CHƯƠNG 6

GIA NHẬP WTO VÀ CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

DẪN NHẬP

Nhiều nghiên cứu cho rằng các nước đang phát triển có thể sử dụng WTO nói riêng hay các hiệp định kinh tế quốc tế nói chung như một đòn bẩy từ bên ngoài để thúc đẩy cải cách kinh tế trong nước (Fewsmith 2000, Davis 2006, World Bank 2009). Quan điểm này được thể hiện hết sức rõ ràng và súc tích trong phát biểu của ông Pascal Lamy (2012) khi còn đương nhiệm vị trí Tổng Giám đốc của WTO:

"Vào WTO là một công cụ để nâng cao năng lực cạnh tranh thông qua cải cách trong nước... Gia nhập WTO đã được chứng minh là một chất xúc tác cho các cải cách thương mại trong nước... Hơn nữa, gia nhập WTO cũng là một công cụ có tính sống còn để khóa chặt cải cách. Nó mở ra con đường giúp các quốc gia tiến hành cải cách trong nước. Việc tuân thủ các quy định của WTO lái Chính phủ theo hướng quản trị và hợp tác quốc tế tốt hơn. Các cam kết có tính ràng buộc tạo ra một vỏ bọc cho các nhà cải cách và có vai trò như một sự bảo hiểm chống lại cám dỗ rơi ngược trở về lối mòn cũ vốn không có tính cạnh tranh".

Tuy nhiên, trên thực tế, tác động của việc gia nhập WTO đối với cải cách kinh tế thường không đồng nhất, thậm chí ngay giữa các hệ thống kinh tế - chính trị giống nhau[74]. Ví dụ trong khi Trung Quốc tương đối thành công trong việc sử dụng WTO như một

[74]Xem đánh giá của Drabek and Bacchetta (2010) về tác động của việc gia nhập WTO đối với quá trình ra chính sách và cải cách thể chế của các nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu vào cuối thập niên 1990.

phương tiện để áp đặt kỷ luật thị trường đối với các DNNN, buộc các doanh nghiệp này trở nên minh bạch và có tính cạnh tranh cao hơn (Fewsmith 2000; Breslin 2004, Thun 2004; Yusuf, Nabeshima, và Perkins 2006; Steinfeld 2010), thì Việt Nam lại chưa làm được điều này kể từ khi chính thức gia nhập WTO vào tháng 1/2007. Trong phạm vi Việt Nam, tác động của các cam kết quốc tế khác nhau cũng không đồng nhất. Nói một cách hình tượng thì "với BTA thì chúng ta từ đáy dốc đi lên, còn vào WTO rồi thì chúng ta từ đỉnh dốc đi xuống"[75]. Thực tế này đặt ra câu hỏi: Tại sao lại có sự khác nhau này giữa hai lần hội nhập?

Mặc dù phạm vi bao trùm của chương này là đánh giá sự tương tác giữa các hiệp định thương mại quốc tế và cải cách thể chế ở Việt Nam nhưng để bài viết có tính tập trung và không quá dài, chúng tôi chỉ tập trung vào một nội dung hết sức trọng yếu của cải cách thể chế hiện nay ở Việt Nam - đó là cải cách DNNN. Chúng tôi cũng sẽ chỉ ra rằng để việc gia nhập WTO đem lại tác động tích cực cho cải cách DNNN nhất thiết phải có sự cộng hưởng nhịp nhàng giữa những nỗ lực cải cách tự thân từ bên trong với những cơ hội thị trường cũng như áp lực cạnh tranh từ bên ngoài. Việc phát triển một cách ồ ạt các tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐKTNN) có quy mô lớn và kinh doanh đa ngành đã triệt tiêu hầu hết các tác động tích cực tiềm tàng của việc gia nhập WTO đối với cải cách DNNN.

Trong thời gian qua đã có rất nhiều nghiên cứu phân tích và chỉ ra nhiều tác động tích cực của việc gia nhập WTO đối với nền kinh tế Việt Nam. Tuy nhiên, trong khuôn khổ hạn hẹp của một chương trong Báo cáo Kinh tế vĩ mô thường niên, chúng tôi sẽ không nêu lại những đánh giá nói trên mà sẽ tập trung đi thẳng vào các nội dung sau: (i) phân tích các tác động tích cực tiềm tàng của việc gia nhập WTO đối với cải cách DNNN ở Việt Nam; (ii) phân tích mối liên hệ giữa quá trình gia nhập WTO với sự nhân rộng mô hình tập đoàn

[75]Xem "Lặp lại kịch bản nào - BTA hay WTO?" http://mobile.thesaigontimes.vn/ArticleDetail.aspx?ID=101803, truy cập ngày 31/8/2013.

kinh tế nhà nước kể từ giữa thập niên 2000; phần này cũng sẽ chỉ ra rằng sau một giai đoạn phát triển nhanh, các TĐKT đã trở nên rất lớn và rất phân tán, và chính điều này làm cho việc cải cách các TĐKT giờ đây trở nên khó khăn hơn trước rất nhiều; (iii) phân tích các tác động tích cực cũng như những hạn chế của WTO đối với cải cách DNNN ở Trung Quốc; và (iv) kết luận một số phát hiện chính và trình bày một số hàm ý chính sách cho Việt Nam.

CÁC CAM KẾT WTO CÓ THỂ TÁC ĐỘNG ĐẾN CẢI CÁCH DNNN NHƯ THẾ NÀO?

Về nguyên tắc, GATT và sau đó là WTO, hoàn toàn trung tính về phương diện sở hữu. Hơn nữa, chỉ có các nước thành viên và Chính phủ của chúng mới là đối tượng điều chỉnh của WTO. Những điều này ngụ ý rằng WTO không có quy tắc đặc biệt dành riêng cho DNNN. Tuy nhiên, các cam kết WTO và việc thực hiện các cam kết này có thể có nhiều tác động quan trọng đối với hoạt động và quản trị của các DNNN. Từ góc độ lý thuyết, WTO có thể tác động đến cải cách DNNN qua nhiều cách, được phân thành ba nhóm chính và được tóm tắt trong Bảng 6.1.

Bảng 6.1. Những tác động tích cực tiềm tàng của việc gia nhập WTO đối với cải cách DNNN

Thay đổi "luật chơi"
• Khung pháp luật
• Đối xử quốc gia
• Giảm hàng rào thuế quan và phi thuế quan
• Trợ cấp và các biện pháp chống trợ cấp
• Mở cửa khu vực dịch vụ tài chính
Cải thiện quản trị
• DNNN tăng cường tự chủ và hoạt động trên cơ sở thương mại
• Thúc đẩy tách bạch giữa điều tiết và sở hữu trong DNNN
Củng cố hiệu lực của các chế tài
• WTO đóng vai trò như một chế tài đáng tin cậy
• WTO giúp áp đặt kỷ luật đối với các nhóm đặc quyền đặc lợi

Thay đổi luật chơi

Thay đổi khung pháp luật

Việc gia nhập WTO đã đem lại nhiều thay đổi quan trọng trong khung pháp luật của Việt Nam vốn phải được điều chỉnh để thích ứng với các giá trị cơ bản cốt lõi của WTO như tự do thương mại, cạnh tranh công bằng và không phân biệt đối xử. Ước tính rằng để đáp ứng các yêu cầu của việc gia nhập WTO, Việt Nam phải ban hành hoặc sửa đổi khoảng 500 đạo luật.[76]Chẳng hạn như, để tuân thủ nguyên tắc đối xử quốc gia, Luật DNNN đã được loại bỏ và thay thế bằng Luật Doanh nghiệp thống nhất (2005), áp dụng cho tất cả các doanh nghiệp không phân biệt thành phần sở hữu. Tương tự như vậy, Luật Đầu tư nước ngoài và Luật Khuyến khích đầu tư trong nước được gộp thành Luật Đầu tư. Để phản ánh nguyên tắc cạnh tranh công bằng của WTO, Việt Nam đã ban hành Luật Cạnh tranh, trong đó có những điều khoản (chẳng hạn như Điều 6) có thể nói thậm chí còn cấp tiến hơn so với đạo luật cạnh tranh mẫu của OECD.

Theo nhận định chung của giới chuyên gia ở Việt Nam, đóng góp quan trọng nhất của WTO nằm ở tác động của nó đối với sự thay đổi thể chế, đặc biệt là khung pháp luật, ít nhất là về mặt văn bản. Sau rất nhiều nỗ lực xây dựng và điều chỉnh, đến thời điểm gia nhập WTO, về cơ bản Việt Nam đã có một khung pháp luật tương đối hoàn chỉnh và tương thích với các nguyên lý của WTO, và do vậy có thể sử dụng làm cơ sở điều chỉnh hành vi của các tác nhân kinh tế trong nền kinh tế thị trường ngày càng trở nên phức tạp hơn.

Đối xử quốc gia

Nguyên tắc này ngăn cấm Chính phủ sử dụng thuế và các biện pháp điều tiết để bảo hộ sản xuất trong nước. Như vậy, các sản phẩm, dịch vụ và sản phẩm sở hữu trí tuệ - hoặc từ nguồn nhập khẩu hoặc do các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FIEs) sản xuất -phải

[76]Xem Phạm Duy Nghĩa, "Từ lệ làng đến Lex Universum: Vai trò của giới luật học trong lập pháp thời nay," http://luatvadoanhnhan.com/law_club.php?&id=38, truy cập ngày 21/4/2014.

được đối xử bình đẳng như các công ty trong nước nói chung và các DNNN nói riêng. Hơn nữa, một khi nguyên tắc đối xử công bằng đã được thực hiện đối với doanh nghiệp FDI thì Chính phủ không muốn và cũng không thể từ chối quyền áp dụng nguyên tắc này của các doanh nghiệp tư nhân trong nước. Kết quả là, nếu như nguyên tắc đối xử quốc gia được áp dụng một cách nghiêm túc thì nó không chỉ cân bằng lại sân chơi vốn nghiêng về phía DNNN mà còn giúp thúc đẩy sự phát triển của khu vực tư nhân, qua đó tạo thêm sức ép cạnh tranh đối với DNNN.

Giảm hàng rào thuế quan và phi thuế quan

Giảm rào cản thương mại là một mục tiêu chính của các phiên đàm phán WTO. Khi gia nhập WTO, Việt Nam cam kết ràng buộc với toàn bộ biểu thuế nhập khẩu hiện hành bao gồm 10.600 dòng thuế, trong đó mức thuế quan trung bình được giảm đều từ 17,4% xuống còn 13,4% trong giai đoạn từ 5-7 năm (Bảng 6.2)[77]. Tương tự như vậy, các hàng rào phi thuế quan (NTBs) cũng phải giảm, thậm chí bị hủy bỏ.

