốn trên thị trường quốc tế trở nên quá đắt đỏ đối với các doanh nghiệp Việt Nam. Thứ ba, mức phí của người sử dụng trong nhiều dự án cơ sở hạ tầng thấp hơn chi phí đầu tư, khiến cho các dự án này không thể bền vững về mặt tài chính nếu không có sự hỗ trợ của chính phủ.

⁴⁴ Vấn đề lo ngại thứ tư là sự bền vững về môi trường, theo phân tích trong *Báo cáo Phát triển Việt Nam 2011*.

- 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.⁴⁶ Một mặt, những người phê phán cho rằng vấn đề cơ sở hạ tầng có thể sẽ trầm trọng hơn nếu không tăng cường đầu tư cho lĩnh vực này, nhưng mặt khác, họ cũng chỉ ra rằng chi phí lớn và sự chậm trễ trong các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng là nguyên nhân lớn hơn so với nguyên nhân thiếu nguồn tài chính.
- 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 (Levine và Renelt, 1992). Tại Việt Nam, mối quan hệ này dường như đã suy yếu trong những năm

gần đây. Hình 3.2 cho thấy giá trị thực và giá trị bình quân 4 năm: (a) tỷ lệ đầu tư trên GDP, (b) tỷ lệ đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) trên GDP, và (c) tốc độ tăng trưởng GDP thực.⁴⁷ Từ đây cho thấy, trong năm năm vừa qua, tỷ suất đầu tư liên tục tăng, trước hết là nhờ sự tăng vọt của vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (một lợi ích thu được từ sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới), sau đó là nhờ gói chi tiêu kích cầu của Chính phủ (trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế toàn cầu). Nhưng đây cũng là thời kỳ mà tốc độ tăng trưởng của Việt Nam bắt đầu chậm lại. Nguyên nhân ban đầu của tình trạng giảm tốc độ tăng trưởng phần nào là do giảm mạnh xuất khẩu và cầu thế giới đi xuống. Đến nay, xuất khẩu đã phục hồi nhưng tăng trưởng vẫn chưa trở lại như cũ. Thực ra, theo các giả định lạc quan, tăng trưởng của Việt Nam vẫn có thể đạt khoảng 6% trong tương lai gần. Do vậy, tình trạng tăng trưởng ngày càng ít gắn kết với đầu tư, nhất là đầu tư công – chiếm tới 30 – 40% tổng đầu tư ở Việt Nam, đã trở thành một vấn đề lo ngại lớn đối với các nhà hoạch định chính sách.



Nguồn: Các chỉ số Phát triển Thế giới, Ngân hàng Thế giới (2011)

46 Xem Khảo sát các doanh nghiệp liên doanh với Nhật Bản, Tổ chức Thương mại Nước ngoài Nhật Bản

47 Do độ trễ giữa đầu tư và tăng trưởng và sự dao động hàng năm của số liệu nên có thể phương pháp so sánh bằng số bình quân dịch chuyển sẽ có ý nghĩa hơn.

4. Mặc dù chế độ đầu tư thiếu bền vững đã được phát hiện từ lâu nhưng mãi đến gần đây, Chính phủ dường như mới quyết định coi việc tăng cường hiệu quả đầu tư là nhiệm vụ ưu tiên hàng đầu. Trong tình trạng môi trường bên ngoài không có những cải thiện rõ rệt và tình trạng kinh tế vĩ mô bất ổn trong nước vẫn tiếp tục, thực tế đã cho thấy Việt Nam cần phải “làm nhiều hơn” trong điều kiện “có ít hơn”, nghĩa là phải duy trì được tốc độ tăng trưởng cao trong điều kiện tỷ suất đầu tư giảm. Do đó, Chính phủ đã chuyển đổi mô hình: giảm chỉ tiêu tỷ suất đầu tư trong 5 năm tới từ 40% GDP xuống 35% GDP, đồng thời duy trì tốc độ tăng trưởng kinh tế ở mức 6-6,5% - đây là dấu hiệu cho thấy tăng trưởng sẽ dựa nhiều hơn vào yếu tố hiệu quả. Điều này đã được khẳng định trong một nghị quyết gần đây của Ban Chấp Hành Trung ương Đảng:

“Đổi mới tư duy đầu tư, từng bước điều chỉnh cơ cấu đầu tư công theo hướng giảm tỷ lệ đầu tư công và tăng cường hiệu quả; kiên quyết khắc phục tình trạng đầu tư tràn lan và thúc đẩy huy động vốn cho phát triển. Năm 2012, nghiêm túc thực hiện kết luận của Hội nghị Trung ương Đảng lần thứ 3 và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý đầu tư từ ngân sách nhà nước, trái phiếu chính phủ và kiểm soát chặt chẽ đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước. Đổi mới cơ chế phân bổ vốn đầu tư; tập trung vốn để hoàn thành và sớm đưa vào vận hành các dự án khẩn cấp nhằm thúc đẩy hiệu quả dự án. Ưu tiên cấp vốn cho các dự án đã hoàn thành và đưa vào vận hành, các dự án có khả năng hoàn thành trong năm 2012 và vốn đối ứng cho các dự án ODA. Cần kiểm soát chặt chẽ các dự án mới và xây dựng mới, xác định rõ nguồn vốn, đảm bảo hiệu quả và thủ tục đầu tư.”

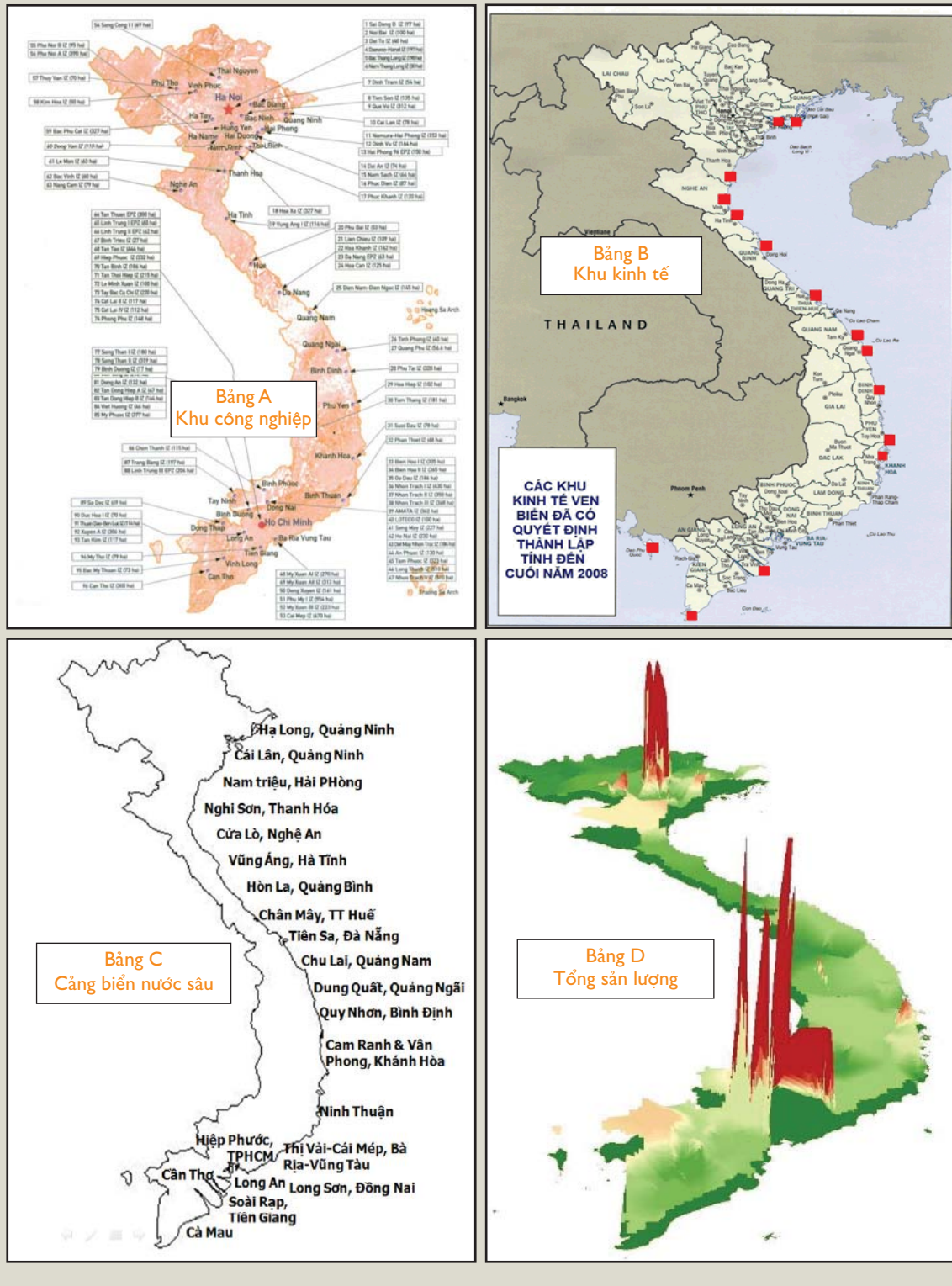
5. Hình ảnh phù hợp nhất để mô tả chế độ đầu tư công hiện tại của Việt Nam, đó là kết quả không phải là tổng hợp của các nỗ lực riêng lẻ. Theo cơ cấu hành chính được phân cấp mạnh mẽ hiện nay ở Việt Nam, chính quyền các địa phương có trách nhiệm phát triển cơ sở hạ tầng. Do đó, chính quyền 62 tỉnh và với 2 thành phố phải chịu trách nhiệm sàng lọc, thẩm định, lựa chọn và thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng của địa phương họ. Điều này giúp Việt Nam giải phóng được một năng lực tiềm tàng to lớn và tạo ra sự cạnh tranh giữa các địa phương – đây hiển nhiên là một bước biến chuyển tích cực. Tuy nhiên, như sẽ phân tích ở phần tiếp theo của chương này, 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.

6. 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. Xây dựng thêm nhiều cơ sở hạ tầng nói chung là một chiến lược tốt, nhất là trong một thế giới đang toàn cầu hóa và phụ thuộc lẫn nhau như hiện nay, trong đó một quốc gia như Việt Nam có thể sử dụng các lợi thế chi phí thấp của mình để trao đổi các hàng hóa và dịch vụ (thương mại) có giá trị lớn gấp nhiều lần so với GDP – đây cũng là chiến lược mà các nền kinh tế nhỏ trong khu vực như Đặc khu hành chính Hồng Kông (thuộc Trung Quốc) và Singapore đã áp dụng trước đây. Nhưng vấn đề của Việt Nam là ở chỗ: tư duy “lớn” nhưng thực hiện “nhỏ”. Hãy xem xét các thực tế sau đây.

- Việt Nam có gần 260 khu công nghiệp (KCN) đã hoặc đang trong quá trình xây dựng, và 239 dự án khu công nghiệp khác đã được phê duyệt và sẽ tiếp tục xây dựng trong vòng 10 năm tới (Bảng A, Hình 3.3). Trong số 260 khu công nghiệp nói trên, gần 50 khu có tỷ lệ bao phủ bằng 0, chiếm 20% tổng diện tích đất dành cho các khu công nghiệp. Tỷ lệ bao phủ bình quân tại tất cả các khu công nghiệp trong cả nước chỉ đạt 46%.
- Việt Nam có 18 khu kinh tế (KTT) với tổng diện tích đất khoảng 765.000 ha. Trái lại, tất cả 260 khu công nghiệp có tổng diện tích đất chưa đến 72.000 ha (Bảng B, Hình 3.3). Mặc dù tỷ lệ bao phủ tại các khu kinh tế cao hơn một chút so với các khu công nghiệp nhưng nhiều khu kinh tế cũng đang gặp khó khăn trong việc thu hút đủ số lượng nhà đầu tư để đảm bảo sự bền vững về mặt tài chính.
- Việt Nam có 24 cảng biển nước sâu và đang quy hoạch xây dựng thêm nhiều cảng nước sâu nữa (Biểu B, Hình 3). Một số cảng biển mới đang xây dựng thực ra là các cụm cảng như Tổ hợp Cảng biển Cái Mép – Thị Vải, gồm 9 cảng với tổng công suất 8,1 triệu TEU. Tuy nhiên tỷ lệ sử dụng hiện tại của cảng Cái Mép – Thị Vải chưa đến 30%.

Hình 3.3 Vị trí các cơ sở hạ tầng hiện có và đang xây dựng ở Việt Nam



Nguồn: Tổng hợp của các tác giả từ các quy hoạch phát triển cảng biển của chính phủ Việt Nam, các bản tin của tờ *Thời báo Kinh tế Việt Nam*, và báo cáo nghiên cứu của Thành và Pincus (2011).

- Việt Nam có 20 sân bay đang hoạt động và đang quy hoạch xây dựng thêm một số sân bay nữa. Công suất trung bình của các sân bay hiện nay vào khoảng 1 đến 1,5 triệu hành khách. Về lâu dài, việc đảm bảo không lưu an

toàn và duy trì hoạt động cho các sân bay này sẽ tốn kém hơn nhiều so với việc xây dựng và duy trì một số lượng sân bay ít hơn nhưng có công suất lớn hơn tại các địa điểm chiến lược.

7. Mặc dù quyết định xây dựng các cơ sở hạ tầng hỗ trợ cuộc sống cho người dân trong khắp cả nước – ví dụ như hệ thống điện, đường, cấp nước sinh hoạt – là một động thái đúng đắn, nhưng lý do để xây dựng các cơ sở hạ tầng nhằm duy trì tăng trưởng ở khắp các tỉnh – như sân bay, cảng biển, khu công nghiệp, khu kinh tế, v.v. – lại tỏ ra kém thuyết phục hơn. Kinh nghiệm từ các nước trên thế giới cho thấy “tăng trưởng kinh tế tuy có thể không cân đối nhưng sự phát triển vẫn có thể toàn diện” (*Báo cáo Phát triển Thế giới 2009*). Dù có chủ tâm hay không thì Việt Nam cũng đã theo đuổi cách tiếp cận này trong suốt những năm 1990 và đầu những năm 2000, bằng cách tập trung đầu tư xây dựng các cơ sở hạ tầng cơ bản cho người dân, và tạo ra một sự phát triển toàn diện. Nhưng trong những năm gần đây, đặc biệt là từ sau khi phê duyệt Luật Đầu tư (2005), trong đó phân cấp tất cả các quyết định liên quan đến đầu tư cho các cấp chính quyền địa phương, xây dựng cơ sở hạ tầng để hỗ trợ cuộc sống của người dân theo lô-gích đã phát triển thành xây dựng cơ sở hạ tầng để thúc đẩy tăng trưởng. Sự biến chuyển này có hai hạn chế. Thứ nhất, theo Biểu D ở Hình 3.3, gần 70% sản lượng sản xuất ở Việt Nam tập trung tại hai cực tăng trưởng là khu vực đồng bằng sông Hồng và khu vực quanh đồng bằng sông Cửu Long, bao gồm TP. Hồ Chí Minh. Thứ hai, với quy mô trung bình 200.000 hộ dân và GDP chưa đến 1 tỷ USD mỗi tỉnh, hầu hết các tỉnh của Việt Nam không có đủ năng lực tài chính để xây dựng các cơ sở hạ tầng cạnh tranh được ở tầm quốc tế, và cấu địa phương cũng không đủ lớn để sử dụng hết công suất của cơ sở hạ tầng. Chắc chắn là khi phát triển thành một nền kinh tế lớn hơn và thịnh vượng, tất cả các cơ sở hạ tầng tại Việt Nam sẽ được sử dụng hết công suất,⁴⁸ nhưng trong trung hạn, Việt Nam sẽ phải gánh chịu chi phí cơ hội từ việc xây dựng những cơ sở hạ tầng mà thị trường hiện tại chưa cần đến.

48 Đợt lũ lụt hiện tại ở Thái Lan đã bắt buộc một số nhà đầu tư phải tìm kiếm những địa điểm thay thế, và Việt Nam, với các khu công nghiệp và khu kinh tế chưa được sử dụng hết, có thể là một phương án thay thế hấp dẫn. Nhưng chính sách cơ sở hạ tầng của Việt Nam cần thay đổi để chịu sự dẫn dắt của các lực lượng thị trường thay vì chịu ảnh hưởng của các thể lực thiên nhiên.

8. Chúng tôi 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.⁴⁹



CÁC KHU CÔNG NGHIỆP: LỢI HAY HẠI?

9. Các khu công nghiệp đóng một vai trò hết sức quan trọng trong quá trình chuyển đổi của Việt Nam từ một nền kinh tế nông nghiệp thành một nền kinh tế xuất khẩu hàng hóa chi phí thấp. Tình hình chính trị ổn định, lực lượng lao động trẻ và có trình độ, chi phí hoạt động kinh doanh tương đối thấp, và vị trí chiến lược là một số yếu tố trong những yếu tố đã giúp Việt Nam trở thành thời nam châm thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài.⁵⁰ Nhiều nhà đầu tư nước ngoài và một số nhà đầu tư lớn trong nước đã đặt cơ sở tại các khu công nghiệp hiện diện ở khắp nơi trên lãnh thổ Việt Nam, từ nam ra bắc, từ đông đến tây. Đến cuối năm 2010, 261 khu công nghiệp của

49 Xem thêm báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2009).

50 Đầu tư trực tiếp nước ngoài rùng vào Việt Nam trong giai đoạn 2006–2010 đã vượt quá tổng mức đầu tư trực tiếp nước ngoài ròng tích lũy của In-đô-nê-xia, Ma-lai-xia, Phi-líp-pin và Thái Lan cộng lại (*Các chỉ số Phát triển Thế giới 2011*).

Việt Nam (xem Bảng 3.1) đã chiếm tổng cộng 71.394 ha đất tại 57 trong số 62 tỉnh. Trong số này, 173 khu công nghiệp đã hoạt động đầy đủ và 88 khu đang trong các giai đoạn thi công khác nhau. Trong những năm gần đây, các khu công nghiệp này đã thu hút gần 8.350 dự án với số vốn đăng ký 74 tỷ USD, trong đó 24 tỷ USD đã được giải ngân. Năm 2010, các doanh nghiệp hoạt động tại các khu công nghiệp đã sản xuất được gần 34 tỷ USD giá trị hàng hóa, trong đó 19 tỷ USD là hàng hóa xuất khẩu (chiếm 40% tổng sản lượng xuất khẩu của Việt Nam). Ngoài ra, hơn 1,6 triệu lao động hiện đang làm việc tại các khu công nghiệp. Như vậy, theo phần lớn các tiêu chí thì các khu công nghiệp ở Việt Nam có thể được coi là một thành công lớn.

10. Thế nhưng, thay vì được xem như một niềm tự hào thì các khu công nghiệp ở Việt Nam đang càng ngày càng bị coi như triệu chứng của vấn đề đầu tư quá nhiều đến mức chưa đạt được sự tăng trưởng tương xứng.

Như đã trao đổi ở phần I, các dự án cơ sở hạ tầng của Việt Nam hiện còn manh mún, không tối ưu về quy mô và có tỷ lệ bao phủ thấp. Vấn đề này đặc biệt nghiêm trọng với các khu công nghiệp, nơi tỷ lệ sử dụng bình quân chỉ đạt 46%. Thêm vào đó, gần 239 khu công nghiệp đã được phê duyệt thành lập và sẽ được xây dựng trong vòng 10 năm tới! Tại sao phải xây nhiều khu công nghiệp như vậy trong khi Việt Nam không đủ khả năng tài chính hoặc chưa có nhu cầu sử dụng trong tương lai gần?

II.A CỨ XÂY DỰNG RỒI NHÀ ĐẦU TƯ SẼ ĐẾN

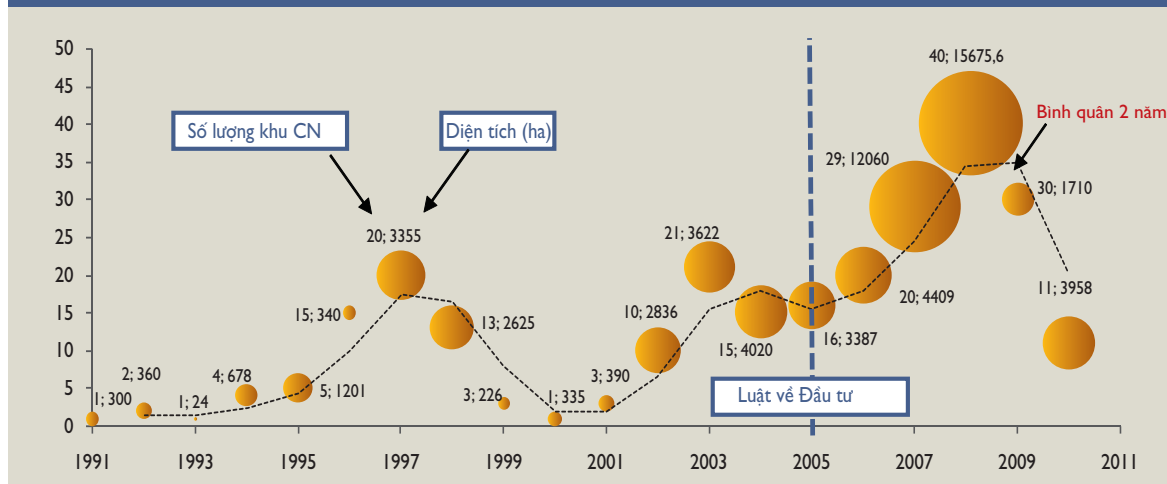
11. Được khuyến khích bởi những thành công ban đầu, Việt Nam đã tăng tốc xây dựng thêm nhiều khu công nghiệp vào khoảng giữa những năm 2000. Ngày 25/1/1991, Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định cho phép thành lập Khu chế xuất Tân Thuận, được coi như khu công nghiệp hiện đại đầu tiên của Việt Nam; tiếp đó, nhiều khu công nghiệp khác ra đời, mặc dù bị gián đoạn bởi cuộc Khủng hoảng Đông Á vào cuối những năm 1990. Theo minh họa ở Hình 3.4, tốc độ phê duyệt và xây dựng khu công nghiệp bắt đầu tăng trong năm 2002, sau đó tăng vọt vào năm 2005, sau khi Luật Đầu tư được ban hành. Chỉ riêng trong năm 2008, diện tích đất được phê duyệt làm khu công nghiệp đã vượt quá tổng diện tích đất được phân bổ cho các khu công nghiệp từ năm 1991 đến 2003. Thậm chí khi khủng hoảng kinh tế toàn cầu đạt đỉnh vào năm 2009, vẫn có 30 khu công nghiệp mới được phê duyệt thành lập. Các dòng vốn đầu tư chảy vào ồ ạt, nhiều thỏa thuận thương mại được ký kết, và chính phủ đưa ra nhiều chính sách ưu đãi – tất cả những điều đó tạo ra một cảm tưởng rằng chỉ cần xây xong khu công nghiệp là các nhà đầu tư sẽ tới.

