

CHƯƠNG TRÌNH CHÂU Á

79 John F. Kennedy Street, Cambridge, MA 02138
Tel: (617) 495-1134 Fax: (617) 495-4948

CHƯƠNG TRÌNH GIẢNG DẠY KINH TẾ FULBRIGHT

232/6 Võ Thị Sáu, Quận 3, TP. Hồ Chí Minh
Tel: (848) 3932-5103 Fax: (848) 3932-5104

Cải cách cơ cấu vì mục tiêu tăng trưởng, công bằng và chủ quyền quốc gia

Bài thảo luận chính sách chuẩn bị cho

CHƯƠNG TRÌNH LÃNH ĐẠO QUẢN LÝ CAO CẤP VIỆT NAM (VELP)

Harvard Kennedy School, 13-17/2/2012

20 tháng 1 năm 2012

Bài viết này¹ được chuẩn bị cho Chương trình Lãnh đạo Quản lý Cao cấp Việt Nam (VELP) hằng năm lần thứ ba, được tổ chức tại Trường Harvard Kennedy trong thời gian 12-17/2/2012. Mục tiêu của bài viết này là cung cấp các phân tích về một số thách thức chính sách công chủ yếu của Việt Nam cho các thành viên của diễn đàn VELP, bao gồm các quan chức chính phủ Việt Nam, học giả quốc tế, và giám đốc điều hành công ty. Bài viết này không hướng tới việc phân tích một cách toàn diện nền kinh tế Việt Nam mà chỉ tập trung một cách có chọn lọc vào những ưu tiên của Chính phủ Việt Nam, được thể hiện trong các thông điệp chính sách ban hành trong năm qua. Để bài viết này thực sự hữu ích đối với cộng đồng các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam, dự thảo trước đây của bài viết này đã được chia sẻ với nhiều thế hệ các nhà hoạch định và phân tích chính sách cả bên trong và bên ngoài Chính phủ. Hy vọng rằng bài viết này sẽ đóng vai trò như một chất xúc tác cho các cuộc thảo luận không chỉ giữa các thành viên của VELP mà còn trong cộng đồng hoạch định và phân tích chính sách lớn hơn ở Việt Nam.

¹ Tác giả của bài viết này gồm có Jonathan Pincus (jonathan_pincus@harvard.edu), Vũ Thành Tụ Anh (tu_anh_vu@hks.harvard.edu), Phạm Duy Nghĩa (nghiapd@fetc.vnn.vn), Ben Wilkinson (ben_wilkinson@harvard.edu) và Nguyễn Xuân Thành (xuan_thanh_nguyen@hks.harvard.edu). Quan điểm trình bày trong bài viết là của tác giả chứ không phải là của Trường Quản lý Nhà nước Harvard Kennedy School hay Đại học Harvard.

Phần I. Giới thiệu

A. Sự đồng thuận mới

Hiện nay ở Việt Nam, đã có một sự đồng thuận rộng rãi cho rằng những bất ổn kinh tế vĩ mô trong giai đoạn từ năm 2008 trở lại đây bắt nguồn từ những nguyên nhân có tính cơ cấu, và vì vậy để đạt được tốc độ tăng trưởng cao với lạm phát thấp và đồng tiền ổn định thì Việt Nam nhất thiết phải thực hiện những cải cách cơ cấu có tính nền tảng. Sự đồng thuận này được thể hiện trong các văn kiện của Bộ Chính trị (Kết luận 02-KL/TW), Ban Chấp hành Trung ương Đảng (Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI), Quốc hội (Nghị quyết 59/2011/QH12) và Chính phủ (Báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội vào ngày 20/10/2011). Những văn kiện này thừa nhận rằng tỷ lệ đầu tư đặc biệt cao của Việt Nam đã không tạo ra sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng, cơ sở hạ tầng hiện đại, tăng trưởng năng suất, lực lượng lao động có tay nghề, hay các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) có công nghệ hiện đại. Trái lại, tỷ lệ đầu tư cao đã gây ra lạm phát, mất giá đồng nội tệ, thâm hụt thương mại lớn, phụ thuộc vào tiết kiệm nước ngoài và cạn kiệt nguồn dự trữ ngoại hối. Cốt lõi của vấn đề nằm ở sự kém hiệu quả của đầu tư, chủ yếu do lựa chọn sai dự án, đội giá thành, chậm trễ trong thực hiện, quản lý yếu kém và thiếu minh bạch trong tài chính công.

Những thảo luận ở Việt Nam về tác động của mô hình tăng trưởng thường bỏ qua khía cạnh phân phối thu nhập, nhưng rõ ràng là đầu tư không hiệu quả đã làm sâu sắc thêm tình trạng bất bình đẳng ở Việt Nam. Cơ sở hạ tầng ô tô thể thao sang trọng, biệt thự ven biển, và đi mua sắm ở nước ngoài chỉ là một vài biểu hiện dễ thấy nhất của một xã hội ngày càng phân cực. Ở cực đối lập, hàng triệu người lao động nghèo đang bươn chải mưu sinh để tồn tại với mức lương tối thiểu chỉ đủ trang trải cho 65% nhu cầu cơ bản, không những thế còn phải chịu gánh nặng lớn nhất về chi phí y tế so với các quốc gia khác ở châu Á². Những thảo luận hiện nay ở Việt Nam – ít nhất là trên những diễn đàn chính thống – cũng thường không đề cập một cách thỏa đáng tới những hệ lụy mà sự kém hiệu quả và trì trệ của nền kinh tế có thể gây ra cho hình ảnh và quan hệ quốc tế của Việt Nam. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã tạo dựng được uy tín như một thành viên được vị nể và có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế. Nhờ đường lối ngoại giao độc lập, Việt Nam đã tạo ra được vị thế và sức mạnh ngay cả trong mối quan hệ với những cường quốc hàng đầu thế giới. Tuy nhiên, bất ổn kinh tế tái diễn cuối cùng sẽ làm suy yếu vị thế quốc tế của Việt Nam do đồng nội tệ yếu đi, nợ công tăng cao, và thâm hụt thương mại làm xói mòn sự tự chủ kinh tế, và do đó sự tự chủ chính trị, của đất nước. Cả hai thách thức mới này - bất bình đẳng gia tăng và những hậu quả địa chính trị của bất ổn kinh tế - phát sinh như là kết quả trực tiếp của tình trạng kém hiệu quả trong mô hình tăng trưởng hiện nay.

² Tuổi Trẻ, "Lương tối thiểu vẫn chưa đủ đáp ứng mức sống", 26/11/2011, <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/462183/Luong-toi-thieu-van-chua-du-dap-ung-muc-song.html>. Về chi phí y tế mà người bệnh phải tự trang trải, xem Van Doorslaer, et al. (2006) "Effects for Payments for Health Care on Poverty Estimates in 11 Countries in Asia," *The Lancet*, 368:1357-1364.

Mặc dù đã xuất hiện một sự đồng thuận về nhu cầu cấp bách phải cải cách kinh tế, nhưng lại chưa có sự nhất trí về phương thức cụ thể của cải cách. Một cách chính thức, đối tượng cải cách được Chính phủ xác định bao gồm hệ thống ngân hàng, doanh nghiệp nhà nước và đầu tư công. Tuy nhiên vẫn còn nhiều tranh luận về mục tiêu cuối cùng của tái cấu trúc cũng như những chính sách cần thiết để đạt được những mục tiêu này. Các nhà hoạch định chính sách thường nhầm lẫn giữa cứu cánh và phương tiện của tái cấu trúc. Giảm số lượng các DNNN, số lượng ngân hàng thương mại (NHTM), hay tỷ lệ đầu tư/GDP bản thân chúng không nên được coi là mục tiêu mà chỉ là công cụ để đạt được các mục tiêu thực sự của tái cơ cấu, cụ thể là tăng trưởng năng suất, năng lực cạnh tranh quốc tế, tạo việc làm và mức sống cao hơn cho tất cả người dân Việt Nam.

Một trong những luận điểm chính của bài viết này là những công cụ chính sách tự thân chúng không đủ để đạt được mục tiêu sâu xa hơn của tái cơ cấu. Giảm số lượng các DNNN sẽ không giúp thúc đẩy tăng trưởng năng suất và tạo việc làm nếu các công ty sau khi cổ phần hoá vẫn được ưu ái trên thị trường trong nước, và nếu các DNNN lớn còn lại vẫn được hưởng độc quyền, không minh bạch và thiếu trách nhiệm giải trình. Giảm số lượng các NHTM cổ phần sẽ không giúp cải thiện trung gian tài chính nếu hành vi của các ngân hàng còn lại vẫn bị bóp méo bởi tình trạng sở hữu chéo và cho vay theo quan hệ. Giảm tỷ lệ đầu tư công sẽ không giúp cung cấp CSHT thiết yếu mà Việt Nam cần nếu như chính quyền địa phương vẫn còn động cơ lựa chọn các dự án sai, thổi phồng chi phí và chống lại sự phối hợp vùng và quốc gia.

Tái cấu trúc thực sự đòi hỏi nhiều hơn việc giảm số lượng DNNN, NHTM cổ phần, hay đầu tư công mà có nghĩa, đầu tiên và quan trọng nhất, là áp đặt kỷ luật đối với các tổ chức trong cả khu vực công và tư thông qua sự minh bạch và trách nhiệm giải trình cao hơn. Việt Nam phải hướng tới các tiêu chuẩn quốc tế về quản trị kinh tế, bao gồm một sự tách biệt rõ ràng giữa các cơ quan điều tiết và chủ thể tham gia thị trường, cam kết kiên định nhằm xây dựng một hệ thống tư pháp độc lập không chịu tác động của các sức ép chính trị, và một nền tài chính công và cải cách chính sách tài khóa dựa trên các quy tắc rõ ràng và hoàn toàn minh bạch.

B. Cấu trúc của bài viết chính sách

Bài thảo luận chính sách này trình bày một phân tích về tình hình hiện tại và đề xuất bảy chính sách để chuyển những kêu gọi cải cách cơ cấu thành hành động cụ thể. Bài viết bắt đầu với một thảo luận ngắn gọn về bối cảnh toàn cầu. Thông điệp chính của phần này là sự phục hồi của nền kinh tế thế giới sau khủng hoảng toàn cầu 2009 đã chứng lại, không những thế rủi ro của một cuộc suy thoái toàn cầu lớn khác đã gia tăng đáng kể trong những tháng gần đây. Việt Nam sẽ phải chuẩn bị đón nhận cạnh tranh khốc liệt trên các thị trường xuất khẩu và đầu tư nước ngoài trong tương lai gần. Tuy nhiên, không giống như năm 2008, bây giờ Chính phủ Việt Nam không thể kích thích kinh tế do lạm phát đã quá cao, thâm hụt ngân sách quá lớn, các doanh nghiệp đang lún sâu trong nợ nần, và hệ thống ngân hàng yếu kém. Phần kế tiếp phê phán mô hình tăng trưởng hiện tại và cho thấy tại sao Việt Nam đã không thể tăng cường năng suất, cải thiện năng lực cạnh tranh quốc tế và tạo ra đủ việc làm cho dân số ngày càng tăng. Vấn đề quan trọng là do quản trị kinh tế kém cỏi: các thể chế hiện tại tạo ra động cơ cho các doanh nghiệp công và tư dôn

sức vào các hoạt động đầu cơ và tìm kiếm đặc lợi thay cho việc phát triển năng lực kỹ thuật và quản lý. Điều này tạo ra lợi nhuận lớn cho một số doanh nghiệp, nhưng phải trả giá bằng sự suy giảm năng lực cạnh tranh quốc tế và bất ổn kinh tế vĩ mô.

Những vấn đề này sẽ không thể được giải quyết một sớm một chiều. Cần phải có có thời gian để xây dựng các thể chế quản trị kinh tế hiệu quả. Tuy nhiên trước mắt, Chính phủ thông qua một số hành động cụ thể có thể khởi động một quá trình tái cơ cấu kinh tế có ý nghĩa. Phần cuối cùng của bài viết nhấn mạnh bảy nhóm khuyến nghị chính sách được thiết kế để thay đổi các khuyến khích đối với các doanh nghiệp công và tư cũng như đối với các cơ quan chính phủ. Những khuyến nghị này bao gồm:

- Buộc các ngân hàng thương mại chấm dứt tình trạng sở hữu chéo và áp đặt các quy tắc nghiêm ngặt về cho vay đối với các công ty liên kết;
- Chấm dứt trợ cấp và xóa bỏ độc quyền của các doanh nghiệp nhà nước, đồng thời buộc các doanh nghiệp này phải hoạt động một cách minh bạch;
- Kiến tạo các cơ quan điều tiết độc lập khỏi các bộ và khỏi các cơ quan nhà nước có chức năng kiểm soát các tác nhân tham gia thị trường;
- Áp dụng một quy tắc tài khóa đơn giản, ví dụ như yêu cầu chính phủ phải đạt ngân sách cân bằng trong mỗi chu kỳ kinh tế (cho phép thâm hụt trong những năm suy giảm và thặng dư trong những năm tăng trưởng);
- Cơ cấu lại hệ thống tài chính công để giảm sự phụ thuộc của chính quyền địa phương đối với trợ cấp của chính quyền trung ương, và trở nên phụ thuộc hơn vào các khoản thu tại địa phương;
- Thành lập các cơ quan vùng để phối hợp đầu tư công, các cơ quan giám sát độc lập để xem xét việc thực hiện dự án đầu tư công và sử dụng đấu thầu cạnh tranh quốc tế trong các dự án công;
- Luân chuyển cán bộ lãnh đạo cấp tỉnh và hạn chế việc các nhà lãnh đạo cao nhất của địa phương nhậm chức ngay tại quê quán của mình.

Tất nhiên, chương trình tái cơ cấu nền kinh tế không chỉ giới hạn trong các chính sách được đề xuất trong bài viết này. Hơn nữa, khi đi sâu vào mỗi ngành hay lĩnh vực cụ thể chúng ta cũng sẽ tìm thấy muôn vàn cơ hội để tăng cường sự cạnh tranh, minh bạch, và trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, chúng tôi tin rằng các chính sách được đề xuất đều có tính khả thi, và nếu được thực hiện sẽ có tác động tức thời và tích cực đến hiệu quả đầu tư và sự ổn định kinh tế vĩ mô. Nói cách khác, chúng tôi không tin rằng chính phủ có thể hiện thực hóa các mục tiêu đã đề ra mà không thực hiện những hành động chính sách đề xuất ở đây, vốn là những chính sách tối thiểu cần thiết để thay đổi cấu trúc khuyến khích hướng tới tăng trưởng năng suất, đồng thời tiết chế đầu cơ và tìm kiếm đặc quyền đặc lợi.

Phần kết luận của bài thảo luận chính sách này sẽ đặt cải cách chính sách của Việt Nam trong bối cảnh địa chính trị và lập luận rằng tái cơ cấu kinh tế là yêu cầu thiết yếu nếu như Việt Nam muốn

tránh vị thế "nhược tiểu" trong các mối quan hệ bất cân xứng và phụ thuộc kinh tế vào các nước khác. Hơn lúc nào khác, một nền kinh tế năng động và sáng tạo là một sự bảo đảm có tính quyết định đối với chủ quyền quốc gia và uy tín quốc tế trong thời đại ngày nay.

Phần II. Bối cảnh quốc tế và tác động trong nước

Kinh tế toàn cầu đang bước vào một giai đoạn mà nhà bình luận Martin Wolf của Financial Times gọi là "Đại suy giảm."³ Các nền kinh tế Mỹ, châu Âu và Nhật Bản đều đang ở trong tình trạng vô cùng mong manh. Cả khu vực doanh nghiệp và hộ gia đình đều đang cố gắng giảm đòn bẩy nợ (hay trả nợ), sửa lại bảng cân đối kế toán đã phình ra nhanh chóng trong cơn say tín dụng kéo dài trước khi sụp đổ vào năm 2008. Nợ toàn cầu đã tăng từ 84.000 tỷ USD trong năm 2002 lên 195.000 tỷ USD vào năm 2011. Vì vậy, cái giá phải trả để trở lại trạng thái nợ bình thường sẽ rất đắt, không chỉ là thời gian mà còn là suy giảm tăng trưởng toàn cầu trong nhiều năm tới. Kinh nghiệm của Nhật Bản từ thập niên 90 cho đến nay là một bài học nhãn tiền. Khi chính phủ khắp thế giới chấp nhận thâm hụt ngân sách lớn để ngăn những mầm mống đầu tiên của suy thoái thì khủng hoảng nợ tư nhân đã nhanh chóng chuyển thành khủng hoảng nợ công. Lãi suất nợ quốc gia tăng cao cùng với tăng trưởng chậm lại đã đẩy một số nước châu Âu đến bờ vực vỡ nợ, từ đó ảnh hưởng nghiêm trọng đến ổn định của hệ thống ngân hàng cũng như tăng trưởng của châu Âu.

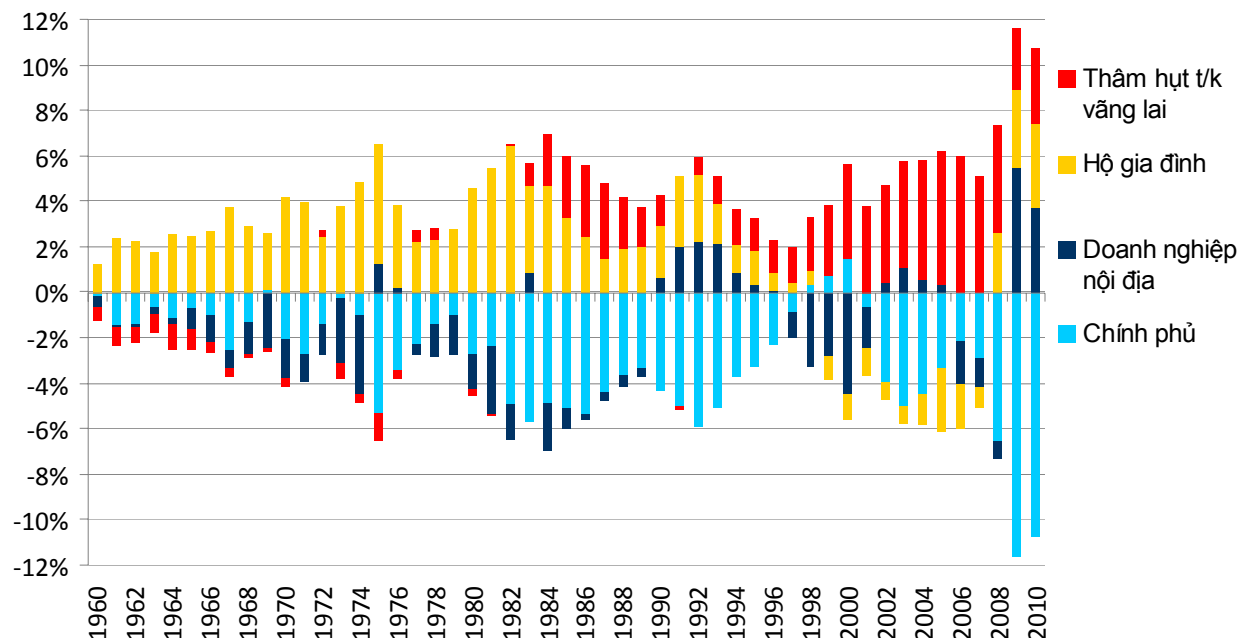
Các nước OECD ở ngoài khu vực châu Âu tuy chịu nguy cơ tức thời ít hơn nhưng dự địa chính sách cũng rất hạn chế. Tại Mỹ, lợi thế USD là đồng tiền dự trữ của thế giới cho phép chính phủ tiếp tục vay mượn tiền của chính mình và tạm thời chưa phải lo lắng về khả năng trả nợ. Hơn nữa, với việc đồng Euro đang bị đe dọa và Trung Quốc có thặng dư thương mại khổng lồ, chưa có sự thay thế lập tức nào cho đồng USD, nhờ thế Mỹ vẫn có thể tiếp tục in thêm tiền để tài trợ thâm hụt ngân sách. Điều này giúp kiềm chế sự tăng giá của USD so với các đồng tiền khác (USD có xu hướng trở thành đồng tiền an toàn khi thị trường tài chính gặp khó khăn), và thậm chí có thể làm USD yếu đi so với đồng yên Nhật, euro và nhân dân tệ của Trung Quốc. Một đồng tiền yếu hơn sẽ thúc đẩy xuất khẩu và tạo thêm nhu cầu cho nền kinh tế Mỹ.

Tuy nhiên, tăng trưởng xuất khẩu, ngay cả khi trở thành hiện thực, cũng không đủ để thay thế cho nhu cầu bị giảm sút do khu vực hộ gia đình và doanh nghiệp phải trả nợ (xem Hình 1). Theo các quy tắc kế toán quốc gia, tổng của bốn khoản mục bao gồm cho vay ròng (hay đi vay ròng) của khu vực doanh nghiệp và hộ gia đình, thâm hụt tài khoản vãng lai, và cán cân ngân sách của chính phủ phải bằng không. Số liệu từ Hình 1 cho thấy trong suốt gần bốn thập kỷ (từ 1960 đến 1998) khu vực hộ gia đình có truyền thống tiết kiệm ròng. Tiềm tiết kiệm này được luân chuyển qua hệ thống ngân hàng để cho khu vực doanh nghiệp vay. Tuy nhiên, vào cuối những năm 1990, lần đầu tiên hộ gia đình trở thành khu vực đi vay ròng - một biểu hiện rõ nét của tình trạng bong bóng bất động sản và vay mượn quá nhiều. Từ sau khủng hoảng tài chính 2008, cả khu vực

³ Martin Wolf (2011) "Struggling with a Great Contraction," *The Financial Times*, August 30, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/079ff1c6-d2f0-11e0-9aae-00144feab49a.html#axzz1cWFrD6b0>.

hộ gia đình và doanh nghiệp phải tìm cách trả nợ để sửa chữa bảng cân đối kế toán của mình, do vậy trở thành khu vực tiết kiệm ròng lớn, buộc chính phủ phải chi tiêu nhiều hơn để kích cầu.