Các hàng rào thuế quan và phi thuế quan có một số tác động lên DNNN. Một cách trực tiếp, chúng làm giảm phạm vi độc quyền của DNNN, đồng thời làm gia tăng cạnh tranh trên thị trường nội địa, đặc biệt là từ các FIEs. Một cách gián tiếp, cùng với các động lực quốc tế hóa khác như giảm chi phí vận tải và thông tin, các hàng rào thuế quan và phi thuế quan góp phần làm thay đổi giá tương đối của hàng hóa và dịch vụ[78]. Thay đổi này có hai hệ quả quan trọng đối với các DNNN. Thứ nhất, giá tương đối sẽ thay đổi theo hướng giảm tỉ trọng của hàng hóa phi ngoại thương, mà đây lại là lĩnh vực vốn thuộc độc quyền hoặc nằm dưới sự chi phối của khu vực DNNN, và do vậy chắc chắn làm vai trò tương đối của DNNN trong nền kinh tế suy giảm. Thứ hai, sự thay đổi của giá tương đối cũng đưa đến sự hội

[77]Mức thuế trung bình của các sản phẩm nông nghiệp giảm từ 25,2% xuống 21,0%,còn đối với các sản phẩm phi nông nghiệp giảm từ 16,6% xuống còn 12,6%.
[78]Xem Frieden, Jeffry A. and Ronald Rogowski (1996).

tụ của giá trong và ngoài nước, khiến cho nền kinh tế nội địa chịu tác động của những cú sốc bên ngoài, qua đó làm bộc lộ những yếu kém có tính cơ cấu của nền kinh tế, trong đó bao gồm cả sự kém hiệu quả của DNNN như chúng ta đã được chứng kiến kể từ 2008. Tất cả các tác động này, tựu trung lại, cùng chỉ về một hướng, đó là làm thay đổi tương quan quyền lực và nhận định của công chúng đối với các khu vực kinh tế theo hướng bất lợi cho khu vực DNNN.

Bảng 6.2. Tóm tắt cam kết về thuế quan của Việt Nam

	Nhóm mặt hàng	Thuế suất MFN 2006 (%)	Thuế suất cam kết tại thời điểm gia nhập WTO (%)	Thuế suất cam kết giảm cuối thời kỳ thực hiện (%)
1.	Nông sản	23,5	25,2	21,0
2.	Cá và sản phẩm từ cá	29,3	29,1	18,0
3.	Dầu khí	3,6	36,8	36,6
4.	Gỗ, giấy	15,6	14,6	10,5
5.	Dệt mau	37,3	13,7	13,7
6.	Da, cao su	18,6	19,1	14,6
7.	Kim loại	8,1	14,8	11,4
8.	Hóa chất	7,1	11,1	6,9
9.	Thiết bị vận tải	35,3	46,9	37,4
10.	Máy móc, thiết bị cơ khí	7,1	9,2	7,3
11.	Máy móc, thiết bị điện	12,4	13,9	9,5
12.	Khoáng sản	14,4	16,1	14,1
13.	Hàng chế tạo khác	14	12,9	10,2
	Cả biểu thuế	17,4	17,2	13,4

Nguồn: Trung tâm WTO thuộc VCCI. "Cam kết chung về thuế quan: Cam kết gia nhập WTO trong lĩnh vực hàng hóa," có thể truy cập tại http://trungtamwto.vn/wto/gioi-thieu-chung-ve-cam-ket-thue-quan-doi-voi-hang-hoa-nhap-khau.

Trợ cấp và các biện pháp chống trợ cấp (SCM)

Trong quá trình đàm phán, trợ cấp của Nhà nước, nhất là trợ cấp xuất khẩu và cho DNNN, nổi lên như một vấn đề được nhiều thành viên đàm phán quan tâm nhất vì chúng vi phạm những nguyên

tắc cơ bản nhất của WTO như cạnh tranh công bằng và đối xử quốc gia. Đối với các DNNN, trong một thời gian dài, Việt Nam sử dụng rất nhiều các biện pháp trợ cấp khác nhau để duy trì các DNNN thua lỗ, để hỗ trợ cho hoạt động cổ phần hóa và tái cấu trúc DNNN, và để thúc đẩy các DNNN then chốt - tức là các tập đoàn kinh tế (TĐKT) và tổng công ty (TCT) nhà nước.[79] Đáp lại sự lo ngại của các đối tác đàm phán, đại diện đàm phán của Việt Nam cam kết rằng "toàn bộ các trợ cấp bị cấm khác sẽ bị xóa bỏ kể từ ngày gia nhập WTO và bất kỳ chương trình trợ cấp nào khác còn lại cũng sẽ được điều chỉnh để phù hợp với quy định của Hiệp định về Trợ cấp và các Biện pháp chống trợ cấp của WTO. Việt Nam sẽ thông báo cho WTO về các biện pháp xóa bỏ hai chương trình trợ cấp nói trên cũng như về biện pháp xoá bỏ các trợ cấp bị cấm khác. Đại diện Việt Nam cũng xác nhận rằng tới thời điểm gia nhập WTO, Việt Nam sẽ nộp lên Uỷ ban Trợ cấp và các Biện pháp chống trợ cấp của WTO bản Thông báo trợ cấp theo quy định của Điều 25 của Hiệp định về Trợ cấp và các biện pháp chống trợ cấp." Cam kết này, nếu được tuân thủ chặt chẽ, sẽ tăng cường kỷ luật chi tiêu đối với các DNNN và nhờ đó giảm tâm lý ỷ lại của chúng vào sự trợ giúp của Nhà nước.

Một điều đáng lưu ý là mặc dù Việt Nam cam kết tuân thủ SCM, song khác với Trung Quốc, trong Báo cáo của Ban Công tác về việc Việt Nam gia nhập WTO (sau đây gọi tắt là Báo cáo của Ban công tác) không hề đề cập công khai về trợ cấp cho các DNNN thua lỗ và cũng không có điều khoản nào về việc Việt Nam chấp nhận các biện pháp chống trợ cấp (xem thảo luận của Bajona and Chu (tr.15) về các cam kết tương đương của Trung Quốc).

Mở cửa khu vực dịch vụ tài chính

Sau khi gia nhập WTO, những cam kết mở cửa khá toàn diện khu vực dịch vụ của Việt Nam trong khuôn khổ BTA sẽ được "đa

[79]Trong bài viết này, TĐKT và TCT là các chữ viết tắt của tập đoàn kinh tế và tổng công ty *nhà nước*.

phương hóa" cho tất cả các thành viên của WTO. Có thể nói việc mở cửa lĩnh vực dịch vụ tài chính, đặc biệt là dịch vụ ngân hàng[80], là một trong những cam kết quan trọng nhất liên quan đến cải cách DNNN. Khi các ưu đãi về vốn, tín dụng của Nhà nước không còn được như trước thì các DNNN phải phụ thuộc nhiều hơn vào tín dụng ngân hàng. Thế nhưng việc mở cửa thị trường tài chính - mà bản chất là tăng cường tiếp cận thị trường và áp dụng nguyên tắc đối xử quốc gia đối với các ngân hàng nước ngoài - sẽ giúp thúc đẩy cạnh tranh trên thị trường tài chính trong nước. Những áp lực cạnh tranh này sẽ buộc các ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN) hoạt động ngày càng theo định hướng lợi nhuận và do đó giảm trợ cấp chéo và tín dụng chỉ định cho các DNNN. Kết quả là, cả hai nguồn tài chính chủ yếu của DNNN, cụ thể là trợ cấp của Chính phủ và các khoản vay NHTM nhà nước với lãi suất ưu đãi, sẽ bị thu hẹp. Điều này có nghĩa là các DNNN phải đối diện với một giới hạn ngân sách ngày một chặt chẽ hơn.

Bên cạnh mở cửa khu vực dịch vụ tài chính, tiếp cận thị trường cũng đã được mở rộng đáng kể đối với một số dịch vụ quan trọng khác như phân phối, viễn thông, vận tải - các lĩnh vực mà khu vực DNNN vốn được hưởng vị thế độc quyền hoặc tựa độc quyền. Một lần nữa, việc mở cửa những thị trường này - ngay cả khi đi kèm với lộ trình 5-7 năm - đã tạo ra một áp lực cạnh tranh đáng kể đối với các DNNN, buộc chúng phải trở nên hiệu quả hơn nếu không muốn bị loại ra khỏi cuộc chơi hoặc phải được Nhà nước cứu giúp.

Mặc dù từ phương diện lý thuyết, việc gia nhập WTO có thể đem lại những tác động thể chế quan trọng, nhưng trên thực tế, chúng ta cũng phải thừa nhận những hạn chế của WTO như một đòn bẩy thay đổi thể chế ở Việt Nam. Một ví dụ điển hình là Luật Cạnh tranh. Nếu không có tác động từ bên ngoài thì có thể nói rằng áp lực để ban

[80]Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2012, tr.19-20) thì cam kết mở cửa thị trường trong khuôn khổ WTO đối với ngành dịch vụ ngân hàng rộng rãi hơn so với các quy định hiện hành (có nghĩa là rộng rãi hơn so với BTA)

hành và thực thi Luật Cạnh tranh ở Việt Nam rất khiêm tốn vì bản thân Chính phủ đã dành cho các DNNN lớn vị thế độc quyền hoặc thống trị trong những ngành quan trọng nhất như năng lượng, giao thông vận tải, viễn thông và tài chính. Nhưng để gia nhập WTO, Việt Nam buộc phải có Luật Cạnh tranh. Chính vì thay đổi thể chế không xuất phát từ động cơ nội tại, mà trái lại do sự ép buộc từ bên ngoài nên không có gì phải ngạc nhiên khi thấy rằng mặc dù DNNN thường xuyên và công khai lạm dụng quyền lực độc quyền và hạn chế cạnh tranh nhưng chúng chỉ trở thành đối tượng điều chỉnh của Luật Cạnh tranh kể từ phiên bản thứ 8 trở đi, tức là khi quá trình soạn thảo Luật đã đi được nửa chặng đường. Không những thế, ngay cả khi DNNN đã trở thành đối tượng của Luật Cạnh tranh thì kể từ năm 2005 chỉ có một DNNN bị xử phạt do lạm dụng ưu thế để hạn chế cạnh tranh. Ví dụ này nhắc nhở chúng ta rằng chỉ riêng sự thay đổi thể chế về mặt hình thức là chưa đủ, bởi vì nó có thể bị làm xói mòn, thậm chi bị vô hiệu hóa khi các thể chế liên quan không tương thích hoặc khi các chế tài thực thi không hiệu quả.

Cải thiện quản trị

DNNN tăng cường tự chủ và hoạt động trên cơ sở thương mại

Các DNNN ở một nước định hướng xã hội chủ nghĩa như Việt Nam không chỉ thực hiện chức năng kinh doanh mà còn phải thực hiện các nhiệm vụ xã hội và chính trị. Chẳng hạn như cho đến tận ngày nay, các DNNN ở Việt Nam vẫn được giao nhiệm vụ ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an sinh xã hội và góp phần xóa đói giảm nghèo. Hiểu được thực trạng này nên trong quá trình đàm phán, các thành viên WTO đòi hỏi các DNNN của Việt Nam (bao gồm cả các doanh nghiệp thương mại nhà nước) phải hoạt động trên cơ sở thương mại.[81] Đáp lại yêu cầu này, Chính phủ Việt Nam cam kết rằng "Việt Nam sẽ đảm bảo tất cả các doanh nghiệp thuộc sở hữu Nhà nước hay

[81]Cho đến tận tháng 9/2005, tức là chỉ một năm trước khi kết thúc đàm phán, vẫn còn tồn tại sự khác biệt đáng kể giữa Việt Nam và Mỹ về chức năng và vị thế của các doanh nghiệp thương mại nhà nước (state trading enterprises).

do Nhà nước kiểm soát, kể cả các doanh nghiệp đã được cổ phần hóa nhưng Nhà nước vẫn nắm giữ quyền kiểm soát, và các doanh nghiệp được hưởng đặc quyền hay độc quyền sẽ thực hiện việc mua sắm không phục vụ cho nhu cầu của Chính phủ và bán hàng trong hoạt động thương mại quốc tế chỉ dựa trên các tiêu chí thương mại, tức là các tiêu chí về giá cả, chất lượng, khả năng bán ra thị trường, khả năng cung cấp, và rằng các doanh nghiệp của các thành viên WTO khác sẽ có cơ hội thỏa đáng, theo đúng với tập quán kinh doanh thông thường, khi cạnh tranh để tham gia vào các giao dịch mua bán với các doanh nghiệp này mà không bị phân biệt đối xử."