Bảng 3.1 Một vài số liệu thống kê về các khu công nghiệp ở Việt Nam (đến cuối năm 2010)

Chỉ số	Đầu tư nước ngoài	Đầu tư trong nước	Tổng số
Số lượng khu công nghiệp	40	221	261
Số khu công nghiệp đang hoạt động	23	150	173
Số lượng dự án (doanh nghiệp)	3.962	4.377	8.339
Số vốn đăng ký	53,6 tỷ USD	336.078 tỷ đồng	74 tỷ USD
Số vốn đã giải ngân	17,1 tỷ USD	135.950 tỷ đồng	24 tỷ USD
Doanh thu sản xuất	30,5 tỷ USD	57.251 tỷ đồng	34 tỷ USD
Xuất khẩu	Không có số liệu	Không có số liệu	19 tỷ USD
Nhập khẩu	Không có số liệu	Không có số liệu	18,5 tỷ USD
Số lượng lao động	Không có số liệu	Không có số liệu	1,6 triệu

Nguồn: Vụ Quản lý các Khu kinh tế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Hình 3.4 Phê duyệt các khu công nghiệp mới ở Việt Nam (1991–2010)



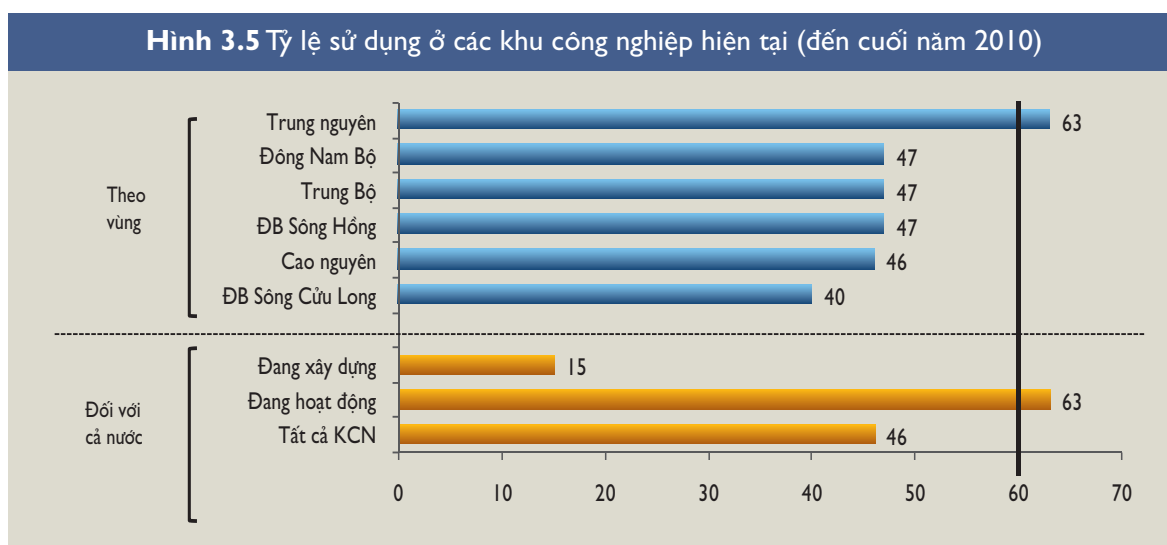
Nguồn: Ước tính của các tác giả dựa trên số liệu do Vụ Quản lý các Khu kinh tế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư công bố.

12. Tốc độ xây dựng các khu công nghiệp đang vượt quá mức cầu hợp lý, trong khi cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2009 làm vấn đề này trầm trọng hơn. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đến cuối năm 2010, tỷ lệ còn trống tại các khu công nghiệp trong cả nước suýt soát khoảng 50%. Số liệu tại Vụ Quản lý các Khu kinh tế thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho thấy, các khu công nghiệp đã đi vào hoạt động đầy đủ có tỷ lệ bao phủ bằng 63%, và các khu công nghiệp đang xây dựng có tỷ lệ bao phủ bằng 15%. Tỷ lệ bao phủ trong cả nước ước tính bằng 46% (xem Hình 3.5). Theo kinh nghiệm quốc tế, tỷ lệ bao phủ tối thiểu phải bằng 75% để đảm bảo tính bền vững kinh tế lâu dài cho khu công nghiệp.

13. Tỷ lệ bao phủ không chỉ thấp mà còn liên tục giảm. Ví dụ như, tỷ lệ sử dụng tại

các khu công nghiệp trong cả nước đạt mức cao nhất 62% vào năm 2007 nhưng nhanh chóng giảm xuống 46% vào năm 2010. Việc nhiều khu công nghiệp không hoạt động đã ảnh hưởng xấu đến tỷ lệ bao phủ. Trong số 260 khu công nghiệp, khoảng 50 khu công nghiệp hoàn toàn chưa có nhà đầu tư (tỷ lệ bao phủ bằng 0), chiếm 20% tổng diện tích đất của các khu công nghiệp trong cả nước. Tỷ lệ bao phủ giảm là tình trạng chung ở hầu hết các tỉnh. Ví dụ như, từ năm 2007 đến 2010, tỷ lệ sử dụng ở Hải Dương giảm từ 66% xuống 35%, Hưng Yên giảm từ 60% xuống 25%, Long An giảm từ 53% xuống 31%, và Tiền Giang giảm từ 34% (năm 2006) xuống 31%. Một nguyên nhân lớn dẫn đến tình trạng này là sự bùng nổ các quyết định phê duyệt thành lập khu công nghiệp trong giai đoạn từ năm 2006 đến năm 2009, tuy sau đó, tốc độ xây dựng đã chậm lại do nhu cầu giảm.

Hình 3.5 Tỷ lệ sử dụng ở các khu công nghiệp hiện tại (đến cuối năm 2010)



Nguồn: Ước tính của các tác giả dựa trên số liệu công bố của Vụ Quản lý các Khu kinh tế thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

14. Tuy nhiên, một số khu công nghiệp, nhất là những khu nằm gần các cực tăng trưởng của đất nước, hoạt động có hiệu quả cao hơn hẳn so với những khu công nghiệp khác. Vị trí có vẻ là một yếu tố quan trọng quyết định hiệu quả hoạt động của các khu công nghiệp. Các khu công nghiệp nằm ở hai trung tâm kinh tế chính của đất nước (Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh) và một số tỉnh quanh đó (như Hải Phòng, Hải Dương và Hưng Yên ở miền Bắc và Đồng Nai, Bình Dương hay Bà Rịa Vũng Tàu ở miền Nam) thường hoạt động tốt hơn các khu công nghiệp ở những nơi khác, nếu xét về doanh thu và nguồn thu xuất khẩu (xem Bảng 3.2). Mặc dù chiếm chưa đến một nửa số khu công nghiệp của cả nước nhưng 8 tỉnh thành nói trên đóng góp tới 84% doanh thu xuất khẩu trong năm 2010.

15. Vấn đề không sử dụng hết các khu công nghiệp chắc chắn sẽ trở nên trầm trọng hơn nếu tất cả các khu công nghiệp trong quy hoạch tổng thể đều được xây dựng. Mặc dù các khu công nghiệp hiện tại có tỷ lệ sử dụng thấp nhưng đã có gần 239 dự án mới được phê duyệt thành lập trong giai đoạn 2011 – 2010 với tổng diện tích đất 54.882 ha. Ngoài ra, các quy hoạch tổng thể đã được chính phủ trung ương và các chính quyền địa phương phê duyệt còn bao gồm việc xây dựng 3 khu

kinh tế quốc gia với tổng diện tích 265.000 ha và 1.643 cụm công nghiệp cấp tỉnh với tổng diện tích đất 73.000 ha. Theo ước tính của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Việt Nam cần phải đầu tư 40 tỷ USD trong 10 năm tới chỉ để xây dựng cơ sở hạ tầng cho các khu công nghiệp và khu kinh tế đã được phê duyệt này.⁵¹

II.B ĐIỀU GÌ DẪN ĐẾN SỰ BÙNG NỔ CÁC KHU CÔNG NGHIỆP?

16. Việc mở rộng các khu công nghiệp gây ra nhiều ảnh hưởng nhưng chính các yếu tố thể chế và cơ chế ưu đãi đã góp phần tạo ra điều này. Cụ thể, hệ thống các quan hệ tài chính trong Chính phủ đã tạo ra các cơ chế ưu đãi khiến cho các tỉnh trở nên ưa thích hoạt động sản xuất công nghiệp, và hệ thống quản lý đất đai tạo ra một trợ cấp (vô hình) nữa cho các chi phí dành cho khu công nghiệp (xem Hộp 3.1). Trong môi trường phân cấp hiện tại, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, cơ quan chịu trách nhiệm phê duyệt thành lập các khu công nghiệp, không có đủ quyền hạn chính trị để từ chối đề xuất của các tỉnh. Kể cả khi Chính phủ Trung ương ban hành các quy định nhằm giảm tốc độ phát triển các khu công nghiệp mới, những quy định đó cũng bị lách luật một cách khôn khéo.

Bảng 3.2: Các khu công nghiệp thành công, xét theo doanh thu xuất khẩu (2010)

Tỉnh/ thành phố	Số lượng khu công nghiệp	Doanh thu xuất khẩu trên đất công nghiệp cho thuê		Tỷ lệ bao phủ		Doanh thu xuất khẩu	
		Doanh thu xuất khẩu (triệu USD/ha)	Xếp hạng	Tỷ lệ (%)	Xếp hạng	Doanh thu xuất khẩu (triệu USD)	Xếp hạng
Hà Nội	11	1,83	1	64,6	16	2.118	3
Hồ Chí Minh	18	1,24	2	48,4	30	3.100	2
Hải Phòng	5	1,13	3	39,2	38	717	7
Đồng Nai	30	0,86	4	58,6	22	5.476	1
Cần Thơ	6	0,85	5	50,1	27	515	9
Hải Dương	10	0,78	6	35,0	44	980	5
Phú Thọ	2	0,69	7	73,7	11	211	11
Hưng Yên	9	0,61	8	25,3	50	757	6
Đồng Tháp	3	0,60	9	73,0	12	119	19
Bình Dương	25	0,38	10	58,7	21	2.020	4

Nguồn: Vụ Quản lý các Khu kinh tế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

51 Theo ước tính của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tỷ suất đầu tư cơ sở hạ tầng cho khu công nghiệp là 300.000 USD/ha.

(A) Các cơ chế ưu đãi dành cho các tỉnh

17. Theo quy định của hệ thống thuế tại Việt Nam, chính quyền địa phương được giữ lại gần như tất cả các khoản thu thuế liên quan đến đất đai, bao gồm 100% thuế nhà đất, thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuế sử dụng đất nông nghiệp, tiền thuê đất và các loại phí khác liên quan đến sử dụng đất (xem Hộp 3.1). Đất nông nghiệp được định giá, cho thuê và đánh thuế thấp hơn so với đất công nghiệp, do đó, việc chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất công nghiệp có thể đem lại thêm nguồn thu cho các tỉnh. Ngoài ra, thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế giá trị gia tăng VAT (áp dụng với hàng hóa tiêu thụ trên thị trường trong nước) là những khoản thu ngân sách chung, nghĩa là các tỉnh được giữ lại một phần tiền đóng thuế của các

doanh nghiệp. Trên thực tế, doanh nghiệp có trụ sở chính ở địa phương nào thì địa phương đó sẽ thu và giữ lại thuế VAT cũng như tất cả các nguồn thu chung khác liên quan, mặc dù hàng hóa của doanh nghiệp được tiêu thụ ở địa phương khác. [PER 2005, trang 89] Với 24 khu công nghiệp, 48% nguồn thu của tỉnh Long An có nguồn gốc từ các khoản thu chung và các khoản thu mà chính quyền địa phương được giữ lại toàn bộ, trong đó có các khoản thu liên quan tới đất đai. Trái lại, những khoản thu tương tự chỉ chiếm 22% tổng nguồn thu của tỉnh Bạc Liêu do tỉnh này chỉ có một khu công nghiệp duy nhất.⁵² Mặc dù các tỉnh được hưởng những lợi ích tài chính lớn từ công nghiệp hóa nhưng nhiều chi phí xây dựng liên quan đến cơ sở hạ tầng lại do chính phủ trung ương bao cấp. Đây là nguyên nhân khiến các tỉnh thích xây dựng khu công nghiệp.

Hộp 3.1 Chia sẻ nguồn thu ngân sách trong hệ thống chính phủ

Trong những năm gần đây, quá trình phân cấp tài chính ở Việt Nam vẫn tiếp tục tăng dù trước đó đã đạt mức độ phân cấp cao. Năm 2000, gần 40% vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước được thực hiện bởi các chính quyền địa phương; năm 2010, tỷ lệ này đã tăng lên 51%.

Trách nhiệm thu ngân sách giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương được quy định trong Luật Ngân sách năm 2002. Theo đó, tất cả các khoản thu thuế và phí liên quan đến thương mại quốc tế đều phải nộp về ngân sách trung ương. Mặt khác, chính quyền địa phương được giữ lại 100% tiền thu thuế từ đất (ví dụ như tiền thuê đất, thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất, thuế sử dụng đất), thuế tài nguyên thiên nhiên, các loại phí đăng ký và xổ số. Khung giá đất cụ thể do UBND tỉnh quyết định.

Một phần nguồn thu của các tỉnh có nguồn gốc từ tiền thu thuế VAT, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân và phí xăng dầu. Giữa Chính phủ Trung ương và chính quyền địa phương có một cơ chế chia sẻ các nguồn thu này, nhưng đa số các tỉnh có thể giữ lại 100% các khoản thu này cho ngân sách địa phương. Các tỉnh giàu hơn (như thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Quảng Ninh, v.v) phải nộp lại một phần các khoản thu này cho ngân sách trung ương. Cơ chế chia sẻ nguồn thu được giữ nguyên trong khoảng 3 – 5 năm.

Nhìn chung, chính phủ trung ương giữ khoảng 60% tổng nguồn thu từ các khoản thuế và phí, và các tỉnh được hưởng 40% còn lại. Tuy nhiên, sau đó, chính phủ trung ương lại cấp cho các tỉnh khoảng một nửa tổng số thu ngân sách của trung ương. Như vậy tỷ lệ phân chia nguồn thu giữa trung ương và địa phương thực ra là 30:70.

Nguồn: Luật Ngân sách và Bảng Cân đối Ngân sách Nhà nước 2010 (Trang web của Bộ Tài chính)

52 Mặc dù chưa có nhiều nghiên cứu về mối quan hệ giữa thuế suất/tài sản với các nguồn tài chính của Chính phủ tại Việt Nam nhưng các nghiên cứu đã cho thấy rằng các chính quyền địa phương đang hành động một cách thiếu bền vững khi chuyển đổi và đem bán đất nông nghiệp có giá trị nhằm đáp ứng những nhu cầu về ngân sách hoạt động (nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, 2008).

(B) Quy hoạch sử dụng đất và Quyền sở hữu tài sản

18. Hệ thống quản lý đất đai gián tiếp tạo ra những cơ chế ưu đãi, khuyến khích các tỉnh xây dựng khu công nghiệp. Xây dựng khu công nghiệp là những dự án lớn, do đó, đủ điều kiện để bắt buộc thu hồi đất, nghĩa là Nhà nước sẽ thu hồi đất từ những người đang sử dụng, trả tiền đền bù đất, sau đó chuyển đổi thành đất công nghiệp dành cho khu công nghiệp, và cho các nhà đầu tư thuê. Mức đền bù cho những người bị thu hồi đất nhìn chung được tính theo giá thị trường dành cho đất theo mục đích sử dụng trước đó (thường là đất nông nghiệp), chứ không tính theo giá trị đất công nghiệp. Hơn nữa, mức đền bù không bao gồm những tổn thất về sinh kế của nông dân, những người chỉ có kỹ năng lao động duy nhất là làm nông nghiệp. Tất cả những điều này khiến cho các dự án xây dựng khu công nghiệp trở nên mang tính chất tư nhân. Đất bị bắt buộc thu hồi, do đó giá trị đất đối với những người mất đất cao hơn giá trị đất đối với các nhà đầu tư, sự chênh lệch này tạo ra lợi nhuận kinh tế. Điều này cũng có nghĩa là chính những người bị mất đất, thường là nông dân, tạo ra nguồn tài chính để xây khu công nghiệp và phát triển đất.

(C) Hướng dẫn đầu tư chiến lược

19. Chính sách khu công nghiệp hiện tại còn thiếu những hướng dẫn đáng tin cậy và mang tính chiến lược để làm cơ sở cho

các quyết định của chính phủ, các bộ ngành và tỉnh thành. Mặc dù Việt Nam đã có các Kế hoạch 5 năm và một Quy hoạch tổng thể riêng cho các khu công nghiệp và khu kinh tế, trong đó xác lập các ưu tiên phát triển chung cho toàn nền kinh tế và kế hoạch hành động để thực hiện những ưu tiên đó, nhưng dường như giữa chúng chưa có sự liên kết chặt chẽ (xem Hộp 3.2). Bằng một phép tính nhanh, đơn giản, có thể thấy rằng quy trình phê duyệt thành lập khu công nghiệp còn thiếu sự liên kết với phần còn lại của nền kinh tế. Ví dụ như, với 140.000 ha đất được quy hoạch làm khu công nghiệp, nhà nước cần phải đầu tư khoảng 40 tỷ USD để xây dựng các cơ sở hạ tầng hỗ trợ khu công nghiệp như trạm xử lý nước thải, hệ thống xử lý chất thải nguy hại, công trình xử lý khói thải, và hệ thống đường đi kết nối khu công nghiệp với các tuyến đường cao tốc hoặc cảng gần nhất. Ngoài ra, các khu công nghiệp còn phải thu hút khoảng 300 tỷ USD thông qua các dự án đầu tư và tuyển dụng 9 triệu lao động công nghiệp để đảm bảo sự bền vững tài chính lâu dài. Đó là chưa nói đến các vấn đề như chỗ ăn nghỉ của người lao động; đào tạo cơ bản cho người lao động; phát triển các cơ sở hạ tầng hỗ trợ khu công nghiệp như trạm xử lý nước thải, hệ thống xử lý khói thải, hệ thống xử lý chất thải rắn và chất thải nguy hại, và đảm bảo khả năng kết nối giữa khu công nghiệp với trung tâm đô thị hoặc cảng gần nhất. Cần phải liên kết quy trình phê duyệt khu công nghiệp với quy trình chuẩn bị ngân sách hàng năm để có thể quyết định phần quy hoạch và phần cấp vốn cho khu công nghiệp một cách đồng bộ.

Hộp 3.2 Kinh nghiệm xây dựng khu công nghiệp của Trung Quốc

Trung Quốc có hơn 1000 khu công nghiệp, được xây dựng theo chính sách khuyến khích của chính phủ trung ương. Hầu hết các thành phố và địa phương đều đi theo mô hình của các khu công nghiệp lớn do trung ương và tỉnh xây dựng. Chính quyền địa phương xây dựng khu công nghiệp để có nguồn thu thuế và nguồn thu từ việc bán đất, đồng thời có thể báo cáo hay về kết quả hoạt động của địa phương. Những khu công nghiệp này đóng vai trò rất quan trọng trong việc thúc đẩy sự tăng trưởng của các doanh nghiệp vừa và nhỏ, có nguồn gốc từ các hoạt động kinh doanh của hộ gia đình và cung ứng cho thị trường trong nước cũng như các đối tác lớn trên toàn cầu. Các khu công nghiệp không chỉ cung cấp cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở Trung Quốc những cơ sở hạ tầng cơ bản có chất lượng tốt (như đường, điện, nước và hệ thống nước thải), đảm bảo an ninh, hợp lý hóa các quy định của chính phủ (ví dụ như thông qua các trung tâm dịch vụ chính phủ) và cung cấp đất công nghiệp với mức giá vừa phải, mà còn cung cấp đào tạo kỹ thuật và thiết kế nhà xưởng theo tiêu chuẩn với chi phí thấp, tạo mọi điều kiện sẵn sàng cho các doanh nghiệp có thể hoạt động ngay lập tức ("cắm điện là máy chạy ngay") và người lao động có điều kiện ăn ở đàng hoàng và miễn phí.