Hình 1: Tài khoản vãng lai, thâm hụt, cho vay ròng và cán cân ngân sách của Hoa Kỳ



Nguồn: Cục Phân tích Kinh tế Hoa kỳ (BEA) (www.bea.gov).

Quá trình giảm đòn bẩy nợ chỉ mới bắt đầu. Tỷ lệ thất nghiệp hiện nay vẫn ở mức 9%, có nghĩa là các hộ gia đình không có đủ thu nhập để trả nợ hay thúc đẩy nhu cầu trong nước. Tỷ lệ nợ 1% GDP của khu vực hộ gia đình là mức cao có tính lịch sử. Không mấy ngạc nhiên khi tạp chí The Economist gần đây tuyên bố là chúng ta đang bước vào “năm thứ sáu trong thập niên bị đánh mất.”⁴ Câu hỏi liệu có phải các nước công nghiệp hóa đang rơi vào tình trạng “suy thoái kép” đã trở nên lỗi thời, bởi thực tế là trong hơn một năm qua, tăng trưởng vẫn tiếp tục chậm lại và chưa thấy khả năng sớm phục hồi (xem Bảng 1).

Bảng 1: Tăng trưởng kinh tế ở các nước OECD

	2010				2011	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Khu vực OECD	0,9	1,0	0,6	0,5	0,3	0,2
Khu vực châu Âu	0,3	0,9	0,4	0,3	0,8	0,2
Đức	0,5	1,9	0,8	0,5	1,3	0,1
Nhật Bản	2,3	-0,1	1,0	-0,6	-0,9	-0,3
Hoa Kỳ	1,0	0,9	0,6	0,6	0,1	0,3
Anh	0,4	1,1	0,6	-0,5	0,5	0,2

Nguồn: OECD.

⁴ The Economist, “Six Years Into a Lost Decade”, 6/8/2011, <http://www.economist.com/node/21525440>.

Nợ quốc gia của Nhật Bản hiện nay là trên 200% GDP. Cũng may là gần như tất cả các khoản vay này đều bằng đồng nội tệ nhờ tỷ lệ tiết kiệm nội địa của Nhật Bản đặc biệt cao. Nhưng cùng với sự lão hóa của dân số, tỷ lệ tiết kiệm chắc chắn sẽ giảm, và Nhật Bản cuối cùng sẽ phải đối diện với thời hạn thanh toán nợ. Hơn nữa, nợ quốc gia lúc này đã lớn đến nỗi chỉ cần lãi suất tăng nhẹ cũng sẽ dẫn đến thâm hụt ngân sách ở một mức chưa từng thấy. Nếu điều này xảy ra, chính phủ Nhật Bản sẽ buộc phải để nền kinh tế rơi vào suy thoái sâu, hoặc in thêm tiền. Dù theo cách nào thì kinh tế Nhật Bản cũng sẽ phải đối mặt với những năm tháng khó khăn phía trước.

Tăng trưởng chậm ở các nước OECD sẽ tác động mạnh đến Việt Nam. Nhu cầu đối với hàng xuất khẩu từ các nước công nghiệp sẽ không tăng. Các quốc gia trên toàn thế giới sẽ phá giá đồng tiền của mình để thay thế nhu cầu trong nước bằng nhu cầu nước ngoài. Còn các doanh nghiệp nước ngoài phản ứng lại với việc nhu cầu tăng chậm bằng cách trả nợ hơn là đầu tư vào các dự án mới.

Hình 2: Hợp đồng hoán đổi rủi ro vỡ nợ tín dụng trái phiếu 5 năm của Việt Nam
(tính theo điểm cơ bản, 1 điểm cơ bản = 0,01%)



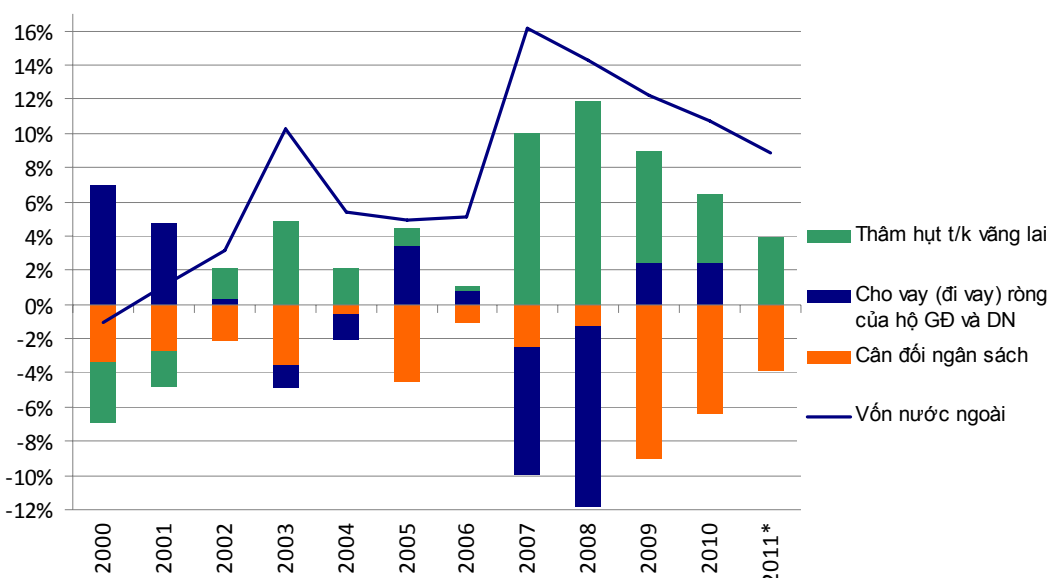
Nguồn: Reuters.

Khác với năm 2008, đây không phải là thời điểm thích hợp để Chính phủ kích thích tài khóa hoặc tiền tệ. Lạm phát ở Việt Nam hiện cao hơn rất nhiều so với các nước láng giềng, chủ yếu do sự chậm trễ trong việc thu hồi gói kích thích kinh tế, giảm giá sâu đồng tiền, và tăng giá đồng loạt đối với nhiều hàng hóa và dịch vụ cơ bản. Thâm hụt ngân sách của Việt Nam vốn đã rất cao, đồng thời việc tài trợ cho nó ngày càng trở nên đắt đỏ hơn. Nợ công chính thức đã lên tới gần 60% GDP, nhưng con số thực tế có thể đến 75% nếu tính cả các nghĩa vụ nợ dự phòng của chính phủ như nợ của chính quyền địa phương, nợ của các DNNN và nhu cầu tái cấp vốn cho các ngân hàng thương mại nhà nước. Tình trạng nợ công xấu đi được phản ánh trong giá của hợp đồng

hoán đổi rủi ro vỡ nợ tín dụng đối với trái phiếu chính phủ Việt Nam (xem Hình 2).⁵ Chi phí hợp đồng hoán đổi rủi ro vỡ nợ tín dụng của Việt Nam đã tăng một phần ba sau khi Vinashin không trả được khoản nợ 600 triệu USD. Chi phí này có phần giảm xuống vào giữa năm 2011, nhưng lại thiết lập một mức cao mới trong tháng 10.

Quan trọng nhất là đòn bẩy nợ của các doanh nghiệp Việt Nam đã và đang rất cao. Trong thời kỳ bùng nổ (2007 và 2008), khu vực doanh nghiệp và hộ gia đình đã vay một số tiền rất lớn. Nguyên nhân chính là do các dòng vốn nước ngoài ào ạt đổ vào Việt Nam khiến giá tài sản trong nước tăng nhanh, đồng thời gây nên việc mở rộng tín dụng (Ngân hàng Nhà nước không thể trung hòa một cách hiệu quả những dòng vốn nước ngoài). Mặc dù dữ liệu ở Việt Nam không cho phép tách bạch giữa hai khu vực hộ gia đình và doanh nghiệp, tuy nhiên có thể thấy khu vực hộ gia đình bắt đầu giảm đòn bẩy nợ kể từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, đồng thời chuyển tiết kiệm sang vàng và ngoại tệ. Trái lại, khu vực doanh nghiệp đã lợi dụng chính sách hỗ trợ lãi suất để tăng đòn bẩy nợ hơn nữa trong năm 2009 và 2010 (Hình 3).

Hình 3: Tài khoản vãng lai, thâm hụt ngân sách, cho vay ròng và dòng vốn quốc tế ở Việt Nam



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào cơ sở dữ liệu Thống kê Tài chính Quốc tế (IFS) của IMF.

Các doanh nghiệp Việt Nam đang cố gắng sửa chữa bằng cân đối kế toán bị mở rộng thái quá của mình. Họ cần phải trả nợ vì lãi suất quá cao, trong khi doanh thu và tăng trưởng tăng chậm, thậm chí suy giảm. Hầu hết các ngân hàng không thể cho vay nhiều hơn vì một mặt, vốn của họ đang trong tình trạng thiếu một cách tương đối so với quy mô của danh mục cho vay, và mặt khác quy mô nợ xấu đang tăng khá nhanh.

⁵ Các nhà đầu tư mua hợp đồng hoán đổi rủi ro vỡ nợ tín dụng để tự bảo hiểm trước nguy cơ vỡ nợ của trái phiếu mà họ nắm giữ. Khi nhận thức về nguy cơ vỡ nợ tăng lên, chi phí giao dịch hoán đổi rủi ro vỡ nợ tăng, do đó được coi là một chỉ số đáng tin cậy phản ánh tâm lý của các nhà đầu tư.

Trong bối cảnh hiện nay, Chính phủ cần chuẩn bị cho một giai đoạn kinh tế thế giới tăng trưởng chậm. Để làm được điều này, Chính phủ cần rút nguồn lực ra khỏi các hoạt động lãng phí, kém hiệu quả để phân bổ cho các hoạt động đầu tư giúp tăng năng lực sản xuất hay tiêu dùng của hộ gia đình có thu nhập thấp và trung bình. Trong ngắn hạn, Chính phủ không đủ nguồn lực để thực hiện kích thích tài khóa và tiền tệ, và ngay cả khi Chính phủ thực hiện các biện pháp kích thích này thì khu vực doanh nghiệp cũng chưa sẵn sàng. Đây chính là thời gian thích hợp để gia cố hệ thống tài chính, giảm lãng phí, cải thiện hiệu quả và làm nền kinh tế trở nên cạnh tranh hơn.

Phần III. Yêu cầu cần có mô hình tăng trưởng mới

Phát triển kinh tế là quá trình chuyển dịch các nhân tố sản xuất từ hoạt động có năng suất thấp sang hoạt động có năng suất cao. Năng suất cao hơn, được định nghĩa là giá trị gia tăng trên mỗi người cho mỗi ngày công, là nguồn gốc căn bản để tăng thu nhập, giảm nghèo và cải thiện năng lực cạnh tranh. Nếu nền kinh tế không đạt được năng suất cao hơn thì nó sẽ không thể tăng trưởng, và mức sống bình quân của người dân sẽ không được cải thiện.

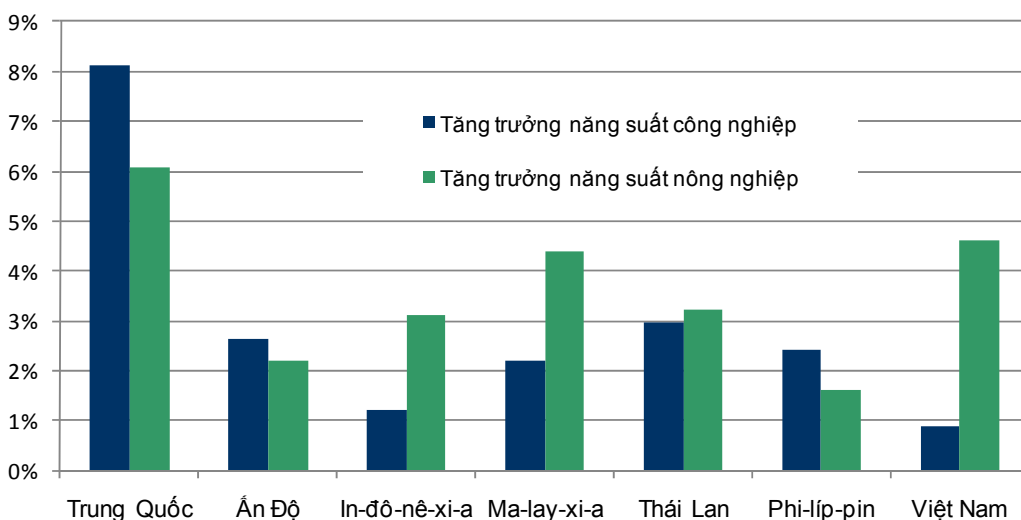
Quá trình chuyển dịch đất, lao động và vốn sang những hoạt động có năng suất cao hơn có thể diễn ra trong phạm vi ngành hoặc giữa các ngành. Một ví dụ về tăng trưởng năng suất trong phạm vi ngành là sự chuyển dịch từ hoạt động sản xuất thủ công thâm dụng lao động sang sản xuất cơ giới thâm dụng vốn trong sản xuất công nghiệp. Còn tăng trưởng năng suất giữa các ngành xảy ra khi lao động di chuyển từ nông nghiệp sang công nghiệp hay dịch vụ, ví dụ như lao động nông thôn di cư lên thành phố để làm việc trong các nhà máy hay khách sạn, nhà hàng.

Nhu cầu cấp bách của việc chuyển dịch từ hoạt động có năng suất thấp sang năng suất cao hơn không có nghĩa là chính sách nhà nước phải nhắm đến việc điều chuyển vốn và lao động từ nông nghiệp sang công nghiệp hay dịch vụ. Thị trường thường đưa ra các quyết định này tốt hơn các nhà lập kế hoạch. Nếu thị trường thực hiện tốt các chức năng của mình thì vốn sẽ chảy vào nơi nào đem lại lợi nhuận cao nhất, và lợi nhuận, chứ không phải kế hoạch của chính phủ, sẽ là định hướng tốt hơn cho tăng trưởng năng suất. Tương tự như vậy, lao động sẽ chảy đến nơi có tiền lương cao nhất, và tiền lương là một chỉ dẫn tốt hơn cho năng suất lao động. Tuy nhiên, nếu thị trường không vận hành tốt, vốn sẽ bị đưa vào các hoạt động mà năng suất lao động không tăng, và lao động sẽ bị hút vào các ngành có năng suất thấp. Kết quả là năng suất tăng trưởng thấp trong tất cả các ngành, và nếu điều này cứ tiếp diễn thì không thể tăng thu nhập, còn năng lực cạnh tranh của nền kinh tế sẽ bị xói mòn theo thời gian.

Mô hình tăng trưởng hiện tại của Việt Nam bao gồm khu vực nông nghiệp định hướng xuất khẩu và có năng lực cạnh tranh cao, khu vực thâm dụng lao động có định hướng xuất khẩu trong đó doanh nghiệp nước ngoài đóng vai trò quan trọng, và khu vực thâm dụng vốn nội địa chủ yếu gồm các doanh nghiệp thuộc sở hữu hay có quan hệ mật thiết với nhà nước. Khu vực sản xuất nông nghiệp và chế biến công nghiệp thâm dụng lao động chiếm phần lớn kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam. Ví dụ như trong năm 2011, các doanh nghiệp FDI và sáu mặt hàng nông sản (gạo, cà phê, thủy sản, cao su, tiêu và sắn) đã tạo ra hai phần ba kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam.

Nguồn tăng trưởng năng suất cho mô hình hiện nay được thể hiện trong Hình 4. Hình này biểu diễn tăng trưởng năng suất lao động trong công nghiệp và nông nghiệp của Việt Nam và các nước khác trong khu vực. Từ đồ thị này có thể thấy ngay rằng nông dân Việt Nam đạt được năng lực cạnh tranh trên cơ sở tăng trưởng năng suất nhanh chóng. Tăng trưởng năng suất nông nghiệp ở Việt Nam là nhanh nhất trong khu vực, ngoại trừ Trung Quốc. Ngược lại, tăng trưởng năng suất công nghiệp của Việt Nam lại chậm nhất trong khu vực, chưa tới 1% mỗi năm trong 10 năm qua. Có hai nguyên nhân khiến tăng trưởng năng suất công nghiệp chậm: i) năng suất lao động tăng chậm trong các ngành xuất khẩu thâm dụng lao động như may mặc và giày dép do những ngành này khó cải tiến kỹ thuật; ii) các ngành sản xuất phục vụ nội địa chủ yếu do nhà nước chi phối, được bảo hộ cao và không hiệu quả.

Hình 4: Tăng trưởng năng suất lao động bình quân, 2001-2009



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào Chỉ báo Phát triển Thế giới (WDI) của NHTG.

Các nước khác trong khu vực cũng đạt tăng trưởng năng suất nông nghiệp cao trong thập kỷ vừa qua. Điều đó phản ánh phần nào giá nông sản cao trong giai đoạn này, từ đó tạo hiệu ứng tăng năng suất lao động tính theo nội tệ có điều chỉnh lạm phát. Tuy nhiên, các nước trong khu vực đều đạt tăng trưởng năng suất lao động công nghiệp nhanh hơn so với Việt Nam. Thực tế đơn giản là Việt Nam sẽ không thể đạt được tăng trưởng thu nhập nhanh và bền vững nếu năng suất trong khu vực công nghiệp không tăng nhanh hơn.

Mô hình hiện nay đã không thể mang lại tăng trưởng năng suất cao cho khu vực kinh tế hiện đại. Cần phải có một mô hình tăng trưởng mới mà theo đó các doanh nghiệp công nghiệp của Việt Nam phải cạnh tranh trên thị trường thế giới như nông dân Việt Nam (và các doanh nghiệp may mặc có vốn đầu tư nước ngoài) đã và đang làm trong hơn hai thập niên qua. Các ngành công nghiệp của Việt Nam phải học cách cạnh tranh và giảm bớt sự lệ thuộc vào bảo hộ của nhà nước cũng như nguồn vốn và đất đai giá rẻ do nhà nước cung cấp. Khi đặt ra ba ưu tiên hàng đầu cho nhiệm kỳ 2011-2015, Thủ tướng đã khẳng định một cách mạnh mẽ cam kết của Chính phủ trong

việc thúc đẩy môi trường kinh doanh cạnh tranh. Tuy nhiên hiện nay, nhiều khu vực quan trọng của nền kinh tế vẫn còn thiếu vắng sự cạnh tranh đích thực.

Một vấn đề cốt lõi mà ngành công nghiệp Việt Nam đang phải đối mặt là các doanh nghiệp ngoài quốc doanh không thể đạt được lợi thế kinh tế theo qui mô. Các doanh nghiệp này phải đối mặt với chi phí cao, khó tiếp cận đến các nguồn lực như đất đai, tín dụng và thị trường so với các DNNN. Điều này đặc biệt đúng trong các vấn đề liên quan đến việc tiếp cận đất đai và vốn. Theo sự tính toán của các nhà nghiên cứu, thời gian để xử lý các hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các doanh nghiệp tư nhân cao gấp *hai trăm lần* so với các DNNN.⁶ Kết quả là các doanh nghiệp tư nhân phải thuê đất một cách phi chính thức từ các DNNN với giá rất cao. Các nghiên cứu khác cũng cho rằng khả năng tiếp cận nguồn tín dụng phụ thuộc vào các mối quan hệ với Đảng, nhà nước hoặc các doanh nghiệp có sở hữu của nhà nước.⁷ Việc tiếp cận thị trường cũng dễ dàng hơn đối với các doanh nghiệp có quan hệ với nhà nước. Các cơ quan nhà nước và các DNNN thường ưu tiên kinh doanh với các doanh nghiệp có sở hữu của nhà nước, điều đó đẩy các doanh nghiệp tư nhân phải hợp đồng lại với các DNNN thay vì kinh doanh trực tiếp.⁸ Đấu giá trong khu vực công thường bị thiên lệch bởi những yêu cầu về điều kiện tham gia đấu thầu và các doanh nghiệp tư nhân không thể chịu đựng nổi những cú đá hậu về qui mô của các đối thủ cạnh tranh trong khu vực công.⁹ Các doanh nghiệp tư nhân thường thiếu tự tin tại toà án, và kết quả là các DNNN có khuynh hướng tìm kiếm sự bồi thường ở toà án bởi vì họ có thể vận động các mối quan hệ phi chính thức để đảm bảo những quyết định của toà án có lợi cho họ. Ngay cả khi toà tuyên án một cách khách quan thì việc thực thi các bản án lại là trách nhiệm của các quan chức địa phương. Điều này đem lại cho kẻ yếu thế một sự bất lợi rõ ràng, bởi vì chính quyền địa phương có thể quyết định một cách đơn giản là không thực hiện những quyết định của toà án; những quyết định gây bất lợi cho các DNNN có mối quan hệ chặt chẽ với chính quyền địa phương.¹⁰

Do các hình thức phân biệt này, các doanh nghiệp tư nhân chọn lựa việc duy trì hoạt động với qui mô nhỏ và phi chính thức hơn là đầu tư để đạt được lợi thế kinh tế theo qui mô. Điều này kìm hãm tăng trưởng về năng suất, bởi vì các doanh nghiệp nhỏ không thể đầu tư vào các công nghệ tiên tiến hoặc đạt được lợi thế kinh tế theo qui mô thông qua việc tổ chức và quản trị có hiệu quả hơn.

Các doanh nghiệp trong nước có qui mô lớn ở Việt Nam thường thuộc khu vực công. Nhưng thật ra cái mà mọi người thường gọi là các tập đoàn nhà nước (các tổng công ty và các tập đoàn kinh

⁶ Tenev, Stovan, Amanda Carlier, Omar Chaudry, và Quynh Trang Nguyen, 2003. *Sự không chính thức và Sân chơi trong các lĩnh vực kinh doanh của Việt Nam*. Washington D.C.: International Finance Corporation, p. 67.

⁷ Malesky, E. J. and M. Taussig, 2008. “Vốn đến hạn ở đâu? Các thể chế pháp luật, Các mối quan hệ, và Hiệu quả của việc cho vay ngân hàng ở Việt Nam.” *Journal of Law, Economics, and Organization* 25 (June 20), p. 574.

⁸ Van Thang, Nguyen, and Nick J. Freeman. 2009. “Các doanh nghiệp có sở hữu nhà nước ở Việt Nam: Họ có “lấn át” đầu tư của khu vực tư hay không?” *Post-Communist Economies* 21 (June), p. 240.