Một điều kiện tiên quyết để các DNNN và các doanh nghiệp do Nhà nước kiểm soát hoạt động trên cơ sở thương mại thuần tuý là chúng phải được trao quyền tự chủ, vốn vừa là điều kiện tiền đề vừa là động lực cải cách của các doanh nghiệp này. Cam kết đảm bảo quyền tự chủ kinh doanh cho các DNNN được xác nhận trong Báo cáo của Ban công tác như sau: "Ngoài ra, Chính phủ Việt Nam sẽ không tác động dù là trực tiếp hay gián tiếp tới các quyết định thương mại của các doanh nghiệp thuộc sở hữu Nhà nước, do Nhà nước kiểm soát, hay các doanh nghiệp được hưởng đặc quyền hay độc quyền, gồm các quyết định về số lượng, giá trị hay nước xuất xứ của bất kỳ hàng hóa nào được mua hay bán, trừ trường hợp can thiệp theo cách thức phù hợp với các quy định của Hiệp định WTO và các quyền tương tự quyền dành cho các chủ doanh nghiệp hay cổ đông khác không phải là Chính phủ." và "cổ phần Nhà nước do các Bộ, ngành… và Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh nắm giữ. Tuy nhiên, theo quy định mới, các DNNN tự chịu trách nhiệm về hoạt động và sự sống còn của mình, tức là có toàn quyền tự chủ trong việc tiến hành các hoạt động kinh doanh của mình và có thể ra quyết định đối với các hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp."

Phân tách giữa điều tiết và sở hữu

Chính phủ Việt Nam có vai trò kép - vừa là cơ quan điều tiết, vừa là cổ đông - trong mối quan hệ với DNNN và doanh nghiệp cổ

phần hóa (CPH). Các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp do Nhà nước kiểm soát hoặc sở hữu 100%, đến lượt mình cũng có nhiệm vụ kép, bao gồm cả trách nhiệm thương mại và phi thương mại. Cơ cấu quản trị đặc thù này của các DNNN làm cho chúng dễ bị quy kết là vi phạm nguyên tắc đối xử quốc gia của WTO. Ngay cả khi chính sách của một DNNN hoàn toàn có tính thương mại, và ngay cả khi tư cách pháp nhân của nó độc lập với Chính phủ (ví dụ như sau khi cổ phần hóa), nhưng chỉ cần doanh nghiệp này hoạt động theo định hướng của Chính phủ và có động cơ đủ lớn để thực hiện các nhiệm vụ phi thương mại, thì chính sách của công ty có thể bị coi tương đương với một quy định của Chính phủ (Xie 2006). Nói cách khác, chính sách của công ty có nguy cơ bị coi là không phù hợp với nguyên tắc đối xử quốc gia được nêu trong Điều III: 4 của GATT 1994.

Củng cố cơ chế cưỡng chế thi hành

WTO như một cơ chế cưỡng chế thi hành đáng tin cậy

Khi gia nhập WTO, các thành viên đương nhiên phải chấp nhận cơ chế cưỡng chế của WTO, mà theo nhiều học giả (Bello 1996, Moore 2000, Bown 2004, Davis 2012), đã được chứng minh là khá hiệu quả. Do đó, WTO có thể được coi là một cơ chế thực thi bên ngoài đáng tin cậy đối với các hoạt động trong nước liên quan đến WTO. Ví dụ nếu như sau khi gia nhập WTO, Việt Nam vẫn tiếp tục thực hiện các biện pháp trợ cấp DNNN bị WTO cấm thì các thành viên của WTO có thể đưa vụ việc ra Cơ quan Giải quyết Tranh chấp (DSB), tất nhiên chỉ sau khi mọi nỗ lực tham vấn hoặc hòa giải đã thất bại. Cuối cùng, nếu DSB quyết định rằng trợ cấp của Việt Nam thực sự vi phạm Hiệp định về trợ cấp và các biện pháp chống trợ cấp (ASCM) thì cơ quan này sẽ ra phán quyết buộc Việt Nam thu hồi trợ cấp. Nếu sau một thời gian nhất định, Việt Nam không tuân thủ phán quyết của DSB thì sau đó DSB sẽ cho phép "thành viên khiếu kiện thực hiện các biện pháp đối phó thích hợp."[82] Tính đáng tin cậy của

[82]Hiệp định về trợ cấp và các biện pháp chống trợ cấp, Điều 4.10.

cơ chế xử phạt đa phương này nằm ở chỗ chính các nước vi phạm thấy rằng mình nên tuân thủ phán quyết của WTO vì quyền lợi kinh tế lâu dài của chính mình. Hệ quả là một khi đã cam kết với các hiệp định của WTO thì các chính sách và hành xử của Chính phủ Việt Nam đối với các DNNN sẽ phải chịu sự giám sát của tất cả các thành viên khác, và việc không tuân thủ các hiệp định này sẽ luôn đứng trước nguy cơ bị trừng phạt.

WTO giúp áp đặt kỷ luật đối với các nhóm đặc quyền đặc lợi

Ở Việt Nam, có rất nhiều nhóm lợi ích đặc biệt liên quan đến DNNN. Đầu tiên phải kể đến các cơ quan đại diện chủ sở hữu của DNNN, bao gồm chính quyền trung ương (ví dụ các bộ chủ quản), chính quyền địa phương, và các tập đoàn - tổng công ty nhà nước. Bên cạnh chủ sở hữu còn có các bên có lợi ích liên quan đến DNNN, bao gồm các cơ quan, tổ chức có liên quan, các NHTM (đặc biệt là các ngân hàng thương mại quốc doanh) và một số hiệp hội.

Mặc dù sự kém hiệu quả của DNNN đã được thừa nhận một cách công khai trong thời gian dài, tuy nhiên, cho đến nay kết quả cải cách DNNN còn rất hạn chế[83]. Nguyên nhân chính là do nỗ lực cải cách DNNN ở Việt Nam gặp phải rất nhiều trở lực, đặc biệt là của các nhóm lợi ích được hưởng lợi từ việc giữ nguyên trạng thái hiện tại.

Đồng thời, để duy trì định hướng xã hội chủ nghĩa, khu vực DNNN luôn chiếm vị trí trung tâm trong chiến lược phát triển kinh tế của Việt Nam. Đảng và Nhà nước kỳ vọng khu vực này làm nòng cốt để kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo; là lực lượng vật chất để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô; phải nâng cao sức cạnh tranh và hiệu quả kinh doanh; và phải hoàn thành các nhiệm vụ xã hội và công ích[84].

[83]Xem Kết luận của Ban Chấp hành Trung ương Đảng số 50-KL/TW ngày 29/10/2012.
[84]Xem Quyết định số 929/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 17/7/2012 về Tái cấu trúc DNNN.

Mặc dù mức độ và phạm vi có thể khác nhau, song quá trình cải cách DNNN ở Trung Quốc trong giai đoạn tiền WTO cũng gặp phải những sự chống đối tương tự như ở Việt Nam (Pei 2013). Ý thức được một cách sâu sắc sự chống đối đến từ chính bản thân hệ thống kinh tế - chính trị nội tại, Trung Quốc đã sử dụng WTO như một "đòn bẩy chiến lược" để thay đổi vai trò của chính phủ cũng như các nhóm lợi ích khác trong chương trình cải cách DNNN. Theo nhận định của Bajona và Chu (2004), "cải cách DNNN nay trở thành nhiệm vụ thực hiện cam kết quốc tế mà không nhất thiết phải có sự đồng ý của các Bộ," đồng thời "với thiên hướng công nhận tính chính đáng của luật pháp quốc tế, việc tiến hành cải cách thông qua WTO sẽ dễ dàng hơn nhiều so với thông qua bộ máy quan liêu trong nước."

GIA NHẬP WTO VÀ VIỆC NHÂN RỘNG MÔ HÌNH TẬP ĐOÀN KINH TẾ NHÀ NƯỚC

WTO như một chất xúc tác cho việc nhân rộng mô hình tập đoàn kinh tế

Trong quá trình gia nhập WTO, ở Việt Nam cũng như ở nhiều nước khác, thường có một sự lo sợ chính đáng rằng các doanh nghiệp nội địa khó có thể cạnh tranh được với các tập đoàn đa quốc gia, và do vậy sẽ bị lép vế ngay trên sân nhà. Ở Việt Nam, nỗi lo lắng chủ yếu dành cho khối DNNN. Như vậy, Việt Nam đứng trước một tình thế khó xử: việc gia nhập WTO sẽ mở ra những cơ hội lớn để đất nước phát triển nhanh và toàn diện hơn, song đồng thời cũng đặt ra những thách thức rất gay gắt, có nguy cơ làm xói mòn vai trò chủ lực của khu vực DNNN và do đó làm chệch định hướng xã hội chủ nghĩa.

Giải pháp cho tình trạng này là song song với quá trình gia nhập WTO, các DNNN, đặc biệt là các trụ cột của nó (bao gồm các tập đoàn và tổng công ty nhà nước) được giao trọng trách đóng vai trò chủ đạo trên thị trường nội địa và chủ lực trong hội nhập quốc tế[85]. Để thực hiện được các vai trò này, các DNNN nòng cốt phải

[85]Đây là quan điểm có tính nhất quán trong các văn kiện quan trọng của Đảng về hội nhập, thực ra đã được khẳng định từ Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 27/11/2001 của Bộ Chính trị Về hội nhập kinh tế quốc tế (xem mục II.2 và IV.5) và Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN.

được phát triển một cách nhanh chóng. Điều này được thể hiện trong Nghị quyết số 08-NQ/TW (ngày 5/2/2007) về một số chủ chương chính sách lớn để nền kinh tế phát triển nhanh và bền vững khi Việt Nam là thành viên của WTO. Theo nghị quyết này, để nâng cao sức cạnh tranh của DNNN, cần phải:

"Thực hiện có hiệu quả việc chuyển một số tổng công ty nhà nước sang tập đoàn kinh tế, hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con có sự tham gia cổ phần của tư nhân trong nước và các nhà đầu tư nước ngoài, trong đó Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối. Tập trung chỉ đạo sắp xếp, đổi mới, nâng cao hiệu quả, sức cạnh tranh của những doanh nghiệp lớn trong những ngành, lĩnh vực quan trọng để làm tốt vai trò chủ lực trong hội nhập kinh tế quốc tế và các ngân hàng thương mại, tổ chức tài chính nhà nước để giữ được vai trò chủ đạo trên thị trường tài chính, tiền tệ trong nước."