Nhưng không phải tất cả các khu công nghiệp ở Trung Quốc đều thành công. Có những khu công nghiệp hoạt động tốt nhờ vào các thế mạnh công nghiệp tiềm tàng hoặc đã được khai thác, nói cách khác là những lợi thế so sánh của địa phương. Hầu hết các khu công nghiệp này chuyên môn hóa trong một số ngành, và dựa vào các lực thị trường để phát triển thành các cụm công nghiệp chuyên môn hóa có tính hệ thống. Thành công của Trung Quốc cũng dựa vào các yếu tố khác như sự cạnh tranh mạnh mẽ (giữa các nhà sản xuất trong nước cũng như các thị trường xuất khẩu), phân cấp thực hiện và thúc đẩy sự cạnh tranh giữa các địa phương, với vai trò chính thuộc về các ngân hàng và các nhà đầu tư tư nhân.

Trái lại, hầu hết các khu công nghiệp của Việt Nam không phải là các cụm công nghiệp chuyên môn hóa. Mối liên hệ giữa các khu công nghiệp và một số lượng lớn các doanh nghiệp vừa và nhỏ, doanh nghiệp phi chính thức còn rất hạn chế, chủ yếu tập trung vào thị trường trong nước và ở quy mô nhỏ. Sự tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam không đem lại nhiều giá trị gia tăng như ở Trung Quốc (20% ở Việt Nam so với 33% ở Trung Quốc nhờ các giá trị gia tăng từ hàng hóa sản xuất chế tạo), vì các doanh nghiệp lớn không được kết nối với các cụm công nghiệp và chuỗi giá trị địa phương, mà phải nhập khẩu phần lớn đầu vào sản xuất từ nước ngoài.

Nguồn: <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/blogs/vandana-chandra>

(D) Luật định thiếu nhất quán, thực thi yếu kém

20. Trong những năm gần đây đã có một số thay đổi trong quy định quyền hạn phát triển và quản lý các khu công nghiệp. Bảng 3.3. tổng hợp một số quy định chính liên quan đến việc thành lập và quản lý các khu công nghiệp được ban hành trong giai đoạn từ 1997 đến 2010. Năm 1997, việc quản lý các khu công nghiệp được quy định thuộc trách nhiệm của Ban Quản lý các khu Công nghiệp, khu Chế xuất và khu Kinh tế Việt Nam, và Ban này có trách nhiệm báo cáo trực tiếp lên Thủ tướng. Năm 2000, Ban Quản lý này chuyển về chịu sự quản lý của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Năm 2003, Bộ Kế hoạch và Đầu tư được tăng thẩm quyền để giám sát các chức năng quản lý nhà nước của các khu công nghiệp. Nhưng cách tổ chức theo kiểu tập trung như vậy tỏ ra không khả thi, khiến cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư phải chuyển giao dần các chức năng quản lý nhà nước quan trọng cho các Ban Quản lý khu công nghiệp cấp tỉnh

(PMB). Sau khi Luật Đầu tư (2005) được phê duyệt và góp phần đẩy nhanh quá trình phân cấp đầu tư cho các chính quyền địa phương, các Ban Quản lý cấp tỉnh trở thành đơn vị chịu trách nhiệm chính về quản lý các khu công nghiệp, khu chế xuất và khu công nghệ cao. Nghị định 29/2008/NĐ-CP tiếp tục đẩy mạnh phân cấp và cơ chế một cửa, đồng thời quy định các thủ tục xử lý những vấn đề như tiêu chuẩn môi trường và lao động.

21. Mặc dù các quy định được sửa đổi thường xuyên nhưng việc thực thi còn nhiều hạn chế và thiếu sự đồng đều. Ví dụ như, Nghị định 29/2008/NĐ-CP được phê duyệt vào năm 2008, nhưng mãi đến giữa năm 2011, một số Bộ chủ quản mới có hướng dẫn thực hiện cụ thể cho các địa phương. Do vậy, một số Ủy ban Nhân dân tỉnh ngần ngại không giao nhiệm vụ cho các Ban Quản lý dự án cấp tỉnh, dẫn đến tình trạng các Ban Quản lý ở các tỉnh có quyền hạn và thẩm quyền rất khác nhau.

Bảng 3.3: Một số quy định chủ yếu liên quan đến việc thành lập và quản lý các khu công nghiệp, giai đoạn 1997–2010

Tên công cụ điều tiết	Cơ quan ban hành và năm ban hành	Các quy định chính
Nghị định 36/NĐ-CP/1997	Chính phủ trung ương, 1997 Chính phủ trung ương, 9/2000	Ban Quản lý Các khu công nghiệp, khu kinh tế và khu chế xuất Việt Nam chịu trách nhiệm phát triển và quản lý các khu công nghiệp và chế xuất, và báo cáo trực tiếp lên Thủ tướng Chính phủ
Quyết định 99/QĐ-TTg	Chính phủ, 6/6/2003	Ban Quản lý Các khu công nghiệp, khu kinh tế và khu chế xuất Việt Nam chuyển về chịu sự quản lý của Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Nghị định 61/NĐ-CP/2003	Quốc hội, 2005	Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm quản lý chặt chẽ các khu công nghiệp, nhưng do áp dụng cơ chế phân cấp, Bộ dần dần phải giao lại hầu hết các chức năng của mình cho các Ban Quản lý cấp tỉnh
Luật Đầu tư 2005	Thủ tướng, 21/8/2006	Đẩy nhanh tốc độ phân cấp đầu tư
Quyết định 1107/ 2006/QĐ-TTg	Chính phủ, 14/3/2008	Quy hoạch phát triển khu công nghiệp Việt Nam đến năm 2015 và tầm nhìn đến năm 2020
Nghị định 29/2008/ NĐ-CP		Thành lập, vận hành, điều tiết và quản lý nhà nước đối với các khu công nghiệp và khu chế xuất theo các quy định của Tổ chức Thương mại Thế giới

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Bộ Tài chính; các nguồn khác.

22. Các quy định về thành lập khu công nghiệp thường thiếu nhất quán. Lấy ví dụ Nghị định 29/2008/NĐ-CP; nghị định này quy định một trong những điều kiện để một tỉnh thành lập khu công nghiệp mới hoặc mở rộng khu công nghiệp cũ là tỷ lệ bao phủ bình quân của tất cả các khu công nghiệp hiện có trong tỉnh phải đạt tối thiểu 60%. Đây là một quy định hợp lý nhằm duy trì mức cân bằng thích hợp giữa cung và cầu khu công nghiệp trong một tỉnh. Nhưng bên cạnh đó, có những quy định khác giúp các tỉnh tránh được sự hạn chế này. Nếu tỷ lệ bao phủ của các khu công nghiệp hiện tại chưa đạt 60%,⁵³ các tỉnh phải “tìm cách lách” để vượt qua quy định này. Ủy ban Nhân dân tỉnh có thể xin “phê duyệt đặc biệt”, để được phép thành lập các khu công nghiệp mới kể cả khi tỷ lệ bao phủ ở các khu công nghiệp hiện tại chưa đạt 60%, hoặc có thể phân chia quá trình giao đất cho các khu công nghiệp hiện tại thành nhiều giai đoạn, và tính tỷ lệ bao phủ dựa trên diện tích đất đã giao, thay vì tính trên tổng diện tích của toàn bộ khu công nghiệp.

23. Văn bản pháp lý hướng dẫn quy hoạch tổng thể phát triển không gian

chưa có đủ sức mạnh thực thi. Quy hoạch Tổng thể Phát triển Khu công nghiệp, được Ủy ban Thẩm định của Quốc gia xem xét và Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, là văn kiện chiến lược chủ yếu về việc phát triển các khu công nghiệp trong toàn quốc. Ngoài ra còn có một quy hoạch tổng thể khác cho các khu kinh tế, và một số quy hoạch tổng thể liên quan như Quy hoạch Tổng thể Sử dụng đất, Quy hoạch Phát triển Đô thị, Quy hoạch Tổng thể Giao thông và Quy hoạch Tổng thể ngành điện. Mối liên kết giữa các quy hoạch tổng thể này rất mờ nhạt, và quy trình tham vấn hiện tại để tạo ra sự gắn kết giữa các tài liệu quy hoạch này dường như mang tính hình thức nhiều hơn là một công cụ chiến lược. Văn bản pháp lý duy nhất hướng dẫn quy trình quy hoạch tổng thể phát triển không gian là Nghị định 92/2006,⁵⁴ nhưng rõ ràng là nghị định này chưa đủ sức mạnh thực thi để xử lý những quy định trong các luật định có liên quan mật thiết như Luật Xây dựng hay Luật Đất đai. Kết quả, quy hoạch không gian hiện nay chủ yếu được dẫn dắt bởi các quy hoạch phát triển cơ sở hạ tầng mà thiếu sự chú ý tới tính hiệu quả tổng thể.⁵⁵

54 Một số điều khoản trong Nghị định 92 đã được sửa đổi trong Nghị định 04/2008.

55 Luật Quy hoạch Không gian đang trong quá trình soạn thảo, và được hy vọng sẽ làm giảm bớt sự thiếu nhất quán giữa các luật định khác nhau liên quan đến phát triển không gian, đồng thời làm tăng sự gắn kết và tính hiệu quả.

53 Quy định này áp dụng cho tất cả các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương.



DI CHUYỂN VỊ TRÍ CỦA HỆ THỐNG CẢNG TẠI TP. HỒ CHÍ MINH: TẠI SAO XẢY RA TẮC NGHÈN?

24. Hệ thống cảng tại TP. Hồ Chí Minh có chung nhiều đặc điểm với một dự án cơ sở hạ tầng điển hình, duy nhất chỉ có tại Việt Nam: đó là có nhiều chủ đầu tư, có sự tham gia của nhiều doanh nghiệp nhà nước, và quy mô thiếu tính tối ưu. Cảng TP. Hồ Chí Minh không phải là một cảng đơn lẻ, mà trên thực tế đây là một cụm gồm nhiều cảng do các công ty khác nhau điều hành. Theo Bảng 3.4, có 9 đơn vị quản lý vận hành cảng, mỗi đơn vị trực thuộc một cơ quan nhà nước (gồm có 4 doanh nghiệp nhà nước, Ủy ban Nhân dân TP. Hồ Chí Minh, Hải quân Nhân dân, và Bộ Quốc phòng), và có hai trường hợp liên doanh với công ty nước ngoài. Mặc dù có 37 cầu tàu trải rộng trên 6.000m, nhưng các cầu tàu này nằm rải rác và chia nhỏ cho 9 đơn vị quản lý vận hành; do đó mỗi đơn vị quản lý vận hành có 4 cầu tàu với chiều dài cầu tàu chưa đến 500m – đây là thực tế khá khiêm tốn so với các chuẩn mực quốc tế.

25. Di chuyển hệ thống cảng TP. HCM đến một vị trí mới là một quyết định hoàn toàn khôn ngoan. Tất cả các cảng tại TP. HCM đều là cảng sông, và chiếm dụng đất bờ sông ngay trong khu vực kinh doanh buôn bán tại trung tâm thành phố và các khu vực quanh đó. Sự tăng trưởng nhanh chóng của hoạt động xuất nhập khẩu và sự chuyển đổi sang phương tiện vận tải công-ten-nơ vào đầu những năm 2000 đã tạo ra những thách thức lớn đối với các cảng ở TP. HCM. Hạn chế mớn nước và chiều dài khiến cho các tàu lớn không ghé vào được các cảng này. Do đó, hàng hóa xuất nhập khẩu phải trung chuyển sang các tàu công-ten-nơ tiếp vận tại các cảng ở Singapore và các nước châu Á khác. Điều này làm tăng chi phí cũng như thời gian chuyên chở các chuyển hàng đến hoặc rời khỏi Việt Nam. Hơn nữa, vị trí của các cảng nằm sâu trong trung tâm thành phố cũng gây ra tắc nghẽn giao thông nghiêm trọng do các xe tải phải chạy qua nhiều quận nội thành đông đúc để ra cảng. Thành phố cũng đang thực hiện nhiều dự án phát triển đô thị lớn ở bờ đông sông Sài Gòn tại Thủ Thiêm. Khi các cầu qua sông được xây xong, chắc chắn các tàu lớn sẽ không thể đi qua. Có

Bảng 3.4 Cụm cảng TP. Hồ Chí Minh

Cảng cuối	Đơn vị quản lý vận hành cảng	Số cầu tàu	Tổng chiều dài cầu tàu (m)	Diện tích (ha)	Kích thước tàu (DWT)
Cảng Sài Gòn (cảng Nhà Rồng – Khánh Hội)	Vinalines (doanh nghiệp nhà nước)	10	1.750	32,2	10.000–30.000
Cảng Sài Gòn (cảng Tân Thuận)	Vinalines (doanh nghiệp nhà nước)	5	995	13,6	10.000–30.000
Cảng Bến Nghé	UBND Thành phố Hồ Chí Minh	4	816	32,0	10.000–30.000
Cảng công-ten-nơ quốc tế Việt Nam	Tổng công ty Đường sông Miền Nam (doanh nghiệp nhà nước), Tập đoàn NOL (Singapore) và Mitsui & Co (Nhật Bản)	4	678	28,3	15.000–20.000
		4	733	31,9	5.000
Tân Cảng Sài Gòn	Hải quân Nhân dân	6	754	26,4	6.000–10.000
Xưởng đóng tàu Ba Son (cơ sở đóng tàu)	Tổng cục Công nghiệp Quốc phòng (Bộ Quốc phòng)				10.000
Cảng Tân Thuận Đông	Công ty Dịch vụ Vận tải Sài Gòn (doanh nghiệp nhà nước)	1	149	2,9	15.000
Cảng Rau Quả	V	1	222	7,2	20.000
Cảng Hoa Sen	iettrans (doanh nghiệp nhà nước), Vosa, và Blassco (U-crai-na)	2	275	6,0	30.000

Nguồn: Thành và Pincus 2011; chú thích: DWT = đơn vị đo trọng tải tàu

lê, điều quan trọng hơn cả là giá đất ở khu vực các cảng hiện tại đã tăng trong suốt thập kỷ vừa qua, nhưng thành phố đã để lỡ cơ hội tái phát triển khu đất này thành khu thương mại và nhà ở để tạo nguồn thu và các tác động ngoại ứng tích cực dưới hình thức tăng cầu đầu tư và dịch vụ.

26. Đề xuất di chuyển vị trí hệ thống cảng được đưa ra lần đầu tiên vào cuối những năm 1990, và nhận được sự đồng thuận của các bên liên quan chính. Các trang thiết bị xử lý công-ten-nơ khi đó đang hoạt động gần hết công suất và các khu cảng không còn nhiều đất để mở rộng, do đó các bên đều thấy rõ rằng để duy trì tốc độ tăng trưởng thương mại, cần phải phát triển một tổ hợp cảng mới với các trang thiết bị hiện đại, và các cảng mới phải nằm ngoài khu vực trung tâm thành phố (APL 2007, 49).⁵⁶ Năm 2005, chính phủ trung ương ra quyết định chọn xưởng đóng tàu Ba Son và 4 cảng – Tân Cảng Sài Gòn, Cảng Sài Gòn (Nhà Rông Khánh Hội), cảng Tân Thuận Đông và Cảng Rau Quả - là những cơ sở cần di chuyển khỏi thành phố muộn nhất là vào năm 2010. Đồng thời, sông Cái Mép – Thị Vải ở Bà Rịa Vũng Tàu được xác định là địa điểm tốt nhất để xây dựng cảng của ngõ quốc tế chính cho Việt Nam. Chính sách di chuyển vị trí cảng TP. HCM đã nhận được sự ủng hộ mạnh mẽ của cộng đồng doanh nghiệp cũng như tất cả các cơ quan nhà nước có liên quan.

27. Nhưng đã quá một năm so với thời hạn quy định, tất cả các cảng ở TP. HCM (trừ một cảng duy nhất) vẫn nằm ở vị trí cũ. Tại sao như vậy? Tân Cảng Sài Gòn là cảng duy nhất di chuyển khỏi khu vực trung tâm thành phố khi đến thời hạn quy định. Các đơn

vị quản lý vận hành các cảng còn lại đưa ra nhiều lý do để giải thích cho việc không di chuyển vị trí cảng, ví dụ như họ phải được đảm bảo rằng địa điểm mới có tính khả thi lâu dài về mặt kinh tế, hay đơn vị đang khó khăn về mặt tài chính nên không thể thực hiện các đầu tư mới. Như những phân tích ở dưới đây cho thấy, sự thiếu phối hợp giữa các cơ quan, thiếu phân định rõ ràng về quyền hạn và trách nhiệm giải trình, và thiếu quy định chặt chẽ về các quyền sở hữu tài sản là những nguyên nhân dẫn đến tình trạng các doanh nghiệp và cơ quan nhà nước hành động vì lợi ích trước mắt mà bỏ qua lợi ích lâu dài và gây ra những tác động thiếu tính tối ưu đối với xã hội.

(A) Quy hoạch sử dụng đất và các quyền sở hữu tài sản

28. Thiếu quy định rõ ràng về các quyền sở hữu tài sản và không có khả năng chuyển nhượng quyền sử dụng đất là những nguyên nhân chính gây ra tình trạng bế tắc hiện nay. Các đơn vị quản lý vận hành cảng nắm quyền sử dụng đất, nghĩa là có quyền sử dụng đất công cho một mục đích cụ thể là vận hành cảng. Tuy nhiên các đơn vị này không sở hữu đất theo nghĩa có quyền bán, cho thuê, thế chấp đất, hoặc khai thác phát triển khu đất cho những mục đích khác như xây dựng khu thương mại và nhà ở. Do đó, các đơn vị quản lý vận hành đều có động cơ duy trì một vài hoạt động hàng hải thông thường tại địa điểm hiện tại để kiểm soát khu đất. Cảng Sài Gòn đã xây dựng một kế hoạch “chuyển đổi sử dụng đất” để tái phát triển khu đất cảng hiện tại, và doanh thu sẽ được dùng để đầu tư xây dựng cảng mới ở Hiệp Phước. Tương tự như vậy, năm 2009, UBND TP. Hồ Chí Minh đã ra quyết định phát triển bến neo đậu cho đội tàu tuần tra xuống mé dưới khu vực Dự án Công viên Phú Thuận. Tuy nhiên quá trình phê duyệt kế hoạch chuyển đổi sử dụng đất rất phức tạp.

29. UBND TP. Hồ Chí Minh vừa là đơn vị quản lý vận hành cảng vừa là cơ quan phê duyệt kế hoạch sử dụng đất – ở đây có sự lẫn lộn quyền lợi của người sử dụng với trách nhiệm của người quản lý. Để Cảng Sài Gòn có thể xúc tiến dự án của mình,

56 Trên khắp thế giới, nhiều cảng đã và đang di chuyển khỏi các thành phố và khu vực đô thị để đáp ứng yêu cầu lưu thông cho các tàu lớn, tránh những chi phí cơ hội ngày càng gia tăng liên quan đến sử dụng đất trong nội thành, đồng thời góp phần làm giảm tắc nghẽn giao thông đường bộ do các hoạt động vận hành cảng. Một số ví dụ về các cảng di chuyển khỏi vị trí cũ và các cảng xây mới tại châu Á gồm có: cảng Busan chuyển thành cảng Busan mới ở Hàn Quốc; cảng Waigaoqiao chuyển thành cảng Yangshan tại Thượng Hải, Trung Quốc; cảng Bangkok chuyển thành cảng Laem Chabang ở Thái Lan; và cảng Mumbai chuyển thành cảng Nhava Sheva ở Ấn Độ.

cần phải có một quy hoạch sử dụng đất chi tiết.⁵⁷ Đến giữa năm 2011, UBND TP.Hồ Chí Minh vẫn chưa phê duyệt quy hoạch này. Sở Quy hoạch và Kiến trúc Thành phố mới bắt đầu quy trình quy hoạch sử dụng đất trong năm 2009, trong đó bao quát cả khu vực cảng ở trung tâm thành phố. Cũng như nhiều nỗ lực khác của Chính phủ nhằm thực thi chính sách, một ban chỉ đạo gồm tất cả các cơ quan ban ngành đã được thành lập vào tháng 4/2008 với nhiệm vụ “chỉ đạo và phối

hợp các hoạt động của các cơ quan trung ương và địa phương nhằm thực hiện kế hoạch di chuyển khu cảng.”⁵⁸ Vấn đề quy hoạch sử dụng đất được nêu ra trong mọi cuộc họp của ban chỉ đạo trong suốt giai đoạn từ năm 2008 đến 2011. Bảng 3.5 nêu tên các chỉ thị của Thủ tướng/Phó thủ tướng quy định thời hạn cho TP.Hồ Chí Minh hoàn chỉnh quy hoạch sử dụng đất ở khu vực trung tâm thành phố. Mỗi lần thời hạn qua đi lại có một chỉ thị mới quy định một thời hạn mới.