⁹ Hakkala, Katariina Nilsson, and Ari Kokko. 2007. The State and the Private Sector in Vietnam. EJS Working Paper Series, June 1, 16.

¹⁰ Tenev et al., op cit., p. 57.

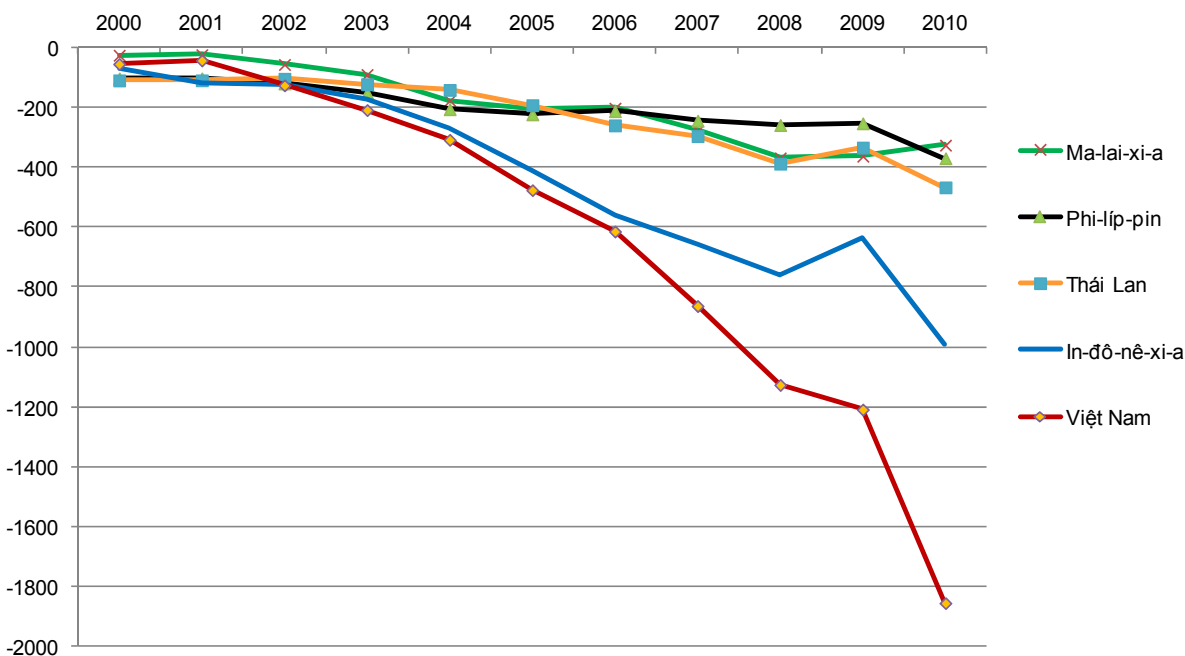
tế) thường hoạt động theo phương thức giống như là các công ty nhỏ được kết hợp lại với nhau một cách đơn giản hơn là các công ty lớn được quản lý một cách tập trung. Trước khi được tái cấu trúc vào năm 2010, Vinashin, một công ty đóng tàu thuộc sở hữu nhà nước, quản lý 445 công ty con và 20 công ty liên doanh. Tại sao một công ty có nhiều ưu đãi trong việc tiếp cận đất đai và nguồn vốn lại “đề” ra quá nhiều công ty nhỏ mà không tập trung hoá hoạt động sản xuất để nâng cấp năng lực công nghệ và đạt được lợi thế kinh tế theo qui mô? Các nhà lãnh đạo của Vinashin rất hiểu về cơ cấu khuyến khích trong hoạt động của các DNNN ở Việt Nam. Họ tối đa hoá thu nhập cá nhân bằng cách thực hiện hàng trăm hay thậm chí hàng ngàn những hợp đồng nhỏ. Vấn đề là những hợp đồng nhỏ mặc dù không giúp cho công ty hoạt động có hiệu quả hơn hoặc cạnh tranh tốt hơn trên thị trường thế giới nhưng đây hoàn toàn không phải là mối quan tâm của họ, bởi vì hệ thống không trừng phạt kết quả kinh doanh tồi. Vinashin không phải giải trình trước một hội đồng quản trị độc lập, nó không phải công bố bản cân đối kế toán chi tiết hay bản báo cáo dòng ngân lưu và bản báo cáo lời lỗ.

Sự thiếu vắng những công ty với qui mô lớn và được quản lý một cách chuyên nghiệp trong khu vực công và tư đã giới hạn hoạt động sản xuất của Việt Nam hướng vào những sản phẩm thâm dụng về lao động và có giá trị gia tăng thấp. Việt Nam tự hào về thành tích xuất khẩu của mình. Xuất khẩu của Việt Nam đã tăng năm lần về mặt giá trị kể từ năm 2000, và hàng chế biến chiếm khoảng 60% kim ngạch xuất khẩu hàng hoá so với tỷ lệ là 43% cách đây mười năm.¹¹ Những số liệu thống kê ấn tượng như vậy cho thấy năng lực khủng khiếp của các công nhân và các nhà quản trị của Việt Nam khi cạnh tranh trên thị trường toàn cầu. Vấn đề là các công ty chế biến nhỏ, thâm dụng về lao động và các công ty lớn có vốn đầu tư nước ngoài vẫn là những doanh nghiệp thống trị trong hoạt động chế biến cho xuất khẩu ở Việt Nam. Sẽ cực kỳ khó để tăng hiệu quả và giá trị gia tăng ở những công ty này, bởi vì họ phải phụ thuộc quá nhiều vào các yếu tố đầu vào nhập khẩu từ Trung Quốc. Hình 5 trình bày tăng trưởng nhanh chóng của nhập khẩu ròng vải từ Trung Quốc. Từ giá trị thương mại khá cân đối trong năm 2000, hiện nay Việt Nam nhập siêu vải cotton và vải tổng hợp với giá trị là 2 tỷ USD từ Trung Quốc. Tăng trưởng nhập khẩu ròng về vải từ Trung Quốc sang Việt Nam nhanh hơn nhiều so với các nước khác trong khu vực. Giữa các nước chỉ có In-đô-nê-xia là khá “gần gũi” với Việt Nam về sự phụ thuộc khá nặng nề vào vải nhập khẩu từ Trung Quốc.

Với công nghiệp may nội địa mạnh như vậy, tại sao Việt Nam lại không phát triển được các công ty dệt trong nước? Tập đoàn nhà nước Vinatex không thể cạnh tranh được với nhập khẩu từ Trung Quốc, và thay vào đó tập trung vào việc phát triển các hoạt động phụ thuộc như may mặc, bất động sản công nghiệp, trường nghề, tạp chí thời trang và thương mại. Tập đoàn Vinatex đã thất bại trong việc tận dụng thị trường rộng lớn trong nước để sản xuất vải chất lượng cao phục vụ xuất khẩu nhằm đạt được lợi thế kinh tế theo qui mô trong sản xuất.

¹¹ Dữ liệu lấy từ Chỉ số Phát triển Thế giới của Ngân Hàng Thế Giới

Hình 5: Nhập khẩu ròng vải nguyên liệu từ Trung Quốc, triệu USD



Nguồn: Theo tính toán của tác giả sử dụng dữ liệu từ UN Comtrade.

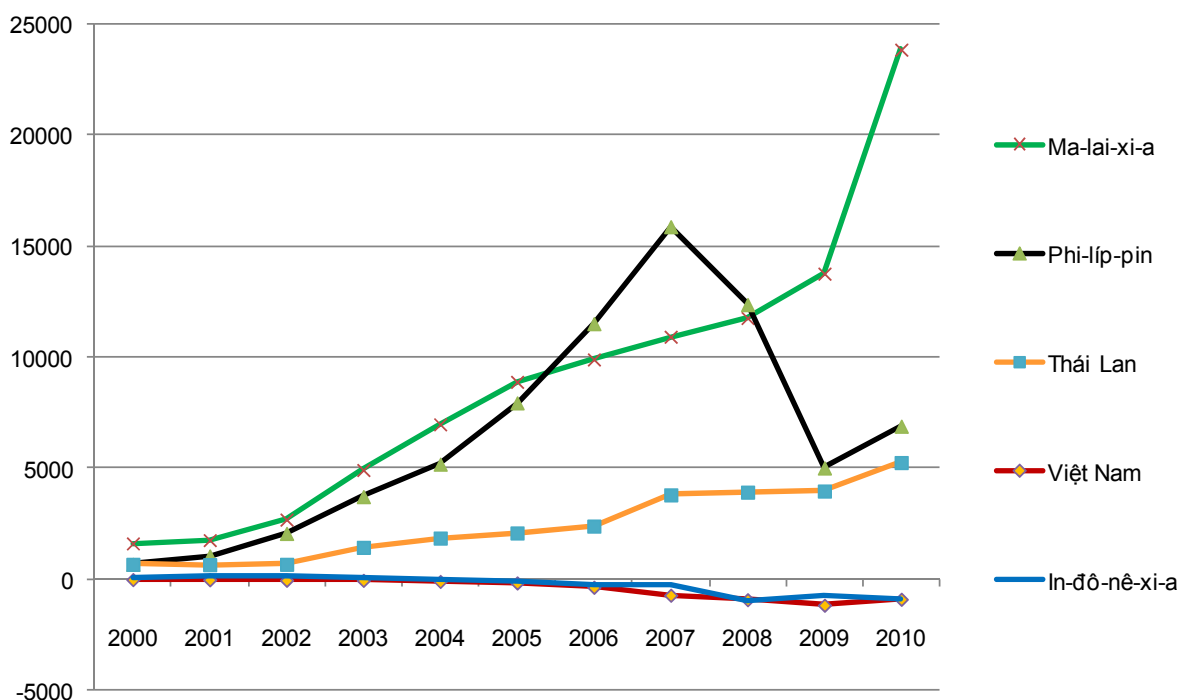
Chúng tôi cũng tìm thấy một tình hình tương tự khi nghiên cứu về vai trò của đầu tư nước ngoài (FDI) trong ngành công nghiệp ở Việt Nam. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, ngành công nghiệp chế biến chiếm khoảng một nửa về mặt giá trị các dự án FDI đăng ký mới trong năm 2011. Tuy nhiên, hầu hết các dự án đầu tư này hoặc là hướng vào thị trường trong nước hoặc chỉ đơn thuần là các hoạt động lắp ráp mà đầu vào lệ thuộc nặng nề vào nguồn nhập khẩu. Giá trị tăng thêm trong nước từ các hoạt động này là rất giới hạn.

Việt Nam vẫn chưa cố gắng sử dụng FDI để có được một vị trí chắc chắn trong chuỗi cung ứng toàn cầu. Một ví dụ điển hình của vấn đề này là ngành công nghiệp chế tạo điện tử. Ở các nước Đông Nam Á như Ma-lay-xi-a, Thái Lan và Phi-líp-pin các công ty nước ngoài đã sản xuất các linh kiện điện tử với giá trị hàng tỷ USD để xuất khẩu sang cho các nhà sản xuất lắp ráp ở Trung Quốc, hầu hết các công ty này lại là các chi nhánh của các công ty đa quốc gia lớn hoặc các nhà sản xuất theo hợp đồng cho các công ty này. Xuất khẩu ròng của các linh kiện điện tử đã tạo ra thặng dư thương mại lớn cho các nước này. Ma-lay-xi-a là nước đã làm cực kỳ tốt trong lĩnh vực này với thặng dư thương mại đối với mặt hàng linh kiện điện tử gần 25 tỷ USD trong năm 2010. Cả Thái Lan và Phi-líp-pin đạt được thặng dư thương mại với các sản phẩm tương tự là 5 tỷ USD trong cùng năm.

Hai nước trong khu vực có thâm hụt thương mại đối với mặt hàng linh kiện điện tử khá giống nhau là In-đô-nê-xi-a và Việt Nam. Nguyên nhân cho sự thất bại của In-đô-nê-xi-a và Việt Nam trong việc thu hút các công ty đa quốc gia sản xuất các linh kiện điện tử cũng không giống nhau ở hai nước. In-đô-nê-xi-a phải chịu đựng tỷ giá được định giá cao trong thời gian dài và vấn đề

an ninh. Việt Nam vẫn chưa khắc phục được sự thiếu hụt đội ngũ lao động có kỹ năng và trình độ: tỷ lệ học sinh đăng ký nhập học ở bậc cao hơn trung học cơ sở là thấp nhất trong khu vực, còn chất lượng giáo dục đại học thì yếu kém. Cả hai nước đều phải vật lộn với các thể chế chính trị phi tập trung và phân mảnh, và điều này làm phức tạp thêm tình hình và làm giảm số lượng các dự án đầu tư của nước ngoài vào Việt Nam. Các dự án đầu tư được duyệt bởi nhiều cấp khác nhau trong hệ thống và có sự phối hợp kém hiệu quả giữa các cấp chính quyền. Các nhà đầu tư cũng nhấn mạnh rằng Nghị quyết 46/2011/NĐ-CP (qui định việc tuyển dụng và lưu giữ lực lượng lao động nước ngoài) đã làm tăng đáng kể chi phí kinh doanh tại Việt Nam.¹² Ở cả hai nước In-đô-nê-xi-a và Việt Nam, sự phân mảnh trong hệ thống và tình trạng thiếu minh bạch tạo cơ hội cho tham nhũng và chặn đứng các nỗ lực làm thuận lợi hoá quá trình xét duyệt các dự án.

Hình 6: Xuất khẩu ròng các linh kiện điện tử vào Trung Quốc, triệu USD



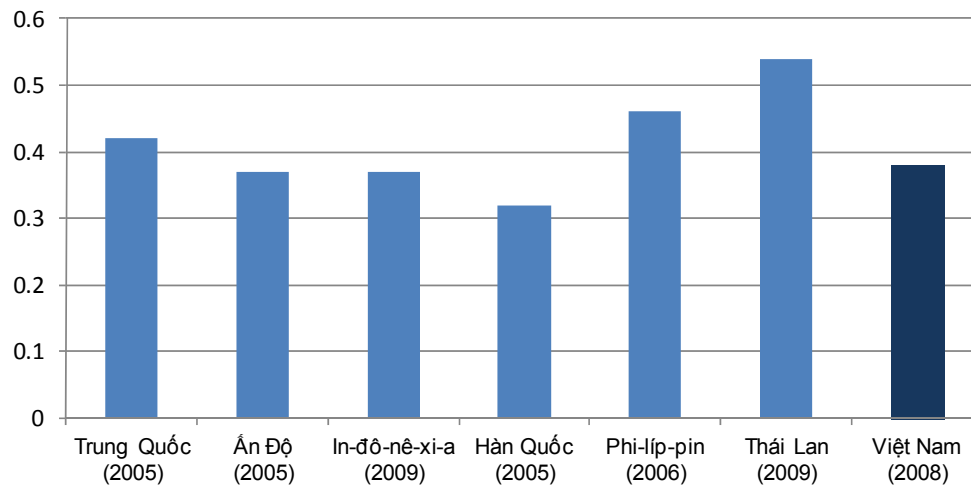
Nguồn: Theo tính toán của tác giả sử dụng dữ liệu từ UN Comtrade

Một trong những hậu quả của năng suất thấp và thiếu vắng những công ty lớn và có khả năng cạnh tranh là sự bất bình đẳng về kinh tế ngày càng gia tăng. Việt Nam không tạo ra đủ công ăn

¹² Nghị quyết 46 yêu cầu các công ty phải thuê lao động Việt Nam trừ phi các nhà quản trị có thể chứng minh rằng lao động với những kỹ năng mà họ yêu cầu không thể tìm thấy ở Việt Nam. Các công ty cho rằng các nhà chức trách không đủ chuyên môn để đánh giá trình độ kiến thức và kỹ năng của các lao động có chuyên môn, và Nghị quyết giao quá nhiều quyền cho nhà chức trách can thiệp vào những quyết định trong nội bộ công ty. Thêm vào đó Nghị quyết còn buộc các công ty phải kết hợp hoạt động của các nhà quản lý nước ngoài với các nhà quản lý trong nước có tiềm năng để thay thế lao động quản lý nước ngoài sau này. Trong nhiều trường hợp các điều khoản của Nghị quyết được cho là thiếu thực tế và dựa trên những hiểu biết nghèo nàn về năng lực chuyên môn cần thiết trong các công ty hiện đại. Thật ra, chi phí lao động cao của nước ngoài so với việc thuê lao động trong nước đã là động cơ mạnh mẽ để các công ty đa quốc gia thuê và đẩy mạnh việc sử dụng lao động Việt Nam.

việc làm trong những khu vực hiện đại để thu hút lực lượng lao động trẻ, điều này đã đẩy hàng triệu lao động đang tìm việc phải chấp nhận những công việc có lương thấp, thiếu ổn định trong các khu vực phi chính thức. Theo Khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam (VHLSS) của Chính phủ thì hệ số Gini - một thước đo của tình trạng bất bình đẳng giữa các hộ gia đình - là 0,38 trong năm 2008 (Hệ số Gini bằng 0 thể hiện sự bình đẳng tuyệt đối và bằng 1 thể hiện sự bất bình đẳng tuyệt đối). Như được thể hiện trong Hình 7, thu nhập được phân phối bình đẳng hơn ở Việt Nam so với Trung Quốc, Phi-líp-pin và Thái Lan, nhưng lại kém bình đẳng hơn so với In-đô-nê-xi-a, Ấn Độ, và Hàn Quốc.

Hình 7: Hệ số Gini ở một số nước châu Á



Nguồn: Chỉ báo Phát triển Thế giới (WDI) của NHTG.

Tuy nhiên, có hai lý do cần thận trọng khi giải thích những số liệu này. Thứ nhất, bất bình đẳng thu nhập ở Việt Nam được ước tính thấp hơn so với thực tế do VHLSS không bao gồm hết các hộ gia đình giàu nhất và nghèo nhất khi tính toán phân phối thu nhập. Các hộ giàu không tham gia khảo sát (một vấn đề phổ biến trong những khảo sát như thế này) và nhiều hộ nghèo bị loại ra do khảo sát hoàn toàn không tính đến người nhập cư.¹³ Do đó, mức độ bất bình đẳng thực tế có thể cao hơn số liệu thống kê chính thức phản ánh. Thứ hai, mức độ bất bình đẳng ở Việt Nam hiện đã cao hơn các nước giàu hơn trong khu vực tính theo thu nhập bình quân đầu người. Thông thường, mức độ bất bình đẳng ở các nước sẽ cao hơn khi thu nhập tăng lên. Như vậy, tình trạng bất bình đẳng ở Việt Nam có thể ở mức tương tự như Phi-líp-pin hoặc thậm chí ở Thái Lan.

Các nhà viện trợ quốc tế cho rằng Việt Nam thường bỏ qua những quan ngại về bất bình đẳng gia tăng mà chú trọng vào thành tích giảm nghèo xuất sắc của đất nước. Tuy nhiên, cách hiểu này chưa đúng. Thái Lan, hiện là quốc gia bất bình đẳng nhất châu Á, cũng đạt tỷ lệ nghèo tuyệt

¹³ Xem Jonathan Pincus và John Sender (2008) “Định lượng nghèo ở Việt Nam: Ai được tính?” *Journal of Vietnamese Studies*, 3:1.

đôi rất thấp.¹⁴ Điều này có thể đạt được một phần là bởi vì mức nghèo quốc gia được qui định cực thấp và điều này có ảnh hưởng đến việc phân loại tất cả mọi người ngoại trừ những người rất nghèo tụt thành người không nghèo. Giảm nghèo nhanh đặc biệt với mức nghèo thấp một cách không rõ ràng hoàn toàn vẫn có thể đi kèm với tình trạng bất bình đẳng gia tăng nếu thu nhập của mọi người đều tăng nhưng thu nhập của người giàu tăng nhanh hơn.

Các nhà kinh tế đang bắt đầu quan tâm nhiều hơn đến chi phí xã hội của thực trạng bất bình đẳng gia tăng ở các nước đang phát triển. Một báo cáo gần đây của tổ chức OECD, gọi là *Gắn kết xã hội trong một thế giới đang dịch chuyển*, đã chỉ ra rằng bất bình đẳng gia tăng là nguyên nhân chính gây ra bất đồng xã hội ngay cả ở những nước đang phát triển có tốc độ tăng trưởng nhanh.¹⁵ Toàn cầu hóa đã mang lại cơ hội kinh tế cho nhiều nước đang phát triển, đặc biệt ở châu Á. Tuy nhiên, lợi ích của toàn cầu hóa đã không được phân phối đồng đều ở các nước này. Đối với một số người và ở một số khu vực, mức sống được nâng cao đáng kể, trong khi đối với những người khác và ở những nơi khác, mức sống rất ít hoặc không được cải thiện đáng kể. Toàn cầu hóa đã ưu ái những người có vốn, trình độ giáo dục và kỹ năng cần thiết trên thị trường, nhưng nó lại không đến được với hàng triệu lao động đang phải vật lộn trong những việc làm phi chính thức, trong hoạt động sản xuất nông nghiệp năng suất thấp hoặc hoàn toàn không có việc làm. Khoảng cách ngày càng tăng giữa giàu và nghèo là mầm mống của tình trạng bất mãn, mâu thuẫn và chia cắt xã hội.

Mâu thuẫn chính trị ở Thái Lan có liên quan trực tiếp đến tác động không đồng đều của toàn cầu hóa lên nền kinh tế, thể hiện qua tỷ lệ bất bình đẳng thu nhập đặc biệt cao của nước này.¹⁶ Mặc dù Thái Lan đã đầu tư mạnh vào giáo dục trong những năm gần đây, nhưng tàn dư của giai đoạn khó khăn đã khiến hàng triệu lao động Thái Lan không có trình độ và kỹ năng cần thiết để tìm được việc làm ổn định. Nông dân Thái Lan chật vật tìm kiếm lợi nhuận trong thị trường hàng nông sản đầy cạnh tranh của thế giới, nhưng nhìn chung lại không được hưởng lợi từ các chính sách của chính phủ vốn ưu ái cho các tầng lớp trung lưu đô thị mà nhiều người trong số này làm việc trong khu vực công hay doanh nghiệp có liên quan đến nhà nước.