Tất nhiên việc gia nhập WTO không phải là nguyên nhân duy nhất, càng không phải là nhân tố quyết định nhất cho việc đẩy mạnh mô hình TĐKT nhà nước, nhưng nó đã đóng vai trò như một chất xúc tác, một chất men kết dính quan trọng tạo điều kiện cho sự đồng thuận đủ mạnh giúp đẩy nhanh tiến độ mở rộng của các tập đoàn kinh tế nhà nước cả về phạm vi và quy mô. Kết quả là từ năm 2005 các TĐKT nhà nước liên tục ra đời. Đến thời điểm Việt Nam chính thức gia nhập WTO đã có 8 TĐKT được thành lập, và đến giữa năm 2011, tổng cộng có tới 13 TĐKT (Bảng 6.3).

Bảng 6.3. Danh sách, thời điểm thành lập và sở hữu nhà nước trong các tập đoàn kinh tế thí điểm

Tên tập đoàn	Năm thành lập	Sở hữu nhà nước tại công ty mẹ
Tập đoàn Tài chính Bảo hiểm Bảo Việt	28/11/2005	74,17%
Tập đoàn Dệt may Việt Nam	02/12/2005	100%
Tập đoàn Công nghiệp Than và Khoáng sản Việt Nam*	26/12/2005	100%
Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam	09/01/2006	100%
Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam	15/05/2006	100%
Tập đoàn Điện lực Việt Nam	22/06/2006	100%
Tập đoàn Dầu khí Việt Nam	29/08/2006	100%
Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam	28/10/2006	100%
Tập đoàn Viễn thông Quân đội	14/12/2009	100%
Tập đoàn Hóa chất Việt Nam	23/12/2009	100%
Tập đoàn Công nghiệp xây dựng Việt Nam	12/01/2010	100%
Tập đoàn Phát triển nhà và Đô thị Việt Nam	12/01/2010	100%
Tập đoàn xăng dầu Việt Nam	31/05/2011	94,99%

Nguồn: Tổng hợp từ các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập công ty mẹ của các tập đoàn kinh tế nhà nước.

Ghi chú: * Tập đoàn Công nghiệp Than và Khoáng sản Việt Nam có tiền thân là Tập đoàn Than Việt Nam, được quyết định thành lập vào ngày 8/8/2005. Hiện nay đã giải thể một số tập đoànnhư Tập đoàn phát triển nhà và đô thị Việt Nam, Tập đoàn công nghiệp tàu thủy Việt Nam, Tập đoàn công nghiệp xây dựng Việt Nam.

Sự mở rộng cả về quy mô lẫn phạm vi của các tập đoàn kinh tế

Các TĐKT nhà nước được kỳ vọng trở thành công cụ để Nhà nước bảo đảm các cân đối lớn, từ đó định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô.[86]Bên cạnh đó, như trên đã trình bày, các TĐKT phải nâng cao năng lực cạnh tranh để trở thành chủ đạo trên thị trường nội địa và chủ lực trong hội nhập kinh tế quốc tế[87]. Để thực hiện được những vai trò vĩ mô và chiến lược này, các TĐKT được hưởng vị thế độc quyền hoặc thống trị ở tất cả các thị trường chúng hoạt động,

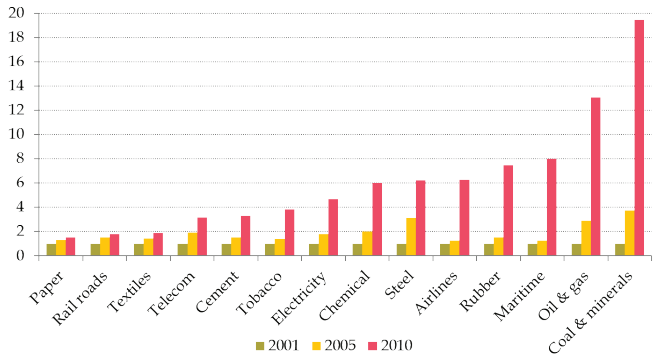
[86]Nghị định 101/2009/NĐ-CP (5/11/2009) và QĐ 929/QĐ-TTg (17/7/2012).
[87]Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX (2001) và Nghị định 101/2009/NĐ-CP (5/11/2009).

đồng thời được ưu đãi về tiếp cận vốn, tín dụng, đất đai, tài nguyên và cơ hội kinh doanh. Kết quả là chỉ trong một thời gian rất ngắn, các TĐKT đã có quy mô rất lớn và phạm vi hoạt động rất rộng.

Về quy mô, nếu như các TCT được thiết kế để có quy mô lớn thì TĐKT được thiết kế để có quy mô rất lớn. Mặc dù Chính phủ không đưa ra quy mô vốn điều lệ tối thiểu, song quá trình tích tụ vốn của các TĐKT diễn ra với tốc độ chóng mặt, đặc biệt là kể từ sau năm 2005. Ngoài ra, việc hình thành các tập đoàn kinh tế ở nước ta đơn thuần là một phép cộng số học và mang tính hình thức, về bản chất thì không có nhiều nhân tố động lực. Từ đó tạo ra tổ chức bộ máy cồng kềnh, quản trị doanh nghiệp rối rắm, lợi ích nhóm hình thành và chi phối v.v… làm chi phí hoạt động tăng cao và hiệu quả thấp.

Hình 6.1 cho thấy trong số các TĐKT có số liệu, giá trị tài sản danh nghĩa nhìn chung đều tăng rất nhanh, cá biệt như Tập đoàn Dầu khí tăng tới 13 lần và Tập đoàn Công nghiệp Than và Khoáng sản tăng tới gần 20 lần.

Hình 6.1. Tăng trưởng tài sản danh nghĩa của các tập đoàn kinh tế (năm 2001 = 100%)



Nguồn: Tính toán của tác giả. Số liệu của năm 2001 và 2005 được lấy từ báo cáo "Tổng hợp số liệu về các tổng công ty nhà nước giai đoạn 2000 - 2005" của Cục Tài chính doanh nghiệp, Bộ Tài chính. Số liệu của năm 2010 được lấy từ Đề án Tái cấu trúc DNNN của Bộ Tài chính (tài liệu họp thường kỳ của Chính phủ, tháng 4/2012).

Tầm quan trọng của các TĐKT trong mối quan hệ tương đối với quy mô của nền kinh tế có thể được đo bằng doanh số bán tính theo tỉ lệ phần trăm với GDP[88]. Theo số liệu ở Bảng 6.4, về phương diện doanh số, vị thế của các TĐKTNN của Việt Nam (37,3% GDP) cao hơn hẳn so với tất cả các nước trong bảng so sánh, và chỉ thua kém các Chaebol Hàn Quốc vào thời điểm cực thịnh (năm 1995).

Bảng 6.4: Doanh số và mức độ đa dạng hóa của các tập đoàn lớn nhất

Quốc gia	Doanh số (1) (% GDP)	Mức đa dạng hóa (2)
Đông Á		
Trung Quốc	9,4	2,3
Hàn Quốc	49,0	1,7
Đài Loan	19,0	1,6
Đông Nam Á		
Indonesia	25,0	2,1
Philippines	-	3,1
Thái Lan	-	3,5
Việt Nam	37,3	6,4
Châu Mỹ - La-tinh		
Argentina	11,0	-
Brazil	8,0	1,4
Chile	-	5,1
Mexico	10,0	2,7

Ghi chú về số liệu:

- Số liệu của Việt Nam là của năm 2010, thu thập trực tiếp từ trang web của các TĐKTNN.
- (1) Số liệu về doanh số là của 10 tập đoàn lớn nhất. Số liệu của Trung Quốc là của năm 2005, của tất cả các nước khác là năm 1995.

[88]Mặc dù thước đo này chưa phải lý tưởng nhưng do Việt Nam chưa có bất kỳ một thống kê nào (dù chỉ là ước tính) về đóng góp của các tập đoàn kinh tế nhà nước vào GDP; hơn nữa trên thế giới cũng rất khó tìm ước lượng đóng góp của các tập đoàn kinh tế cho GDP, cho nên bài viết này đành phải tạm chấp nhận thước đo "doanh số theo tỉ lệ GDP". Trên thực tế, nhiều nghiên cứu từ trước đến nay cũng sử dụng thước đo này, ví dụ như Schneider (2009), Khana và Yafeh (2007), và Guillén (2001).

- (2) Mức độ đa dạng hóa của tập đoàn được tính bằng số ngành hai chữ số (theo phân loại ISIC) mà tập đoàn có hoạt động. Số liệu của Trung Quốc là trung bình 10 năm (1994-2003) và lấy từ Lee ("Business Groups in China", 2010). Số liệu của các quốc gia còn lại cho giai đoạn cuối thập niên 1990 và lấy từ Khana and Yafeh ("Business Groups in Emerging Markets: Paragons or Parasites?", 2007).

Phạm vi bao phủ của các tập đoàn trong nền kinh tế có thể được đo lường bằng mức độ đa dạng hóa (hay phân tán) của tập đoàn, được tính bằng số ngành hai chữ số (theo phân loại ISIC) mà tập đoàn có hoạt động. Theo tiêu chí này, các TĐKT có mức độ đa dạng hóa cao nhất trong số các quốc gia so sánh ở Bảng 6.4. Một TĐKT của Việt Nam trung bình hoạt động trong 6,4 ngành hai chữ số, trong khi con số này ở quốc gia có mức độ đa dạng hóa thứ hai là Chile cũng chỉ là 5,1 ngành. Đáng lưu ý là hầu hết các TĐKT của Việt Nam đều có hoạt động trong các ngành rủi ro cao như bất động sản, tài chính, ngân hàng, bất chấp một thực tế là những ngành này không hề liên quan đến hoạt động kinh doanh cốt lõi của chúng.

Không chỉ trong những lĩnh vực hiển nhiên có tính đầu cơ và tìm kiếm đặc lợi (rent-seeking) như vừa kể trên, các TĐKT còn sẵn sàng nhảy vào những lĩnh vực mà mình không hề có chuyên môn cũng như lợi thế so sánh.[89] Hệ quả là trung bình, chỉ tính các chi nhánh mà các tập đoàn nhà nước sở hữu trên 50% thì một tập đoàn kinh tế nhà nước của Việt Nam đã có tới gần 30 chi nhánh, tức là thậm chí còn nhiều hơn so với các Chaebol Hàn Quốc thời "cực thịnh" ngay trước khủng hoảng tài chính khu vực, và cao hơn bốn lần so với số lượng chi nhánh trung bình của các tập đoàn kinh tế nhà nước ở Trung Quốc.

[89]Ở thời kỳ mở rộng mạnh mẽ nhất, Vinashin đã từng có tới trên 400 chi nhánh, sản xuất từ sản phẩm tiêu dùng đến công nghiệp nặng.

CÁC TẬP ĐOÀN KINH TẾ ĐÃ VÔ HIỆU HÓA TÁC ĐỘNG TIỀM TÀNG CỦA WTO NHƯ THẾ NÀO?

Giảm tác dụng của chính sách cạnh tranh

Việt Nam đã ban hành Luật Cạnh tranh để đáp ứng yêu cầu của việc gia nhập WTO. Với việc ban hành Luật Cạnh tranh, Chính phủ Việt Nam đã cam kết đảm bảo quyền tự do cạnh tranh của tất cả các doanh nghiệp trong một môi trường cạnh tranh công bằng. Thật vậy, Báo cáo của Ban công tác đã dành cả một phần để làm rõ các cam kết của Việt Nam về chính sách cạnh tranh (các khổ từ [104] đến [109]).