Bảng 3.5 Các chỉ thị của chính phủ quy định thời hạn hoàn thành quy hoạch sử dụng đất của TP Hồ Chí Minh

Ngày	Chỉ thị
28/4/2008	Thành lập Ban chỉ đạo dự án di chuyển cụm cảng TP Hồ Chí Minh
12/5/2008	Cuộc họp đầu tiên của Ban chỉ đạo với Bộ trưởng Bộ Giao thông, trong đó nhấn mạnh tầm quan trọng của quy hoạch sử dụng đất với các cảng trong thành phố trong tương lai
1/4/2009	Bộ trưởng Bộ Giao thông chính thức đề nghị Thủ tướng Chính phủ yêu cầu UBND TP Hồ Chí Minh khẩn trương phê duyệt quy hoạch sử dụng đất cho các cảng trong thành phố
13/1/2010	Chỉ thị của Phó thủ tướng yêu cầu TP Hồ Chí Minh hoàn thành quy hoạch sử dụng đất muộn nhất trong tháng 9/2009
10/8/2010	Chỉ thị của Phó thủ tướng yêu cầu TP Hồ Chí Minh hoàn thành quy hoạch sử dụng đất muộn nhất trong tháng 2/2010
29/3/2011	Chỉ thị của Phó thủ tướng yêu cầu TP Hồ Chí Minh hoàn thành quy hoạch sử dụng đất muộn nhất trong quý 4/2010
29/3/2011	Chỉ thị của Phó thủ tướng yêu cầu TP Hồ Chí Minh hoàn thành quy hoạch sử dụng đất muộn nhất trong tháng 6/2011
	Chỉ thị của Thủ tướng nhắc lại yêu cầu TP Hồ Chí Minh hoàn thành quy hoạch sử dụng đất muộn nhất trong tháng 6/2011

Nguồn: Các công văn số 219/TB-BCĐ ngày 27/5/2008, 1949/BGTVT-KHĐT ngày 1/9/2009, 178/TB-VPCP ngày 18/6/2009, 11/TB-VPCP ngày 13/1/2010, 217/TB-VPCP ngày 10/8/2010, 70/TB-VPCP ngày 29/3/2011, và 132/TB-VPCP ngày 2/6/2011.

57 Theo luật, các chính quyền địa phương chịu trách nhiệm chuẩn bị, phê chuẩn và thực thi các quy hoạch sử dụng đất chi tiết với tỷ lệ 1:2.000. Chỉ sau khi có quy hoạch sử dụng đất chi tiết, các nhà đầu tư mới được chuẩn bị quy hoạch sử dụng đất cụ thể với tỷ lệ 1:500 và lập đề xuất đầu tư.

58 Quyết định 458/QĐ-Ttg của Thủ tướng Chính phủ ngày 28/4/2008 về việc thành lập ban chỉ đạo dự án di chuyển cụm cảng TP.Hồ Chí Minh.

(B) Các cơ chế ưu đãi dành cho chính quyền địa phương bị bóp méo

30. Việc di chuyển hệ thống cảng TP Hồ Chí Minh đặt ra hai mối lo ngại lớn cho chính quyền thành phố. Trước hết, các doanh nghiệp logistics và các doanh nghiệp hoạt động trong những lĩnh vực hỗ trợ hoạt động cảng sẽ phải di chuyển khỏi thành phố Hồ Chí Minh và tìm kiếm những địa điểm hoạt động gần với các cảng mới. Trong khi đó, với tuyên bố rằng tương lai phát triển của thành phố sẽ chủ yếu dựa vào ngành dịch vụ hơn là sản xuất, thành phố Hồ Chí Minh hiện đang quan tâm đến việc duy trì vị thế là trung tâm của các dịch vụ logistics trong cả nước.⁵⁹ Thứ hai, các nguồn thu lớn từ thuế nhập khẩu hàng hóa thông qua các cảng của thành phố sẽ có nguy cơ giảm sút. Năm 2010, thành phố Hồ Chí Minh thu được 57 nghìn tỷ đồng (2,8 tỷ USD) tiền thuế xuất nhập khẩu, chiếm 40% tổng nguồn thu ngân sách của thành phố. Và kể từ năm 2005 đến nay, tỷ lệ này luôn dao động ở mức 40% - 46%.^{60,61} Mặc dù phần lớn số thu này được nộp lại cho ngân sách trung ương, nhưng UBND Thành phố vẫn có thể giữ lại một khoản đáng kể nhờ cơ sở nộp thuế thương mại lớn của thành phố.

31. Tình huống nghiên cứu cụ thể này cho thấy hầu hết các bên có lợi ích liên quan đều hành động vì lợi ích của riêng mình, và gây hại cho lợi ích quốc gia. Khi đối mặt với khả năng không còn kiểm soát được khu đất cảng sau khi di chuyển vị trí, chiến lược tốt nhất mà Cảng Sài Gòn lựa chọn là án binh bất động. Đồng thời, thành phố Hồ Chí Minh áp dụng mọi cách để thực hiện quy trình quy hoạch sử dụng đất chi tiết một cách từ từ và thận trọng. Thành phố không có nguồn thu nào khác để thay thế những khoản thu thuế và phí thương mại sẽ bị mất khi di chuyển vị trí của các cảng. Tuy nhiên, quyết định nói trên không chỉ gây chậm trễ cho một nhu cầu cấp bách là di chuyển hệ thống cảng khỏi khu vực trung tâm kinh doanh buôn bán của thành phố, mà còn dẫn đến tình trạng sử dụng kém hiệu quả ở khu cảng mới đang được xây dựng ở vùng lân cận (xem phần tiếp theo).

59 UBND TP. Hồ Chí Minh, Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội 5 năm từ 2011 đến 2015.

60 Cục Thống kê TP. Hồ Chí Minh, Niên giám Thống kê TP. Hồ Chí Minh năm 2010.

61 Tổng nguồn thu ở đây không tính các nguồn không phải tiền thu thuế, ví dụ như thu từ xuất khẩu hoặc chuyển nhượng đầu thỏ.

IV

KHÔNG KHAI THÁC HẾT CÔNG SUẤT CẢNG! TRƯỜNG HỢP CỤM CẢNG CÁI MÉP – THỊ VẢI

32. Nằm ở vùng lân cận TP. Hồ Chí Minh, sông Cái Mép – Thị Vải thuộc Bà Rịa Vũng Tàu (BRVT) được xác định là địa điểm phù hợp để xây cảng cửa ngõ quốc tế chính của Việt Nam. Với chiều sâu 14m và không có nhiều bồi lắng, tại khu vực này có thể xây các cảng công-ten-nơ nước sâu, phù hợp cho các tàu công-ten-nơ thế hệ thứ tư (post Panamax)⁶² để chuyên chở hàng hóa trực tiếp sang Bắc Mỹ và châu Âu.⁶³ Tuy nhiên, cần có các cơ sở hạ tầng hỗ trợ, ví dụ như các tuyến đường giao thông kết nối từ thành phố Hồ Chí Minh.

33. Số lượng các cảng được quy hoạch cho cụm cảng BRVT tăng dần. Vào cuối những năm 1980, Bộ Giao thông đã bắt đầu tìm kiếm các vị trí xây cảng mới ở vùng TP Hồ Chí Minh mở rộng. Năm 1991, Công ty Tư vấn Thiết kế Giao thông vận tải phía Nam (Tedi South)⁶⁴ thực hiện nghiên cứu đầu tiên về Hệ thống cảng nước sâu Thị Vải – Vũng Tàu, đây là cơ sở cho quy hoạch tổng thể đầu tiên cho cụm cảng này vào năm 1992.⁶⁵ Đầu năm 1998, quy hoạch tổng thể cảng được điều chỉnh, cụm cảng được tập hợp thành 4 khu cảng, đồng thời các địa điểm xây dựng một số cảng công-ten-nơ và bến cảng tổng hợp cũng được xác định.⁶⁶ Năm 2001 và 2002, Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) đã tiến hành Nghiên cứu Phát triển Cảng ở miền Nam Việt Nam, kết quả đã đề xuất một quy

62 Panamax là thuật ngữ dùng để mô tả giới hạn kích thước các tàu chở hàng đi qua kênh đào Panama. Post-Panamax là thuật ngữ dùng để mô tả các tàu không thuộc nhóm kích thước Panamax.

63 Trong khu vực này, có thể xây dựng các cảng công-ten-nơ để tiếp nhận tàu mẹ có trọng tải từ 8.000 đến 10.000 TEU (100.000 DWT đến 120.000 DWT).

64 Phòng tư vấn thiết kế cảng biển thuộc Công ty Tư vấn Thiết kế Giao thông vận tải phía Nam (Tedi South), đơn vị tiến hành nghiên cứu nói trên, sau đó trở thành Công ty Tư vấn thiết kế cảng – kỹ thuật biển (Portcoast).

65 Quyết định số 55/Tg ngày 5/11/1992 của Thủ tướng phê duyệt Quy hoạch tổng thể Hệ thống cảng nước sâu Thị Vải – Vũng Tàu.

66 Quyết định số 50/Tg/1998/QĐ-Tg ngày 28/2/1998 của Thủ tướng phê duyệt điều chỉnh bổ sung Quy hoạch tổng thể Hệ thống cảng nước sâu Thị Vải – Vũng Tàu.

hoạch cảng công-ten-nơ và bến cảng tổng hợp với công suất trung bình ở Cái Mép – Thị Vải. Quy hoạch này dự kiến xây 6 cầu cảng ở đoạn Thị Vải cho các tàu chở hàng tổng hợp với lượng hàng hóa chuyên chở từ 3,3 đến 6 triệu tấn. Quy hoạch tổng thể năm 2005 về phát triển cảng miền Đông Nam Bộ, gồm TP. Hồ Chí Minh, Đồng Nai và BRVT, đã tăng đáng kể số lượng cảng thuộc cụm cảng Cái Mép – Thị Vải. Hiện tại, quy hoạch gồm 19 cảng, trong đó có 4 cảng chuyên dụng công-ten-nơ và 18 cầu cảng. Theo Bảng 3.6, cảng đã thu hút được một số đơn vị quản lý vận hành có tiếng trên thế giới, nhưng trong hầu hết các trường hợp (chỉ trừ một ngoại lệ), đối tác phía Việt Nam luôn luôn là một doanh nghiệp nhà nước. Nói tóm lại, cơ cấu sở hữu có tính manh mún ở cụm cảng TP. Hồ Chí Minh dường như đã được lặp lại ở cụm cảng BRVT.

34. Mặc dù được đầu tư nhiều nhưng khối lượng công-ten-nơ qua cảng đã sụt giảm

đáng kể so với kỳ vọng. Dự án ODA tỏ ra có vai trò then chốt trong việc thu hút các nhà đầu tư tư nhân đến địa điểm này. Trong một khoảng thời gian rất ngắn – từ tháng 10/2006 đến tháng 2/2007 – đã cấp 5 giấy phép đầu tư xây dựng các cảng công-ten-nơ chuyên dụng. Các đơn vị quản lý vận hành cảng trong nước ở TP. Hồ Chí Minh, dưới sức ép của dự án di chuyển cảng, cũng phản ứng nhanh nhạy để đảm bảo có đất trong khu vực cảng. Ngay sau khi khai trương, vận hành cảng, 16 tàu post-Panamax đã chở hàng thẳng tới cảng. Nhưng khối lượng công-ten-nơ vẫn rất thấp. Theo báo cáo của các đơn vị quản lý vận hành cảng, năm 2010, lượng hàng thực chuyên chở bằng công-ten-nơ chỉ bằng 28% tổng công suất và trong 8 tháng đầu năm nay, 2011, con số này chỉ là 12,9% (xem Bảng 3.6).⁶⁷ Trong tháng 5 và tháng 6/2011 đã phải cắt bớt 4 tuyến đường chở hàng (trong số 16 tuyến ban đầu) do nhu cầu quá thấp.⁶⁸

67 Số liệu báo cáo của các cảng lên Hiệp hội Cảng biển Việt Nam.

68 SCosco, Kline, Yangming, và Hanjin thông báo ngưng ghé qua cảng Cái Mép trên tuyến từ châu Á đi châu Âu từ tháng 5/2011, và CSAV ngưng khai thác tuyến từ Cái Mép đi bờ Tây Mỹ từ tháng 6/2011.

Bảng 3.6 Các cảng công-ten-nơ chuyên dụng tại cụm cảng BRVT

Cảng	Năm khai trương	Đối tác phía Việt Nam	Đối tác quốc tế	Công suất (triệu TEU)		
				Quy hoạch	2010	Tháng 8/2011
Cảng quốc tế SP-PSA (SP-PSA)	Tháng 5/2009	Cảng Sài Gòn (Vinalines)	Cảng quốc tế PSA (Singapore)	1,1	0,182	0,114
Cảng quốc tế SP-SSA (SSIT)	2012		Công ty SSA Holdings Int. (Hoa Kỳ)	1,2	—	—
Cảng quốc tế Cái Mép (CMIT)	Tháng 3/2011		Cảng APM (Đan Mạch)	1,1	—	0,032
Cảng công-ten-nơ Tân Cảng – Cái Mép (TCCT)	Tháng 6/2009	Tân Cảng Sài Gòn (Hải quân nhân dân)	—	0,6	0,295	0,204
Cảng quốc tế Tân Cảng – Cái Mép (TCIT)	Tháng 1/2011		Wanhai Lines, MOL và Hanjin Shipping	1,2	—	0,084
Cảng Quốc tế Sài Gòn Việt Nam (SITV)	Tháng 8/2010 2013 —	Công ty cổ phần Đầu tư Xây dựng Thương mại Sài Gòn	Công ty Hutchison Port Holdings (Hong Kông)	1,2	0,025	0,045
Cảng công-ten-nơ quốc tế Cái Mép		PMU 85	JBIC (ODA Nhật Bản)	0,75	—	—
Cảng Cái Mép (Gemalink)		(Bộ Giao thông) Gemadept	CMA-CGM	1,2	—	—

Nguồn: Thành và Pincus 2011.

Chú thích: Theo quy hoạch mới nhất, sẽ còn xây thêm 6 cảng công-ten-nơ chuyên dụng và cảng đa năng.

— = không có số liệu

IV.A ĐIỀU GÌ LÍ GIẢI TÌNH TRẠNG SỬ DỤNG KHÔNG HẾT CÔNG SUẤT CẢNG?

(A) Thiếu cơ chế thị trường để thúc đẩy cạnh tranh

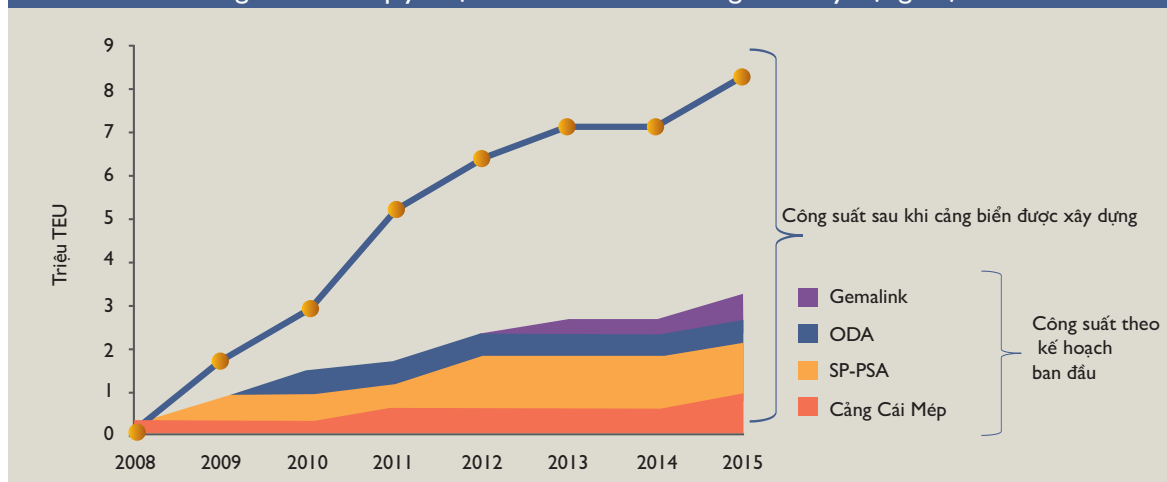
35. Các quyết định quan trọng như tổng công suất cảng luôn luôn thay đổi mà không chú ý tới cung – cầu thị trường. Quy hoạch chi tiết Cái Mép – Thị Vải liên tục được cập nhật, nhiều cảng mới được bổ sung và hầu hết đất trước mặt cảng đều đã được xác định mục đích sử dụng. Như minh họa ở Hình 3.6, quy hoạch ban đầu yêu cầu xây dựng 4 cảng công-ten-nơ với tổng công suất chỉ khoảng 3,3 triệu TEU vào năm 2015.⁶⁹ Sau một thời gian, số giấy phép đầu tư được cấp đã vượt quá quy hoạch ban đầu. Đầu năm 2011, 4 cảng công-ten-nơ đang hoạt động (CMIT, SITC, và SP-PSA, TCCT-TCIT) đã có tổng công suất lên đến 5,2 triệu TEU

(xem Bảng 3.5). SSIT sẽ được xây dựng xong vào đầu năm 2012, nâng tổng công suất của cụm cảng lên 6,4 triệu TEU. Hai dự án ODA xây cảng dự kiến sẽ hoàn thành trong năm 2013. Một cảng công-ten-nơ khác thuộc liên doanh Gemadept và CMA-CGM (Pháp), hiện đang nắm giữ diện tích đất lớn nhất và cầu cảng dài nhất, vẫn đang trong quá trình xây dựng.⁷⁰

69 Trong báo cáo quy hoạch chi tiết chính thức do tư vấn Portcoast lập vào tháng 4/2011, chỉ còn duy nhất một khu đất trong toàn bộ cụm cảng được để lại làm khu dịch vụ hàng hải. Tháng 8/2011, khi quy hoạch được phê duyệt, thậm chí khu đất cuối cùng đó cũng đã biến thành một cảng hàng hóa tổng hợp nữa. Do vậy, theo quy hoạch chi tiết năm 2011, cụm cảng Cái Mép – Thị Vải có tổng cộng 34 cảng, trong đó 14 cảng đang hoạt động, gồm các cảng công-ten-nơ, cảng đa chức năng, cảng hàng hóa thông thường, và cảng chuyên dụng.

70 Kết quả so sánh công suất cảng BRVT với Thái Lan và Ấn Độ cho thấy mức dư thừa công suất trong quy hoạch cảng BRVT. Khi bắt đầu phát triển cảng biển nước sâu mới ở Laem Chabang để thay thế cảng Klong Toey tại Bangkok vào cuối những năm 1980, Thái Lan chỉ xây một cảng công-ten-nơ với công suất 0,6 triệu TEU. Sau một thời gian, Thái Lan bắt đầu bổ sung thêm nhiều cảng và hiện tại cụm cảng Laem Chabang có 7 cảng công-ten-nơ và 1 cảng đa chức năng, đứng thứ 22 trong danh sách các cảng công-ten-nơ hàng đầu thế giới và xử lý 5,2 triệu TEU trong năm 2010. Cảng Nhava Sheva, được xây dựng năm 1989 để giảm bớt áp lực cho cảng Mumbai, hiện chỉ có 3 cảng với 5 cầu cảng, và xử lý 4,3 triệu TEU trong năm 2010.

Hình 3.6 Phát triển các cảng công-ten-nơ:
Công suất theo quy hoạch ban đầu so với công suất xây dựng thực tế



Nguồn: Số liệu công suất trong quy hoạch ban đầu do Cục Hàng hải Việt Nam (Vinamarine) cung cấp; số liệu công suất xây dựng thực tế lấy từ bảng 3.6.

36. Việc cấp phép cho một số lượng lớn các cảng công-ten-nơ như vậy được thực hiện trên cơ sở hành chính, hoàn toàn tách rời các nguyên tắc thị trường.

Quyết định của chính phủ về việc phân chia hệ thống cảng thành một số cảng và trao quyền phát triển và vận hành quản lý cho nhiều nhà đầu tư, là một quyết định có căn cứ cả về mặt lý thuyết cũng như thực tiễn. Sự hiện diện của nhiều nhà quản lý vận hành sẽ thúc đẩy cạnh tranh để đảm bảo các dịch vụ có chất lượng tốt và chi phí thấp (Ngân hàng Thế giới 2007, trang 24). Vấn đề ở đây không phải là việc không sử dụng thị trường để thúc đẩy cạnh tranh. Vấn đề là ở chỗ nhiều cơ quan nhà nước và doanh nghiệp nhà nước có thể được hưởng những đối xử đặc biệt từ phía chính phủ và giữa các chủ thể này hoàn toàn không có sự phối hợp. Khi không thể đạt hiệu quả hoạt động cao hơn, các cảng không có sự lựa chọn nào khác là áp dụng mức giá cạnh tranh hủy diệt để sống còn, nhất là trong bối cảnh tăng trưởng thương mại giảm sút trong khu vực và trên toàn thế giới. Theo báo cáo của Hiệp hội Cảng biển Việt Nam, các đơn vị quản lý vận hành đang áp giá dịch vụ thấp đến mức khó có thể bù đắp chi phí.⁷¹ Để tạo ra nguồn thu, một số cảng

công-ten-nơ thậm chí còn sử dụng công suất cảng công-ten-nơ dư thừa để xử lý hàng hóa thông thường và cung cấp chỗ neo đậu cho đội tàu tuần tra (Thành và Pincus 2011).