Một số khía cạnh trong mô hình tăng trưởng hiện nay của Việt Nam mang những nét tương đồng đáng kinh ngạc với kinh nghiệm của Thái Lan. Sự thành công trong xuất khẩu của Việt Nam được thúc đẩy bởi những nông dân cạnh tranh tìm kiếm lợi nhuận mỏng manh trên thị trường hàng nguyên liệu toàn cầu. Trong khi đó, các DNNN và có liên quan đến nhà nước trong khu vực công nghiệp lại được đối xử ưu đãi và được che chắn khỏi sự cạnh tranh toàn cầu. Mặc dù Việt Nam đã mở rộng khả năng tiếp cận giáo dục tiểu học khi có mức thu nhập thấp hơn Thái Lan, học phí vẫn là một gánh nặng đối với người nghèo và cản trở nhiều trẻ em hoàn thành bậc

¹⁴ Theo UNDP, chưa tới một phần trăm dân số Thái Lan sống dưới ngưỡng 1,25 USD một ngày (tính theo giá trị ngang bằng sức mua), so với 13% của Việt Nam.

¹⁵ OECD (2011) *Các quan điểm về sự phát triển toàn cầu 2012: Sự gắn kết xã hội trong một thế giới đang dịch chuyển*, Paris.

¹⁶ Pasuk Phongpaichit và Chris Baker (2008) “Thái Lan: Chiến đấu vì nền dân chủ,” *Economic and Political Weekly*, 13/12.

tiểu học và học tiếp trung học cơ sở. Theo Chính phủ, chi tiêu của hộ gia đình cho giáo dục hiện nay chiếm 6% thu nhập gia đình và đã tăng 28% theo giá trị thực từ 2004 đến 2008.¹⁷ Những người trẻ tuổi này, thiếu năng lực và kỹ năng cần thiết trên thị trường lao động, sẽ phải làm những công việc lương thấp, không ổn định trong khu vực không chính thức, và thường phải di chuyển từ nơi này sang nơi khác để tìm việc làm. Theo chương trình khảo sát tình trạng nghèo đô thị của Chính phủ, 29% cư dân TP.HCM từ 18 đến 36 tuổi chỉ có trình độ tiểu học, con số này tăng lên 33% trong số những người di cư không đăng ký trong thành phố. Tỷ lệ hoàn tất tiểu học ở Đồng bằng sông Cửu Long là 82%.

Nghiên cứu gần đây do Trường Fulbright thực hiện cho thấy người di cư trong thị trường lao động phổ thông phải đối mặt với những hoàn cảnh khó khăn. Do hệ thống quản lý hộ khẩu và học phí cao ở thành phố, người di cư hầu như không thể mang theo con ra thành thị để vừa đi làm và nuôi con ăn học. Vì việc làm ở vùng nông thôn rất hiếm nên việc ở lại vùng quê không phải là chọn lựa khả thi. Kết quả là hàng trăm ngàn, thậm chí là hàng triệu gia đình bị chia cắt do chính sách của chính phủ hạn chế người di cư tiếp cận với các dịch vụ cơ bản. Nhiều trẻ em trong số này được người thân lớn tuổi ở vùng quê chăm nom, mà những người này lại không có khả năng chăm sóc trẻ. Nghiên cứu này cũng thống nhất với nghiên cứu của các viện nghiên cứu quốc gia ở chỗ các chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo chưa thực sự đến được với người nghèo, trái lại thường nhắm đến đối tượng không nghèo.¹⁸

Một mô hình tăng trưởng mới là cần thiết và mô hình này sẽ giúp đạt tăng trưởng năng suất cao hơn trong khu vực kinh tế hiện đại, mang lại hàng triệu việc làm ổn định với mức lương cao hơn, và tạo ra nguồn lực cần thiết để mang lại khả năng tiếp cận đại trà đối với dịch vụ chăm sóc y tế và giáo dục. Mô hình mới này sẽ sử dụng cạnh tranh, thay vì chính trị để phân bổ nguồn lực; nó sẽ dỡ bỏ những trở ngại để tạo ra những công ty tư nhân có qui mô lớn và khuyến khích các công ty đa quốc gia tái định hướng đầu tư trở lại Việt Nam để sản xuất các sản phẩm có giá trị gia tăng cao hơn. Điều này sẽ khôi phục kỷ cương đối với hoạt động tài chính công để đảm bảo phân bổ đầu tư công hiệu quả, kể cả đầu tư của DNNN. Đất, lao động và vốn phải được phép chảy đến nơi có suất sinh lợi cao nhất, từ đó kích thích tăng trưởng năng suất và xuất khẩu. Để thực hiện được mô hình này, thị trường phải hoạt động hiệu quả. Những trở ngại đối với sự phân bổ nguồn lực của thị trường phải được dỡ bỏ. Các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước và có quan hệ mật thiết với nhà nước không thể tiếp tục được ưu ái tiếp cận tín dụng và đất đai như cũ. Các doanh nghiệp độc quyền phải được điều tiết đúng mực và buộc phải cạnh tranh về giá cả và chất lượng. Chính phủ phải đảm bảo rằng tất cả trẻ em được tiếp cận miễn phí giáo dục tiểu học và trung học cơ sở, các trường đại học và dạy nghề phải đạt chất lượng giáo dục cao từ đó tạo ra tri thức và kỹ năng cần thiết cho các doanh nghiệp cạnh tranh trong các ngành công nghiệp, nông nghiệp và dịch vụ.

¹⁷ Jonathan London (2011) “Giáo dục, y tế và trách nhiệm thể chế trong cơ chế phúc lợi của Việt Nam,” http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1934531.

¹⁸ Đinh Vũ Trang Ngân, Jonathan Pincus và John Sender (2011) “Di cư, việc làm và phúc lợi trẻ em ở Thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh lân cận,” Tháng 11/2011.

Phần IV. Bày chính sách cải cách quản trị kinh tế

Những phần trên đã lập luận rằng tái cấu trúc kinh tế đòi hỏi phải cải thiện quản trị kinh tế. Cơ cấu thể chế hiện tại khuyến khích các hoạt động đầu cơ và tìm kiếm đặc lợi phải được thay thế bằng các thể chế và quy tắc mới thúc đẩy cạnh tranh, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Cải cách thể chế cần có thời gian. Không ai ảo tưởng rằng Việt Nam có thể nhanh chóng chuyển từ một hệ thống dựa trên việc phân bổ nguồn lực (như đất đai và vốn) có tính chính trị sang một hệ thống được đặt trên nền tảng quản trị kinh tế hiện đại. Trong phần này, chúng tôi đề ra bảy nhóm chính sách cụ thể để giúp Việt Nam có những bước tiến quan trọng ban đầu trong việc dịch chuyển sang mô hình tăng trưởng mới. Để giúp việc thảo luận ngắn gọn súc tích, chúng tôi sẽ không đi vào trình bày chi tiết các lập luận cho từng đề xuất cũng như cố gắng không lặp lại chính mình và lặp lại các bài nghiên cứu khác đã xuất bản.¹⁹

1. Tái cấu trúc ngân hàng thông qua đổi mới cơ chế quản trị, loại bỏ cấu trúc sở hữu chéo giữa ngân hàng với doanh nghiệp và cho vay theo quan hệ

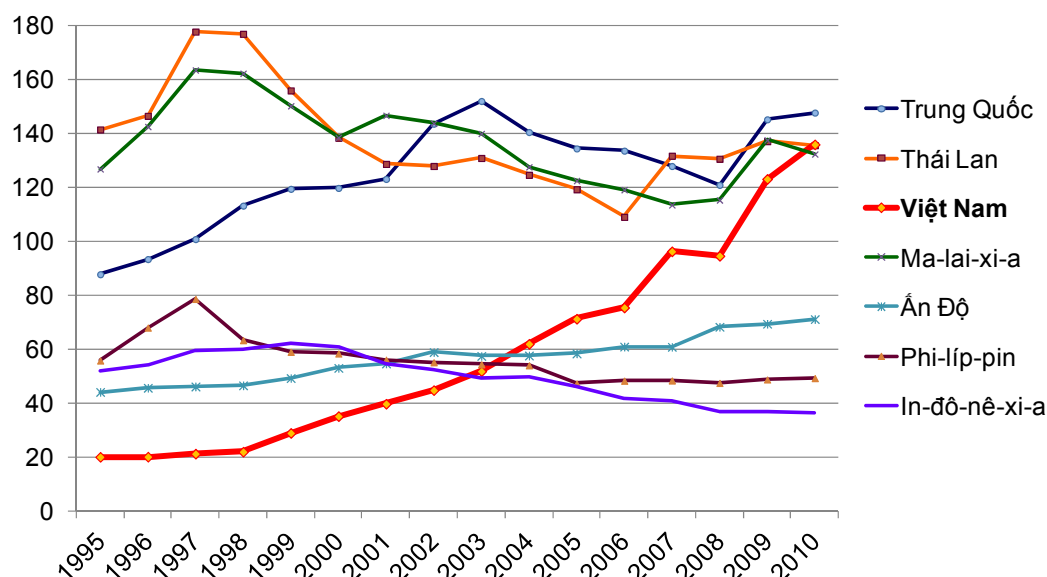
Ngân hàng là trung tâm của nền kinh tế, luân chuyển vốn từ người tiết kiệm sang các nhà đầu tư và đảm bảo tín dụng để thúc đẩy thương mại nội địa và quốc tế. Khi các ngân hàng vận hành tốt thì chúng sẽ thực hiện được một chức năng quan trọng là áp đặt kỷ luật đối với các nhà đầu tư và các doanh nhân. Ngân hàng giới hạn lượng tiền mà nhà đầu tư có thể vay mượn trên tổng giá trị tài sản của nhà đầu tư. Ngân hàng tốt không cho những dự án đầu cơ quá mạo hiểm vay tiền, đồng thời bảo vệ tài sản của những người gửi tiền bằng cách giới hạn cho vay ở một tỷ lệ hợp lý so với vốn của ngân hàng và không cho bất kỳ một cá nhân hay tổ chức vay quá nhiều.

Mười năm qua đã chứng kiến sự tăng trưởng bùng nổ của khu vực ngân hàng Việt Nam. Như minh họa trong Hình 8, quy mô tín dụng ngân hàng so với GDP đã tăng từ 20% vào cuối thập niên 90 lên đến 136% vào cuối năm 2010, gần bằng với tỷ lệ ở Trung Quốc và Thái Lan và cao hơn hẳn các nước khác trong khu vực. Trong khi sự mở rộng tín dụng vào đầu thập niên 2000 đi liền với sự phát triển tài chính theo chiều sâu, thì trong những năm gần đây đó là kết quả của chính sách tiền tệ vô cùng nới lỏng. Ngay cả sau lần “mạnh tay” thắt chặt tiền tệ vào năm 2008 để chống lạm phát, tín dụng lại tăng mạnh vào năm 2009 và 2010. Kinh nghiệm quốc tế đã nhiều lần chứng minh rằng tiền tệ dễ dãi cộng với quản trị yếu kém trong thời gian dài luôn gây ra trục trặc ngân hàng. Và các NHTM ở Việt Nam nhìn chung không được quản trị tốt. Vài năm gần đây, hàng loạt vụ tham nhũng bị phát hiện trong hệ thống của các Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Ngân hàng Công thương Việt Nam và Ngân hàng Đầu tư và Phát triển (BIDV), ba ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước lớn nhất. Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VDB) và Ngân hàng Chính sách Xã hội Việt Nam (VBSP) hoạt động gần như hoàn toàn trong bóng tối. VDB thậm chí không công bố báo cáo tài chính cho công chúng từ giữa 2008 tới nay. Các ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước, bao gồm cả NHTM và ngân hàng chính sách, chiếm tới một nửa

¹⁹ Các phân tích chi tiết sẽ được cung cấp trong các bài nghiên cứu chính sách tiếp sau.

giá trị tài sản của hệ thống ngân hàng, giảm từ 70% vào năm 2005. Nhưng ngay cả khi thị phần cho vay nội địa của nhóm ngân hàng này có giảm sút, ảnh hưởng của họ đối với tình hình vĩ mô vẫn rất lớn. Các ngân hàng này vẫn là nguồn tài trợ chính cho các DNNN và nhóm ngân hàng này chịu sức ép chính trị phải cấp vốn vay các DNNN được chính quyền địa phương và trung ương ưu ái. Điều đáng lo ngại nổi lên khi các ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước không đủ vốn và cần bơm thêm vốn từ Chính phủ. Ảnh hưởng của việc không trả được nợ của Vinashin đối với bảng cân đối kế toán của các ngân hàng, đặc biệt là BIDV, VDB và một số ngân hàng cổ phần vẫn chưa được làm rõ.

Hình 8: Tỷ lệ tín dụng nội địa so với GDP (%)



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Chỉ báo Phát triển Thế giới (WDI).

Vấn đề không chỉ giới hạn trong nhóm các NHTM quốc doanh. Một số chuyên gia độc lập và tổ chức xếp hạng tín nhiệm vay nợ đánh giá tỷ lệ nợ xấu ở mức 13-15%. Theo số liệu của các tổ chức tín dụng báo cáo chính thức cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) vào cuối quý 3/2011, tỷ lệ nợ xấu chiếm 3,3% tổng dư nợ của toàn hệ thống. Nhưng trước đó vào tháng 6, cơ quan thanh tra và giám sát của NHNN đã xác định tỷ lệ nợ xấu thực tế là 6,6%. Ngay cả con số này cũng không phản ánh đúng tình hình thực tế vì chuẩn mực kế toán Việt Nam ước tính thấp tỷ lệ nợ xấu, và các ngân hàng Việt Nam dựa vào một số kỹ thuật kế toán để hạ thấp tỷ lệ nợ xấu của mình.²⁰

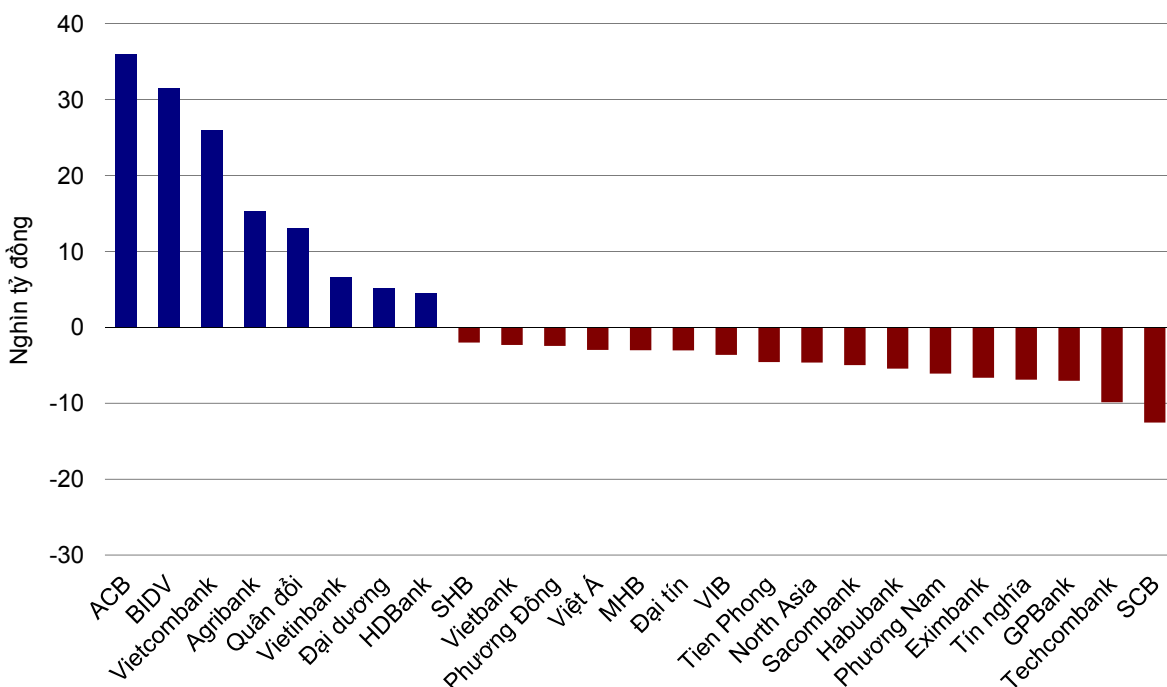
Nếu tình trạng nợ xấu thực sự ở mức độ như các ước tính không chính thức ở trên thì có nghĩa là một số lượng đáng kể các ngân hàng đã mất khả năng chi trả về mặt kỹ thuật. Dự phòng rủi ro là lá chắn đầu tiên để bảo vệ ngân hàng khỏi nợ xấu. Theo báo cáo tài chính quý 3/2011, tổng mức

²⁰ Một nhà kinh tế đại diện cho một tổ chức đa phương tại Việt Nam tâm sự với các tác giả rằng một ước lượng hợp lý nợ xấu tại Việt Nam có thể đạt được bằng cách lấy các con số chính thức rồi nhân lên 5 lần.

dự phòng rủi ro cho vay khách hàng của 42 ngân hàng Việt Nam là 46 nghìn tỷ đồng hay 48% mức nợ xấu báo cáo chính thức. Bản thân NHNN cũng đánh giá đây là tỷ lệ trích dự phòng rủi ro không đủ và thấp hơn nhiều so với mức 70-100% trong hệ thống ngân hàng ở các nền kinh tế mới nổi khác. Lá chắn bảo vệ thứ hai là vốn ngân hàng. Điểm tích cực là vốn ngân hàng đã tăng mạnh theo quy định trong những năm gần đây. Tuy nhiên, một lượng đáng kể vốn góp mới có thể là vốn “ảo” khi các cổ đông hiện hữu vay tiền từ ngân hàng này để góp vốn vào ngân hàng khác. Đây là kết quả của một cấu trúc sở hữu chéo sẽ được thảo luận ở phần dưới của mục này.

Do nợ xấu gia tăng, trong khi dự phòng rủi ro và vốn “thực” không đủ, các ngân hàng nhỏ hiện nay phải phụ thuộc rất nhiều vào thị trường liên ngân hàng để giải quyết thanh khoản: NHNN ước tính rằng thị trường liên ngân hàng hiện nay chiếm khoảng một phần ba tổng nguồn vốn. Từ Hình 9, không hề ngạc nhiên khi nhiều ngân hàng được thị trường coi là “yếu”, trong đó có các ngân hàng vừa được hợp nhất, là những tổ chức có mức vay rất lớn từ các tổ chức tín dụng khác. Ban đầu, dấu hiệu khó khăn thanh khoản chỉ dừng ở những đợt gia tăng đột biến lãi suất liên ngân hàng. Nhưng những tháng cuối năm 2010 đã xuất hiện những vụ đổ vỡ tín dụng đen có liên quan tới một số ngân hàng, khi những ngân hàng này phải phải bước ra ngoài hệ thống chính thức và lách hệ thống quy định hiện hành để giải quyết thanh khoản. Thông tin gần đây còn cho thấy các ngân hàng cho vay trên thị trường liên ngân hàng gặp khó khăn khi đòi lại các khoản vay từ các ngân hàng vay nợ.

Hình 9: Cho vay và đi vay ròng trên thị trường liên ngân hàng



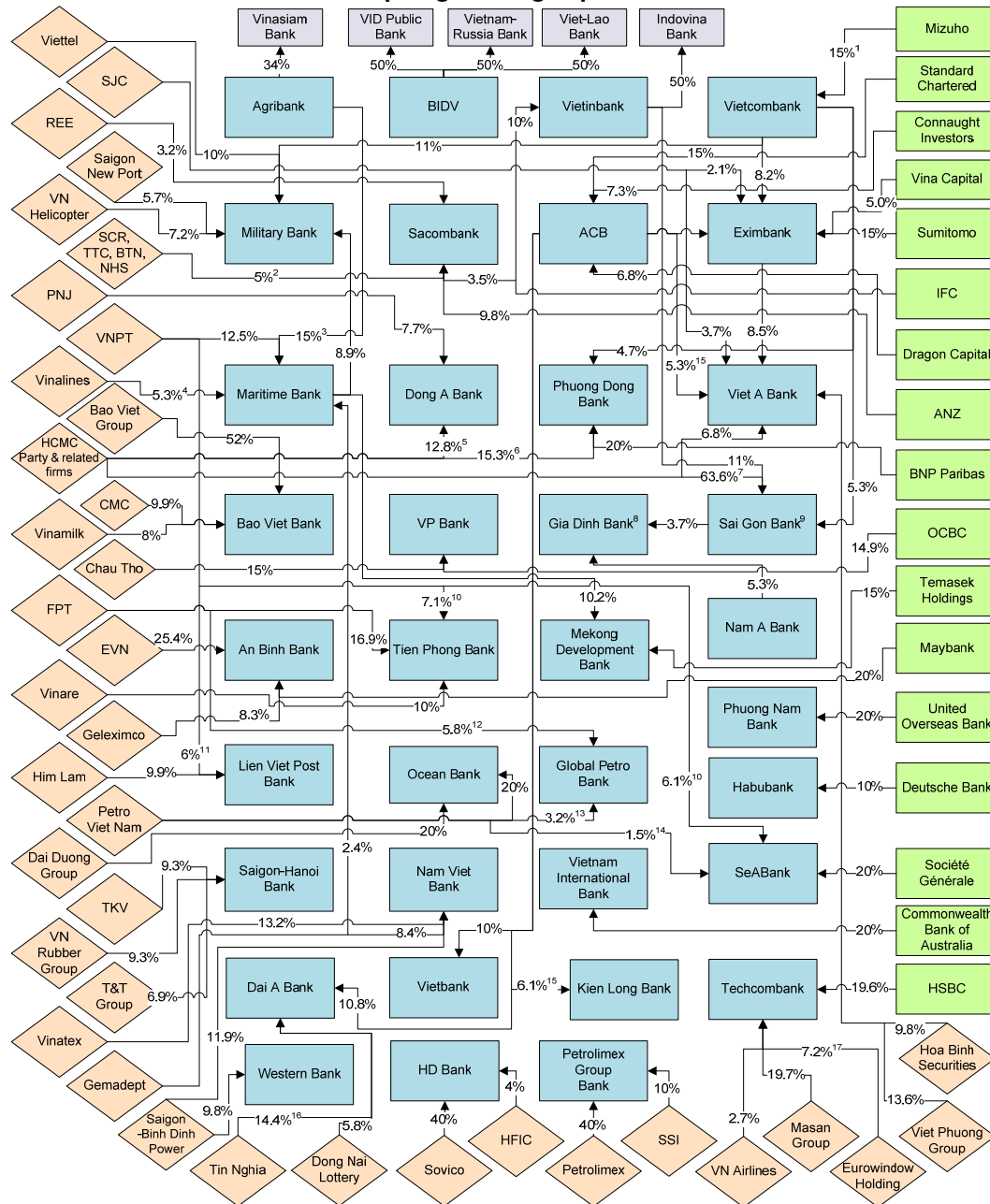
Nguồn: Tính toán của tác giả dựa vào báo cáo tài chính quý 3/2011 của các ngân hàng thương mại.