Trong nhiều trường hợp, các tập đoàn kinh tế nhà nước được hình thành bằng cách sáp nhập hay hợp nhất một số DNNN hoạt động trong cùng lĩnh vực hoặc trong các lĩnh vực có liên quan. Về mặt nguyên tắc, vì hành vi sáp nhập hay hợp nhất này dẫn đến sự tập trung kinh tế nên nhất thiết phải được đặt dưới sự giám sát của cơ quan quản lý cạnh tranh. Cụ thể là, Điều 18 của Luật Cạnh tranh "cấm tập trung kinh tế nếu thị phần kết hợp của các doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế chiếm trên 50% trên thị trường liên quan." Nếu điều khoản này được áp dụng một cách nghiêm ngặt thì bản thân sự hình thành của tất cả các TĐKT rõ ràng là đã vi phạm Luật Cạnh tranh. Tuy nhiên, theo Điều 25 của Luật Cạnh tranh thì Thủ tướng Chính phủ có quyền quyết định việc miễn trừ đối với việc "tập trung kinh tế có tác dụng mở rộng xuất khẩu hoặc góp phần phát triển kinh tế - xã hội, tiến bộ kỹ thuật, công nghệ," và vì các TĐKT được chính Thủ tướng Chính phủ ký quyết định thành lập để dẫn dắt sự phát triển của đất nước nên chúng hiển nhiên thuộc đối tượng được miễn trừ.

Gần đây, nhận thấy hoạt động kém hiệu quả của các tập đoàn kinh tế, Đảng và Nhà nước đã có chủ trương "khẩn trương cơ cấu lại ngành nghề kinh doanh của các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty nhà nước, tập trung vào một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế."[90]

[90]Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI (2011).

Hình thức mới của tín dụng chỉ định và trợ cấp chéo giữa các DNNN

Việc chuyển sang kinh doanh đa ngành, trong đó bao gồm cả ngân hàng, bảo hiểm và công ty tài chính đã sản sinh ra nhiều hình thức mới của tín dụng chỉ định và sở hữu chéo giữa các DNNN. Điều đáng lưu ý là những hình thức này rất khó phát hiện, và ngay cả khi phát hiện được thì cũng rất khó chế tài theo các quy định của WTO.

Hãy hình dung một tổng công ty ban đầu chỉ có một ngành kinh doanh chính và một số ít các ngành kinh doanh bổ trợ và có liên quan. Nay tổng công ty này được nâng cấp thành TĐKT có đủ cả ngân hàng, công ty tài chính và công ty bảo hiểm. Khi còn là tổng công ty thì chỉ có ba nguồn tín dụng quan trọng nhất là hỗ trợ hay vay ưu đãi từ Nhà nước, tín dụng ngân hàng (bao gồm cả tín dụng chỉ định), hay tín dụng thương mại, trong đó hai nguồn tín dụng đầu tiên là quan trọng hơn cả. Như đã thảo luận, khi gia nhập WTO, tín dụng trực tiếp từ Nhà nước và tín dụng chỉ định sẽ bị cấm, và do vậy trên nguyên lý không còn nữa. Sự thắt chặt tín dụng này rõ ràng là một cú sốc lớn đối với DNNN vốn sống dựa vào nguồn tín dụng dễ dãi.

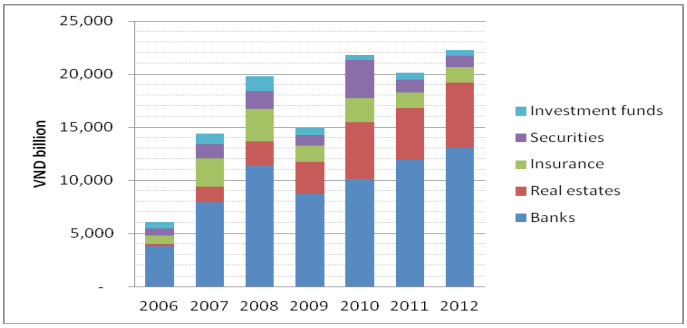
Việc được nâng cấp lên tập đoàn kinh tế với mô hình kinh doanh đa ngành đã cứu nguy cho tình trạng suy kiệt tín dụng. Với mô hình kinh doanh mới này, các TĐKT có thể huy động vốn từ nhiều nguồn - từ các công ty tài chính, từ nguồn tiền nhàn rỗi của các công ty bảo hiểm, và quan trọng nhất, từ chính NHTM do TĐKT sở hữu, sau đó bơm tín dụng cho các hoạt động sản xuất kinh doanh của mình. Trong điều kiện kinh tế thuận lợi, với những nguồn vốn nội bộ dồi dào này, các TĐKT không còn cần đến hỗ trợ của Nhà nước hay tín dụng chỉ định nữa. Một cách trớ trêu, chính sự thừa vốn - chứ không phải thiếu vốn - mà không có năng lực tận dụng một cách hiệu quả đã khiến cho một số TĐKT gặp nhiều khó khăn.

Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 (khóa IX) khẳng định việc hình thành một số tập đoàn kinh tế mạnh trên cơ sở các tổng công ty nhà nước, có sự tham gia của các thành phần kinh tế, kinh doanh đa

ngành, trong đó có ngành kinh doanh chính, chuyên môn hóa cao và giữ vai trò chi phối lớn trong nền kinh tế quốc dân, có quy mô rất lớn về vốn, hoạt động cả trong nước và ngoài nước, có trình độ công nghệ cao và quản lý hiện đại, đào tạo, nghiên cứu triển khai với sản xuất kinh doanh. Thí điểm hình thành tập đoàn kinh tế trong một số lĩnh vực có điều kiện, có thế mạnh, có khả năng phát triển để cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế có hiệu quả như: dầu khí, viễn thông, điện lực, xây dựng… Triển khai thực hiện Nghị quyết trên, Chính phủ đã chỉ đạo xây dựng thí điểm mô hình tập đoàn kinh tế từ đầu năm 2005. Làn sóng đầu tư của các tập đoàn và tổng công ty vào khu vực ngân hàng bắt đầu nở rộ từ thời điểm này khi mà cổ phần ngân hàng trở nên nóng và các ngân hàng ào ạt phát hành cổ phiếu để tăng vốn điều lệ. Tận dụng cơ hội này, trong các tập đoàn cũng có phong trào sở hữu ngân hàng. Đó là lý do tại sao trong giai đoạn 2006-2008, đầu tư của các TĐKT và TCT vào lĩnh vực tài chính lại tăng đột biến như vậy, trong đó đầu tư vào ngân hàng trung bình chiếm đến gần 60% (Hình 6.2). Năm 2009, do tác động của chính sách kiềm chế lạm phát trong nước và khủng hoảng tài chính toàn cầu, đầu tư của các TĐKT và TCT vào khu vực ngân hàng tuy có giảm nhưng tăng lại ngay trong năm 2010. Không những thế, bất chấp yêu cầu của Chính phủ buộc các các TĐKT và TCT phải thoái vốn khỏi các ngành kinh doanh không phải là nòng cốt, đầu tư của các doanh nghiệp này vào ngân hàng vẫn tăng liên tục trong năm 2011 và 2012. Cho đến cuối năm 2013, tất cả 10 các tập đoàn còn tồn tại đều sở hữu ít nhất một ngân hàng với các mức độ sở hữu khác nhau.[91] Tất nhiên là việc huy động vốn và cho vay nội bộ cũng có những giới hạn nhất định vì phải tuân thủ những quy định (tuy không được cưỡng chế nghiêm ngặt) về an toàn hoạt động, nhất là trong khu vực ngân hàng.

[91]Ba TĐKT được chuyển ngược trở lại thành TCT là Vinashin, VNIV, và HUD.

Hình 6.2. Đầu tư ra ngoài ngành của các tập đoàn kinh tế và tổng công ty (2006-2012)



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa theo các báo cáo của Bộ Tài chính.

Lách qua quy tắc đối xử quốc gia

Trong một thời gian rất dài ở Việt Nam tồn tại tình trạng phân biệt đối xử rõ rệt giữa khu vực Nhà nước và khu vực tư nhân cả trong và ngoài nước. Theo nguyên tắc "đối xử quốc gia" thì sau khi gia nhập WTO, tình trạng phân biệt đối xử này phải bị xóa bỏ. Thế nhưng trên thực tế, sự tồn tại của những tập đoàn kinh tế lớn làm cho tình trạng phân biệt đối xử vẫn tồn tại một cách đương nhiên hoặc được ngụy trang dưới một hình thức hợp lệ. Vì vậy, mức độ Chính phủ có thể ưu ái khu vực DNNN tuy đã có thể giảm bớt từ khi Việt Nam trở thành thành viên của WTO nhưng điều này không có nghĩa là sự ưu ái này đã bị loại bỏ hoàn toàn.

Một cách đương nhiên, TĐKT được hưởng đặc quyền tiếp cận với các nguồn lực của nhà nước, trong đó quan trọng nhất bao gồm đất đai, tài nguyên tự nhiên, tín dụng hỗ trợ phát triển, đầu tư công (đặc biệt là cơ sở hạ tầng) và mua sắm công. Việc gia nhập WTO nhìn chung không hề động chạm gì tới các các đặc quyền này.

Bên cạnh đó, vị thế độc quyền hoặc tựa độc quyền trong hầu hết các ngành TĐKT hoạt động giúp các TĐKT này là người điều khiển cuộc chơi trên thị trường nội địa. Không những thế, vị thế độc quyền này còn đem lại cho các TĐKT nhiều ưu thế tuyệt đối khác.

Thứ nhất, Chính phủ hoàn toàn có thể nhân danh chính sách hỗ trợ ngành để hỗ trợ một TĐKT cá biệt nào đó. Về mặt hình thức, chính sách hỗ trợ một ngành công nghiệp có tính không phân biệt đối xử không hề mâu thuẫn với các nguyên tắc của WTO. Tuy nhiên, vì TĐKT là doanh nghiệp duy nhất trong ngành nên về thực chất, đây là chính sách nhắm đến một doanh nghiệp cụ thể.

Thứ hai, vì là doanh nghiệp duy nhất trong ngành, lại thuộc sở hữu của Nhà nước nên trong hầu hết trường hợp, chính những TĐKT này là nơi soạn thảo chiến lược và kế hoạch phát triển của toàn ngành. Như vậy, một trong những lợi ích tiềm tàng của việc gia nhập WTO - khuyến khích tách bạch giữa chức năng điều tiết và sở hữu - không những không được hiện thực hóa mà tình trạng nhập nhằng giữa sở hữu, điều tiết, và ra chính sách thậm chí còn trở nên trầm trọng hơn cùng với sự hình thành của các tập đoàn kinh tế nhà nước.