(B) Cung cấp các cơ sở hạ tầng hỗ trợ

37. Vấn đề không sử dụng hết công suất cảng trầm trọng hơn bởi sự thất bại của chính phủ trong việc hoàn thành các cơ sở hạ tầng hỗ trợ cần thiết. Hệ thống cảng BVRT cách Biên Hòa, Đồng Nai 50 km và cách thành phố Hồ Chí Minh 80 km. Các cảng công-ten-nơ ở BRVT bắt đầu được xây dựng vào đầu năm 2007 nhưng đến cuối năm 2009, dự án cải tạo Đường Quốc lộ 51 mới được triển khai. Thậm chí sau khi hoàn thành, quốc lộ 51 mở rộng vẫn sẽ không đủ. Theo kế hoạch, tuyến đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Long Thành – Dầu Giây sẽ hoàn thành vào cuối năm 2012, hứa hẹn sẽ rút ngắn khoảng cách và tăng tốc độ của các phương tiện giao thông trên tuyến. Tuy nhiên, có khả năng dự án này sẽ chậm lại đến cuối năm 2013 hoặc đầu năm 2014. Đường cao tốc Biên Hòa – Vũng Tàu cũng phải triển khai sớm để hoàn thành mạng lưới giao thông đường bộ. Không chỉ có các dự án đường cao tốc bị chậm mà các dự án cơ sở hạ tầng kết nối cũng không theo đúng kế hoạch. Một yêu cầu hiển nhiên là phải hoàn thành kịp thời tuyến đường nối giữa hệ thống cảng Cái Mép với quốc lộ 51 (thường gọi là đường 965) để tạo điều kiện hoạt động cho các cảng công-ten-nơ. Tuy nhiên, đến

71 Trong đại hội thường niên của Hiệp hội Cảng biển Việt Nam vào tháng 9/2011, báo chí được tiết lộ thông tin là phí dịch vụ của các nhà quản lý vận hành cảng công-ten-nơ ở Cái Mép – Thị Vải áp dụng cho các tuyến đường chuyên chở chỉ có 32 USD mỗi TEU, trong khi đó mức thu của các cảng phải đạt tối thiểu 88 USD mỗi TEU mới có thể hòa vốn (*báo Tuổi trẻ*, “Cảng biển lở nặng”), 21/9/2011.

tháng 10/2011, đoạn đường dài 8,5 km này vẫn còn vài tháng nữa mới hoàn thành. Ngoài ra cũng phải xây dựng một hệ thống đường nội bộ có năng lực lưu thông cao để kết nối các cảng trong hệ thống. Chính phủ đã nhận thấy điều đó và cấp vốn cho dự án này từ nguồn trái phiếu chính phủ, tuy nhiên việc thi công đã bị trì hoãn. Một dự án khác đề xuất xây dựng tuyến đường sắt chở hàng từ Biên Hòa đến Cái Mép Thị Vải, nhưng tính khả thi kinh tế và tài chính của đề xuất này còn đang để ngỏ để thảo luận thêm do khoảng cách quãng đường quá ngắn (chưa đến 80 km).

38. Việc di chuyển hệ thống cảng TP. Hồ Chí Minh và tình trạng không sử dụng hết công suất của hệ thống cảng BRVT là hai mặt của cùng một vấn đề. Trong khi các cảng công-ten-nơ mới được trang bị tiên tiến tại hệ thống cảng BVRT mới chỉ khai thác được một phần công suất, hầu hết hàng hóa chuyên chở bằng công-ten-nơ vẫn tập trung về các cảng cũ ở TP. Hồ Chí Minh, và cả hai nơi đều do cùng một nhóm các nhà đầu tư trong nước điều hành. Tiếp tục vận hành khai thác các cảng ở TP. Hồ Chí Minh là một quyết định hợp lý, nếu xét từ quan điểm của các nhà đầu tư, vì các cảng này vẫn đem lại lợi nhuận kể cả trong giai đoạn tăng trưởng kinh tế giảm sút như hai năm 2009 – 2010.⁷² Tuy nhiên, điều này lại gây tổn kém cho xã hội, do những tác động ngoại ứng bất lợi như tắc nghẽn giao thông và ô nhiễm, và chi phí cơ hội cao khi sử dụng đất đô thị loại một để làm cảng, thay vì xây dựng và phát triển các khu thương mại và nhà ở. Nếu chuyển khoảng 4 triệu TEU hàng hóa hiện đang lưu thông qua các cảng TP. Hồ Chí Minh sang cảng Cái Mép – Thị Vải, sẽ giảm bớt được vấn đề thừa công suất ở cảng Cái Mép – Thị Vải.⁷³

72 Lợi nhuận sau thuế của Cảng Sài Gòn trong năm 2010 là 64 tỷ đồng, cảng Cát Lái là 73 tỷ đồng (Nguồn: các báo cáo tài chính năm 2010 của các công ty quản lý cảng.)

73 Cảng Laem Chabang ở Thái Lan chỉ phát triển được sau khi chính phủ Thái quy định mức trần hàng hóa lưu thông qua cảng Klong Toey là 1 triệu TEU vào năm 1996, nghĩa là các tuyến đường vận tải bắt buộc phải chuyển hướng sang các cảng công-ten-nơ mới (ADB 2009, trang 17).



CÁC LỰA CHỌN CHÍNH SÁCH

39. Việt Nam đã tạo ra quá nhiều áp lực cho ngân sách đầu tư công thông qua việc triển khai quá nhiều dự án cơ sở hạ tầng có tính manh mún và không đạt được hiệu quả tối ưu do thiếu nhu cầu thị trường. May mắn là Chính phủ và Quốc hội đã quyết định tiến hành nhiều hành động đúng đắn trong vài tháng gần đây: (i) khởi động quá trình xây dựng luật mới nhằm cải thiện khung pháp lý về đầu tư công và mua sắm công; (ii) thắt chặt quy trình theo dõi và giám sát đối với các dự án đang hoạt động, trao quyền nhiều hơn cho Bộ KH&ĐT trong việc rà soát các dự án, đặc biệt là về sự sẵn có của các nguồn lực (Chỉ thị số 1792/2011 ban hành tháng 10/2011); (iii) giảm về cơ bản mức đầu tư công trong Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội 2011-15; (iv) ban hành Nghị quyết về Kế hoạch tổng thể về sử dụng đất đai tới 2020 và Kế hoạch sử dụng đất đến 2015 nhằm thắt chặt việc sử dụng đất cho phát triển bền vững, bao gồm quy định vùng cụ thể để trồng lúa gạo (hiện nay là 3,8 triệu héc ta), và liệt kê tám nhiệm vụ và giải pháp chính mà cơ quan nhà nước trung ương và địa phương cần thực hiện, bao gồm: kế hoạch tổng thể sử dụng đất của các cơ quan này phải theo sát kế hoạch tổng thể sử dụng đất của Quốc hội, xác định rõ ràng ranh giới đất không lưu cho các mục đích khác nhau, và công bố thông tin ra công chúng⁷⁴; và (iv) gần đây đã ban hành sắc lệnh cấm phê duyệt các khu công nghiệp mới.

40. Các bước này sẽ tạo khởi đầu khởi sắc, nhưng vẫn còn nhiều việc cần phải làm trước mắt, đặc biệt là việc đưa vào các thể chế, cơ chế khuyến khích và thông tin phù hợp nhằm đảm bảo tránh mắc phải các vấn đề trước đây. Trong đoạn này, chúng tôi xin đề xuất ba chính sách để khắc phục vấn đề này: (a) quy định rõ và củng cố các quyền sở hữu

74 Bất kỳ điều chỉnh nào về việc sử dụng đất phải được báo cáo và được Quốc hội phê duyệt, và Chính phủ phải báo cáo lên Quốc hội hàng năm về việc thực hiện Kế hoạch sử dụng đất đai tổng thể.

tài sản để đem các cạnh tranh về đất đai ra thị trường, thoát khỏi những liên quan có tính chính trị, (b) thành lập các cơ quan không thiên vị trong các ngành chủ chốt để quản lý và điều tiết sự phát triển cơ sở hạ tầng, và (c) tạo ra một cơ chế chia sẻ nguồn thu giữa các chính quyền địa phương nhằm khuyến khích phát triển các cơ sở hạ tầng chung cho các vùng/miền và cả quốc gia và (d) tăng cường quy trình quản lý đầu tư công.

(A) Quy định rõ và củng cố các quyền sở hữu tài sản

41. Đất đai là tài sản quan trọng nhất ở Việt Nam. Các nghiên cứu ở Việt Nam cho thấy, các cơ quan nhà nước và doanh nghiệp nhà nước được ưu đãi hơn so với các doanh nghiệp tư nhân và cá nhân về quyền kiểm soát đất đai. Tuy nhiên, kể cả những chủ thể nhà nước này cũng chưa được hưởng những quy định rõ ràng về quyền sở hữu đối với đất. Quyền sử dụng đất thường cho phép sử dụng đất cho một mục đích cụ thể, ví dụ như làm nhà ở, sản xuất, khai thác mỏ, hoặc sản xuất nông nghiệp. Duy trì sự kiểm soát đất đai trong khi cho phép chuyển đổi sử dụng đất từ ngành này sang ngành khác là một phương pháp quan trọng để tạo ra và chuyển giao của cải ở Việt Nam.

42. 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. Có thể xem xét giải pháp thành lập một cơ quan chịu trách nhiệm quy định và giao quyền sở hữu tài sản cho các doanh nghiệp và xí nghiệp, bắt đầu bằng những trường hợp có mâu thuẫn giữa các cơ quan nhà nước. Song song với tiến trình này, cần phải (i) tăng cường tính linh hoạt của quy hoạch sử dụng đất và cho phép người mua chuyển đổi mục đích sử dụng đất sau khi nộp một khoản phí phù hợp cho nhà nước; và (ii) tạo dựng một thị trường trao đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất giữa các bên đang sử dụng đất.⁷⁵ Như vậy, cuộc cạnh tranh đất đai, từ chỗ là một cuộc đua thắng thua có tính chính trị sẽ được đẩy ra ngoài thị trường, nơi mà các bên từ bỏ quyền kiểm soát đất sẽ được đền bù thỏa đáng. Một chính sách như vậy sẽ làm tăng nguồn cung đất trên thị trường, đồng thời làm giảm giá đất và giảm chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng mới trong nước.

(B) Thành lập các cơ quan quản lý điều tiết không thiên vị cho các ngành cơ sở hạ tầng chủ chốt

43. Nguyên nhân thứ hai dẫn đến sự chấp vá 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, và 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. Dù áp đặt các quy tắc đơn giản và có thể thực thi thì cũng sẽ phải mất một thời gian dài mới giải quyết được tình trạng chấp vá này. Có thể xem xét giải pháp thành lập một Cơ quan Quản lý Cơ sở hạ tầng cấp quốc gia hoặc cấp vùng cho các ngành chủ chốt, ví dụ như Cơ quan Quản lý Cảng miền Đông Nam Bộ, với trách nhiệm quản lý, điều tiết hệ thống cảng trong toàn vùng. Nhiều nước trên thế giới đã thành lập các cơ quan thuộc chính phủ hoặc gần giống cơ quan chính phủ để quản lý các sân bay, cảng biển và Khu kinh tế, nhằm quản lý và điều tiết các hệ thống cơ sở hạ tầng phục vụ cho nhiều tỉnh hoặc nhiều vùng (xem Hộp 3.3 – kinh nghiệm chuyển đổi cơ cấu quản lý cảng từ cơ cấu nhà nước thành cơ cấu doanh nghiệp độc lập và thành lập Cơ quan Quản lý Cảng ở Singapore). Việt Nam đã có một số cơ quan như vậy, nhưng những cơ quan đó thường phải báo cáo lên bộ chủ quản, khiến cho ranh giới giữa quyền sở hữu và quản lý điều tiết trở nên không rõ ràng. Những cơ quan nói trên cần được nâng cao quyền hạn để ngang bằng với các bộ ngành trung ương và cần được cung cấp đủ nguồn tài chính cũng như quyền tự chủ trong hoạt động. Trách nhiệm chính của các cơ quan này sẽ là phê duyệt các dự án mới, thiết lập các tiêu chuẩn cho ngành, tạo ra một sân chơi bình đẳng để đảm bảo sự cạnh tranh công bằng giữa các đơn vị vận hành, bảo vệ lợi ích của người dân, và quy định mức phí cho người sử dụng dịch vụ.

⁷⁵ Người sử dụng đất được phép bán giấy chứng nhận sử dụng đất với điều kiện người mua giữ nguyên mục đích sử dụng đất. Tuy nhiên những giao dịch này ngày càng ít và thường được thực hiện bí mật. Nếu xây dựng một thị trường theo kiểu thương mại các-bon, sẽ có thể giảm đáng kể chi phí giao dịch cho các bên mua bán giấy chứng nhận sử dụng đất.

Hộp 3.3. Cơ quan Quản lý Cảng và Hàng hải ở Singapore

Cảng Singapore là một cảng công-ten-nơ rất thành công, và kể từ năm 1986, đây là cảng bận rộn nhất trên thế giới nếu xét về khối lượng hàng hóa chuyên chở qua đây, chủ yếu là hàng đóng công-ten-nơ. Singapore là một cảng dịch vụ, trong đó quyền sở hữu đất, việc thực thi các chức năng theo luật định và các hoạt động bốc dỡ hàng hóa đều do một tổ chức quản lý, và đây cũng là một trong số ít các cảng dịch vụ của nhà nước trên thế giới hoạt động thành công. Tuy vậy, năm 1996, Chính phủ Singapore vẫn quyết định thay đổi căn bản cơ cấu quản lý cảng.

Chính phủ thay đổi cơ cấu quản lý cảng bằng cách thành lập một đơn vị doanh nghiệp (Công ty PSA) với cơ cấu đủ linh hoạt để được phép hoạt động và đầu tư trong khu vực, nhất là ở các cảng cuối công-ten-nơ nằm trên các tuyến vận tải biển quan trọng. Doanh nghiệp hóa một phần hoạt động của Cơ quan Quản lý Cảng có nghĩa là tăng cường tính tự chủ về mặt tài chính và gia tăng luồng tiền mặt. Điều này cũng làm tăng vị thế của Singapore với vai trò một cảng trung chuyển và được cho là một giải pháp đóng góp cho sự phát triển kinh tế của Singapore cũng như khu vực xung quanh.

Vì có vị thế độc quyền ở Singapore nên công ty PSA phải chịu sự điều tiết và quản lý của nhà nước. Cơ quan Quản lý Cảng và Hàng hải Singapore (MPA) được thành lập theo một Đạo luật của Quốc hội (Đạo luật Cơ quan Quản lý Cảng và Hàng hải Singapore năm 1996) để giám sát hoạt động của công ty PSA. Những nhiệm vụ chính của Cơ quan mới thành lập gồm có thúc đẩy việc sử dụng, cải tiến và phát triển cảng, kiểm soát sự đi lại của tàu thuyền và đảm bảo an ninh giao thông hàng hải, cấp phép và quản lý các dịch vụ và cơ sở hàng hải gồm có các cảng bốc dỡ hàng hóa thông thường, và quản lý, điều tiết hành vi kinh tế của ngành cảng biển. Đạo luật cũng nghiêm cấm xây dựng, cung cấp các cơ sở và trang thiết bị cảng hoặc hàng hải nếu không có giấy phép hoặc miễn trừ của MPA. Cơ quan này có thể kiểm soát và quy định mức phí cấp phép xử lý và lưu giữ hàng hóa ở cảng đích ban đầu (nghĩa là hàng hóa không chuyển tàu).

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2009) "Bộ công cụ đổi mới hoạt động cảng"

(C) Các cơ chế ưu đãi tài chính công để thúc đẩy sự phối hợp giữa các vùng

44. Nhiều chính quyền địa phương mong muốn xây dựng cơ sở hạ tầng vì đó sẽ là nguồn thu tương lai cho địa phương. Sự thiếu vắng một cơ chế chia sẻ nguồn thu ở cấp vùng là nguyên nhân tạo ra sự cạnh tranh giữa các chính quyền địa phương nhằm thu hút các dự án cơ sở hạ tầng về địa phương mình mà đôi khi bỏ qua những thiệt hại đối với nền kinh tế của toàn vùng hoặc thậm chí cả quốc gia. Nếu thành lập một Cơ quan Quản lý Cơ sở hạ tầng cấp vùng hoặc cấp quốc gia, cơ quan này sẽ thu thuế từ các dự án cơ sở hạ tầng và tái đầu tư tiền thuế để hỗ trợ các cơ sở hạ tầng, như vậy sẽ khắc phục được tình trạng thiếu phối hợp trong chính phủ. Toàn bộ số tiền thu thuế không tái đầu tư để hỗ trợ cơ sở hạ tầng sẽ được phân chia cho các tỉnh trên nguyên tắc cân đối giữa hai yếu tố: một bên là tiếp tục duy trì động cơ

xây dựng thêm cơ sở hạ tầng mới của các tỉnh, một bên là giảm sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các tỉnh. Tương tự như vậy, trong quá trình phân bổ ngân sách đầu tư từ chính phủ trung ương, cần ưu tiên cho các dự án quốc gia, tiếp đó là các dự án liên tỉnh/thành phố, sau đó mới đến các dự án của từng tỉnh. Đây là một cách khuyến khích các chính quyền địa phương hợp tác cùng nhau để xây dựng cơ sở hạ tầng và tạo điều kiện thuận lợi cho Việt Nam tăng cường khả năng cạnh tranh trên toàn cầu.

(D) Tăng cường chu trình quản lý đầu tư công

45. 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. Một chu trình PIM thường gồm 8 giai đoạn: chỉ đạo

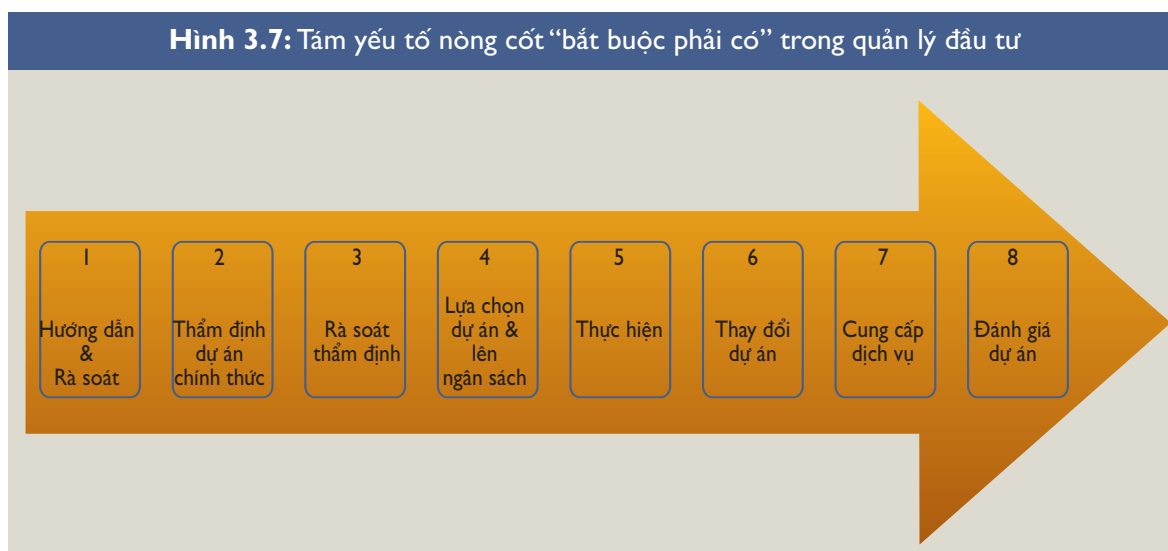
chiến lược và sàng lọc, chính thức thẩm định dự án, kiểm tra kết quả thẩm định, lựa chọn dự án và cấp vốn, thực hiện, điều chỉnh dự án, chuyển giao dịch vụ, và đánh giá dự án (xem Hình 3.7).

46. 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 chỉ 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. Chính quyền các địa phương và bộ ngành chủ quản đề xuất dự án đầu tư công phải lập một hồ sơ dự án với các thông tin cơ bản về dự án, gồm có mô tả ưu tiên chiến lược và chương trình liên quan, vấn đề cụ thể sẽ được giải quyết trong dự án, mục tiêu dự án, các hoạt động chính, kết quả và ngân sách dự kiến. Ngoài ra, điều quan trọng trong giai đoạn này là phải cân nhắc các phương án lựa chọn để giải quyết vấn đề theo các kịch bản có và không có dự án, đồng thời phân tích cầu, cung và khoảng trống cung – cầu. Các đề xuất dự án cần được sàng lọc lần đầu nhằm đảm bảo rằng các dự án đáp ứng những tiêu chí tối thiểu về sự phù hợp với các mục tiêu chiến lược của chính phủ, đồng thời thỏa mãn những đánh giá phân loại ngân sách để đề xuất được đưa vào kế hoạch ngân sách như một dự án thực sự, và không phải là một mục chi ngân sách thường xuyên. Tiếp đó, cần có cơ cấu thể chế phù hợp để sàng lọc tất cả các đề xuất dự án lớn (ví dụ

như các dự án trên 1000 tỷ đồng hoặc 50 triệu USD) nhằm tránh lãng phí nếu thẩm định chi tiết tất cả các dự án; tùy trường hợp, nhiệm vụ này có thể giao cho các bộ ngành chủ quản và chính quyền địa phương.

47. 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. Để thực hiện quy trình này, cần phải kết hợp và quản lý các bước chuẩn bị dự án, như nghiên cứu tiền khả thi, nghiên cứu khả thi bao gồm thiết kế sơ bộ, đánh giá tác động môi trường và xã hội – các bước này cần được hoàn thành trước khi dự án được phê duyệt cấp vốn. Tiếp đó, cần áp dụng một thông lệ tốt là kiểm tra kết quả thẩm định thông qua một bên độc lập. Nhiệm vụ này có thể do cơ quan bộ tài chính, hoặc bộ kế hoạch, hoặc một cơ quan chuyên môn khác thực hiện. Cuối cùng, cần phải gắn kết quy trình thẩm định, lựa chọn dự án đầu tư công với chu trình ngân sách theo cách thích hợp, kể cả khi chu trình đánh giá dự án không trùng thời gian với chu trình ngân sách. Nếu các cơ quan chính phủ không có đủ nhân lực và năng lực thích hợp, việc thực hiện những bước nói trên có thể rất khó khăn và phức tạp, do đó có thể điều chỉnh việc áp dụng các bước này theo bối cảnh ở Việt Nam và bắt đầu bằng một thí điểm trong một ngành kinh tế quan trọng, ví dụ như cảng biển.