Nhiều công trình nghiên cứu đã đúc kết rằng các tổ chức tài chính bên bờ vực phá sản thường có xu hướng đầu tư vào hoạt động rủi ro hơn với hy vọng nếu thắng lợi sẽ thoát khỏi khó khăn – một hiện tượng được gọi là “đánh cược để mong sống lại”. Tại thời điểm này, mối quan ngại của các nhà giám sát tài chính là hiện tượng tiền đi “lòng vòng” trong thị trường liên ngân hàng, trong khi doanh nghiệp không tiếp cận được vốn vay. Tuy nhiên, việc lúc nào cũng phải cung cấp thanh khoản “kịp thời” hoặc từ NHNN hoặc từ các tổ chức tín dụng khác sẽ giúp các ngân hàng này có thêm nguồn lực để đầu tư rủi ro, từ đó làm gia tăng mức rủi ro hệ thống và chi phí giải cứu nếu thực ra ngân hàng đã mất khả năng chi trả. Do vậy, nhiệm vụ của cơ quan điều tiết ngân hàng là áp đặt sự giám sát chặt chẽ lên các ngân hàng mất thanh khoản, trước hết là ngăn các ngân hàng này tăng quá mức quy mô tổng tài sản/nợ của mình, rồi phân tách rõ ràng những tổ chức thiếu hụt thanh khoản tạm thời khỏi những tổ chức đã mất khả năng chi trả.

Đây chính là thách thức đặt ra đối với hệ thống ngân hàng Việt Nam. Tổng nợ và vốn của 42 ngân hàng Việt Nam tăng 12,7% từ 31/12/2010 đến 30/9/2011, cho vay nền kinh tế của tất cả các ngân hàng này chỉ tăng 7,2% trong cùng kỳ. Nhưng các tài sản khác và hạng mục dưới đó là khoản phải thu lại tăng tới 56,8% và 44,3%. Việc ngân hàng hạn chế cho vay, nhưng lại tiếp tục huy động vốn để gia tăng các hạng mục khó phân định như khoản phải thu và tài sản khác luôn là một dấu hiệu nguy hiểm. Ta có thể nhìn thấy bức tranh rõ ràng hơn trong trường hợp hai ngân hàng vừa được hợp nhất gần đây.²¹ Trong 9 tháng đầu năm 2011, tổng tài sản (và nguồn vốn) của NHTM Cổ phần Sài Gòn (SCB) tăng từ 60 lên 78 nghìn tỷ đồng – một tốc độ tăng gần 30%. Để tài trợ mức tăng này ở phía nguồn vốn, SCB huy động thêm 5,8 nghìn tỷ từ tiền gửi và vay thêm 8,2 nghìn tỷ đồng từ các tổ chức tín dụng khác. Nhưng ở phía tài sản, chỉ 8,6 nghìn tỷ được cho vay thêm, trong khi các khoản phải thu tăng lên 10,5 nghìn tỷ đồng. Tại Ngân hàng Tín Nghĩa (TNB), huy động tiền gửi cũng tăng thêm 9,5 nghìn tỷ trong 9 tháng đầu năm 2011, nhưng cho vay khách hàng giảm đi 1,6 nghìn tỷ, và tổng khoản thu cộng tài sản khác tăng lên 14,5 nghìn tỷ đồng. Trong cộng đồng những người làm ngân hàng, mọi người đều biết rằng một cách để không phải báo cáo nợ xấu là chuyển các khoản nợ này sang cho các công ty quản lý tài sản của chính ngân hàng mình hay các hình thức đầu tư khác, rồi phân loại các khoản này thành tài sản khác.

²¹ Ficombank (Đệ Nhất) là ngân hàng thứ ba được sáp nhập, nhưng đây là một trong những ngân hàng nhỏ nhất trong hệ thống.

Sơ đồ 1: Cấu trúc sở hữu khu vực ngân hàng Việt Nam



Ghi chú: Thông tin sở hữu cổ phần được xác định vào thời điểm 30 tháng Sáu, 2011.

Cổ phần của cá nhân không được mô tả trong sơ đồ. Cổ phần của các tổ chức dưới 5% không được mô tả ngoại trừ những tổ chức có đại diện trong Hội đồng quản trị hoặc trường hợp là đối tác chiến lược. Ngân hàng MHB và 5 ngân hàng cổ phần không bao gồm trong sơ đồ.

¹ Cổ phần của Ngân hàng Mizuho tại Vietcombank là chưa chính thức.

² Cổ phần của một nhóm các công ty liên quan bao gồm Sacomreal, Thành Thành Công, Bourbon Tây Ninh, Ninh Hòa Đường.

³ Cổ phần gián tiếp thông qua Công ty Chứng khoán Agribank (Agriseco).

⁴ Bao gồm cổ phần của Vinalines và các công ty con như Cảng Hải Phòng và Vosco.

⁵ Bao gồm cổ phần của Thành ủy thành phố Hồ Chí Minh, Công ty Thương mại và Du lịch Kỳ Hòa, và Công ty kinh doanh nhà và xây dựng Phú Nhuận.

⁶ Bao gồm cổ phần của Thành ủy thành phố Hồ Chí Minh, Sunimex và Savico.

⁷ Bao gồm cổ phần của Thành ủy thành phố Hồ Chí Minh, Công ty Thương mại và Du lịch Kỳ Hòa, Sài Gòn Petro, và Tổng Công ty du lịch Sài Gòn.

⁸ Không phản ánh sự gia tăng vốn 1.000 tỷ đồng được công bố vào tháng 11 năm 2011 và Viet Capital mua lại cổ phần kiểm soát.

⁹ Không phản ánh sự gia tăng vốn 500 tỷ đồng được công bố vào tháng 11 năm 2011 bởi Công ty Kinh doanh Nhà và Xây dựng Phú Nhuận.

¹⁰ Cổ phần gián tiếp thông qua VMS (Mobifone).

¹¹ Cổ phần gián tiếp thông qua Vietnam Post.

¹² Cổ phần gián tiếp thông qua Công ty quản lý quỹ FPT.

¹³ Cổ phần gián tiếp thông qua PVFI.

¹⁴ Cổ phần gián tiếp thông qua PV Gas.

¹⁵ Cổ phần gián tiếp thông qua Công ty chứng khoán ACB.

¹⁶ Bao gồm cổ phần của Xăng dầu Tín Nghĩa.

¹⁷ Bao gồm cổ phần của Công ty tài chính Eurofinance.

Source: FETP tổng hợp từ các báo cáo tài chính của ngân hàng.

Những trục trặc nghiêm trọng này xảy ra trong một khoảng thời gian thực ra không dài mà hệ thống ngân hàng đã hình thành một mạng lưới sở hữu chéo và cho vay theo quan hệ rất phức tạp. Có thể nói rằng kể từ 2005 tới nay, sự tăng trưởng nhanh chóng của các NHTM cổ phần đã đi kèm với việc hình thành một cấu trúc sở hữu chéo và đa phương giữa ngân hàng với doanh nghiệp và ngân hàng với ngân hàng. Như minh họa trong Sơ đồ 1, rất nhiều công ty lớn không nằm trong lĩnh vực tài chính, đặc biệt là các tập đoàn kinh tế nhà nước và các tập đoàn cổ phần, hiện đang đầu tư dài hạn như những nhà sáng lập hoặc nhà đầu tư chiến lược trong các NHTM cổ phần. Các ngân hàng cũng sở hữu cổ phần lẫn nhau. Sở hữu cổ phần đan chéo giữa các ngân hàng một phần là di sản của những cố gắng tái cấu trúc trước đây, nhưng quan trọng hơn, hiện tượng này phản ánh những quyết định kinh doanh chiến lược của họ. Sơ đồ này mới chỉ tính tới sở hữu trực tiếp giữa các ngân hàng và các tổ chức kinh tế. Bức tranh sẽ còn phức tạp hơn nhiều nếu đưa vào sở hữu gián tiếp thông qua công ty thứ ba và sở hữu chéo của cá nhân hay gia đình. Ví dụ, Techcombank được sở hữu trực tiếp bởi Masan (19,7%), HSBC (19,6%), và Việt Nam Airlines (2,8%). Công ty Chứng khoán ACB và Chứng khoán Thăng Long sở hữu 3,4% và 2,6% của Techcombank. Như vậy, ACB và Ngân hàng Quân đội có hiệu lực là chủ sở hữu của Techcombank.²²

Sở hữu chéo giúp các công ty đảm bảo nguồn tài trợ ổn định từ các ngân hàng mà công ty nắm giữ cổ phần. Các quy định hiện hành ngăn cản ngân hàng cho chính các cổ đông của mình vay vốn. Tuy nhiên, các ngân hàng thường lách quy định này bằng cách cho công ty con thay vì cho công ty mẹ vay.²³ Nhật Bản, Hàn Quốc, Thái Lan và In-đô-nê-xia đều đã gánh chịu những khó khăn kinh tế nặng nề do hệ quả của tình trạng sở hữu chéo giữa ngân hàng và doanh nghiệp. Vì cho vay theo quan hệ nên ngân hàng không đảm nhiệm tốt chức năng thẩm định và giám sát cẩn trọng các khoản vay của các công ty cổ phần này và hệ quả là nảy sinh rất nhiều khoản nợ xấu. Mỗi quan hệ giữa doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước và một số ngân hàng cổ phần mang lại bài học quý báu. Trong khi các ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước phải tuân theo sự chỉ đạo của chính phủ cho các DNNN vay, thì các ngân hàng cổ phần không nhất thiết phải chịu sức ép đó. Tuy nhiên, các DNNN mua cổ phần ở rất nhiều các ngân hàng cổ phần và do đó các ngân hàng này sẽ mua trái phiếu phát hành bởi chính các DNNN đó hoặc cho các công ty con của các doanh nghiệp này vay tiền. Các khoản vay này vì mục tiêu chính trị nhiều hơn là mang tính chất thương mại. Nếu các công ty này không có khả năng trả nợ thì các ngân hàng cổ phần có liên đới tới các giao dịch này sẽ bị rủi ro phá sản.

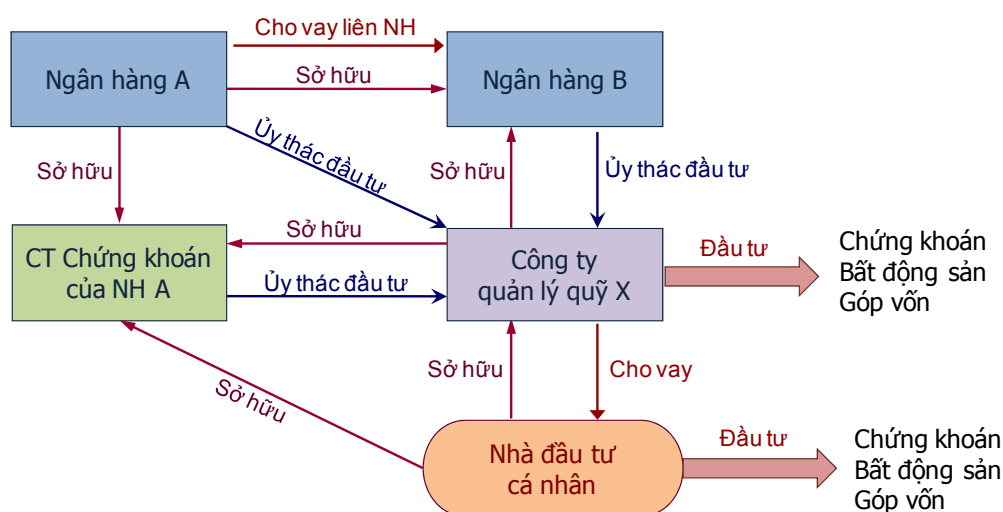
So với tình hình sở hữu liên kết giữa ngân hàng – doanh nghiệp thì tình trạng sở hữu chéo giữa các ngân hàng đặt ra những rủi ro thậm chí còn lớn hơn và mang tính hệ thống đáng lo ngại hơn

²² Công ty Chứng khoán ACB là một công ty con 100% của Ngân hàng Á Châu (ACB). Ngân hàng Quân đội (MB) sở hữu 62% Công ty Chứng khoán Thăng Long. Công ty Tài chính Dầu khí Việt Nam cũng sở hữu 3% của Techcombank, có nghĩa là Petro Việt Nam (PVN) cũng có cổ phần trong ngân hàng.

²³ Trên thực tế, theo thông tin công bố thì Ngân hàng An Bình đã cho vay hoặc đã mua trái phiếu của các công ty con thuộc tập đoàn điện lực Việt Nam (EVN). Công ty viễn thông Viettel cũng là tổ chức vay vốn quan trọng của Ngân hàng Quân đội.

bởi vì vấn đề thanh khoản và khả năng trả nợ của một ngân hàng có thể kéo theo những vấn đề tương tự ở rất nhiều các ngân hàng khác. Nhìn vào Sơ đồ 1, ngoại trừ phần sở hữu của các ngân hàng nước ngoài, sở hữu chéo giữa các ngân hàng trong nước không có bất kỳ một lý do chiến lược rõ ràng nào. Tuy nhiên, nhìn kỹ vào cấu trúc sở hữu và báo cáo tài chính của các ngân hàng thì có thể thấy việc sở hữu chéo là để tạo điều kiện cho vay theo quan hệ cũng như lách các giới hạn cho vay của NHNN. Bởi vì công ty X sở hữu ngân hàng A mà ngân hàng A lại sở hữu ngân hàng B nên công ty X có thể vay được ở ngân hàng B thay vì vay trực tiếp ở ngân hàng A. Một hiện tượng mới nữa trong các năm gần đây là việc sử dụng ủy thác đầu tư của các ngân hàng trong cơ cấu sở hữu chéo. Trên thị trường liên ngân hàng, các ngân hàng lớn là nguồn tài trợ thường xuyên cho các ngân hàng nhỏ hơn, đặc biệt là các ngân hàng nhỏ thuộc sở hữu của chính các ngân hàng lớn này. Các ngân hàng nhỏ hơn sử dụng vốn huy động được cho các công ty ủy thác đầu tư vay như là các quỹ đầu tư, các công ty quản lý quỹ đầu tư và các công ty chứng khoán. Đa số các công ty này lại thuộc sở hữu của các ngân hàng. Phần lớn nguồn vốn này được đưa vào thị trường bất động sản và thị trường chứng khoán, bao gồm cả các loại hình giao dịch phái sinh. Việc sụt giảm giá trên các thị trường này đã và đang tạo nên những khoản đầu tư thua lỗ đáng kể và những khoản nợ xấu có thể là rất lớn nhưng khó định lượng chính xác ở các ngân hàng. Bằng chứng rõ ràng về vấn đề này mới chỉ được thể hiện một cách tập trung trong một vài ngân hàng nhỏ. Tuy nhiên, các hình thái khác nhau của sở hữu ngân hàng lẫn các khoản vay mượn liên ngân hàng cho thấy các ngân hàng lớn cũng có thể phải chịu mất vốn đáng kể nếu các ngân hàng nhỏ không chỉ thiếu thanh khoản mà đồng thời mất khả năng chi trả. Vấn đề này được minh họa trong Sơ đồ 2, trong đó trình bày một tình huống thực tế với tên thực của các tổ chức tài chính được thay đổi.

Sơ đồ 2: Sở hữu chéo, cho vay liên ngân hàng và ủy thác đầu tư



Nguồn: FETP.

Trước đây đã từng có nhiều lập luận ủng hộ cho việc sở hữu chéo dựa trên cơ sở cho rằng để phát triển kinh tế thì vốn là quan trọng và để có vốn dễ dàng thì cần xây dựng một mối quan hệ bền vững giữa doanh nghiệp với ngân hàng; và không có mối quan hệ nào bền vững hơn là quan

hệ sở hữu. Tuy nhiên, kinh nghiệm khủng hoảng tài chính quốc tế và thực tiễn của Việt Nam trong việc đối phó với những bất ổn vĩ mô thời gian gần đây đã cho thấy quan hệ sở hữu chéo là lợi bất cập hại. Chương trình tái cấu trúc lĩnh vực tài chính ở Việt Nam cần phải hướng đến loại trừ một cách tối đa tình trạng sở hữu chéo để hoạt động tín dụng theo quan hệ dưới mọi hình thức phải được loại ra khỏi vòng pháp luật và được giám sát nghiêm ngặt. Nhiều tuyên bố gần đây của các DNNN về việc thoái vốn khỏi ngân hàng là bước đi đúng, nhưng cần phải được thực hiện. Hợp nhất ngân hàng theo quan điểm “gom về cùng một chủ” cũng sẽ giúp giảm tình trạng sở hữu chéo, nhưng nếu chỉ đơn giản là sắp xếp một vài ngân hàng yếu dưới cùng một mái nhà thì cũng không hữu hiệu.²⁴

Ưu tiên chính sách tái cấu trúc ngân hàng trong trung hạn là việc cải tổ toàn diện để thực sự thoát khỏi tình trạng sở hữu chéo. Như đã minh họa, tình trạng sở hữu chéo và cho vay theo quan hệ là có, nhưng xét trên giấy trắng mực đen thì tất cả vẫn tuân thủ đúng quy định của NHNN. Vì vậy, NHNN trước hết cần sửa đổi những định nghĩa và các giới hạn về sở hữu cũng như cấp tín dụng liên quan tới cổ đông lớn, xóa bỏ các lỗ hổng pháp lý để các cá nhân và tổ chức không thể kiểm soát ngân hàng thông qua nhiều bên, nhiều tầng, nhiều lớp như hiện nay. Kế tiếp, những nhóm cổ đông hiện hữu, bao gồm cả tổ chức nhà nước lẫn tư nhân, nếu được coi là nắm giữ cổ phiếu ngân hàng một cách trực tiếp hay gián tiếp vượt mức giới hạn của quy định mới sẽ buộc phải trình kế hoạch thoái vốn chi tiết cho NHNN. Căn cứ vào lộ trình của kế hoạch trình lên, NHNN sẽ giám sát thực hiện với các chế tài cụ thể.

Chúng tôi cho rằng khu vực ngân hàng Việt Nam có thể được tái cơ cấu thành công mà không gây đổ vỡ lớn, nhưng sẽ đòi hỏi các hành động quyết liệt của Chính phủ và một nguồn lực tài chính công đáng kể. Việc cấp bách nhất trước mắt vẫn là đưa khu vực ngân hàng khỏi tình trạng khó khăn hiện nay vì mặc dù tổng giá trị tài sản của các ngân hàng vẫn tăng nhưng các doanh nghiệp hoạt động tốt lại không vay được hoặc vì lãi suất quá cao hoặc hoàn toàn không thể tiếp cận vốn. Điểm mấu chốt ở đây là xử lý nợ xấu. Kinh nghiệm quốc tế trong quá khứ cũng như hiện tại cung cấp rất nhiều ví dụ tốt để giải quyết nợ xấu bao gồm sáp nhập – mua bán, công ty quản lý tài sản, hoán đổi nợ – vốn chủ sở hữu và giải cứu bằng vốn ngân sách. Các biện pháp xử lý đều đã được đưa vào đề án tái cơ cấu hệ thống ngân hàng của Chính phủ. NHNN đã và đang rà soát lại tình hình tài chính của các NHTM để phân loại các ngân hàng yếu kém và ngân hàng khỏe mạnh. Nhưng hơn thế nữa, trong số những ngân hàng yếu kém, NHNN cũng cần phải phân định giữa các ngân hàng tạm thời thiếu hụt thanh khoản khỏi các ngân hàng mất khả năng chi trả, hiện đã bị âm vốn. Việc các ngân hàng mất khả năng chi trả khi bị đặt dưới sự kiểm soát đặc biệt sẽ bị giới hạn về hoạt động, chia cổ tức, chuyển nhượng tài sản, cổ phần là rõ ràng. Nhưng quan trọng hơn là các ngân hàng này phải bị ngăn không cho tiếp tục phình to tài sản và nguồn vốn

²⁴ NHNN có kế hoạch dựa trên sự tự nguyện sáp nhập và mua lại đối với khoảng 8 ngân hàng cổ phần dễ bị tổn thương nhất. Việc sáp nhập đầu tiên đã được hoàn tất vào ngày 2/1/2012 đối với SCB, Tín Nghĩa và Đề Nhất. Một nhóm cổ đông thực ra có sở hữu lớn trong tất cả các ngân hàng này. Họ đồng thời nắm giữ công ty bất động sản hiện đầu tư vào một số dự án lớn và tồn kém như Times Square, Royal Garden và Sai Gon Peninsula. Các dự án này còn quảng cáo mạnh mẽ rằng họ được tài trợ bởi các ngân hàng trên.

của mình. Tiếp tục cung cấp thanh khoản cho các ngân hàng mất khả năng chi trả có nghĩa là đưa thêm nguồn lực cho họ đánh cược.