Hạn chế tác động của mở cửa thị trường tài chính

Kinh nghiệm thế giới cho thấy việc mở cửa thị trường tài chính sẽ làm gia tăng cạnh tranh giữa các NHTM, đặc biệt là với các ngân hàng nước ngoài, và do đó buộc các NHTM quốc doanh phải cho vay có tính thương mại hơn. Hệ quả là các DNNN phải chấp nhận một mức lãi suất gần hơn với lãi suất thị trường, và do đó ràng buộc ngân sách trở nên cứng hơn. Tuy nhiên, ở Việt Nam thời kỳ hậu WTO, vì các TĐKT và TCT được phép sở hữu ngân hàng nên tác động tích cực này bị giảm đáng kể vì quan hệ tín dụng trên thị trường giữa TĐKT và NHTM đã bị biến thành giao dịch nội bộ bên trong tập đoàn.

Bảng 6.5. Cơ cấu các loại hình ngân hàng thương mại ở Việt Nam (2001-2012)

Ngân hàng	2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
NHTMNN	5	5	5	5	5	5	5	5
NH TMCP	39	34	34	40	37	37	35	34[1]
NH liên doanh	4	5	5	5	5	5	4	4
Chi nhánh NH nước ngoài	26	31	41	39	40	48	50	50
NH 100% vốn nước ngoài	0	0	0	5	5	5	5	6
Cộng	74	75	85	94	92	100	99	99

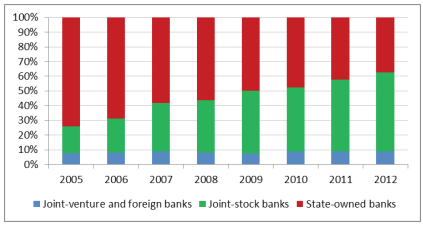
Ghi chú: [1] Vào cuối 2010, tổng số NHTMCP là 37, cuối năm 2011 giảm còn 35 ngân hàng sau khi 3 ngân hàng SCB, TNB, và FCB hợp nhất. Năm 2012, Habubank đã sáp nhập vào SHB nên tổng số NHTMCP giảm còn 34.
Nguồn: Tổng hợp từ các báo cáo thường niên của NHNN.

Vào năm 2006, ngay trước thời điểm gia nhập WTO, ở Việt Nam có 5 ngân hàng liên doanh, 31 chi nhánh ngân hàng nước ngoài, và chưa có một ngân hàng 100% vốn nước ngoài nào. Ngay sau khi gia nhập WTO, số lượng chi nhánh ngân hàng nước ngoài tăng vọt và đến 2012 con số này đã lên tới 50. Tương tự như vậy, một loạt ngân hàng 100% vốn nước ngoài được thành lập sau khi Việt Nam gia nhập WTO và duy trì số lượng ổn định kể từ đó. Như vậy, toàn bộ số lượng ngân hàng gia tăng trong giai đoạn 2006-2012 đều là từ khu vực nước ngoài.

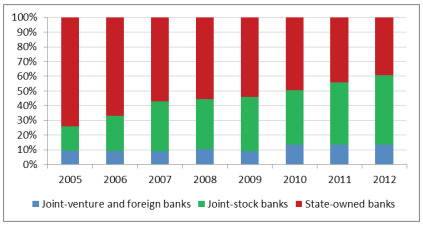
Tuy nhiên, nếu nhìn vào thị phần thì những thay đổi quan trọng nhất xảy ra không phải trong khu vực ngân hàng nước ngoài mà là trong khu vực ngân hàng nội địa. Nếu như vào năm 2006 khu vực NHTM cổ phần chiếm chưa tới một phần năm thị phần huy động và cho vay thì đến năm 2012, nhóm này đã chiếm tới một nửa thị phần. Ngược lại, thị phần của các NHTM nhà nước đã giảm từ mức hơn hai phần ba xuống chỉ còn chưa tới 40% trong cùng giai đoạn.

Hình 6.3.Thị phần tiền gửi và cho vay phân theo loại hình sở hữu (2006-2012)

(a) Thị phần tiền gửi



(b) Thị phần cho vay



Ghi chú: Số liệu tổng hợp cho cả thị trường 1 và thị trường 2.
Nguồn: Tổng hợp từ các báo cáo của NHNN.

Thoạt nhìn thì có vẻ như sự chuyển hóa từ tín dụng nhà nước sang tín dụng tư nhân như vậy là rất tích cực. Tuy nhiên, có những chỉ báo cho thấy một phần quan trọng của các khoản tín dụng được gọi là tư nhân này lại là tín dụng của các NHTM cổ phần cho chính những chủ sở hữu của mình là các TĐKT và tổng công ty vay. Kể từ năm 2005 khi làn sóng tập đoàn và tổng công ty sở hữu ngân hàng bắt đầu cho đến năm 2012 có tới 15 trên tổng số 34 NHTM có sở hữu của các TĐKT và tổng công ty nhà nước[92]. Thực tế này giải thích phần nào mối tương quan chặt chẽ giữa thị phần của các NHTM cổ phần và đầu tư và mức độ đầu tư vào khu vực ngân hàng của các tập đoàn và tổng công ty (xem Hình 6.3)

Nếu như vào năm 2005, tổng dư nợ tín dụng của 14 tổng công ty có số liệu (7 trong số này sau đó trở thành TĐKT) là 186.000 tỉ đồng thì đến năm 2010 đã lên tới 733.000 tỉ đồng, tương đương với 30,3% tổng tín dụng nội địa. Một hệ quả của tình trạng này là nợ xấu trong hệ thống tăng nhanh trong những năm qua.

[92]Không những thế, Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố - chủ sở hữu của các TCT - cũng tham gia vào cơn sốt đầu tư ngân hàng. Hiển nhiên là các chính quyền địa phương này có thể dùng ảnh hưởng của mình để chỉ định các ngân hàng do chúng sở hữu tài trợ cho hoạt động của các tổng công ty của mình.

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ: WTO VÀ CẢI CÁCH DNNN Ở TRUNG QUỐC

Bối cảnh và quyết tâm cải cách DNNN của Trung Quốc

Mặc dù quá trình cải cách kinh tế ở Trung Quốc bắt đầu từ năm 1978, nhưng cải cách DNNN ở nước này chỉ thực sự trở thành một ưu tiên chính sách kể từ năm 1981. Thế nhưng cho đến cuối thập niên 1990, sau nhiều thời kỳ cải cách với các biện pháp khác nhau, từ các điều chỉnh có tính vi mô như nới rộng quyền tự chủ cho đến tư nhân hóa; tạo ra các đòn bẩy khuyến khích cho tới chấp nhận ban giám đốc và công nhân hoàn toàn sở hữu doanh nghiệp nơi mình làm việc; từ chỗ duy trì cấu trúc công nghiệp phân tán cho đến hình thành các tập đoàn kinh doanh (qiye jituan) bằng biện pháp hành chính, Chính phủ Trung Quốc thừa nhận rằng ngoại trừ cổ phần hóa, về cơ bản các biện pháp cải cách DNNN đã không thành công trong việc nâng cao hiệu quả của khu vực DNNN. Bằng chứng là trong năm 1996, lần đầu tiên khu vực DNNN bị lỗ ròng với mức lỗ xấp xỉ 1% tổng giá trị sản xuất công nghiệp của cả nước, và tình trạng này kéo dài cho đến năm 1999. Lợi nhuận thấp, thậm chí lỗ, có nghĩa là nợ xấu của các DNNN tiếp tục tăng trong hệ thống ngân hàng, đặc biệt là tại các NHTM nhà nước. Bên cạnh đó, cuộc khủng hoảng tài chính Đông Á 1997-1998 là một lời cảnh báo nghiêm khắc, đem đến cho các nhà lãnh đạo Trung Quốc một cảm giác cấp bách về yêu cầu phải cải cách khu vực DNNN và NHTM nhà nước[93].

Vào tháng 3/1998, Chính phủ Trung Quốc đã đưa ra "Kế hoạch 3 năm cải cách Doanh nghiệp Nhà nước" hướng đến 8.000 (trong tổng số 14.820) DNNN có quy mô vừa và lớn đang thua lỗ. Mục tiêu

[93]Mặc dù nền kinh tế Trung Quốc không rơi vào khủng hoảng nhờ lượng dự trữ ngoại tệ và dòng vốn FDI dồi dào song những vấn đề có tính cấu trúc - như tình trạng đầu tư quá mức, doanh nghiệp kém hiệu quả, nợ xấu dâng cao - của Trung Quốc cũng tương tự như các nước khủng hoảng.
Nguyên thủ tướng Chính phủ Trung Quốc Chu Dung Cơ, trong "Báo cáo đề cương kế hoạch 5 năm lần thứ 10" trước Quốc hội đã khẳng định "nền kinh tế của Trung Quốc đã đến ngưỡng không thể phát triển hơn nữa nếu không tái cấu trúc" (Theo Fewsmith, Joseph. (2001). "The Political and Social Implications of China's Accession to the WTO." *The China Quarterly* (167):573-910).

của kế hoạch này rất tham vọng, cụ thể là giảm 1/3 số doanh nghiệp thua lỗ ngay trong năm 1998, 1/3 tiếp theo trong năm 1999, và 1/3 còn lại trong năm 2000.[94] Mặc dù đã dồn rất nhiều nỗ lực và nguồn lực để vực dậy khoảng 1/3 DNNN thua lỗ trong năm 1998 như kế hoạch, song theo số liệu của Tổng cục Thống kê Trung Quốc thì tổng lỗ của các DNNN (bao gồm cả các công ty mẹ là DNNN) trong năm 1998 lên tới 102,3 tỉ NDT (tương đương 12,4 tỉ USD), tức là tăng 21,9% so với năm trước.

Trước tình thế này, vào đầu năm 1999 Trung Quốc đã đi đến một quyết định lịch sử: Chấp nhận hầu như toàn bộ các điều kiện khắt khe của WTO (chủ yếu là từ Hoa Kỳ) mà trước đây Trung Quốc luôn từ chối để có thể gia nhập WTO trong thời gian sớm nhất, sau đó sử dụng các cam kết WTO làm đòn bẩy và tạo áp lực để khắc chế sự chống đối của các nhóm lợi ích - mà bản chất là các nhóm đặc quyền được hưởng đặc lợi từ nguyên trạng - và tái cấu trúc nền kinh tế[95]. Như vậy, với việc gia nhập WTO, Trung Quốc đã tự nguyện từ bỏ nhiều biện pháp nhằm bảo hộ các DNNN khỏi sức ép cạnh tranh quốc tế .[96]

Tác động của việc gia nhập WTO đối với cải cách DNNN ở Trung Quốc

Việc gia nhập WTO đã có nhiều tác động quan trọng đối với các DNNN của Trung Quốc. Đầu tiên, hàng rào thuế quan trung bình được giảm từ 15,3% vào năm 2001 xuống còn 8,9%, trong đó hầu hết việc cắt giảm này có hiệu lực từ năm 2004. Đồng thời, các hàng

[94]Kobayashi, Shigeo, Jia Baobo, and Junya Sano(1999).“The ‘Three Reforms’in China: Progress and Outlook.” http://www.jri.co.jp/english/periodical/rim/1999/RIMe199904threereforms/. (September 1999).

[95]Thun (2004):“Một phần, việc sử dụng các áp lực bên ngoài là chiến lược rõ ràng của chính phủ Trung Quốc. Sự cạnh tranh phát sinh từ việc gia nhập WTO, theo lời giải thích của Thủ tướng Chu Dung Cơ, sẽ cung cấp đòn bẩy quan trọng giúp thúc đẩy tái cấu trúc các DNNN ngoan cố, và sẽthúc đẩy nền kinh tế Trung Quốc phát triển nhanh và lành mạnh hơn.”