Hình 3.7: Tám yếu tố nòng cốt “bắt buộc phải có” trong quản lý đầu tư



Chương 4

THÚC ĐẨY NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG: VAI TRÒ CỦA THÔNG TIN VÀ MINH BẠCH⁷⁷



Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012

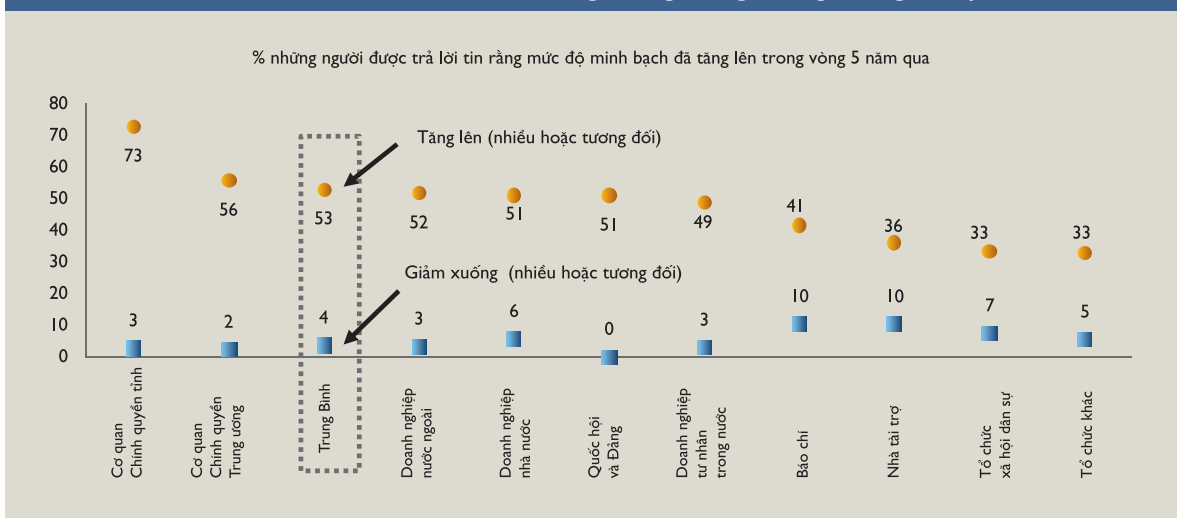
⁷⁷ Chương này được viết dựa trên các báo cáo chính sách do Bill Allan, Habib Rab và Nguyễn Nguyệt Nga thực hiện.

KINH TẾ THỊ TRƯỜNG
KHI VIỆT NAM TRỞ THÀNH QUỐC GIA
CÓ THU NHẬP TRUNG BÌNH

I. Việt Nam đã đi một chặng đường dài trong 15 năm qua trong việc thúc đẩy công khai dữ liệu và thông tin kinh tế. Việc chuẩn bị và công bố dữ liệu kinh tế vĩ mô tại Việt Nam đã dần dần có hệ thống hơn. Thông tin về ngân sách nhà nước trên các trang web của cơ quan nhà nước cũng đã được cải thiện. Ngày càng có nhiều cơ quan chính phủ sử dụng trang web của họ để trao đổi thông tin⁷⁸. Như Hình 4.1 cho thấy, hầu hết những người trả lời cho cuộc khảo sát về "Sự thay đổi nhận thức của người Việt nam đối với vai trò của thị trường và nhà nước" (CAMS 2011) do Ngân hàng Thế giới và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt nam (VCCI) thực hiện năm 2011 đồng ý với đánh giá như vậy. Trong số 967 người trả lời, 53% cảm thấy rằng mức độ minh bạch đã tăng lên trong năm năm qua so với 4% người nghĩ rằng nó đã giảm. Tuy những người thuộc các chính quyền cấp tỉnh và quốc gia dường như có cái nhìn tích cực hơn so với những người làm việc trong lĩnh vực truyền thông báo chí, cộng đồng các nhà tài trợ, và các tổ chức xã hội dân sự. Hầu như không có nghi ngờ rằng Việt Nam đang đạt được tiến bộ hướng tới việc trở thành một quốc gia cởi mở và minh bạch hơn.

2. Tuy nhiên tiến độ đã chậm hơn dự kiến do thiếu một luật tổng quát về khả năng tiếp cận thông tin. Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010 - Các Thể chế Hiện đại - đã xếp khoảng 30 luật, nghị định và các văn bản quy phạm pháp luật khác quy định ít nhiều thông tin phải được công bố cho công chúng. Tuy nhiên, nhiều quy định không được thực hiện. Một nghiên cứu năm 2010 về sự minh bạch trong vấn đề đất đai đã phát hiện ra rằng đối với một số thông tin liên quan đến đất đai, chỉ 9% các tỉnh công bố thông tin theo quy định của pháp luật (Nguyễn và các tác giả khác 2010). Có một vài lý do cho những yếu kém trong việc thực hiện quy định về minh bạch thông tin, từ văn hóa tổ chức và công tác lưu giữ thông tin yếu, cho đến một thực tế đơn giản là nhiều người không biết pháp luật yêu cầu họ phải công bố thông tin. Nếu không có một luật về tiếp cận thông tin, khiến cho việc tiếp cận thông tin trở thành mặc định chứ không phải là một nguyên tắc, và thiết lập cơ chế giám sát và thực thi, thì sẽ không có đủ động lực cho các văn phòng và các quan chức tự do cung cấp thông tin. Thật ra, điểm số thấp của Việt Nam (0) về truy cập thông tin theo đánh giá của Chỉ số về Tính liêm chính Toàn cầu có lý do trực tiếp từ thực tế rằng không có luật tổng quát về tiếp cận thông tin tại Việt Nam.

Hình 4.1 Mức độ minh bạch đã gia tăng trong những năm gần đây



Nguồn: CAMS 2011.

78 Xem Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010 về thảo luận chi tiết một số thành tựu trong việc thúc đẩy tính minh bạch trên một loạt lĩnh vực chính sách công.

3. Tác động của sự yếu kém về minh bạch đã làm cho sự phát triển của Việt Nam trở nên tốn kém.

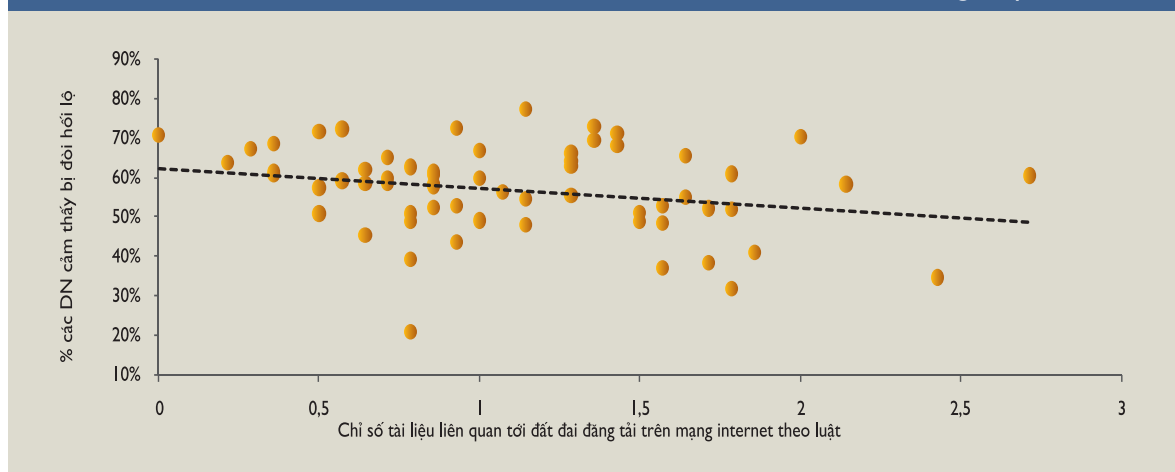
Một nghiên cứu năm 2011 về tham nhũng trong quản lý đất đai (ĐSQ Đan Mạch, Ngân hàng Thế giới, ĐSQ Thụy Điển 2011) đã xác định sự thiếu minh bạch là một trong những nguyên nhân cơ bản gây ra tham nhũng tại Việt Nam, phát hiện được rút ra từ nghiên cứu dữ liệu. Mặc dù tham nhũng có nhiều nguyên nhân, khi đề cập đến một loạt các tài liệu liên quan đến đất, xét về trung bình, rõ ràng các tỉnh với mức độ minh bạch thấp hơn cũng có mức độ tham nhũng cao hơn (Hình 4.2) Cũng có thể thấy giá trị của thông tin qua kết quả của một cuộc khảo sát về cán bộ đất đai được tiến hành bởi Thanh tra Chính phủ: 76% cán bộ đất đai cho rằng, lý do chính khiến họ thích công việc của mình là do có thể tiếp cận sớm với thông tin về đất đai (GIRI và Công ty Tư vấn T&C 2010). Các nghiên cứu tương tự cũng thấy rằng người dân thường sử dụng trung gian khi xử lý các vấn đề liên quan đến đất đai, và một nửa trong số các trường hợp có trung gian chính là cán bộ địa chính. Mặc dù công chúng sẽ được lợi khi được tự do tiếp cận thông tin, thông tin lại được giữ kín vì lợi ích cá nhân.

4. 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 không đầy đủ cho sự vận hành trơn tru của 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, không được công bố, hoặc chỉ được công bố với độ trễ về thời gian đáng kể. Tuy nhiên, 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 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 (xem “Điểm lại tình hình kinh tế Việt Nam”, các vấn đề khác nhau). Vì vậy, theo quan điểm của chúng tôi, cải thiện tính minh bạch là một trong những “thành quả trong tầm tay của quá trình chuyển đổi” mà vẫn chưa được gạt hái đầy đủ tại Việt Nam.

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



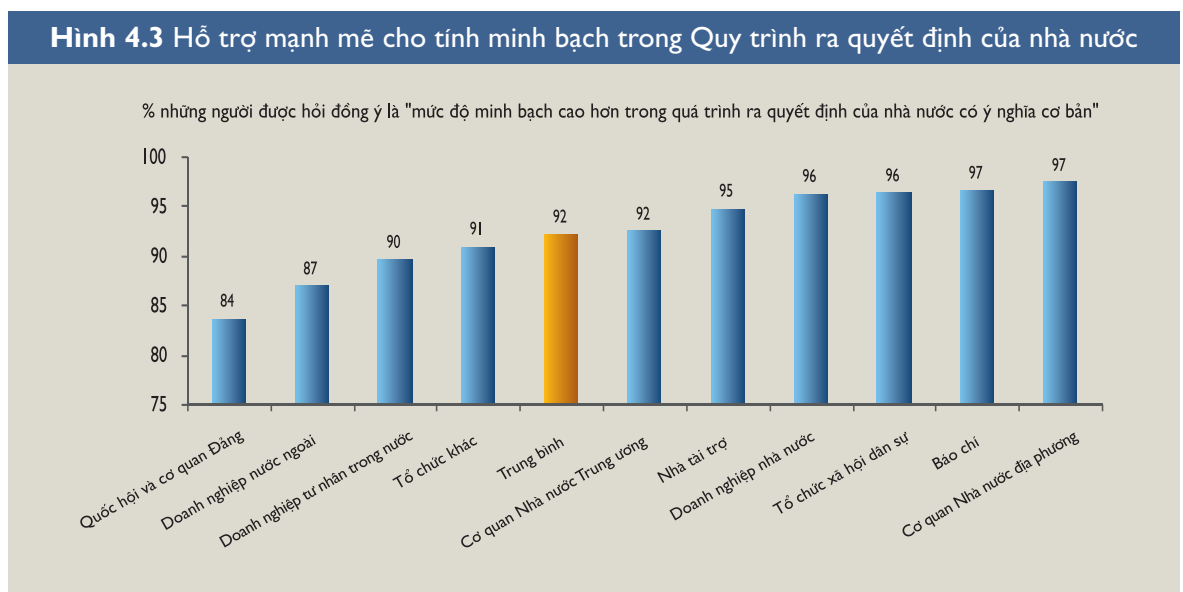
Nguồn: PCI 2010; Cơ sở dữ liệu của NHTG về tính minh bạch trong đất đai 2010.

5. Hiện nay người Việt Nam đang ủng hộ mạnh mẽ việc gia tăng tính minh bạch trong quá trình ra quyết định. Trong cuộc khảo sát năm 2011 của Ngân hàng Thế giới và VCCI với chủ đề ""Sự thay đổi nhận thức của người Việt nam đối với vai trò của thị trường và nhà nước" (CAMS 2011), 92% trong số 967 người trả lời đồng ý với lời phát biểu "tính minh bạch cao trong các quyết định của Nhà nước và trong quá trình ra quyết định là điều cần thiết cho sự phát triển." Như thể hiện trong Hình 4.3, lợi ích của tính minh bạch đối với sự phát triển được đồng tình một cách rộng rãi trong tất cả các thành phần của xã hội, trong đó có 84% trong số người thuộc Quốc hội và Đảng và 97% số người thuộc lĩnh vực truyền thông và chính quyền cấp tỉnh. Kết quả khảo sát cho thấy người Việt Nam thuộc tất cả các lĩnh vực xã hội dường như đã sẵn sàng để tiến đến đến một xã hội cởi mở và minh bạch hơn.

6. Chương này xem xét tầm quan trọng của tính minh bạch, tập trung đặc biệt vào ngân sách và công bố thông tin tài chính. Nội dung của chương này đưa ra phân tích tổng quan về tầm quan trọng của tính minh bạch đối với các nền kinh tế thị trường, đặc biệt là nhu cầu cần đảm bảo việc công bố một cách hệ thống các dữ liệu kinh tế để thiết lập sự tin nhiệm và tin tưởng vào các chính sách kinh tế. Sau đó chương này sẽ xem xét thực trạng về tính minh bạch về ngân sách và tài chính của Việt Nam cũng như cách thức đối với các nỗ lực cải

thiện tình hình. Chương 4 cũng xem xét những thông tin được cung cấp cho một số bên liên quan quan trọng như Quốc hội và các cơ quan truyền thông, và tìm hiểu những cách thức để tăng cường nhu cầu về thông tin. Phần cuối cùng tóm tắt một vài cải cách đang diễn ra và những việc cần tập trung để cải thiện hơn nữa tính toàn diện, độ tin cậy và kịp thời của thông tin, cũng như khuyến nghị một số bước tiếp theo.

7. Có một vài khía cạnh quan trọng của thông tin và tính minh bạch sẽ không được thảo luận trong chương này, mà sẽ xây dựng một chương trình làm việc trong tương lai. Đầu tiên là tầm quan trọng của việc xử lý khi có thông tin. Năng lực của người sử dụng trong việc phân tích thông tin hiện còn thấp trong bối cảnh của Việt Nam và cần phải được tăng cường. Tương tự, vai trò và năng lực của cơ quan truyền thông để báo cáo một cách hiệu quả và chính xác thông tin là một nội dung chưa được phân tích ở đây. Một hạn chế quan trọng khác là vai trò của kiểm toán và công bố báo cáo kiểm toán được thảo luận tóm tắt ở Chương 2 trong phần liên quan đến cải cách doanh nghiệp nhà nước. Tương tự như vậy một số vấn đề về tính minh bạch liên quan đến thị trường đất đai được phân tích trong Chương 3. Cuối cùng, chương này không thảo luận vấn đề quan trọng là lý do tại sao không công bố thông tin - một lĩnh vực cần phân tích sâu hơn khả năng có được trong thời gian chuẩn bị báo cáo này.



Nguồn: CAMS 2011.

TẦM QUAN TRỌNG CỦA TÍNH MINH BẠCH TRONG CÁC NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

8. Thông tin là huyết mạch của thị trường. Tầm quan trọng của các luồng thông tin đối với sự vận hành của các thị trường đã được ghi nhận rất rõ trong nhiều tài liệu nghiên cứu (Stigler 1961; Stiglitz và Weiss 1981, và nhiều tài liệu khác). Những cải thiện về thông tin có thể giảm mức độ và hậu quả của các vấn đề người ủy thác - đại lý giúp tăng hiệu quả trong việc phân bổ nguồn lực trong các thị trường kinh tế và tài chính.

9. 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 (Bellver và Kaufmann 2005). Nếu không việc thiếu minh bạch trong hoạch định chính sách và công bố thông tin hạn chế sẽ tạo ra những kỳ vọng hợp lý tác động tiêu cực đến giá cả của tài sản, tiêu dùng và đầu tư, và làm gia tăng rủi ro đầu tư. Điều này lại làm tăng yêu cầu về phần bù rủi ro cao hơn, và do vậy làm tăng chi phí vốn đầu tư. Do đó, công khai thông tin có thể giảm thiểu sự thiếu hiệu quả của thị trường và tạo khả năng tiếp cận dễ dàng hơn với thị trường vốn và tạo điều kiện tốt hơn đối với nguồn tài chính của chính phủ. Điều này là rất phù hợp trong bối cảnh Việt Nam: mặc dù có tốc độ tăng trưởng cao và nền tảng kinh tế mạnh mẽ, quốc gia này luôn nhận được xếp hạng về tính minh bạch thấp hơn và phải đối mặt với phí bảo hiểm rủi ro cao hơn trên thị trường quốc tế so với các quốc gia có đặc điểm tương tự (xem Hình 4.4). Một chế độ minh bạch hơn sẽ giúp Việt Nam huy động nhiều nguồn lực hơn đáng kể trên thị trường quốc tế và với chi phí thấp hơn nhiều so với hiện nay.

10. 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. Những cuộc khủng hoảng kinh tế cuối những

thập niên 1990 và đầu những thập niên 2000 tại các nền kinh tế thị trường mới nổi và các nền kinh tế chuyển đổi, một phần là do sự thiếu minh bạch (Rahman 1998). Mehrez và Kaufmann (1999) cho thấy sự gia tăng tính minh bạch của chính sách tài khóa và tiền tệ hoặc các dữ liệu kinh tế vĩ mô làm giảm khả năng xảy ra khủng hoảng sau khi tự do hóa tài chính. Những phát hiện này đã cung cấp động lực mạnh mẽ cho việc thiết lập các tiêu chuẩn quốc tế về minh bạch tài khóa, tài chính và tiền tệ như một phương tiện nhằm tăng cường kiến trúc tài chính quốc tế và nâng cao kết quả hoạt động của từng nước⁷⁹. Minh bạch được cải thiện ở một số nước Đông Á và Mỹ Latinh đã cho phép họ thoát khỏi các cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu hiện nay với nội lực tương đối mạnh mẽ. Các nhà hoạch định chính sách Việt Nam đã chứng kiến lợi ích đầu tiên của việc minh bạch khi Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong năm 2008 công bố cho thị trường về tình trạng dự trữ ngoại hối, nhờ đó giảm đáng kể áp lực đầu cơ so với đồng nội tệ.

11. Ngày càng có nhiều các bằng chứng xuyên quốc gia về lợi ích của việc minh bạch tài khóa. Những thông lệ tốt về tính minh bạch, như được định nghĩa trong Quy định về Minh bạch Tài khóa của IMF⁸⁰, thường đem lại lợi ích trực tiếp cho quốc gia bằng cách gia tăng khả năng tiếp cận của Các quốc gia này đến thị trường vốn và hạ thấp chi phí trả nợ. Dữ liệu trên các Báo Cáo tài chính về sự Tuân thủ các Tiêu chuẩn và Mã hóa cung cấp một số bằng chứng ủng hộ quan điểm này. Hameed (2005) chỉ ra rằng các quốc gia có tính minh bạch cao theo những chỉ số này sẽ có mức xếp hạng tín dụng tốt hơn, kỷ luật tài chính tốt hơn, và ít tham nhũng hơn kể cả khi có tác động của một số biến số kinh tế xã hội khác. Trong một nghiên cứu tập trung đặc biệt về công bố rủi ro tài chính, Cebotari và các tác giả (2009) nhận thấy

79 Sáng kiến Tiêu chuẩn và Mã hóa do IMF, Ngân hàng Thế giới và Tổ chức Hợp tác và phát triển Kinh tế, và các tổ chức tài chính quốc tế khác phát động vào năm 1999. Trong sáng kiến về Tiêu chuẩn và Mã hóa, IMF hướng đến thúc đẩy các tiêu chuẩn về tài khóa, tiền tệ và thống kê ở các quốc gia thành viên phù hợp với sứ mệnh giám sát của mình.

80 Quy định về Minh bạch Tài khóa được đưa ra năm 1998, và Quy định và Sổ tay về Minh bạch Tài khóa được ban hành năm 2001 và được cập nhật năm 2007. Sự tuân thủ quốc gia đã được đánh giá thông qua hệ số minh bạch tài khóa trong Báo cáo về Tuân thủ các Tiêu chuẩn và Mã hóa dữ liệu. Xem tại: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2011/pn1138.htm> về đánh giá cập nhật của Ban Giám đốc Quỹ IMF.

rằng các nước tăng cường công bố thông tin rủi ro tài chính trên tất cả bốn thuộc tính về công bố thông tin có thể cải thiện đáng kể mức xếp hạng tín dụng.

12. Các quốc gia có tính minh bạch cao hơn dường như cũng có tính cạnh tranh cao hơn trong thị trường quốc tế. Một môi trường thể chế minh bạch hơn có thể góp phần tăng tỷ lệ sinh lời đầu tư bằng nhiều cách. Khi các chính sách và thủ tục hành chính hướng dẫn quyết định đầu tư rõ ràng và minh bạch, thì sự bất ổn và chi phí kinh doanh sẽ thấp hơn, dẫn đến các quyết định đầu tư hiệu quả hơn. Hình 4.4 cho thấy rằng chỉ số cạnh tranh toàn cầu được công bố bởi Diễn đàn Kinh tế Thế giới cho 104 quốc gia liên quan chặt chẽ với chỉ số minh bạch tổng thể được xây dựng bởi Bellver và Kaufmann (2005).