Do Chính phủ đã đặt ra nguyên tắc không để ngân hàng Việt Nam nào phá sản, việc bổ sung vốn từ nguồn ngân sách để tái cấu trúc những ngân hàng mất khả năng chi trả là cách làm khả thi duy nhất. Chỉ đơn giản yêu cầu các NHTM quốc doanh tiếp nhận các ngân hàng cổ phần như kinh nghiệm vào nửa cuối thập niên 90 sẽ làm yếu đi các ngân hàng quốc doanh một cách đáng kể vì quy mô tài sản của ngay những ngân hàng cổ phần nhỏ nhất cũng đã lớn hơn trước đây rất nhiều. Các ngân hàng cổ phần mạnh hơn trong nước hay ngân hàng nước ngoài cũng sẽ không sẵn sàng mua lại những tổ chức mất khả năng chi trả trừ khi chính phủ đứng ra bảo lãnh bù đắp một phần thiệt hại mất vốn. Rút kinh nghiệm từ trường hợp Vinashin, việc bảo lãnh cũng sẽ phải được đưa ra một cách rất rõ ràng về mặt pháp lý. Trước thực tiễn trong thời gian qua là các cổ đông ngân hàng có thể sử dụng kỹ thuật kế toán và lỗ hổng trong quy định để tăng vốn “ảo”, việc cho phép các ngân hàng mất khả năng chi trả phát hành trái phiếu chuyển đổi hay dài hạn để tăng vốn cấp 2 có thể không phải là giải pháp hữu hiệu, mà lại là cách để các ngân hàng này kéo dài tình trạng hiệu hữu. Nói cách khác, tái cơ cấu ngân hàng mất khả năng chi trả đòi hỏi một giải pháp của nhà nước trước khi có thể sử dụng một giải pháp của khu vực tư nhân.

Sau cùng, khi tiếp vốn mới cho một ngân hàng mất khả năng chi trả, NHNN cần phải được cung cấp một cơ sở pháp lý rõ ràng để tiếp quản ngân hàng trong khi để các cổ đông hiện hữu mất một phần đáng kể hay toàn bộ vốn của mình: hỗ trợ tài chính từ Chính phủ là để bảo đảm giá trị cho người gửi tiền, chứ không phải là để cứu chủ ngân hàng. Và nguồn lực tài chính này cần phải được lấy từ ngân sách nhà nước. Giải pháp dễ dàng thường là dùng tiền cung ứng để trang trải cho chi phí tái cơ cấu. Tuy nhiên, cách làm này sẽ gây lạm phát và tạo ngay áp lực lên tỷ giá hối đoái. Kể từ khi ban hành Nghị quyết 11, Chính phủ đã rất kiên quyết thực hiện chính sách thắt chặt tiền tệ với kết quả hiện nay là lạm phát đã giảm và tỷ giá được ổn định. Dùng tiền cung ứng để giải cứu ngân hàng có thể phá tan những nỗ lực ổn định vĩ mô có hiệu quả nhưng cũng rất đau thương trong vòng bảy tháng qua. Thay vào đó, nguồn lực tài chính phải được đảm bảo từ dự trữ, nguồn thu ngân sách hay thậm chí là bán tài sản trong khu vực nhà nước.

2. Chấm dứt trợ cấp và thu hồi độc quyền của các doanh nghiệp nhà nước, đồng thời buộc các doanh nghiệp này phải hoạt động một cách minh bạch

Các DNNN ở Việt Nam được hưởng ưu đãi về tiếp cận thị trường, đất giá rẻ, tín dụng và nhiều trợ cấp khác. Lập luận biện minh cho những ưu đãi này là khu vực DNNN được Nhà nước sử dụng như một công cụ để điều tiết kinh tế vĩ mô, bình ổn kinh tế và đảm bảo an sinh xã hội. Tuy nhiên, từ góc độ lý thuyết cũng như thực tiễn, những lập luận này là không có cơ sở.

Về mặt lý thuyết, công cụ điều tiết vĩ mô và bình ổn kinh tế trong nền kinh tế thị trường là chính sách tiền tệ, tài khóa và cơ cấu. DNNN là một tác nhân thị trường như muôn vàn các doanh nghiệp khác trong nền kinh tế, chịu tác động chứ không phải là một bộ phận của các chính sách

điều tiết vĩ mô. Tất nhiên sẽ có người lập luận rằng với tư cách là một bộ phận, không những thế là một bộ phận quan trọng của nền kinh tế, các DNNN có vai trò quan trọng trong việc kiềm chế lạm phát. Tuy nhiên, số liệu thực tế lại không cho thấy điều này.²⁵ Không những thế, cái giá phải trả cho việc sử dụng DNNN làm công cụ bình ổn giá là rất lớn. Thứ nhất, DNNN chiếm vị trí độc quyền hoặc gần như độc quyền, không chịu áp lực cạnh tranh và do vậy kém hiệu quả. Thứ hai, giá cả bị bóp méo, khiến việc phân bổ nguồn lực trở nên kém hiệu quả. Không những thế, trong nhiều trường hợp, giá cả sau một thời gian bị “dồn nén” buộc phải bung ra, từ đó tạo ra nhiều cú sốc lớn trong nền kinh tế. Thứ ba, để neo giá nhằm kiềm chế lạm phát, DNNN hoặc yêu cầu Chính phủ phải trợ cấp và gánh những khoản bù lỗ khổng lồ hoặc chuyển gánh nặng sang vai doanh nghiệp khác và người tiêu dùng bằng những đợt tăng giá liên tiếp, như được minh chứng trong ngành điện lực và xăng dầu.

Tương tự như vậy, DNNN cũng không giúp bảo đảm an sinh xã hội như kỳ vọng của Chính phủ. Một mặt, như đã phân tích ở trên, DNNN là một nguyên nhân quan trọng của việc CPI tăng tới 72% trong giai đoạn 2008-2011, ảnh hưởng nghiêm trọng tới đời sống của đại bộ phận người dân, đặc biệt là dân nghèo. Mặt khác, lao động trong khu vực DNNN không những không tăng mà còn giảm, trong khi việc làm mới là điều kiện quan trọng nhất để đảm bảo an sinh xã hội.

Không chỉ không đáp ứng được kỳ vọng của Chính phủ, các DNNN còn gây ra sự chèn lấn đối với các công ty hoạt động hiệu quả và năng động hơn. Tuy nhiên, khi các DNNN tăng quy mô và phạm vi hoạt động thì họ đã thất bại trong việc tạo ra công ăn việc làm, xuất khẩu ròng, nguồn thu thuế hoặc GDP tương xứng với quy mô trợ cấp và đầu tư của chính phủ. Không những thế, trong một số trường hợp – chẳng hạn như sự sụp đổ của Vinashin – kết quả kém cỏi đã buộc ngân sách quốc gia phải chịu một gánh nặng rất lớn.

Chính phủ đã thừa nhận kết quả đáng thất vọng của các DNNN khi lên kế hoạch giảm số lượng DNNN như là một bộ phận của tái cấu trúc kinh tế (nếu các doanh nghiệp được lợi từ các khoản trợ cấp thì họ sẽ mong đợi Chính phủ cam kết tạo ra nhiều hơn nữa các doanh nghiệp thay vì giảm số lượng!). Tuy nhiên, việc tái cấu trúc trên thực tế không liên quan đáng kể tới *số lượng* các DNNN, mà quan trọng hơn là liên quan đến chất lượng quản trị (đối với cả doanh nghiệp nhà nước và tư nhân). Tất cả các doanh nghiệp, bất kể cơ cấu sở hữu, phải được yêu cầu hoạt động minh bạch, có trách nhiệm giải trình, với hội đồng quản trị độc lập và chịu trách nhiệm pháp lý đầy đủ về kết quả hoạt động của mình.

Độc quyền nên được loại bỏ trừ một số trường hợp đặc biệt trong lĩnh vực tiện ích công cộng, ví dụ như khi độc quyền mang tính tự nhiên (cấp thoát nước, truyền tải điện, đường sắt quốc gia).²⁶ Độc quyền, nếu được phép tồn tại, phải được điều tiết bởi các cơ quan độc lập chịu trách nhiệm

²⁵ Xem thảo luận về giá lúa gạo và xăng dầu ở Việt Nam trong loạt Bài thảo luận chính sách của Chương trình Việt Nam và Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright năm 2008-2009.

²⁶ Tuy nhiên, việc sản xuất điện tự nó không phải là độc quyền tự nhiên.

trước công chúng và không có lợi ích chính trị hay kinh tế đối với sự thành công hay thất bại của công ty.

Một trong những trọng tâm của chương trình tái cấu trúc DNNN ở Việt Nam liên quan tới cách thức sử dụng trợ cấp và bảo hộ thương mại. Các DNNN không chỉ được hưởng đặc quyền trong việc tiếp cận tín dụng, đất đai và thị trường. Họ còn được bảo hộ, né tránh cạnh tranh quốc tế nhờ các rào cản được dựng lên đối với các công ty nước ngoài hoạt động trên thị trường nội địa, mà ví dụ điển hình là tất cả các tập đoàn kinh tế nhà nước, bất kể hoạt động trong lĩnh vực khai thác tài nguyên thiên nhiên, giao thông vận tải, phân phối hay sản xuất và kinh doanh nông nghiệp, đều được hưởng độc quyền và bảo hộ trên thị trường nội địa.²⁷

Vấn đề là không nhất thiết nằm ở sự bảo hộ và trợ cấp, mà là việc sử dụng quá mức những công cụ chính sách này, và quan trọng nhất là thất bại trong việc gắn những hỗ trợ này với các tiêu chí hiệu quả được giám sát và rõ ràng. Kết quả là các DNNN vừa được hưởng lợi từ các ưu đãi nhà nước, vừa không góp phần vào việc đạt được các mục tiêu chính sách của Chính phủ. Thay vào đó, họ làm giàu cho bản thân và sử dụng nguồn lực tài chính của mình để ảnh hưởng đến các tổ chức của Chính phủ mà những tổ chức này đáng ra cần phải điều tiết DNNN.

Có những trường hợp trong đó việc trợ cấp và bảo hộ có thể được ủng hộ trên cơ sở kinh tế. Chính phủ có thể quyết định bảo hộ các ngành công nghiệp cần thiết cho an ninh quốc gia, quốc phòng. Chính phủ cũng có thể nắm giữ một số doanh nghiệp thuộc khu vực nhà nước, đặc biệt trong lĩnh vực cung cấp hàng hóa và dịch vụ công thiết yếu. Một lý do cũng có thể được nêu ra để bảo hộ hay trợ cấp cho các DNNN là họ cần thời gian để có được kỹ năng và năng lực công nghệ, hoặc không thể cạnh tranh quốc tế cho đến khi họ đạt được một quy mô tối thiểu. Hình thức “bảo hộ ngành công nghiệp non trẻ” này đã được áp dụng ở các nước phát triển vào thời điểm các nước này bắt đầu công nghiệp hóa.

Tuy nhiên, một bài học quan trọng từ các nước phát triển là trợ cấp và bảo hộ phải được đi kèm với các tiêu chuẩn hiệu quả rõ ràng để đảm bảo rằng việc hỗ trợ này mang lại kết quả đích thực và cải thiện năng lực cạnh tranh chứ không phải là để tìm kiếm đặc lợi và đầu cơ. Ví dụ, Hàn Quốc đã sử dụng các phương thức trợ cấp và bảo hộ để giúp các công ty lớn của tư nhân và nhà nước đạt được lợi thế kinh tế theo quy mô và phát triển năng lực công nghệ. Tuy nhiên, sự hỗ trợ này được gắn chặt với mục tiêu xuất khẩu, và nếu không đạt được mục tiêu này thì kết quả là mất đi sự hỗ trợ của nhà nước.

²⁷ Một ví dụ khác gần đây về sự bảo hộ là quyết định của Chính phủ nhằm ngăn chặn các hãng hàng không nước ngoài sử dụng thương hiệu quốc tế trên các tuyến nội địa tại Việt Nam. Hệ quả của quy định này là Air Asia đã rút khỏi kế hoạch liên doanh với hãng hàng không nội địa VietJet. Không có sự biện minh kinh tế nào cho quy định này. Ý định dễ nhận thấy của nó là để bảo vệ Việt Nam Airlines khỏi sự cạnh tranh trên các tuyến hàng không nội địa có lợi nhất. Sự từ chối cho phép cạnh tranh này thể hiện một sự chuyển giao nguồn lực từ các khách hàng Việt Nam sang một công ty nhà nước độc quyền.

Vấn đề ở Việt Nam là Chính phủ đã cung cấp các khoản trợ cấp rất lớn cho các DNNN và dựng lên các hàng rào bảo hộ cao để giảm sự cạnh tranh, nhưng ngược lại Chính phủ đã không thể buộc các DNNN này đạt được các mục tiêu hiệu quả có thể đo lường được. Chính sách này đôi khi được biện minh bằng những đóng góp về mặt xã hội của các DNNN, ví dụ như cung cấp điện giá rẻ cho công chúng, hoặc các yếu tố đầu vào giá rẻ cho các ngành công nghiệp thuộc sở hữu nhà nước khác. Tuy nhiên, khi không có cố gắng nào được thực hiện để so sánh các chi phí trợ cấp và bảo hộ trước những lợi ích đối với xã hội của những đóng góp này, thì luôn tồn tại nghi vấn rằng đây là sự biện minh có tính chính trị hơn là một lập luận nghiêm túc về ưu đãi của nhà nước dành cho các DNNN.

Thật vậy, có rất nhiều bằng chứng thuyết phục cho thấy rằng các DNNN hoạt động kém hiệu quả. Theo ước tính của Chính phủ, các DNNN kiểm soát 70% tài sản cố định tại Việt Nam và 45% đầu tư mới. Tuy nhiên, các doanh nghiệp này chỉ có trách nhiệm giải quyết khoảng một phần tư công ăn việc làm, và trong thực tế số lượng việc làm trong các DNNN sụt giảm 13% trong giai đoạn 2006 đến 2010. Các DNNN chỉ đóng góp 19% tăng trưởng GDP và chưa tới 12% tăng trưởng giá trị sản xuất công nghiệp. Kim ngạch xuất khẩu của các DNNN rất thấp (chưa đến 20% tổng kim ngạch xuất khẩu ngoài dầu thô). DNNN cũng đã thất bại trong việc phát triển năng lực công nghệ trong các ngành công nghiệp mới. Như đã nói ở trên, Việt Nam vẫn phụ thuộc vào vải nhập khẩu từ Trung Quốc mặc dù thực tế rằng một trong những tập đoàn nhà nước lớn nhất của quốc gia đã được giao nhiệm vụ thiết yếu trong việc phát triển ngành công nghiệp dệt may.

Kinh nghiệm của các nước Đông Á mới công nghiệp hóa đã chỉ ra rằng sự tăng trưởng của xuất khẩu là tiêu chí tốt nhất để đánh giá hiệu quả của các doanh nghiệp trong nước. Có nhiều lý do giải thích cho vấn đề này. Thứ nhất, tiêu chí thành công trên thị trường quốc tế hoàn toàn có tính khách quan. Một doanh nghiệp có thể tăng kim ngạch xuất khẩu đến một mức độ nhất định nhờ các khoản trợ cấp, nhưng nếu doanh nghiệp này không thể sản xuất hàng hóa với tiêu chuẩn chất lượng quốc tế thì nó sẽ không thể tồn tại lâu dài trên thị trường thế giới. Thứ hai, tăng trưởng xuất khẩu là cần thiết cho phát triển kinh tế vì nó giúp giảm nhẹ các áp lực ngoại hối xuất hiện trong quá trình tăng trưởng. Thứ ba, do thị trường toàn cầu lớn hơn so với thị trường trong nước, xuất khẩu có thể đạt được lợi thế kinh tế theo quy mô và theo phạm vi mà đối với các nhà sản xuất nếu chỉ hướng đến thị trường trong nước sẽ không thể đạt được. Cuối cùng, và có lẽ quan trọng nhất, các nhà xuất khẩu sử dụng ảnh hưởng chính trị của mình để giảm tham nhũng và các chi phí không cần thiết khác vì họ phải đối mặt với cạnh tranh về giá hết sức khó khăn tại các thị trường nước ngoài. Các công ty được bảo hộ chỉ dựa vào thị trường trong nước sẽ sẵn lòng chấp nhận các chi phí này miễn là họ được bảo hộ khỏi các đối thủ cạnh tranh nước ngoài.²⁸

²⁸ Xem Vivek Chibber (2006) *Locked in Place: State Building and Late Industrialization in India*, Princeton: Princeton University Press.

Bảng 2: So sánh tỷ trọng sử dụng nguồn lực và đóng góp của ba khu vực kinh tế (%)²⁹

	DNNN		DN dân doanh		FDI	
	2001-05	2006-10	2001-05	2006-10	2001-05	2006-10
Sử dụng nguồn lực						
Vốn đầu tư	56,6	44,7	26,4	27,5	17,0	27,8
Tín dụng	36,6	30,9	-	-	-	-
Đóng góp cho nền kinh tế						
Ngân sách (ngoài dầu thô)	19,6	17,6	6,7	10,3	6,6	10,5
Việc làm	43,5	23,1	40,1	54,8	16,3	22,0
Việc làm mới	-4,1	-13,1	74,1	84,8	30,0	28,3
GDP	30,0	27,8	46,7	46,1	14,6	17,9
Tăng trưởng GDP	32,9	19,0	44,6	54,2	14,5	17,4
GTSXCN	28,9	25,5	28,3	34,3	42,7	40,1
Tăng trưởng GTSXCN	28,5	11,6	34,0	42,9	37,4	45,5

Ghi chú: Số liệu 2010 là ước tính. Số liệu tín dụng và việc làm là cho hai giai đoạn 2001-05 và 2006-09. Theo phân loại của Tổng cục thống kê, *doanh nghiệp nhà nước* bao gồm (i) doanh nghiệp 100% vốn nhà nước (doanh nghiệp được thành lập theo Luật doanh nghiệp nhà nước cũ hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên thành lập theo Luật doanh nghiệp mới); (ii) công ty cổ phần trong đó nhà nước chiếm trên 50% vốn điều lệ. *Doanh nghiệp ngoài nhà nước* hay doanh nghiệp dân doanh (NSEs = non-state enterprises) bao gồm (i) doanh nghiệp tư nhân; (ii) công ty trách nhiệm hữu hạn tư nhân; (iii) công ty cổ phần trong đó nhà nước không có hoặc chiếm dưới 50% vốn điều lệ; (iv) công ty hợp danh; và (v) hợp tác xã. *Doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài* (FDI = foreign direct investment) bao gồm tất cả các doanh nghiệp có sự tham gia của nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài, bất kể tỷ lệ sở hữu của nước ngoài là bao nhiêu.
Nguồn: Tổng cục Thống kê, Bộ Tài chính và Quỹ Tiền tệ Quốc tế.

Các DNNN của Việt Nam ít tham gia sản xuất các hàng hóa chế tạo – chế biến dành cho xuất khẩu. Trên thực tế, Vinashin gần như là tập đoàn kinh tế nhà nước duy nhất được xây dựng với mục tiêu hướng tới xuất khẩu rõ ràng. Tuy nhiên, Vinashin đã sụp đổ vì không thể cạnh tranh quốc tế. Các tập đoàn kinh tế còn lại hoặc được hưởng độc quyền trên thị trường nội địa hoặc trong việc khai thác tài nguyên thiên nhiên. Việt Nam không phải là một quốc gia đủ giàu để có thể dành những ưu đãi xa hoa cho nhóm các công ty đặc biệt được trợ cấp hoặc được bảo hộ quá mức. Chính sách này thể hiện một sự mất mát ròng về thu nhập của người tiêu dùng Việt Nam và chính phủ, và làm cho vấn đề trở nên khó khăn hơn cho các doanh nghiệp ngoài nhà nước trong việc cạnh tranh trên thị trường quốc tế vì chi phí cao của hàng hóa và dịch vụ trong nước. Các hành vi lãng phí của DNNN cũng gây ra lạm phát, làm xói mòn giá trị của đồng nội tệ và gia tăng thâm hụt thương mại.

²⁹ Cần lưu ý rằng tỷ trọng đầu tư và tín dụng theo số liệu chính thức chưa thực sự phản ánh đúng và đủ thực trạng chiếm dụng nguồn lực của khu vực DNNN. Nhiều khoản đầu tư của nhà nước cho các DNNN nằm ngoài ngân sách. Một tỷ lệ đáng kể đầu tư của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước được thực hiện qua các công ty con. Bên cạnh đó nhiều DNNN, đặc biệt trong lĩnh vực vận tải, hàng không, viễn thông, được sử dụng cơ sở hạ tầng từ nguồn đầu tư của nhà nước. Về tín dụng, DNNN nhận được nhiều tín dụng từ Quỹ hỗ trợ phát triển trước đây và Ngân hàng Phát triển Việt Nam hiện nay, nhưng những khoản tín dụng này không nằm trong thống kê chung của hệ thống ngân hàng thương mại. Bên cạnh đó, tín dụng dành cho các công ty con, công ty sân sau, và các doanh nghiệp cổ phần hóa của nhiều tập đoàn và tổng công ty cũng không được thống kê đầy đủ.

Nâng cao hiệu quả DNNN đòi hỏi cả kỷ cương chính trị cũng như kỷ luật thị trường. Về kỷ cương chính trị, Chính phủ cần kiên quyết chấm dứt tình trạng DNNN đầu tư tràn lan, không kiểm soát được ra ngoài lĩnh vực kinh doanh nông cốt. Chính phủ cũng phải yêu cầu minh bạch đầy đủ trong các hình thức kiểm toán độc lập và công bố thường xuyên các kết quả hoạt động của các DNNN trước công chúng. Người dân với tư cách là chủ sở hữu cuối cùng của các DNNN ít nhất cũng phải có quyền được biết hiện trạng thực của các doanh nghiệp này.³⁰ Chính phủ cũng cần tiến hành đánh giá một cách khách quan, toàn diện chương trình thí điểm mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước để từ đó có chính sách tiếp theo cho phù hợp, tránh tình trạng “quá nhiều và quá lớn” nên không thể thất bại như hiện nay.

Cũng liên quan đến khía cạnh kỷ luật thị trường, để buộc các DNNN đạt được năng lực cạnh tranh cao hơn và minh bạch trong quản trị doanh nghiệp trong kinh tế thị trường đòi hỏi Chính phủ phải ban hành và đảm bảo thực hiện một khuôn khổ pháp lý hiệu quả. Khuôn khổ này bao gồm nền tảng pháp luật về cạnh tranh, pháp luật để nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm trong quản trị của các DNNN và luật phá sản để bảo vệ lợi ích của các chủ nợ và các bên liên quan khác khi một công ty bị mất khả năng thanh toán.