[96]Trong Báo cáo của Ban Công tác về việc Trung Quốc gia nhập WTO, trong đó bên cạnh những phần liên quan đến DNNN như chính sách cạnh tranh, chính sách giá cả, trợ cấp và các biện pháp chống trợ cấp v.v… thì có hẳn một mục (mục II.6) dành riêng cho những cam kết của Trung Quốc về các DNNN và doanh nghiệp do nhà nước đầu tư - một tiền lệ đầu tiên và duy nhất từ trước đến nay của WTO.

rào phi thuế quan như hạn ngạch nhập khẩu, giấy phép, điều kiện đấu thầu v.v… cũng được tháo gỡ hoàn toàn vào năm 2005. Việc tuân thủ nguyên tắc "đối xử quốc gia" song hành với tự do hóa hơn nữa đầu tư trực tiếp nước ngoài trong dịch vụ tài chính (ngân hàng, bảo hiểm) và trong ngành công nghiệp chế tạo chế biến, đã tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp nước ngoài gia nhập thị trường và qua đó tạo sức ép cạnh tranh ngày càng gay gắt đối với các DNNN của Trung Quốc.

Có thể nói tác động quan trọng nhất của WTO đối với nền kinh tế Trung Quốc là củng cố thêm những định hướng chiến lược mà chính Trung Quốc đã chọn, và như vậy, quyết định gia nhập WTO gần như bằng mọi giá của Trung Quốc nhất quán với chiến lược cải cách mở cửa từ năm 1978. Rõ ràng nếu tính trung bình theo đơn vị thời gian thì Trung Quốc là quốc gia được hưởng lợi nhiều nhất trong lịch sử kinh tế thế giới, và việc gia nhập WTO chỉ càng củng cố thêm xu hướng này[97].

Một cách định tính, các nghiên cứu nhìn chung đồng ý với nhau rằng việc gia nhập WTO đã có tác động cộng hưởng quan trọng với quyết tâm cải cách DNNN của Trung Quốc. Việc gia nhập WTO tiếp tục giúp Trung Quốc duy trì năng lực cạnh tranh trong các ngành chế biến - chế tạo thâm dụng lao động như dệt may, giày dép, đồ chơi và dụng cụ thể thao. Bên cạnh đó, WTO cũng tạo cú hích quan trọng cho ngành công nghiệp điện tử phát triển. Vào năm 2002, tức là chỉ một năm sau khi gia nhập WTO, kim ngạch xuất khẩu máy tính và thiết bị viễn thông của Trung Quốc lên tới 55 tỉ USD, tăng gấp rưỡi so với năm 2001. Các hãng chế tạo máy tính hàng đầu của Đài Loan như Acer, Hon Hai, và Quanta đều di chuyển hoạt động lắp ráp của mình sang Trung Quốc.

[97]Cũng theo Fewsmith (2001, tr.573), trong vòng hơn hai thập kỷ một chút, từ 1978 đến 2000, tổng kim ngạch ngoại thương của Trung Quốc tăng gần 24 lần, từ 20 lên 474 tỉ đô-la. FDI của Trung Quốc chỉ trong vòng 5 năm (1996-2000) đã lên tới 290 tỉ đô-la, đóng vai trò quan trọng trong việc tạo việc làm và nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế.

Hộp 6.1. Sự phát triển của ngành sản xuất ô-tô Trung Quốc

Trong khi các ngành thâm dụng lao động nhìn chung được lợi từ việc gia nhập WTO thì các ngành thâm dụng vốn như ô-tô, thép chất lượng cao, chế tạo máy do không phải thế mạnh của Trung Quốc (do chi phí cao) gặp rất nhiều khó khăn khi phải đương đầu với sức ép cạnh tranh quyết liệt với nhau và với bên ngoài. Trên thực tế, phân tích dưới đây cho thấy sự phát triển của ngành ô-tô ở Trung Quốc đã chứng minh sự đúng đắn của Chu Dung Cơ .

Theo cam kết với WTO, Trung Quốc sẽ phải giảm hàng rào thuế quan nhập khẩu ô-tô từ mức 80-100% vào năm 2001 xuống chỉ còn 25% vào năm 2006. Đồng thời, các hàng rào phi thuế quan cũng dần dần phải gỡ bỏ. Không những thế, kể từ năm 2006, các công ty của Mỹ bắt đầu được phép cấp tín dụng tiêu dùng cho người mua xe Trung Quốc. Một loạt nhà máy sản xuất ô-tô của Trung Quốc bắt đầu sa thải công nhân và nhiều nhà máy đã nghĩ đến việc đóng cửa.

Trong bối cảnh này, ta sẽ thấy vai trò của chính sách quan trọng đến nhường nào. Bắt đầu từ cuối thập niên 1990, khi các nhà máy sản xuất ô-tô của Trung Quốc đứng trước viễn cảnh khó khăn và nguy cơ đóng cửa sau khi gia nhập WTO thì Chính phủ Trung Quốc quyết định đẩy mạnh chính sách liên doanh giữa các nhà sản xuất trong nước với nước ngoài, đồng thời cho phép các liên doanh này sản xuất nhiều dòng xe cùng một lúc. Về bản chất, đây là chính sách "đổi công nghệ lấy thị trường" - tức là để đổi lấy quyền tiếp cận thị trường đầy hứa hẹn ở Trung Quốc, các hãng sản xuất ô-tô nước ngoài phải chấp nhận liên doanh với một đối tác trong nước, đồng thời phải đầu tư vốn, chuyển giao công nghệ và kỹ năng quản lý.

Kết quả không chỉ là số lượng liên doanh tăng vọt, mà quan trọng hơn, cụm ngành (cluster) công nghiệp ô-tô của Trung Quốc dần trở nên hoàn chỉnh và có tính cạnh tranh hơn. Không những thế, đứng trước sức ép cạnh tranh nội địa giữa các công ty liên doanh, tất cả các hãng đều phải tăng cường chất lượng sản phẩm và đưa những công nghệ và mẫu xe mới hơn, thậm chí mới nhất, vào thị trường Trung Quốc. Sau màn mở đầu của General Motors (GM) thành lập liên doanh trị giá 1,52 tỉ USD với Tập đoàn Công nghiệp Ô-tô Thượng Hải (Shanghai Automobile Industry Corporation - SAIC) vào năm 1997, các liên doanh khác bắt đầu cảm thấy hơi nóng cạnh tranh ngày một gia tăng. Vào năm 2000, sau nhiều năm chỉ sản xuất một dòng sản phẩm dựa trên công nghệ từ thập niên 1970, cuối cùng Volkswagen cũng trình làng mẫu xe Passat ở Thượng Hải, và vào năm 2001 thông báo sẽ đầu tư 2,2 tỉ USD cho hoạt động ở Trung Quốc.

Không chỉ cạnh tranh về mẫu mã và chất lượng, các liên doanh còn cạnh tranh với nhau về giá. Giá của một chiếc Santana đã giảm từ 158.000 RMB vào năm 1995 xuống chỉ còn 114.000 RMB vào năm 1998. Vào tháng 7/2000, Liên doanh Citroen ở Vũ Hán bắt đầu giảm giá, làm cho doanh số của Santana giảm gần 18% trong nửa đầu 2000, và do đó Liên doanh Citroen hầu như không có lựa chọn nào khác ngoài việc giảm giá Santana thêm 15.000 RMB. Vào đầu năm 2002, một làn sóng giảm giá nữa lại được bắt đầu.

Nói tóm lại, mặc dù rất khó định lượng tác động của WTO đối với việc cải cách ở Trung Quốc, song nhiều nghiên cứu cho đến nay đã khẳng định rằng WTO đã thổi một làn gió mới đầy sinh khí vào nền kinh tế Trung Quốc. Nhờ vào việc biết tận dụng cả cơ hội thị trường lẫn sức ép cạnh tranh từ bên ngoài để hỗ trợ cho quyết tâm cải cách trong nước, Trung Quốc đã tiến được những bước dài trên con đường công nghiệp hóa và hiện đại hóa. Nền công nghiệp của Trung Quốc đã được chuyển hóa toàn diện với nhiều công ty hiệu quả, công nghệ tiên tiến và quản lý hiện đại. WTO nói riêng và hội nhập kinh tế quốc tế nói chung đã giúp giải phóng tiềm năng to lớn của con người và nền kinh tế Trung Quốc, giúp quốc gia này thoát ra khỏi nền kinh tế tự cấp tự túc và kế hoạch hóa tập trung, trở thành quốc gia xuất khẩu lớn nhất và nền kinh tế lớn thứ hai thế giới.

Hạn chế của WTO đối với cải cách DNNN ở Trung Quốc

Bên cạnh việc công nhận những thành công của Trung Quốc trong việc tận dụng cả cơ hội và sức ép của WTO để cải cách DNNN thì chúng ta cũng cần nhìn nhận một cách khách quan những hạn chế của WTO.

Thứ nhất, vì các hiệp định của WTO chỉ liên quan đến thương mại hàng hóa, thương mại dịch vụ và sở hữu trí tuệ mà không bao gồm các khía cạnh quan trọng khác liên quan đến hoạt động của DNNN như đầu tư, mua sắm chính phủ, lao động v.v… nên tác động của chúng *không toàn diện*. Không những thế, như đã trình bày ở phần trên, về mặt nguyên tắc, do WTO không có quy định riêng về DNNN nên tác động của WTO đến DNNN chủ yếu có tính *gián tiếp*.[98]

Thứ hai, quan trọng hơn, những cam kết gia nhập WTO ảnh hưởng tiêu cực đến lợi ích của các nhóm đặc quyền - đặc lợi nhất định sẽ gặp phải sự chống đối của các nhóm này, đặc biệt là trong quá trình thực hiện cam kết. Tại Trung Quốc, giữa các quy định chính

[98]Ngay cả trong trường hợp cá biệt của Trung Quốc, mặc dù có hẳn một mục riêng cam kết về DNNN nhưng cũng không toàn diện.

thức và việc thực hiện chúng có thể có những khoảng cách nhất định. Ví dụ như nếu chỉ xem các cam kết của Trung Quốc về lĩnh vực tài chính thì sẽ dễ có cảm tưởng rằng chẳng mấy chốc các ngân hàng nước ngoài sẽ đổ xô đến Trung Quốc và chiếm bớt thị phần của các NHTM nhà nước. Tuy nhiên, Chính phủ Trung Quốc cũng ban hành quy định bắt buộc các ngân hàng nước ngoài khi mở chi nhánh mới, giao dịch bằng cả ngoại tệ và nhân dân tệ, phải có tối thiểu 600 triệu nhân dân tệ (73 triệu USD) vốn hoạt động cho mỗi chi nhánh mới. Trên thực tế, chỉ một vài ngân hàng lớn mới có thể thỏa mãn quy định này. Bên cạnh đó, Bộ Tài chính cũng áp thuế doanh thu 7% (trước khi khấu trừ chi phí), khiến cho việc có lợi nhuận ở mức khả dĩ đối với các ngân hàng tư nhân trở nên gần như bất khả thi. Một rào cản quan trọng nữa trong quá trình thực hiện các cam kết của WTO xuất phát từ sự can thiệp của chính quyền địa phương, vốn có tính tự chủ và tính bảo hộ rất cao. Khi cam kết của chính quyền trung ương ảnh hưởng tiêu cực đến lợi ích của chính quyền địa phương thì chính quyền địa phương có thể có nhiều cách bẻ cong các cam kết này, chẳng hạn như thông qua vô số các quy định phức tạp, thủ tục cấp phép phiền hà, thanh tra kiểm tra định kỳ và đột xuất v.v…

Thứ ba, quan trọng nhất, một thể chế từ bên ngoài, dù là WTO (hay bất kỳ một hiệp định kinh tế quốc tế nào) và được thiết kế tinh vi đến đâu, cũng không thể nào tác động đến những tầng sâu nhất trong hệ thống thể chế kinh tế - chính trị của một quốc gia có ý thức chủ quyền, nhất là ý thức này lại được hậu thuẫn bằng cả yếu tố vật chất và tinh thần như ở Trung Quốc.