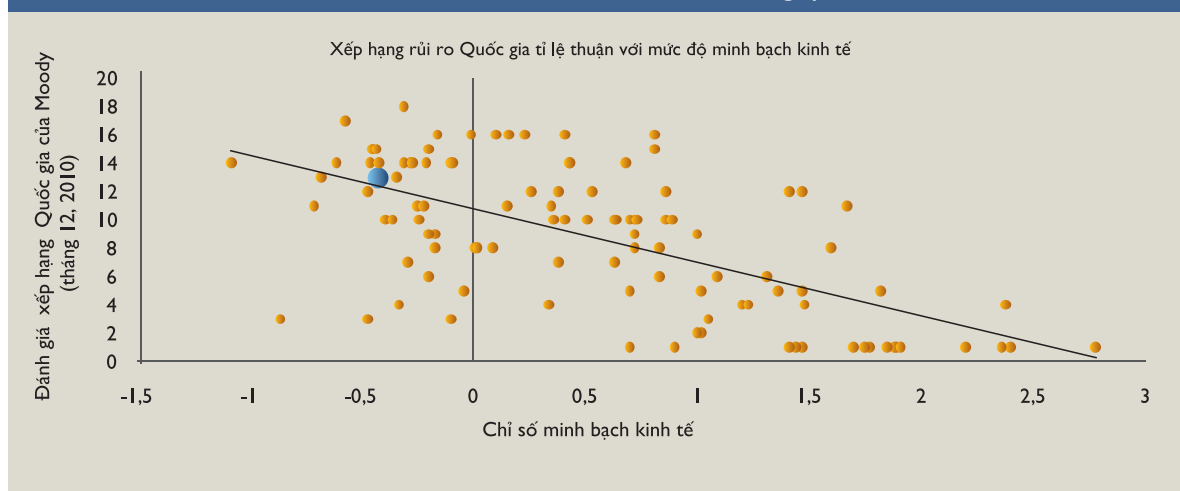
tài chính. Các cải cách ban đầu được dựa trên tư vấn kỹ thuật, khởi đầu từ một Đánh giá chung của Ngân Hàng Thế Giới – IMF năm 1999 (IMF-Ngân Hàng Thế Giới 1999), Đánh Giá Chi Tiêu Công năm 2004 (Chính Phủ Việt Nam và Ngân Hàng Thế Giới 2004), và sau đó là Đánh giá Tài chính Quốc gia năm 2007 (Chính Phủ Việt Nam và Ngân Hàng Thế Giới 2008). Nhận thức được rằng do có xuất phát điểm rất thấp so với các tiêu chuẩn quốc tế về Quản Lý Tài Chính Công (PFM), Chính Phủ đã tiếp cận áp dụng các tiêu chuẩn này một cách thận trọng và trong bối cảnh thể chế của riêng mình.

14. Quản lý tài chính tại Việt Nam đã trở nên phức tạp hơn. Sự phát triển của hệ thống Quản Lý Tài Chính Công đã mang lại kết quả lớn hơn việc thiết lập một hệ thống quản lý tài chính công quốc gia ổn định, minh bạch, và có trách nhiệm giải trình. Như được mô tả trong *Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010*, phát triển thể chế đã nhấn mạnh vào sự phụ thuộc ngày càng tăng vào cơ chế thị trường, và gần đây là việc phân quyền không chỉ cho các tác nhân kinh tế mà còn cho các chính quyền địa phương, các đơn vị cung cấp dịch vụ, tòa án, cơ quan truyền thông và tổ chức xã hội dân sự. Do vậy, tốc độ cải cách quản lý tài chính công cần phải được đánh giá trong bối cảnh của những mục tiêu này, một số mục tiêu bổ sung cho nhau, nhưng nhiều mục tiêu khác có thể có cạnh tranh với nhau. Chiến lược cải cách quản lý tài chính công thực tế phải cân nhắc đến các mối liên kết giữa cải cách quản lý tài chính công và các mục tiêu quốc gia có liên quan khác một cách rõ ràng nhất có thể được.

MINH BẠCH TÀI CHÍNH Ở VIỆT NAM

13. 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. Cải cách quản lý tài chính bắt đầu vào cuối những năm 1990 đã cho phép chính phủ thực hiện các bước tiến quan trọng hướng tới tiêu chuẩn quốc tế về minh bạch

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



Nguồn: Bellver và Kaufmann 2005; Diễn đàn Kinh tế Thế giới năm 2004.

III.A TÌNH HÌNH HIỆN NAY

15. 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. Luật Ngân sách Nhà nước (2002), có hiệu lực vào năm 2004, quy định rằng “các kế hoạch ngân sách, tài khoản ngân sách cuối cùng, và kết quả kiểm toán của ngân sách trung ương, ngân sách địa phương, các nhà hoạch định ngân sách, và các tổ chức được tài trợ bởi ngân sách nhà nước, phải được công khai”. Trong khi chính phủ đang có kế hoạch sửa đổi Luật Ngân sách Nhà nước (2002) trong thời gian tới để giải quyết một số vấn đề tồn đọng, Luật hiện nay cũng cung cấp các quy định rõ ràng về các vấn đề minh bạch. Chính phủ tiếp tục mở rộng và đào sâu phạm vi các yêu cầu công khai tài chính thông qua một quyết định của Thủ tướng (192) và các thông tư hướng dẫn được ban hành từ năm 2004 và 2006⁸¹. Khuôn khổ thể chế rõ ràng về việc ai chịu trách nhiệm báo cáo những thông tin gì, bao gồm cả mẫu và tần suất báo cáo. Mặc dù chất lượng của báo cáo vẫn còn khác nhau, nhưng Đánh giá Tài chính Quốc gia năm 2007 đã ghi nhận sự tuân thủ tốt với các yêu cầu báo cáo ở tất cả các cơ quan, đơn vị.

16. 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 được công bố trên trang web của Bộ Tài chính ngay trước khi bắt đầu năm tài chính; bao gồm trình bày về bối cảnh nền kinh tế và chỉ ra các chỉ tiêu tổng hợp ngân sách quan trọng nhưng không có số chi tiết. Trang web này cũng công bố báo cáo tóm tắt thực hiện ngân sách hàng quý, trong đó bao gồm thông tin về chi tiêu ở cấp trung ương, tỉnh, huyện, và thu ngân sách ước tính⁸². Các báo cáo tài chính đã qua kiểm toán được công bố trong vòng 18 tháng tính từ thời điểm kết thúc năm tài chính.

81 QĐ của thủ tướng số 192/2004/QĐ-TTg, ngày 16/11/2004, và thông tư hướng dẫn số 03, 10, 19, 21, 29 (2005) và 54 (2006), Bộ Tài chính.

82 Xem trang web http://www.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_en/sbd?p_pers_id=2421305&p_recurrent_news_id=24736364.

17. 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 hệ thống, sử dụng tiêu chuẩn Thống kê Tài chính Chính phủ⁸³. 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, Chính Phủ đã tích hợp Hệ thống Tài khoản Kế toán đối với ngân sách và kho bạc, và đang nâng cấp Hệ thống Thông tin Quản lý của mình, và điều này sẽ giúp tăng cường công tác kế toán và báo cáo.

18. 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. Nhiệm vụ thu và chi ngân sách của tất cả các cấp chính quyền (trung ương, tỉnh, huyện và xã) được quy định trong Luật Ngân sách Nhà nước (2002). Hội đồng Nhân dân tỉnh cũng có thẩm quyền quyết định nhiệm vụ thu thuế cụ thể ở chính quyền cấp dưới. Để thúc đẩy phân phối công bằng các nguồn lực, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 59 và 60 trong năm 2010 về các định mức phân bổ dựa trên các tiêu chí kinh tế xã hội cho việc phân bổ ngân sách từ trung ương đến các cấp chính quyền cấp dưới. Có những quy định chi tiết về yêu cầu báo cáo chi tiêu và huy động nguồn lực tại tất cả các cấp chính quyền. Kho bạc Nhà nước chịu trách nhiệm tổng hợp và xuất bản tất cả các báo cáo thực hiện ngân sách. Mặc dù Luật Ngân sách Nhà nước có xác định vai trò của Quốc hội, với vai trò giám sát hạn chế của mình, Quốc hội không có quyền phê duyệt ngân sách bổ sung (ví dụ

83 “Số Tay Thống Kê Tài Chính Chính Phủ” của IMF năm 2001, là một phương pháp được quốc tế chấp nhận rộng rãi về thu thập dữ liệu tài khóa. Nó cung cấp “nguyên tắc kinh tế và kế toán được sử dụng trong tập hợp dữ liệu thống kê và hướng dẫn trình bày số liệu thống kê tài khóa trong khuôn khổ phân tích bao gồm các hạng mục cân đối phù hợp”.

như gói kích thích kinh tế gần đây). Như thảo luận ở phần sau, tăng cường năng lực của Quốc hội để thực hiện đầy đủ vai trò giám sát của Quốc hội đối với tài chính trong nước là một vấn đề quan trọng đối với Việt Nam.

III.B CÁC LĨNH VỰC CẦN QUAN TÂM HƠN

19. 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. Ngân sách đã thể hiện một số cải tiến về tính minh bạch, ví dụ, khoản kinh phí chưa chi tiêu hết được chuyển từ năm tài chính trước đó được báo cáo trong báo cáo kết quả ngân sách và được tính vào ngân sách của năm tiếp theo. 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. Ví dụ, có hơn 20 quỹ ngoài ngân sách thực hiện chức năng của chính phủ vào cơ sở hạ tầng, lĩnh vực xã hội, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và các khu vực khác. Nhưng việc không đưa các khoản chi này vào ngân sách đã dẫn đến những khó khăn trong việc xây dựng một bức tranh hợp nhất các rủi ro tài chính.
- 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 nước⁸⁴, 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. Cơ quan ban ngành tại mỗi cấp chính quyền cung cấp báo cáo tài chính hàng kỳ cơ quan Kho bạc ở cấp chính quyền đó, sau đó các báo cáo này lại được tổng hợp qua hệ thống Kho bạc. Nếu có yêu cầu chính thức báo cáo tài chính gửi lên cấp trên trong từng ngành sẽ giúp cho việc thiết lập ưu tiên trong việc phân bổ nguồn lực của ngành.

20. Chất lượng dữ liệu được tăng cường thông qua cải cách kỹ thuật cho phép công bố với độ mở nhiều hơn về dữ liệu ngân sách chi tiết. Ví dụ, mặc dù điểm số về Chỉ số Ngân sách Mở của Việt Nam đã tăng lên trong những năm gần đây, nhưng điểm số này vẫn còn rất thấp ở mức 14 trên tổng số 100 theo như Khảo sát Ngân sách Mở gần đây nhất⁸⁵. Các lĩnh vực mà Việt Nam đặc biệt còn thấp liên quan đến các Chỉ số Ngân sách Mở bao gồm việc phát hành Báo cáo Thuyết trình Ngân sách và Đề xuất Ngân sách chính phủ, và việc chuẩn bị Đánh giá Ngân sách Giữa kỳ của Người dân. Tuy nhiên, như đã nói ở trên, nếu dữ liệu được cải thiện để cung cấp cho một bức tranh tài chính và tài khóa đáng tin cậy, thì việc công bố dữ liệu sẽ giúp giảm rủi ro tài khóa. Đối với các tiêu chí Chỉ số Ngân sách Mở, Việt Nam có thể thu được các kết quả quan trọng với chi phí không đáng kể thông qua việc công bố Báo cáo Thuyết trình Ngân sách và Đề xuất Ngân sách Chính phủ.

21. 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. Những biện pháp cải cách này được đề ra trong Tài liệu Chiến lược Duy nhất của Chính phủ về quản lý tài chính công được phê duyệt vào đầu năm 2008 cho giai đoạn đến cuối năm 2010. Chiến lược Phát triển Tài chính cập nhật đang được hoàn tất cho giai đoạn 2011-2020. Ví dụ về các cải cách quan trọng để cải thiện tính minh bạch tài chính bao gồm:

- *Hệ thống Thông tin Quản lý Kho bạc và Ngân sách:* Đây là một hệ thống thông

84 Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg (6/10/2006) của Thủ tướng Chính phủ và Thông tư số 115/2007/TT-BTC (25/9/2007) về việc giám sát và đánh giá hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.

85 Chỉ Số Ngân Sách Mở 2010: Việt Nam.

tin quản lý tài chính được tích hợp trên máy tính. Nó sẽ được kết nối tất cả các đơn vị ngân sách của chính phủ để có một hệ thống chung nhằm đăng tải các phân bổ ngân sách, thủ tục thực hiện ngân sách chuẩn hóa, và quy trình kế toán và báo cáo được chuẩn hóa. Đây sẽ là một bước tiến quan trọng trong việc đảm bảo có được một bức tranh kịp thời và đáng tin cậy về ngân sách của chính phủ và công tác thực hiện ngân sách.

- **Tiêu chuẩn Kế toán Quốc tế của Khu vực Công:** Mặc dù Luật kế toán được thông qua vào năm 2004, hệ thống kế toán trong chính phủ vẫn khá manh mún. Một hệ thống kế toán nhà nước chung đang được phát triển, và lộ trình áp dụng các Tiêu chuẩn Kế toán Quốc tế của Khu vực Công đang được xây dựng. Điều này sẽ cải thiện tính chính xác và thống nhất của công tác kế toán và báo cáo.
- **Công bố Thông tin về Nợ công:** Ngày 27 tháng 4 năm 2011, Chính Phủ đã ban hành Nghị định 53 mở rộng phạm vi của Bản tin về Nợ, mà hiện nay chỉ bao gồm nợ nước ngoài. Hiện tại bản tin này sẽ bao gồm các khoản vay thực tế và các khoản thanh toán nợ, các dự trù hàng năm về dòng tiền vay và trả nợ đối với chính quyền trung ương bao gồm các khoản bảo lãnh, các khoản nợ cấp tỉnh và thành phố, các khoản cho vay lại, tổng số nợ nước ngoài của nhà nước và tư nhân.
- **Giám sát Doanh Nghiệp Nhà Nước:** Chính Phủ đã gia tăng nỗ lực giám sát hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước thông qua kiểm toán độc lập và thực thi chặt chẽ công tác báo cáo tài chính cho Bộ Tài Chính. Bộ Tài Chính hiện đang xem xét để đưa ra một đánh giá tổng thể tình hình tài chính của các doanh nghiệp nhà nước, thiết lập một cơ sở dữ liệu để báo cáo thông tin tài chính, xây dựng các chỉ số về khả năng dễ bị tổn thương về tài chính và rủi ro tài chính, đào tạo nhân viên để tập hợp và phân tích các chỉ số này và đăng tải các báo cáo trên trang web của Bộ Tài Chính. Các chỉ số này sẽ được thiết lập trong một văn bản quy phạm pháp luật do Thủ Tướng Chính Phủ ban hành.

22. Một lĩnh vực khác cần cải thiện là tăng cường năng lực của các cơ quan giám sát. Minh bạch là chìa khóa để phát triển hệ thống giám sát. Ngay cả những cơ quan chính thức được giao phó nhiệm vụ giám sát, chẳng hạn như Quốc hội, thường than phiền là không có thông tin cần thiết để làm việc. Trớ trêu thay, họ cũng cảm thấy có quá nhiều thông tin. Sự cần thiết phải tăng cường hệ thống nhân viên hỗ trợ và các tổ chức nghiên cứu thuộc Quốc hội, đã được ghi nhận trong Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010 – Thể chế Hiện đại - đến bây giờ vẫn còn, dù một Quốc hội mới được bầu. Đồng thời, các cơ quan giám sát sẽ có khả năng có hàng triệu đồng minh khi phân loại qua thông tin nếu thông tin được công khai. Các tổ chức xã hội dân sự, cơ quan truyền thông, và người dân có thể rất thành thạo trong việc quản lý những nhiệm vụ - như giám sát đầu tư công, phát triển thể điểm cho cơ quan cung cấp các dịch vụ cơ bản - nếu họ được cung cấp thông tin.

IV

TIẾP CẬN NHANH HƠN VÀ BÌNH ĐẲNG HƠN VỚI THÔNG TIN KINH TẾ⁸⁶

23. Một hệ thống cung cấp dữ liệu kinh tế vĩ mô ở các cấp chính phủ minh bạch và dựa trên luật lệ có thể giúp giảm thiểu biến động thị trường và các cú sốc kinh tế. Bảo đảm khả năng dự đoán bằng cách kiểm soát thời gian và cách thức cung cấp dữ liệu giúp thiết lập và quản lý công tác dự báo. Nếu có một cơ quan nhà nước cung cấp dữ liệu kinh tế tại những thời điểm cố định và trong các định dạng cố định sẽ tạo hình ảnh về uy tín và tính đáng tin cậy. Các con số được cung cấp không thường kỳ hoặc rò rỉ từ các nguồn không rõ ràng sẽ thúc đẩy đầu cơ và tạo ra sự bất ổn. Đảm bảo tính có hệ thống về cung cấp dữ liệu cũng là một cách hiệu quả giúp đảm bảo thông tin được giữ an toàn cho đến khi chính phủ muốn công khai thông tin đó, và làm giảm khả năng xảy ra sai sót và nhầm lẫn.

⁸⁶ Phần này được chuẩn bị với sự hỗ trợ từ cơ quan thông tin Reuters.

24. Việc công bố dữ liệu kinh tế vĩ mô tại Việt Nam đã dần có hệ thống hơn. Hầu hết các cơ quan sử dụng trang web của mình để trao đổi thông tin. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cung cấp thông tin thường xuyên và kịp thời về điều chỉnh tỷ giá hối đoái trên cơ sở cập nhật hàng ngày. Tuy nhiên, việc công bố quyết định lãi suất hiện nay khó dự đoán hơn so với một năm trước đây. Bộ Tài chính thông báo một cách có hệ thống về kết quả đấu thầu trái phiếu hàng tuần. Một ví dụ tích cực khác là việc công bố Chỉ số Giá Tiêu dùng (CPI) của Tổng cục Thống kê. Các dữ liệu được gửi qua thư điện tử đến các tổ chức truyền thông nước ngoài với thời gian chờ bắt buộc là 30 phút. Điều này cho phép các phóng viên có đủ thời gian để chuẩn bị bản tin được phát tại cùng thời điểm cho thị trường. Về mặt lý thuyết, nếu vi phạm thời gian chờ bắt buộc sẽ bị phạt. Gần đây, Tổng cục Thống kê đã bắt đầu gửi thư điện tử về các dữ liệu chỉ số giá tiêu dùng với thời gian chờ bắt buộc là 10 phút trước khi công bố trên trang web của mình, nhưng điều này khiến các phóng viên có ít thời gian chuẩn bị phân tích của mình hơn.

25. Có thể dễ dàng đạt được bước tiến hơn nữa về khả năng dự báo dữ liệu kinh tế vĩ mô do các cơ quan quan trọng công bố tại Việt Nam, với tác động tích cực. Việc công bố nhiều thông tin kinh tế khác được thực hiện không thường kỳ hơn và không theo một lịch trình được thiết lập trước. Văn phòng Chính phủ sử dụng trang web của mình để trao đổi thông tin kinh tế. Văn phòng tổ chức họp báo hàng tháng với sự tham dự của đại diện giới truyền thông địa phương. Tổng cục Thống kê cũng đã có những bước đi nhằm củng cố tốt hơn cách thức cung cấp dữ liệu về chỉ số giá tiêu dùng bằng cách (a) cố định thời gian và ngày trong tháng công bố thông tin (hiện nay, việc công bố thông tin này diễn ra vào 1 tuần nhất định của mỗi tháng), và (b) ngăn chặn sự rò rỉ đến các cơ quan truyền thông địa phương trước khi cung cấp chính thức.

26. Các lựa chọn hiện có sẵn để củng cố các phương thức chia sẻ dữ liệu kinh tế vĩ mô. Ở một thái cực, các cơ quan có thể áp dụng phương thức "khóa dữ liệu", trong đó dữ liệu

được chia sẻ điện tử với các nhà báo sau những cánh cửa khép kín và không được truyền thông ra bên ngoài cho đến một thời điểm quy định. Một biến thể của lựa chọn này là phải có một thời gian chờ bắt buộc tại chỗ do các cán bộ kiểm soát bằng việc phân phát các báo cáo dữ liệu dưới dạng văn bản giấy cho tất cả các nhà báo có mặt – sau đó các nhà báo sẽ gửi thông tin về văn phòng của họ qua điện thoại để đăng tin. Các cơ quan khác trao đổi thông tin bằng đường điện tử tại một thời điểm cố định qua thư điện tử, fax, hoặc trang web của họ, và đây là một cách thức chia sẻ thông tin có thể dự báo được và chi phí thấp. Tất nhiên, phương pháp được ưa thích sẽ thay đổi tùy theo loại hình thông tin và sự nhạy cảm thị trường. Tuy nhiên, điều quan trọng là cần đảm bảo rằng luồng thông tin có hệ thống, công bằng và minh bạch (xem Hộp 4.1).

V KẾT LUẬN

27. Việt Nam đã đạt được những tiến bộ ổn định về tính minh bạch trong vòng 10 năm qua, nhưng những tiến bộ hơn nữa về tính minh bạch sẽ mang lại lợi ích đáng kể cho công tác quản lý kinh tế. Một cam kết rõ ràng của Chính phủ Việt Nam về việc cung cấp thêm thông tin kinh tế có hệ thống hơn, sâu hơn, nhanh chóng và công bằng hơn sẽ giúp giải quyết một số thách thức kinh tế vĩ mô quan trọng mà quốc gia này đang phải đối mặt và gửi các tín hiệu mạnh mẽ cho các thị trường tài chính. Việc giải thích lý do thay đổi chính sách quan trọng thông qua họp báo thường kỳ của người phát ngôn chuyên nghiệp cũng sẽ rất hữu ích. Cung cấp thêm nhiều thông tin cho công chúng theo cách dễ hiểu sẽ thu được sự ủng hộ đối với các chương trình cải cách của Chính phủ và nâng cao nhận thức về thị trường. Ví dụ, giải quyết các rủi ro tài chính tiềm ẩn có liên quan tới các doanh nghiệp nhà nước sẽ mang lại lợi ích trực tiếp cho công tác hoạch định chính sách. Điều này cũng sẽ dẫn đến một chính sách tài khóa bền vững hơn với sự ủng hộ mạnh mẽ hơn của công chúng cho các chương trình cải cách này.