Các luật quan trọng này, trong đó có Luật Cạnh tranh 2004 và Luật Phá sản 2004, đã được thông qua vào thời điểm khi Việt Nam đang đàm phán gia nhập WTO. Rõ ràng là những nỗ lực đáng kể đã được thực hiện ở Việt Nam nhằm thông qua một nhóm các luật cơ bản để chuyển đổi DNNN thành các pháp nhân thương mại hoạt động trong môi trường kinh tế thị trường. Tuy nhiên, kể từ khi có hiệu lực, việc thực thi các luật này vẫn còn tồn tại rất nhiều vấn đề. Không được hậu thuẫn chính trị và tư tưởng từ phía Nhà nước và sự thiếu vắng về thể chế đã dẫn đến tình hình là hầu hết các luật được thể hiện trên giấy nhưng không thể áp dụng được một cách đúng đắn trong thực tế.

Ví dụ, do thiếu ý chí chính trị trong việc hạn chế độc quyền nhà nước, Luật Cạnh tranh 2004 đã không phát huy tác dụng trong việc điều chỉnh sự lạm dụng quyền lực thị trường của các DNNN quy mô lớn. Trong 5 năm qua, Cục Quản lý Cạnh tranh thuộc Bộ Công Thương mới chỉ xử lý một trường hợp. Đây là trường hợp Vinapco, một công ty con của Tổng công ty Hàng không Việt Nam, bị tuyên bố lạm dụng độc quyền trong việc cung cấp xăng dầu cho các hãng hàng không dân dụng. Trong khi các chế tài pháp lý được quy định trong luật là rất nghiêm khắc và đối tượng vi phạm có thể bị phạt đến 10% tổng doanh thu, nhưng Cục Quản lý Cạnh tranh cuối cùng chỉ ra lệnh phạt hành chính ở mức tối thiểu khoảng 0,05% doanh thu của Vinapco. Để áp đặt kỷ luật thị trường đối với các DNNN, điều cần thiết phải làm là thực thi Luật Cạnh tranh 2004 bằng cách tăng cường năng lực và tính độc lập của Cục Quản lý Cạnh tranh.

³⁰ Để đảm bảo trách nhiệm giải trình, Chính phủ không nên bắt các DNNN phải gánh thêm các nhiệm vụ an sinh, chính trị và xã hội trừ trường hợp đặc biệt cần thiết. Thay vào đó, Chính phủ nên giao lại các nhiệm vụ này cho các chính sách tài khóa và an sinh xã hội.

Thất bại trong triển khai thực hiện Luật Phá sản 2004 cũng cho thấy rằng nếu không có quyết tâm chính trị nhằm thực thi kỷ luật thị trường đối với các DNNN, thì các chủ nợ và các công ty mất khả năng chi trả vừa đồng thời thoát khỏi các thủ tục phá sản theo quy định của pháp luật, vừa tìm cách bảo vệ quyền lợi của họ thông qua các công cụ hành chính mang tính tình thế. Nhìn lại việc thực thi Luật Phá sản tại Việt Nam trong hai thập kỷ qua, các DNNN mất khả năng chi trả đã được giải quyết thông qua can thiệp hành chính mà không cần tham chiếu đến các thủ tục phá sản theo pháp luật. Nổi lên là các trường hợp đáng chú ý như Công ty Dệt Nam Định, Dệt Long An và Vinashin. Các bộ, ngành và chính quyền địa phương hiểu rằng họ không có lợi ích gì để kỷ luật những doanh nghiệp này trước những yếu kém và sai phạm theo đúng các thủ tục tố tụng công khai tại tòa. Ở góc độ khác, như một hệ quả của tình trạng sở hữu chéo, chủ nợ của các doanh nghiệp mất khả năng chi trả, trong đa số các trường hợp, là các NHTM quốc doanh hay các DNNN khác. Những khoản nợ xấu trong DNNN này vẫn là tài sản trong bảng cân đối kế toán của doanh nghiệp khác; trì hoãn áp dụng luật phá sản tạo cho họ một cơ hội để che dấu các khoản thua lỗ của mình.

Vì vậy, Luật Phá sản cần được sửa đổi để cho phép tất cả các chủ nợ, có hoặc không có tài sản thế chấp trong các doanh nghiệp mất khả năng chi trả, có quyền đưa trường hợp của họ ra tòa, tham gia vào quá trình đàm phán và các chương trình tái cấu trúc các doanh nghiệp mất khả năng chi trả. Đối với vấn đề xây dựng năng lực thể chế, việc thực thi Luật Phá sản đòi hỏi phải tiếp tục cải cách tư pháp, tăng cường sự độc lập và năng lực của hệ thống tòa án. Nếu không có các thẩm phán chuyên nghiệp có năng lực và đáng tin cậy, thì các chương trình tái cấu trúc quy mô lớn đối với những DNNN mất khả năng chi trả sẽ không thể được theo dõi bởi ngành tư pháp dựa trên các thủ tục phá sản.

Các chính sách dỡ bỏ độc quyền nhà nước và áp đặt kỷ luật thị trường đối với DNNN như khuyến cáo của bài thảo luận chính sách này cần được xem xét như là một phần không thể tách rời của một cuộc cải cách rộng hơn về quản trị nhà nước tại Việt Nam.

3. Loại bỏ mâu thuẫn lợi ích trong bộ máy điều tiết kinh tế

Một đặc điểm xác định của nền kinh tế cạnh tranh là bộ máy điều tiết độc lập và minh bạch. Các cơ quan điều tiết sẽ thực hiện một số chức năng quan trọng như giám sát hành vi cấu kết, độc quyền của doanh nghiệp và đảm bảo sân chơi công bằng. Bộ máy này bảo vệ cộng đồng xã hội thông qua việc đảm bảo các doanh nghiệp không thực hiện hành vi ảnh hưởng xấu đến lợi ích chung. Những cơ quan điều tiết này cũng thực thi các chế tài để buộc doanh nghiệp tuân thủ luật pháp quốc gia và các cam kết quốc tế. Để thực thi những trách nhiệm này một cách hiệu quả, các cơ quan điều tiết phải hoàn toàn độc lập về lợi ích với những ngành kinh tế họ giám sát. Lý do thật rõ ràng: khi người điều tiết và người chịu sự điều tiết cùng chung một mái nhà thì khả năng người điều tiết ưu ái cho người chịu sự điều tiết là rất cao, đặc biệt là khi các doanh nghiệp kiểm soát những nguồn lực tài chính và chính trị khổng lồ.

Trong nhiều ngành quan trọng, các cơ quan điều tiết Việt Nam “vừa đá bóng vừa thổi còi.” Họ trực thuộc các bộ chuyên ngành mà các bộ này cũng quản lý các tổ chức kinh tế – và trong nhiều trường hợp điển hình – những người tham gia trong các ngành này lại được giao nhiệm vụ điều tiết. Khả năng người điều tiết chịu áp lực phải dễ dãi với các doanh nghiệp có mối liên hệ với bộ chủ quản tăng lên khi những người điều hành cao cấp của các DNNN được thăng tiến lên vị trí lãnh đạo trong các bộ chuyên ngành. Đây là điều thường thấy ở Việt Nam. Bảng dưới đây cho thấy một số mâu thuẫn lợi ích quan trọng. Chính phủ sẽ gặp khó khăn lớn trong việc áp đặt nguyên tắc cạnh tranh đối với các DNNN nếu không cắt đứt được những mối liên hệ mật thiết giữa doanh nghiệp và cơ quan điều tiết trên danh nghĩa.

Bảng 3: Mâu thuẫn lợi ích trong bộ máy điều tiết kinh tế

Bộ	Chức năng	Đề xuất
Kế hoạch và Đầu tư	Chịu trách nhiệm xác định ưu tiên đầu tư và phân bổ ngân sách đầu tư.	Thành lập viện nghiên cứu và quy hoạch độc lập để đánh giá các dự án đầu tư.
Y tế	Chịu trách nhiệm quản lý ngành dược nhưng cũng là cơ quan chủ quản của nhiều công ty dược và quản lý nhập khẩu dược phẩm và thiết bị y tế quan trọng.	Thành lập một cơ quan điều tiết dược phẩm hoàn toàn độc lập với bộ.
Giao thông - Vận tải	Chịu trách nhiệm phát triển hạ tầng giao thông nhưng cũng là cơ quan chủ quản của các công ty xây dựng giao thông Chịu trách nhiệm quản lý ngành hàng không dân dụng nhưng cũng điều hành hãng hàng không nội địa lớn nhất	Cổ phần hóa hoặc chuyển các công ty giao thông về Bộ Tài chính. Thành lập cơ quan hàng không dân dụng độc lập, niêm yết một phần Vietnam Airlines ở thị trường chứng khoán nước ngoài.
Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn	Chịu trách nhiệm nâng cao đời sống của nông dân nhưng cũng là người tham gia quan trọng trong thị trường gạo, thuốc trừ sâu và phân bón	Cắt đứt mối liên hệ giữa bộ và doanh nghiệp trực thuộc, trong đó có Vinafood.
Công thương	Chịu trách nhiệm tạo sân chơi công bằng cho doanh nghiệp công nghiệp, thương mại nhưng cũng quản lý các công ty có vị trí độc quyền như điện lực và xăng dầu	Loại bỏ vị trí độc quyền của EVN và Petrolimex
Ngân hàng Nhà nước Việt Nam	Chịu trách nhiệm cấp phép rồi điều tiết các tổ chức tín dụng và đại diện chủ sở hữu các ngân hàng sở hữu nhà nước.	Thành lập cơ quan độc lập chịu trách nhiệm cấp phép thành lập ngân hàng

Nguồn: Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright.

4. Áp dụng một quy tắc tài khóa đơn giản và có hiệu lực

Bất ổn vĩ mô làm giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế phần lớn do ảnh hưởng của nó đối với đầu tư. Khi các nước lâm vào chu kỳ trời sập nghiêm trọng thì các nhà đầu tư không thể hình thành kỳ vọng về lợi nhuận tương lai, và do đó sẽ ưu tiên đầu tư ngắn hạn và mang tính đầu cơ hơn so với đầu tư dài hạn vốn có mối liên hệ chặt chẽ với tăng trưởng năng suất.³¹ Chính sách tài khóa chạy theo hay thuận chu kỳ (procyclical) là yếu tố chính gây ra bất ổn vĩ mô ở các nước đang phát triển.³² Các chính phủ chi tiêu quá nhiều khi vốn và nguồn thu từ thuế dồi dào vào lúc bùng nổ kinh tế, và sau đó lại phải cắt giảm khi vốn và các nguồn thu trở nên khan hiếm khi đổ vỡ. Tình trạng này dẫn đến lạm phát trong thời kỳ kinh tế thuận lợi và gây ra suy thoái sâu trong thời kỳ khó khăn.

Chính sách tài khóa của Việt Nam trong suốt thập niên vừa qua có tính thuận chu kỳ một cách đậm nét. Chính phủ liên tục bị thâm hụt ngân sách trầm trọng trong những năm dòng vốn chảy vào đạt đỉnh điểm, như trong năm 2003 và 2007 (xem Hình 3). Điều này đã khiến cho tình trạng lạm phát và thâm hụt thương mại càng tồi tệ hơn. Tình hình đã có thể khả quan hơn nếu chính sách tài khóa nghịch chu kỳ được áp dụng; nghĩa là, chính phủ duy trì một khoản thặng dư nhất định trong những năm dòng vốn ào ạt đổ vào Việt Nam để có thể kích thích kinh tế trong giai đoạn khó khăn.

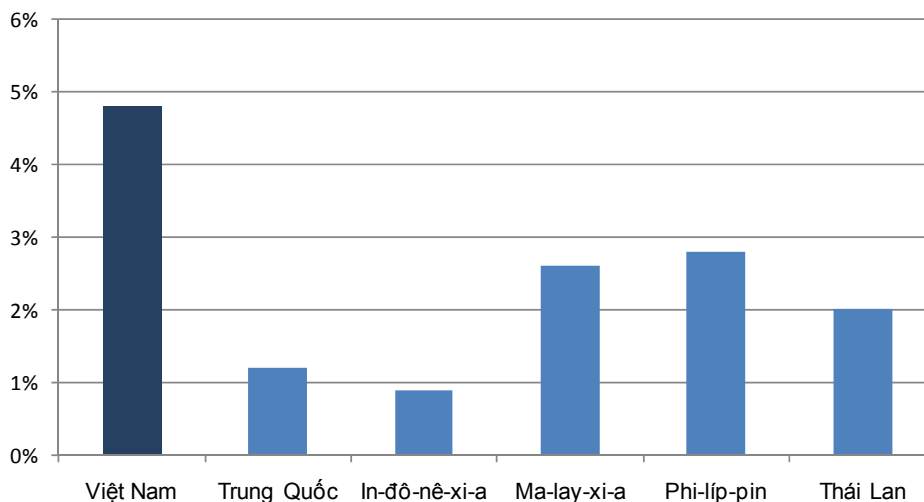
Cũng như các nước khác trong khu vực, Việt Nam đã sử dụng gói kích cầu vào năm 2009 để đối phó với ảnh hưởng của khủng hoảng toàn cầu. Đây là một ví dụ về chính sách tài chính nghịch chu kỳ. Tuy nhiên, không giống các nước khác trong khu vực, thâm hụt ngân sách của Việt Nam đã quá lớn từ trước khủng hoảng toàn cầu, và Việt Nam cũng không dùng gói kích thích một cách kịp thời. Như thể hiện trong Hình 10, thâm hụt ngân sách của Việt Nam trong giai đoạn 2006-2011 lớn hơn rất nhiều so với các nước khác trong khu vực. Điều này giải thích một phần lý do thâm hụt thương mại trầm trọng và khó khăn kiềm chế lạm phát ở Việt Nam.

Chuyển từ chính sách thuận chu kỳ sang nghịch chu kỳ là rất khó khăn do trong thời kỳ bùng nổ về kinh tế, lượng tiền sẵn có dồi dào để đầu tư vào các dự án mới. Để duy trì một lượng thặng dư nhỏ trong thời kỳ này đòi hỏi khả năng tự kiểm soát cao mà hầu hết các chính phủ đều không có. Lãnh đạo chính phủ thường khó có thể nói với lao động trong khu vực nhà nước rằng hiện không có đủ tiền để tăng lương khi nền kinh tế đang tăng trưởng nhanh. Trong giai đoạn phát triển nóng, chính quyền địa phương và DNNN luôn dễ dàng vận động trung ương gia tăng đầu tư cơ sở hạ tầng. Khi mọi thứ đều diễn ra tốt đẹp thì trung ương cũng thấy khó có thể hạn chế đầu tư công.

³¹ Xem Luis Servén, “Bất trắc kinh tế vĩ mô và đầu tư tư nhân ở các nước đang phát triển: một điều tra thực nghiệm”, Bài nghiên cứu chính sách của NHTG số 2035, tháng 9/1998.

³² Graciela L. Kaminsky, Carmen M. Reinhart, Carlos A. Végh, “Khi trời mưa thì nước đổ: dòng vốn theo chu kỳ và chính sách kinh tế vĩ mô”, trong sách *Kinh tế vĩ mô NBER thường niên 2004* do Mark Gertler & Kenneth Rogoff hiệu đính, Cambridge, NXB MIT, 11-53, 2005.

Figure 10. Thâm hụt ngân sách so với GDP tính bình quân 2007-2011



Nguồn: Thống kê Tài chính Quốc tế (IFS) của IMF.

Một cách để áp dụng kỷ luật đối với hệ thống tài chính là áp đặt một quy tắc đơn giản đối với chính sách tài khóa. Quy tắc ngân sách có thể nhắm vào giới hạn chi tiêu, duy trì cân bằng ngân sách và giữ nợ công ở mức nhất định, hay một quy tắc kết hợp cả ba. Một quy tắc có hiệu lực, tức là được luật hóa và buộc chính phủ phải tuân thủ và việc tuân thủ này được kiểm chứng độc lập, sẽ giúp chính sách tài khóa khỏi chịu áp lực chính trị và đặt ra giới hạn về quy mô vay nợ của chính phủ. Theo IMF, chỉ có 7 quốc gia áp dụng các quy tắc tài khóa quốc gia. Tuy nhiên đến năm 2009, con số này đã lên tới 80 quốc gia, 53 trong số đó là các nước có thể nhập trung bình và thấp.³³ Tính phổ biến gia tăng của việc áp dụng quy tắc tài khóa phản ánh quan điểm chung cho rằng quy tắc được luật hóa giúp cải thiện chính sách tài khóa cho dù được đặt trong bối cảnh của các điều kiện kinh tế khác nhau.

Chỉ trích chính đối với quy tắc tài khóa là nó không cho phép chính phủ có thể linh hoạt điều chỉnh chính sách trong giai đoạn kinh tế khó khăn. Các nước xuất khẩu dầu lửa và nông sản thường bị giảm nguồn thu ngân sách khi giá giảm, từ đó đòi hỏi chính sách tài khóa phải được mở rộng để ngăn chặn nguy cơ suy thoái. Cách tốt nhất để xử lý vấn đề này là áp dụng quy tắc tài khóa mang tính cơ cấu, trong đó có tính tới mức độ cách biệt giữa GDP tiềm năng và GDP thực tế. Khi tốc độ tăng trưởng kinh tế ở mức thấp hơn xu thế tiềm năng thì chính phủ được phép tăng thâm hụt ngân sách tỷ lệ thuận với mức cách biệt GDP. Ngược lại, khi tăng trưởng nằm trên mức xu thế tiềm năng thì chính phủ phải duy trì một mức thặng dư ngân sách. Mục tiêu là duy trì một ngân sách cân đối (hoặc thặng dư hay thâm hụt ở mức nhỏ) trong suốt một chu kỳ kinh tế.

Ví dụ, Chi-lê đã áp dụng một quy tắc trong đó bắt buộc chính phủ phải duy trì một mức thặng dư ngân sách mang tính cơ cấu tương đương với 1% GDP mỗi năm.³⁴ Thặng dư cơ cấu là thặng dư

³³ Xem Quỹ Tiền tệ Quốc tế, “Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances,” Washington, D.C., 11/11/2009.

³⁴ Mức thặng dư cơ cấu bắt buộc sau đó được giảm xuống 0%.

mà chính phủ phải duy trì trong một năm với tốc độ tăng trưởng bình thường trong điều kiện giá đồng (mặt hàng nguyên liệu xuất khẩu lớn nhất ở Chi-lê) được giữ ở mức xu thế dài hạn. Nói cách khác, chính phủ có thể có thâm hụt ngân sách khi tăng trưởng kinh tế và giá đồng ở dưới mức xu thế dài hạn. Một nhóm các nhà kinh tế độc lập đã được giao nhiệm vụ tính toán thặng dư cơ cấu hoặc thâm hụt mỗi năm. Các chính trị gia không được phép ước tính thặng dư cơ cấu, vì chắc chắn họ sẽ kết luận là thặng dư này quá lớn và chính phủ còn rất nhiều tiền để chi tiêu.

Chính sách của Chi-lê đã chứng tỏ có hiệu quả. Chính phủ trả bớt được nợ, xếp hạng tín dụng quốc gia được cải thiện và tăng trưởng không còn thất thường như trước.³⁵ Mặc dù quy định này ban đầu chỉ là định hướng để chính phủ tự nguyện áp dụng, sau đó nó đã được đưa thành luật vào năm 2006.

In-đô-nê-xi-a cũng áp dụng một quy tắc tài khóa đơn giản vào năm 2003 để cấm chính phủ tạo thâm hụt ngân sách trên mức 3% GDP, và đặt trần nợ công ở tỷ lệ 60% GDP. Vì các chính quyền địa phương phải cân đối ngân sách của mình, quy tắc tài khóa này bao trùm toàn bộ vay nợ khu vực công, chứ không chỉ chính phủ trung ương. Từ khi luật này được ban hành, chính phủ đã giảm dần tỷ lệ nợ công xuống còn 35% GDP.

Việt Nam cần một quy định về chính sách tài khóa mạnh mẽ để giảm tính thuận chu kỳ, thoát khỏi mô thức tăng trưởng trời sập thất thường, giảm gánh nặng nợ công và cải thiện xếp hạng tín dụng quốc gia. Bước đi đầu tiên có thể là quy tắc cân bằng ngân sách về mặt cơ cấu, với điều kiện thành lập một ban (không mang tính chính trị) chịu trách nhiệm tính toán quy mô cách biệt giữa GDP tiềm năng, từ đó đặt ra mức thặng dư hay thâm hụt ngân sách thích hợp, khi tăng trưởng thực tế lệch khỏi xu thế.

Một trong những trở ngại trong việc áp dụng một quy tắc tài khóa có kỷ luật ở Việt Nam là không ai biết chính xác mức thâm hụt ngân sách thực tế bằng bao nhiêu. Việt Nam tiếp tục sử dụng các hạng mục thu và chi ngân sách không thể chuẩn, và không tính ngân sách địa phương và rất nhiều các khoản chi tiêu ngoài ngân sách. Thậm chí, những thông tin cũng không được chia sẻ với người dân và doanh nghiệp nộp thuế. Chính sách tài khóa của Việt Nam là kém minh bạch nhất trong số các nền kinh tế mới nổi ở Đông Nam Á, và kém hơn hầu hết các nước khác trên thế giới. Việt Nam xếp thứ 14 từ dưới lên trong số 104 quốc gia về Chỉ số Ngân sách Mở (Open Budget Index) do International Budget Partnership, một tổ chức nghiên cứu quốc tế, thiết lập.³⁶ Người dân Việt Nam rõ ràng có quyền được biết chính phủ sử dụng tiền huy động từ thuế trong nước nhằm phục vụ lợi ích của tất cả người dân Việt Nam như thế nào.

³⁵ Jeffrey Frankel, “Một giải pháp cho tính theo chu kỳ tài khóa: các định chế ngân sách cơ cấu do Chi-lê khởi xướng”, Bài viết của Ngân hàng Thương mại Chi-lê số 602, tháng 1 năm 2011, <http://www.hks.harvard.edu/fs/jfrankel/ChileCB-WP-Frankel2011-01-07DTBC.pdf>.