Hộp 6.2. Hệ thống thể chế của một quốc gia

Thể chế ở đây được hiểu là tập hợp các quy tắc điều chỉnh hành vi và tương tác của con người cùng với những cơ chế cưỡng chế thực thi các quy tắc này. Hệ thống thể chế của một quốc gia có thể được chia thành ba tầng. Tầng thứ nhất - các "quy tắc bậc thấp" (low level rules) - bao gồm các chính sách hay quy tắc điều tiết hành vi của các tác nhân kinh tế. Trong tình huống đang xem xét ở Trung Quốc, các quy tắc bậc thấp này có thể là chính sách cắt trợ cấp cho các DNNN, buộc các DNNN phải cạnh tranh với nhau và với doanh nghiệp nước ngoài, hay tự do hóa khu vực tài chính.

Tầng thứ hai - các "quy tắc bậc trung" (medium level rules) - bao gồm các quy tắc xác lập ai có quyền lực gì và thủ tục để thực hiện quyền lực này như thế nào. Trong trường hợp tự do hóa tài chính ở Trung Quốc, các quy tắc bậc trung này giúp xác định những ai có quyền ban hành luật, các quy định điều tiết, và cơ chế thực thi tự do hóa tài chính cùng với các thủ tục tương ứng. Cụ thể là ở Trung Quốc, về mặt danh nghĩa, Quốc hội có quyền ban hành các luật liên quan đến tự do hóa tài chính như Luật về NHTM, chứng khoán, bảo hiểm. Bên cạnh đó, chính quyền trung ương có thẩm quyền ban hành các quy định và chính sách điều tiết (tức là các quy tắc bậc thấp) như quy định về vốn hoạt động tối thiểu 600 triệu nhân dân tệ hay áp thuế doanh thu 7% đối với các NHTM. Rồi chính quyền địa phương cũng có quyền ban hành các biện pháp quản lý cụ thể trong phạm vi địa phương mình như các quy định về thủ tục cấp phép, thực hiện chức năng quản lý nhà nước như thanh tra, kiểm tra.

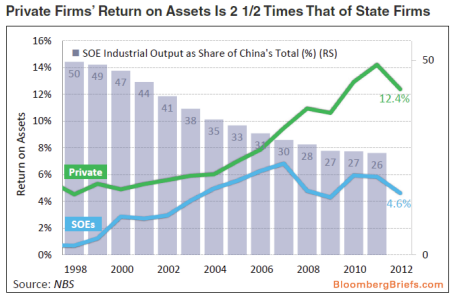
Tầng thứ ba - các "quy tắc bậc cao" (high level rules) - bao gồm những quy tắc minh định cách thức xác lập các quy tắc bậc trung và bậc thấp cũng như các cơ chế thực thi chúng. Các quy tắc bậc cao là những quy tắc chính trị - thể chế nền tảng để xác định các khuyến khích của các tác nhân chính trị, và do vậy hành vi chính trị của những tác nhân này. Chúng bao gồm các quy tắc trong Hiến pháp, chế độ chính trị và kinh tế, các quy tắc bầu cử, quan hệ giữa các cấp chính quyền v.v... Chính những quy tắc bậc cao này, cùng với bối cảnh và các nhân tố không chính thức khác (tức là các thể chế phi chính thức), sẽ quyết định cách thức vận hành và kết quả của hệ thống hoạch định chính sách (ví dụ như mức độ độc lập của các cơ quan tư pháp, mức độ trọng dụng nhân tài và tính chuyên nghiệp của bộ máy hành chính, vai trò thực thi và diễn giải luật của cơ quan hành pháp v.v...).

Như chúng ta đã thấy, mặc dù WTO đã vượt qua được tầng thứ nhất của hệ thống thể chế ở Trung Quốc nhưng đến tầng thứ hai thì bắt đầu gặp khó khăn, còn đến tầng thứ ba thì hoàn toàn không chạm tới được, trong khi chính tầng thứ ba này - tầng thể chế chính trị và thể chế của toàn hệ thống - mới có tính quyết định cuối cùng tới chất lượng và hiệu lực của hai tầng còn lại. Tuy nhiên, một điều may mắn

cho Trung Quốc là vào thời điểm gia nhập WTO, nhóm lãnh đạo cao nhất thực sự có quyết tâm cải cách, vì vậy tác động từ bên ngoài của WTO đến một cách chủ động, xuất phát và có nội lực từ bên trong. Đây là lý do quan trọng nhất quyết định sự thành công - tất nhiên là một cách tương đối - của Trung Quốc sau khi gia nhập WTO.

Tuy nhiên, cũng cần lưu ý là do tầng thể chế sâu nhất nằm ngoài phạm vi tác động của WTO nên mặc dù WTO có tác động tích cực nhưng cũng chỉ đủ để cải thiện hoạt động của các DNNN tới một mức độ và trong một quãng thời gian nhất định. Như được thể hiện qua Hình 6.4 mặc dù sau khi gia nhập WTO, tỉ lệ lợi nhuận trên tài sản (ROA) của khu vực DNNN được cải thiện đáng kể song vẫn luôn thấp hơn nhiều so với khu vực tư nhân. Không những thế, trong giai đoạn khủng hoảng tài chính thế giới vừa qua, trong khi ROA của khu vực tư nhân vẫn tăng đều đặn thì ROA của khu vực DNNN nhà nước giảm mạnh, và đến cuối năm 2012, chỉ bằng khoảng 40% so với khu vực doanh nghiệp tư nhân.

Hình 6.4. So sánh hiệu quả tài chính của khu vực DNNN và DN tư nhân ở Trung Quốc (1998-2012)



Nguồn: Nicholas R. Lardy (2013). "Third Plenum: Transformation of State Firms' Role Likely to Accelerate"

Những phân tích trên đây hàm ý rằng nếu Trung Quốc không có những cải cách triệt để từ tầng sâu nhất của hệ thống thể chế thì những thay đổi thể chế và chính sách vòng ngoài chỉ có tác dụng giảm bớt sức ép của tình thế và mua thêm một ít thời gian. Tuy nhiên, sớm hay muộn, vấn đề kém hiệu quả của khu vực DNNN và những

gánh nặng khu vực này gây ra cho nền kinh tế sẽ quay trở lại, thậm chí với phạm vi và mức độ rộng lớn hơn, và do vậy sẽ đòi hỏi một nỗ lực chính trị cao hơn và tổn thất nguồn lực lớn hơn rất nhiều để sửa chữa.

KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Các nghiên cứu trước đây thường chứng minh rằng việc gia nhập WTO có thể được sử dụng như một áp lực từ bên ngoài và một cam kết đáng tin cậy ở bên trong để vượt qua sự phản kháng đối với những nỗ lực cải cách kinh tế trong nước. Tuy nhiên, trên thực tế, tác động của việc gia nhập WTO đối với cải cách kinh tế ở các nước không hề đồng nhất, không những thế còn có thể gây ra tác động tiêu cực.

Trong quá trình gia nhập WTO của Việt Nam, những người có tư duy cải cách đã hy vọng rằng việc gia nhập WTO sẽ là một cơ hội để cải thiện hệ thống thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam, và quan trọng không kém, sẽ tạo ra áp lực đối với các DNNN - cốt lõi của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa - và buộc các DNNN phải cải cách và trở nên cạnh tranh hơn.

Trên thực tế, việc gia nhập WTO đã giúp cải thiện khung pháp luật của Việt Nam theo hướng kinh tế thị trường. Tuy nhiên, các mối đe dọa tiềm tàng đối với DNNN đã được sử dụng để tạo ra một sự đồng thuận nhất định về nhu cầu cấp thiết phải thúc đẩy sự phát triển của DNNN, đặc biệt là của những tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước. Như vậy, theo một cách nào đó, việc gia nhập WTO đã góp phần vào sự xuất hiện của các tập đoàn kinh tế nhà nước, không chỉ trở nên "quá lớn để có thể cải cách" mà còn có khả năng vô hiệu hóa nhiều tác động tích cực tiềm tàng của việc gia nhập WTO đối với chính mình.

Chương này đã lập luận rằng không phải tất cả các tác động của việc gia nhập WTO đều tích cực, đơn giản là vì bất kỳ lực tác động nào từ bên ngoài cũng sẽ tất yếu tạo ra phản lực từ bên trong, chủ yếu

là để bảo vệ nguyên trạng. Sự tương tác giữa các lực bên trong và bên ngoài sẽ quyết định kết quả cuối cùng. Do đó, hiệp định thương mại quốc tế không nhất thiết có lợi cho cải cách như kỳ vọng, thậm chí trong một số trường hợp có thể trở nên phản tác dụng.

Chúng tôi cũng đã chỉ ra rằng việc gia nhập WTO chưa tác động một cách tích cực đối với cải cách DNNN vì thiếu sự cộng hưởng nhịp nhàng giữa một bên là những nỗ lực cải cách tự thân từ bên trong với bên kia là những cơ hội thị trường cũng như áp lực cạnh tranh từ bên ngoài. Không những thế, cải cách là một quá trình không ngừng, và do vậy không được phép dừng lại sau khi đã vào WTO. Đáng tiếc là ở Việt Nam, những cải cách thể chế đáng kể nhất đều thuộc về giai đoạn "tiền WTO", còn trong giai đoạn "hậu WTO" thì ít có tiến bộ đáng kể. Việc bùng nổ mạnh mẽ các tập đoàn kinh tế nhà nước có quy mô lớn và kinh doanh đa ngành đã triệt tiêu hầu hết các tác động tích cực tiềm tàng của việc gia nhập WTO đối với cải cách DNNN. Cụ thể là cạnh tranh trong nhiều ngành có sự hiện diện của TĐKT hầu như không được tăng cường, sở hữu chéo giữa các DNNN tinh vi và phức tạp hơn, nguyên tắc đối xử quốc gia được thực hiện một cách hình thức nhưng không thực chất, và sự tham gia của các ngân hàng nước ngoài còn hết sức khiêm tốn. Nếu chúng ta không có những nỗ lực cải cách tự thân từ bên trong một cách mạnh mẽ và có hệ thống thì những cơ hội cải cách sắp tới khi chúng ta gia nhập TPP, ký Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA), v.v... và nhiều hiệp định hợp tác quốc tế khác, một lần nữa có thể lại tuột khỏi tầm tay.