Hộp 4.1 Các phương thức công bố dữ liệu khác nhau đối với cơ quan truyền thông đại chúng

Hệ thống “thời gian chờ bắt buộc” của Bộ Lao Động Mỹ

Hệ thống này là phương pháp kín kẽ nhất để công bố dữ liệu. Theo hệ thống này, các nhà báo được mời đến một cơ quan chính phủ, được đưa vào một căn phòng với các dữ liệu, và chỉ được phép giao tiếp với thế giới bên ngoài vào một thời điểm định trước, sau thời gian chờ bắt buộc. Dưới đây là cách thức làm việc của hệ thống này tại Bộ Lao Động Mỹ.

Trong căn phòng kín này, mỗi người đưa tin có một bàn được chỉ định sẵn với một máy tính cố định. Các nhà báo được phép đến một vài phút trước khi các dữ liệu công bố để thiết lập hệ thống của họ. Sau đó, cánh cửa được đóng lại, không ai được phép ra vào, và các phóng viên được yêu cầu tắt và nộp lại điện thoại di động của họ. Kết nối Internet với các máy tính trong phòng được cắt bởi một bộ chuyển đổi tổng được điều khiển bởi một nhân viên của Bộ Lao động và sau đó một thông cáo báo chí và đĩa CD có chứa các dữ liệu được công bố.

Các nhà báo có nửa giờ để chuẩn bị bản tin của mình và Bộ có ít nhất một nhà kinh tế sẵn sàng trả lời các câu hỏi tại chỗ. Khi thời gian chờ bắt buộc hết hạn, nhân viên của Bộ Lao Động bật lại bộ chuyển đổi để kết nối Internet trở lại và tất cả mọi người được phép gửi bản tin của mình đi.

Trong một số trường hợp, các cơ quan không kiểm soát kết nối Internet hoặc sử dụng điện thoại cá nhân trong phòng kín, nhưng họ thực thi lệnh về thời gian chờ bắt buộc với sự đe dọa hình phạt nghiêm trọng nếu vi phạm lệnh. (Vài năm trước đây, một cơ quan tin tức đã không tuân thủ thời gian chờ bắt buộc tại Cục Dự trữ Liên bang tại Washington và cơ quan đó đã bị cấm nhận được tin tức trong vòng 6 tháng). Một hình thức điều chỉnh về phòng kín cho thời gian chờ là một thời gian chờ bắt buộc tại chỗ đơn giản được kiểm soát bởi một cán bộ chuyên trách.

Đồng thời giao dữ liệu tận tay (Australia và Philippines)

Ví dụ, tại Văn Phòng Thống Kê Australia vào giữa những thập niên 1990, các nhà báo trong một phòng được chỉ định cho họp báo được phép gọi một biên tập viên và giữ đường dây điện thoại thông trước khi thời gian chờ bắt buộc kết thúc, và khi thời gian chờ bắt buộc đã hết, một cán bộ đứng phía sau họ bàn giao báo cáo dữ liệu. Hiện tại, Philippines đang sử dụng phương pháp này, giao cho các phóng viên văn bản thông tin bằng giấy cùng một lúc và coi đó là thông tin trực tiếp.

Phương pháp này là an toàn vì nó đảm bảo rằng các dữ liệu không bao giờ nằm trong tay của bất cứ ai khác ngoài một quan chức cho đến khi nó được cho phép công bố, và do đó làm giảm nguy cơ rò rỉ thông tin. Tuy nhiên, mặt tiêu cực là cách công bố thông tin như vậy khá căng thẳng đối với các phóng viên tham gia. Các phóng viên phải chịu áp lực xác định các thông tin quan trọng trong báo cáo một cách nhanh chóng nhất có thể được và sau đó đọc thông tin đó qua điện thoại cho một đồng nghiệp - người sẽ phát thông tin đó ngay lập tức.

Thông qua thư điện tử, fax và website

Nhiều cơ quan chính phủ trên khắp thế giới gửi thư điện tử hoặc fax dữ liệu tại một thời điểm cố định và không có quy định thời gian chờ bắt buộc. Điều này làm tăng khả năng dự báo vì thông tin đến thị trường tại cùng một thời điểm mỗi tháng. Tuy nhiên, nó cũng khiến các phóng viên phải đua nhau để nhặt ra những con số quan trọng. Hơn nữa, email không phải lúc nào cũng đi đồng thời vào các hộp thư đến của nhiều người nhận cùng một thời điểm, và điều này có thể tạo ra bất lợi cho một hoặc nhiều phóng viên khi đưa tin.

Một số văn phòng chính phủ gửi thông tin trên trang web của họ vào những thời điểm thường kỳ hoặc tổ chức họp báo tại thời điểm nhất định mỗi tháng và không có thời gian chờ bắt buộc. Điều này cho phép có thể dự báo được (và tốt hơn so với cách làm ngẫu nhiên), nhưng, một lần nữa, vẫn buộc phóng viên vẫn cần phải tranh giành để nhặt thông tin chính, mà điều này có thể dẫn đến sai sót.

28. Các cuộc cải cách đang diễn ra hiện nay cần tăng cường hơn nữa tính minh bạch tài chính. Ngày nay, người ta cần nhiều thông tin phức tạp hơn để đánh giá chính xác tình hình tài chính của chính phủ so với 10 năm trước đây. Một số ví dụ nhấn mạnh các lĩnh vực cần ưu tiên cao cho tính minh bạch tại Việt Nam bao gồm nợ công và doanh nghiệp nhà nước. Một cam kết thực sự để cải cách (và tính sở hữu thực sự) cần bao hàm cả việc xây dựng một chiến lược rõ ràng nhằm cải thiện các tiêu chuẩn thông lệ tốt đã được đánh giá một cách khách quan, trong khi ưu tiên giải quyết các điểm yếu và yếu tố môi trường cơ bản liên quan cụ thể đến hệ thống quốc gia.

29. Chiến lược Phát triển Tài chính (2011-20) tạo ra một cơ hội thực sự để lấy lại đà cho chương trình nghị sự cải cách quản lý tài chính công nói chung, và minh bạch tài

chính nói riêng. Khi chương trình quản lý tài chính công ngày càng trở nên phức tạp hơn, việc thiết lập trật tự ưu tiên rõ ràng đối với tính minh bạch, bao gồm cả việc quản lý những mục tiêu có tính cạnh tranh nhau xung quanh việc: (i) phân quyền, (ii) áp dụng những kiểm soát kỹ thuật và đảm bảo chất lượng dữ liệu của tất cả các cấp chính quyền; (iii) nâng cao tính cởi mở và cung cấp dữ liệu tài chính cho cộng đồng công cộng và quốc tế, (iv) tăng cường sự tham gia của công chúng vào quá trình ngân sách, và (v) thiết lập sự giám sát mạnh mẽ, độc lập và cởi mở đối với quá trình quản lý tài chính công. Như đã được minh chứng tại các nền kinh tế chuyển đổi khác, việc xây dựng quy trình cẩn thận cho các biện pháp này có thể có tác dụng lớn về chi phí vay và khả năng tiếp cận với thị trường tài chính, kỷ luật tài chính và sự ổn định kinh tế vĩ mô; cũng như hiệu quả của công tác chi tiêu và chất lượng cung cấp dịch vụ công cộng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

ADB (Ngân hàng Phát triển Châu Á). 2006. *Nền kinh tế chuyển đổi tại Việt Nam*. Nghiên cứu PPTO I/2006, Manila.

ADB (Ngân hàng Phát triển Châu Á). 2006. *Cải cách chính sách tại Việt Nam và Chương trình hỗ trợ các khoản vay cho Cải cách khu vực Doanh nghiệp Nhà nước và Quản trị Doanh nghiệp của Ngân hàng Phát triển Châu Á*. Bài viết nghiên cứu của ERD số 70.

ADB (Ngân hàng Phát triển Châu Á). 2009. *Tổng quan về khả năng kết nối hàng hải giữa các quần đảo vùng Đông Nam Á*. Loạt báo cáo nghiên cứu về Đông Nam Á, Tháng 8.

APL/APL Logistics. 2007. *Vận tải và vận chuyển hàng hóa tại Việt Nam – Thách thức và Cơ hội*. Báo cáo của Frost và Sullivan, Tháng 2.

Arkadie, Brain Van and Raymon Mallon. 2003. *Viet Nam: Con hổ đang chuyển mình*. Báo Châu Á Thái Bình Dương, Trường Đại học Quốc gia Úc, Canberra.

Dự thảo sơ bộ, Tháng 8, 2005 – dùng cho thảo luận xin ý kiến.

Bellver Ana and Daniel Kaufmann. 2005. *Minh bạch hóa: Các kinh nghiệm ban đầu và Chính sách áp*. Ngân hàng Thế giới. Washington DC.

CIEM (Viện nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương). 2005. *Báo cáo nghiên cứu về hậu cố phần hóa tại các Doanh nghiệp Nhà nước*. Hà Nội.

CIEM (Viện nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương). 2010. *Tái cơ cấu nền kinh tế Việt Nam thông qua cơ chế khuyến khích đầu tư phù hợp và tăng cường quản lý vĩ mô*. Hà Nội.

CIEM (Viện nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương). 2011. *Báo cáo nghiên cứu “Phân quyền quản lý và hiệu quả đầu tư – tình huống nghiên cứu về các Khu công nghiệp tại một số tỉnh của Việt Nam*. Nghiên cứu chuẩn bị cho VDR 2012. Hà Nội.

CIEM (Viện nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương). 2011. *Báo cáo thực hiện thí điểm thành lập Tập đoàn Kinh tế Nhà nước*. Nghiên cứu chuẩn bị cho VDR 2012. Hà Nội.

CAMS. 2011. *Thay đổi Thái độ về thị trường và Nhà nước*. Ngân hàng Thế giới-Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam. Hà Nội (sắp xuất bản).

Cebotari, A. và các tác giả. 2009. *Rủ ro tài khóa: Công bố thông tin về các nguồn lực và Quản lý nguồn lực*. Quỹ Tiền tệ Quốc tế. Washington, DC.

Chu, Thị Trung Hậu và Dickie, Paul. 2006. *Nền kinh tế chuyển đổi tại Việt Nam: Đổi mới trước thêm WTO*. Loạt nghiên cứu PPTP. ADB (Ngân hàng Phát triển Châu Á). Hà Nội.

Dapice David. 2008. *Lựa chọn thành công: Bài học cho các nước Đông Á và Đông Nam Á, Tương lai của Việt Nam*, Chương trình giảng dạy Harvard tại Việt Nam. TP Hồ Chí Minh.

Dixon, Chris. 2003. *Bài học về phát triển đối với nền kinh tế chuyển đổi của Việt Nam*. Phát triển các nghiên cứu về lĩnh vực phát triển số 3, 4 (2003) trang. 287 – 306.

Dollar, D. 1999. *Sự chuyển đổi của nền Kinh tế Việt Nam*. Trong cuốn *Cải cách thị trường ở Việt Nam: Xây dựng thể chế để phát triển* do Litvack, J.I và Rondinelli, D.A. biên tập viên. Westport CT: Quorum Books, tr. 31-46.

Fforde, A. và de Vylder, S. 1996: *Từ Kế hoạch đến Thị trường: quá trình chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam*. Boulder CO: Báo Westview.

- Fforde, Adam. 2004. *Các Doanh nghiệp Nhà nước Việt Nam: Nghèo đói thực sự, hoạt động thương mại và kinh tế chính trị*. Loạt bài viết nghiên cứu số 64. Đại học Hồng Kông.
- Forsyth, T. 1997: *Công nghiệp hóa tại Việt Nam: thay đổi xã hội và môi trường của các quốc gia đang phát triển trong quá trình chuyển đổi*. In Auty, R. and Brown, K., biên tập viên, *Các cách tiếp cận với phát triển bền vững*.
- Tổng cục Thống kê. 2010. *Niên giám Thống kê*. Hà Nội.
- Tổng cục Thống kê. 2010. *Tình trạng doanh nghiệp thông qua kết quả khảo sát thực hiện năm 2007-2009*. Nhà xuất bản Thống kê. Hà Nội.
- Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới. 2004. *Việt Nam: Đánh giá chi tiêu công và đánh giá ủy thác hợp nhất*. Báo cáo chung của Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới. Hà Nội.
- Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới. 2008. *Đánh giá trách nhiệm giải trình tài chính Quốc gia*. 2008. Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới. Hà Nội, Tháng 10.
- Griffen, K. 1998. *Vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế mới*. Griffin, K., biên tập, *Cải cách kinh tế tại Việt Nam*. Basingstoke: Macmillan, 37–56.
- Hameed, F. 2005. *Minh bạch tài khóa và các đầu ra kinh tế*. Bài viết nghiên cứu của Quỹ Tiền tệ Quốc tế, WP05/225, Quỹ Tiền tệ Quốc tế. Washington, DC.
- Howie, Charles. 2011. *Đắp đê và chuyển đổi nông nghiệp ở Đồng bằng Sông Cửu Long, Việt Nam: Tình thế tiến thoái lưỡng nan trong quản lý đất đai*. Trường Đại học London, Anh.
- IMF (Quỹ Tiền tệ Quốc tế). 1996. *Việt Nam trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường*. IMF, Washington, DC.
- IMF (Quỹ Tiền tệ Quốc tế). 2000 *Hướng dẫn minh bạch tài khóa*. Quỹ Tiền tệ Quốc tế. Washington, DC.
- IMF và WB (Quỹ Tiền tệ Quốc tế và Ngân hàng Thế giới). 1999. *Việt Nam – Hướng tới Minh bạch Tài khóa*. Quỹ Tiền tệ Quốc tế và Ngân hàng Thế giới, Tháng 6.
- Levine, Ross và Renelt, David. 1992. *Phân tích vấn đề nhạy cảm của sự thoái lui của tăng trưởng vượt ngoài Quốc gia*. Thời báo Kinh tế Mỹ. Tháng 9, 1992. Tập 82, 942-63.
- Ketels Christian, Nguyễn Đình Cung, Nguyễn Thị Tuệ Anh và Đỗ Hồng Hạnh. 2010. *Báo cáo năng lực cạnh tranh Quốc gia* Viện nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Viện đánh giá Năng lực cạnh tranh Châu Á và trường Đại học Quốc gia Singapore.
- Koh, D. 2001b: *Quan điểm chính trị về một đảng bị chia rẽ và tình trạng Parkinson tại Việt Nam*. Ấn phẩm Đông Nam Á đồng xuất bản số 23, 533–51.
- Lan, Phạm Chi. 2011. *Hiệu quả của chương trình bình ổn giá tại Việt Nam*. Nghiên cứu chuẩn bị cho báo cáo VDR 2012.
- Lin, Justin. 2009. *Phát triển kinh tế và Chuyển đổi: Cân nhắc, Chiến lược và Khả năng Phát triển*. Cambridge: Báo Đại học Cambridge.
- London: Pinter, Grabher, G. và Stark, D. 1998: *Đa dạng tổ chức: lý thuyết tiến hóa, phân tích mạng lưới và hậu chủ nghĩa xã hội*. Pickles, J. and Smith, A., biên tập viên, *Lý thuyết về chuyển đổi: kinh tế chính trị của hậu chuyển đổi cộng sản*. London.
- Công ty tư vấn Nexus. 2011. *Cơ cấu nắm giữ vốn chủ sở hữu chéo giữa Doanh nghiệp Nhà nước và Ngân hàng Cổ phần*. Nghiên cứu chuẩn bị cho báo cáo VDR 2012. Hà Nội.
- Nguyễn, Xuân Thành và David Dapice. 2009. *Hạn chế về cơ sở hạ tầng của Việt Nam*. Chương trình giảng dạy Kinh tế Fulbright, Chương trình TP Hồ Chí Minh và Harvard Việt Nam.
- Nguyễn, Xuân Thành và Pincus, Jonathan. 2011. *Di dời cảng biển Hồ Chí Minh: Nghiên cứu trường hợp về tính mạnh mún trong thể chế*. Chương trình giảng dạy Kinh tế Fulbright,

- Chương trình TP Hồ Chí Minh và Harvard Việt Nam. Nghiên cứu chuẩn bị cho báo cáo VDR 2012.
- Ohno Kenichi. 2009. *Tránh bẫy thu nhập trung bình: Cải tổ việc xây dựng chính sách công nghiệp tại Việt Nam*. Tập san kinh tế ASEAN tập 26, số 1, trang 25–43.
- Painter, Martin. 2005. *Quan điểm chính trị về Cải cách khu vực Nhà nước: Chương trình nghị sự đang tranh luận và Hành trình chưa chắc chắn*. Tập san Nghiên cứu Phát triển, cuốn 41, số 2, Tháng 2, trang 261 – 283.
- Pike, D. 2000: *Quan điểm chính trị không chính thức tại Việt Nam*. Ditter, L., Fukui, H. và Less, P.N.S., biên tập viên, *Quan điểm chính trị không chính thức tại Đông Á*. Cambridge: Tập chí Đại học Cambridge, 269–89.
- Probert, J. và Young, S.D. 1995: *Con đường tới tư bản chủ nghĩa của Việt Nam: phân cấp, tư nhân hóa và hạn chế của cải cách từng phần trên thực tế*. Kinh tế Cộng sản và Kinh tế chuyển đổi 7, 499–526. Chính phủ Việt Nam. 2011. *Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội 2011-2020, Hà Nội*.
- Rajaram Anand, Lê Minh Tuấn, Nataliya Biletska and Jim Brumby. 2010. *Khung đánh giá Quản lý đầu tư công*. Bài nghiên cứu của NHTG, 5397. Washington DC.
- Rama, Martin và Võ Văn Kiệt. 2009. *Quyết định khó khăn: Việt Nam trong quá trình chuyển đổi*. Bài viết nghiên cứu số 40, Ủy ban Phát triển và Tăng trưởng.
- Trương, Đình Tuyển. 2011. *Quá trình ra quyết định và thực hiện quyết định tại Việt Nam và các yếu tố ảnh hưởng*.
- VNPT (Tập đoàn Bưu chính và Viễn thông Việt Nam). 2010. *Báo cáo tổng hợp tình hình hoạt động của mô hình Tập đoàn Kinh tế, Hà Nội*". Hà Nội.
- Vũ, Quốc Ngữ. 2002. *Cải cách Doanh nghiệp Nhà nước Việt Nam: Quá trình và các thành tựu*. ISEAS Loạt bài của nghiên cứu sinh số 4, Tháng 10.
- Ngân hàng Thế giới. 1993. *Đông Á Thần kỳ. Phát triển kinh tế và chính sách công*. Oxford: Tập san Đại học Oxford.
- Ngân hàng Thế giới. 1997. *Chiến lược Cơ sở hạ tầng tại Đông Á: Câu chuyện chưa kể*. Ngân hàng Thế giới. Washington, DC.
- Ngân hàng Thế giới. 2002. *Mười năm đầu của chuyển đổi*. Ngân hàng Thế giới, Hà Nội.
- Ngân hàng Thế giới. 2006. *Thách thức đối với cơ sở hạ tầng Việt Nam*. Ngân hàng Thế giới. Washington, DC.
- Ngân hàng Thế giới. 2007. *Bộ hướng dẫn cải cách cảng biển, “Mô đun 2: Tiến trình phát triển các cảng biển trong thế giới cạnh tranh*. Tái bản lần hai. Ngân hàng Thế giới, Washington, DC.
- Ngân hàng Thế giới. 2009. *Báo cáo Phát triển Thế giới 2009*. Washington, DC.
- Ngân hàng Thế giới. 2010. *Báo cáo Phát triển Thế giới 2010*. Washington, DC.
- Ngân hàng Thế giới. 2010. *Chỉ số Phát triển Thế giới (WDI)*. Washington, DC.
- Ngân hàng Thế giới. 2010. *Các thể chế hiện đại*, Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010. Hà Nội.
- Ngân hàng Thế giới. 2011. *Chỉ số Phát triển Thế giới 2011*. Ngân hàng Thế giới. Washington, DC.
- Ngân hàng Thế giới. 2011. *Cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện*. Hà Nội.
- Diễn đàn Kinh tế Thế giới. 2004. *Chỉ số Năng lực cạnh tranh toàn cầu*.
- Young, A., 1995. *Áp số: Đối đầu với thực tế thống kê của kinh nghiệm phát triển của Đông Á*. Tập san Kinh tế hàng quý Tháng 8: 641-80.

Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB)
Cơ quan Phát triển Quốc tế Úc (AusAID)
Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada (CIDA)
Phái đoàn Liên minh Châu Âu (EU)
Cơ quan Phát triển Quốc tế Anh (DFID)
Đại sứ quán Pháp
Hợp tác Phát triển Đức
Cơ quan Viện trợ Ai Len
Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA)
Đại sứ quán Hà Lan
Đại sứ quán Mỹ
Ngân hàng Thế giới



Phát hành tại:
TRUNG TÂM THÔNG TIN PHÁT TRIỂN VIỆT NAM
63 Lý Thái Tổ, Hà Nội
Tel: (84 4) 9346845, Fax: (84 4) 9346847
www.vdic.org.vn