³⁶ Xem <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>.

5. Tái cơ cấu đầu tư công thông qua phối hợp thể chế, giám sát độc lập và cạnh tranh quốc tế trong đầu thầu

Trong 15 năm qua, nền kinh tế Việt Nam đã duy trì mức đầu tư rất cao, đặc biệt là đầu tư cho cơ sở hạ tầng. Chi tiêu đầu tư cho điện, cấp nước, xử lý chất thải, giao thông và viễn thông ở Việt Nam đã tăng liên tục từ 9,4% GDP trong giai đoạn 1996-2000 lên 10,1% giai đoạn 2001-2005 và 11,9% 2006-2010. Các quốc gia thành công đều phải xây dựng được cơ sở hạ tầng thiết yếu để duy trì tăng trưởng. Tuy nhiên, mức đầu tư tương ứng trong quá khứ và hiện nay của Việt Nam là cao hơn hẳn mức phổ biến của quốc tế. Đài Loan và Hàn Quốc đầu tư khoảng 9% GDP vào cơ sở hạ tầng từ 1960 đến 1990.³⁷ Trung Quốc bình quân đầu tư 8,7% GDP vào cơ sở hạ tầng trong giai đoạn 2003 đến 2008.³⁸

Dù với mức đầu tư rất cao như vậy, cơ sở hạ tầng của Việt Nam vẫn là một nút thắt cản trở phát triển kinh tế - xã hội. Các xếp hạng quốc tế như chỉ số hiệu quả cơ sở hạ tầng của Ngân hàng Thế giới hay Báo cáo Cạnh tranh Toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới đều cho thấy Việt Nam hiện đứng khá xa so với các nền kinh tế mới nổi ở châu Á trong phát triển cơ sở hạ tầng. Có thể đúng là do Việt Nam bắt đầu với cơ sở hạ tầng kém hơn nên phải đầu tư nhiều hơn để bắt kịp. Nhưng với sự chênh nhau giữa mức chi tiêu và kết quả đạt được đã cho thấy có những vấn đề lớn về hiệu quả đầu tư.

Cần phải nhận thấy rằng khi tiền vẫn còn dễ dàng được chi ra để duy trì tỷ lệ đầu tư cao, thì các cơ quan nhà nước và doanh nghiệp sẽ tiếp tục nghĩ ra các dự án để được đưa vào qui hoạch tổng thể cho dù không cần thiết, tìm cách để dự án được phê duyệt, rồi triển khai cho dù chưa đủ nguồn vốn, và tăng qui mô cùng chi phí dự án trong quá trình thực hiện. Bốn năm bất ổn kinh tế vĩ mô vừa qua đã cho thấy rõ các chính sách ngân sách và tiền tệ mở rộng để hỗ trợ cho mức đầu tư cao là không thể duy trì được nữa. Do đó, hành động đầu tiên để tái cơ cấu đầu tư sẽ là thắt chặt đáng kể ngân sách đầu tư. Chính phủ đã quyết định giảm tổng đầu tư từ hơn 40% GDP trước đây xuống còn 34% năm 2012. Nếu vậy, đầu tư cơ sở hạ tầng sẽ cần được giảm xuống còn 8-9% GDP, mức tương đồng với những kinh nghiệm quốc tế thành công đã được đề cập ở trên. Đặt mức giới hạn đối với chi tiêu cơ sở hạ tầng là bước đi cần thiết đầu tiên để áp đặt kỷ luật đối với quy trình đầu tư công. Tuy nhiên, chỉ thế thôi thì chưa đủ vì không có gì đảm bảo nguồn lực khan hiếm sẽ được tái phân bổ cho những dự án có mức độ ưu tiên cao nhất. Mức đầu tư thấp hơn có thể gây tác động xấu là loại bỏ các dự án tốt, trong khi các dự án không hiệu quả vẫn có được hậu thuẫn chính trị.

³⁷ Ngân hàng Thế giới, Chiến lược cơ sở hạ tầng ở Đông Á: Câu chuyện chưa kể, 1997 và Danny Leipziger, “Những bài học từ Đông Á”, NXB Đại học Michigan, 1994.

³⁸ Chỉ trong năm 2009, được thúc đẩy bởi gói kích cầu khổng lồ, tỷ lệ đầu tư cơ sở hạ tầng trên GDP của Trung Quốc đã nhảy vọt lên 11,3% (Niên giám Thống kê Trung Quốc 2010).

Hộp 1: So sánh giữa các dự án giao thông

Đường cao tốc Bắc - Nam so với Đường Hồ Chí Minh

- Nền kinh tế đang tăng trưởng nhanh của Việt Nam đòi hỏi mạng lưới đường cao tốc hiện đại để phục vụ giao thông không gián đoạn với tốc độ cao và an toàn. Địa lý của Việt Nam thuận lợi cho việc xây dựng một hành lang đường bộ cao tốc Bắc Nam duy nhất, kết nối với hầu hết các trung tâm kinh tế lớn và quan trọng của đất nước với suất sinh lợi kinh tế bình quân đã được thẩm định lên tới 20%. Cho đến nay, chỉ có đoạn cao tốc TPHCM-Trung Lương là được hoàn tất và có thêm ba đoạn đang được xây dựng. Những dự án khác hiện tạm ngưng vì thiếu vốn.
- Dự án đường Hồ Chí Minh bắt đầu năm 2000 để ưu tiên hình thành hành lang giao thông phía tây trước dự án cao tốc phía đông. Do kết nối chủ yếu những vùng nghèo và vùng sâu với nhau thay vì vùng nghèo với vùng giàu hơn, Đường HCM có lưu lượng giao thông rất thấp và chi phí bảo dưỡng cao. Nếu nguồn vốn cho Đường HCM được dùng để đầu tư sớm đường cao tốc thì nhiều cung đường quan trọng đã có thể được đưa vào sử dụng. Đến nay, hầu hết các đoạn của hệ thống cao tốc phải đối mặt với sự gia tăng chóng mặt về chi phí đền bù và xây dựng.

Cảng cửa ngõ quốc tế so với cảng trung chuyển và cảng biển địa phương

- Hải Phòng ở phía bắc và Bà Rịa – Vũng Tàu (BRVT) ở phía nam là hai khu cảng cửa ngõ quốc tế của Việt Nam. Do tính khả thi tài chính cao, khu Cảng phức hợp Cái Mép – Thị Vải ở BRVT đã thu hút được 1,2 tỷ USD đầu tư của doanh nghiệp trong và ngoài nước và bốn cảng container tầm cỡ thế giới đã được đưa vào hoạt động. Tuy nhiên, do thiếu ngân sách và phối hợp kém nên việc phát triển cơ sở hạ tầng kết nối và hỗ trợ khu cảng đã bị trì hoãn. Cảng container Lạch Huyện quan trọng ở Hải Phòng cũng chỉ mới đảm bảo được vốn ODA của Nhật Bản vào cuối 2011.
- Việc xây dựng Cảng trung chuyển Vân Phong bắt đầu năm 2009 mặc dù không có mấy triển vọng về khối lượng container trung chuyển qua đây, đặc biệt trong bối cảnh kinh tế toàn cầu hiện nay. Tất cả các tỉnh ven biển đều lên kế hoạch hoặc đã khởi công xây dựng cảng biển lớn. Nhưng ngoài Hà Nội và TPHCM ra, thì chỉ có Quảng Ninh, Đà Nẵng và Quy Nhơn là hiện có một số lượng hàng container, tổng cộng chiếm khoảng 5,7% tổng khối lượng trong năm 2010. Các cảng ở những tỉnh còn lại chỉ chiếm 1,2% tổng khối lượng container cả nước.

Sân bay khu vực so với sân bay địa phương

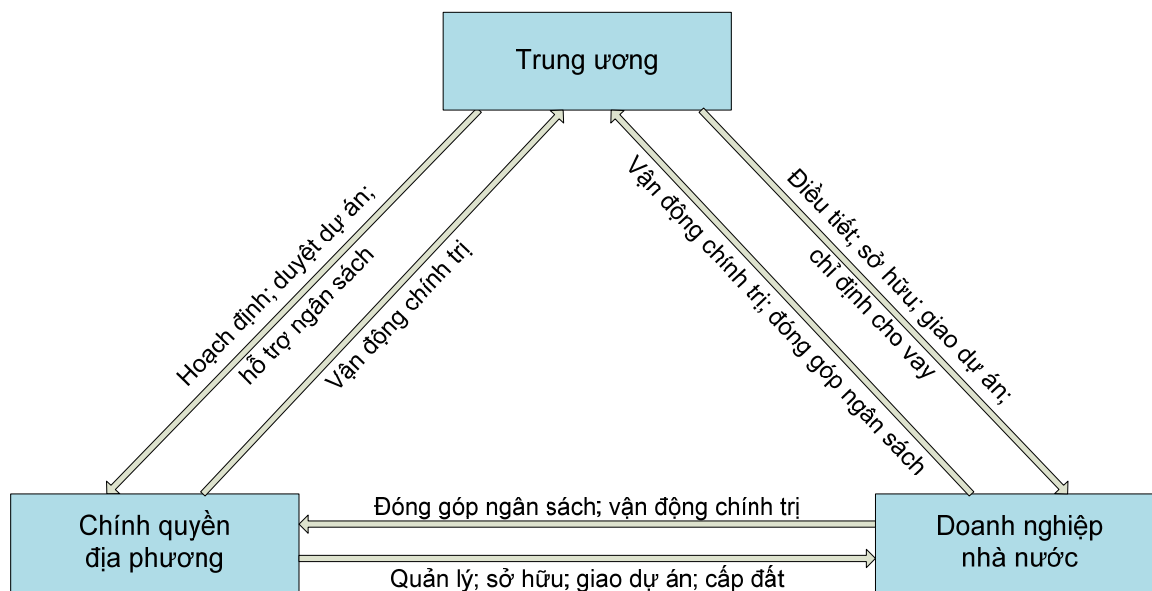
- Ngày càng có nhiều người dân Việt Nam sử dụng phương tiện hàng không khi mức sống gia tăng và các hãng hàng không giá rẻ xuất hiện. Hành khách hàng không nội địa ở Việt Nam đã tăng bình quân 20,8%/năm giai đoạn 2005-2009 (trong khi hành khách các tuyến quốc tế chỉ tăng 2,6%/năm do khủng hoảng tài chính toàn cầu). Việc nâng cấp một số sân bay quân sự có đường băng tốt và xây dựng nhà ga quy mô vừa sẽ không tốn kém bao nhiêu. Chính phủ nên tập trung phát triển những sân bay nội địa quan trọng phục vụ cho toàn bộ một khu vực, thay vì chỉ cho một địa phương. Chọn lựa này là khả thi khi mạng lưới đường bộ cao tốc đang xây dựng sẽ cho phép mỗi sân bay có được phạm vi thị trường phục vụ trong bán kính 200 km.
- Khối lượng hành khách đi máy bay ở Hải Phòng, Vinh, Đà Nẵng, Cam Ranh và Phú Quốc đang tăng mạnh. Nhưng nhiều sân bay địa phương còn lại đang chịu lỗ nặng về tài chính. Tuy nhiên, các sân bay nằm gần nhau vẫn tiếp tục được đề xuất đầu tư. Sân bay Thanh Hóa, vốn không được đưa vào Quy hoạch tổng thể hàng không 2007, đã được thêm vào năm 2010. Sân bay này chỉ cách sân bay Vinh 142km. Sân bay Chu Lai, được qui hoạch là sân bay quốc tế chỉ cách Đà Nẵng 125km. Khi những dự án này hoàn tất, chỉ riêng khu vực miền Trung sẽ có bốn sân bay quốc tế. Sân bay An Giang, cũng không nằm trong qui hoạch tổng thể ban đầu, đã được duyệt năm 2010, chỉ cách hai sân bay Cần Thơ và Rạch Giá khoảng 60km.

(i) Củng cố các thể chế để khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải và không đồng bộ

Lý do quan trọng nhất khiến đầu tư không hiệu quả là vấn đề phân tán và dàn trải trong quy trình hoạch định phát triển cơ sở hạ tầng. Mô thức phổ biến là một khi nhà nước đưa ra một chương trình đầu tư như khu kinh tế mở, cảng biển, sân bay hay đại học, thì các doanh nghiệp và chính quyền địa phương tất cả đều cố gắng đưa những dự án này vào qui hoạch tổng thể. Không lâu sau, các dự án tương tự nhau được duyệt và triển khai đồng thời trên khắp đất nước. Hệ quả là rất nhiều tiền được chi ra nhưng không có nhiều cơ sở tốt được xây dựng và đưa vào sử dụng. Hộp dữ kiện ở trên cho thấy một số ví dụ về vấn đề này ở nhiều lĩnh vực cơ sở hạ tầng giao thông.

Sơ đồ 3 cho thấy sự phân tán thể chế sẽ dẫn đến đầu tư công dàn trải và phi hiệu quả. Ở khía cạnh thứ nhất, chính quyền trung ương phải thuận theo đề xuất dự án của các tỉnh và cấp ngân sách cho triển khai dự án vì cấp lãnh đạo cao nhất phải dựa nhiều vào sự ủng hộ chính trị của các tỉnh. Ở khía cạnh thứ hai, các doanh nghiệp nhà nước thường là nhà đầu tư hay nhà thầu các dự án hạ tầng. Các doanh nghiệp này được làm chủ đầu tư hay trúng thầu thi công không dựa trên cơ sở cạnh tranh thực sự, và nhận được vốn vay ngân hàng theo chỉ định của chính phủ. Ở khía cạnh thứ ba, các DNNN cần chính quyền địa phương hỗ trợ để được cấp đất và tiếp cận những tài nguyên dựa vào đất khác. Đến lượt chính quyền địa phương cũng muốn các dự án được triển khai trên địa bàn của mình, ít nhất cũng là để gia tăng nguồn thu thuế giá trị gia tăng do các khoản đầu tư của DNNN mang lại. Do đó, trong nhiều trường hợp DNNN và các tỉnh thường kết hợp với nhau để tạo ra lực bầy chính trị tối đa nhằm đảm bảo có được các dự án và cơ chế ưu đãi khác từ chính quyền trung ương.

Sơ đồ 3: Tam giác mối quan hệ trong việc xin dự án đầu tư công



Nguồn: Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright.

Trong mỗi quan hệ tam giác ở trên còn thiếu những cơ chế và thể chế quan trọng như áp lực cạnh tranh thị trường, cơ quan giám sát và điều tiết độc lập và trách nhiệm giải trình đối với người sử dụng cuối cùng và đối tượng hưởng lợi của các dự án CSHT. Không quốc gia nào có thể loại bỏ hoàn toàn ảnh hưởng chính trị ra khỏi đầu tư công. Nhưng hiệu quả của đầu tư công chắc chắn sẽ được cải thiện nếu có thể trao quyền cho một cơ quan giám sát độc lập ở cấp trung ương, buộc các chính quyền địa phương phải có trách nhiệm giải trình, thiết lập một cơ chế vùng để hoạch định đầu tư kết hợp chia sẻ nguồn thu thuế, và áp đặt kỷ cương thị trường lên nhà đầu tư.

(ii) Quản lý và kiểm soát chi phí đầu tư

Trong số những dự án đầu tư công khả thi nhất về mặt kinh tế và xã hội đang được thực hiện, nguyên nhân quan trọng nhất làm tăng mức độ đầu tư với hiệu quả thấp chính là chi phí đầu tư bị đội lên nhiều lần từ khâu hoạch định, thẩm định, duyệt, chuẩn bị đến thực hiện đầu tư. Năm 2007, các nhà tư vấn quốc tế ước tính rằng chi phí thông thường để xây dựng đường cao tốc bốn làn xe ở Việt Nam, xét cả đến chi phí xây cầu, địa hình, điều kiện đất yếu và chi phí đền bù, là 4,1 – 4,8 triệu USD một km.³⁹ Ước tính này phù hợp với kinh nghiệm quốc tế. Chi phí xây dựng đường cao tốc bình quân ở 25 bang Hoa Kỳ là 1,45 triệu USD một làn xe/km năm 2002 (hay 5,8 triệu USD cho một km bốn làn xe).⁴⁰ Các đường cao tốc ở Trung Quốc hoàn thành năm 2003-2006 có chi phí trung bình là 3,7 triệu USD một km bốn làn xe.⁴¹ Đường cao tốc xuyên Java của Indonesia cũng được lên kế hoạch năm 2007 với tổng chi phí là 5,5 triệu USD cho 1000 km.⁴² Khi các dự án đường cao tốc được đưa vào danh mục các dự án giao thông quan trọng của chính phủ, thì chi phí bình quân được điều chỉnh lên 7,6 triệu USD/km.⁴³ Đường cao tốc TP.HCM-Trung Lương được hoàn thành năm 2010 với chi phí 9,9 triệu USD/km. Đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình sẽ tốn ít nhất 9,8 triệu USD/km khi hoàn thành vào năm 2012. Sử dụng chi phí quốc tế làm chuẩn và điều chỉnh cho lạm phát giai đoạn 2002-2010, thì chi phí bình quân xây đường cao tốc bốn làn xe, không tính đền bù, giải tỏa và cầu là 6-8 triệu USD/km – 4 làn xe.

Nền đất yếu và đền bù đất thường được đề cập như những yếu tố góp phần đẩy cao chi phí đầu tư của các dự án giao thông ở Việt Nam. Dự án TP.HCM – Long Thành – Dầu Giây được thẩm định ở mức 18,3 triệu USD/km. Sau khi trừ chi phí cầu và tiếp nhận đất (286 triệu USD), chi phí đơn vị vẫn là 13,5 triệu USD/km. Dự án Bến Lức – Long Thành là tốn kém nhất, đến 28,2 triệu USD/km. Không tính chi phí 1,1 tỷ USD để xây ba cây cầu và bồi thường đất, thì chi phí đơn vị của dự án này vẫn là 16,8 triệu USD/km.

³⁹ Dự án hỗ trợ kỹ thuật của ADB để chuẩn bị cho Quy hoạch Phát triển đường cao tốc của Việt Nam.

⁴⁰ Khảo sát so sánh chi phí xây dựng xa lộ của Sở Giao thông Bang Washington, tháng 4/2002.

⁴¹ Ước tính được thực hiện dựa trên báo cáo hoàn công đường cao tốc Jiangxi, Chongqing, Chengdu-Nanchong, Changchun-Harbin, và Shanxi.

⁴² Jamie S. Davidson, “Thúc đẩy tăng trưởng: cải cách luật định và đường cao tốc ở Indonesia”, *Regulation and Governance*, tập 4, số 4, trang 465–484, tháng 12/2010.

⁴³ Quyết định 412/QĐ-Ttg, 11/4/2007 phê duyệt danh mục đầu tư một số dự án kết cấu hạ tầng giao thông quan trọng, thiết yếu giai đoạn đến năm 2020.

Chính phủ lên kế hoạch huy động vốn của khu vực tư nhân để tài trợ một phần đáng kể cho mạng lưới đường cao tốc nói riêng và cơ sở hạ tầng nói chung. Nhưng cơ cấu chi phí cao sẽ làm triệt tiêu mục đích này vì tất cả dự án sẽ có suất sinh lợi tài chính rất thấp. Kết quả là việc triển khai bất kỳ chương trình hợp tác công tư (PPP) nào cũng sẽ phải có những hỗ trợ ngân sách lớn từ chính phủ hay vốn vay ODA hoặc cả hai. Dự án TP.HCM – Long Thành – Dầu Giây sẽ có lưu lượng giao thông cao nhất trong tất cả đường cao tốc ở Việt Nam vì khi hoàn thành, con đường này sẽ là cửa ngõ của TPHCM đi lên phía bắc và phía đông, kết nối thành phố với các khu công nghiệp ở Đồng Nai, sân bay mới Long Thành và cảng biển nước sâu BR-VT. Dựa vào nguồn thu phí cao tiềm năng này, dự án lẽ ra phải là ứng viên sáng giá nhất cho sự tham gia của khu vực tư nhân.⁴⁴ Nhưng do chi phí hiện nay của dự án là cao hơn gấp đôi ước tính ban đầu, nên 99,5% chi phí đầu tư đã được tài trợ từ vốn ODA của ADB và JICA.

Bảng 4. Chi phí đầu tư đường cao tốc

Dự án/địa điểm	Khoảng cách (km)	Tổng chi phí (triệu USD)	Năm xây dựng	Suất đầu tư (triệu US\$/km 4 làn xe)
Đường cao tốc của Việt Nam				
Pháp Vân – Cầu Giẽ ^(*)	32,3	53	1998-2002	1,86
Cầu Giẽ - Ninh Bình	56,0	548	2006-2012	9,78
TP.HCM - Trung Lương	61,9	613	2004-2010	9,90
Đà Nẵng – Quảng Ngãi	131,5	1.404	2012-2016	10,67
TP.HCM - Long Thành – Dầu Giây	51,0	932	2009-2013	18,28
Trung Lương – Mỹ Thuận	54,0	1.000	2009-	18,52
Bến Lức - Long Thành	57,1	1.608	2012-2015	28,16
So sánh quốc tế				
Trung Quốc				
Jiangxi	134,0	320	1996-2004	2,39
Liaoning	109,0	288	1996-1998	2,64
Shenyang-Jinzhou (6 làn xe)	192,0	729	1996-2001	2,53
Shanxi	176,0	618	1999-2006	3,51
Chengdu-Nanchong	208,0	772	1998-2004	3,71
Changchun-Harbin	101,9	404	1998-2003	3,96
Chongqing (4 & 6 làn xe)	89,0	461	1996-2004	4,37
Hoa Kỳ (bình quân 25 bang)			2002 ^(**)	5,80

^(*) Đường Pháp Vân Cầu Giẽ chưa đạt chuẩn đường cao tốc.

^(**) Chỉ số giá USD ở Hoa Kỳ tăng 1,21 lần từ 2003 đến 2010. Vậy quy về giá 2010, thì chi phí đầu tư đường cao tốc bình quân ở Hoa Kỳ được điều chỉnh thành 7,0 triệu USD/km. (Cần lưu ý rằng đây là chỉ số giá chung; chỉ số giá xây dựng thường cao hơn chỉ số giá chung).

Nguồn: Báo cáo hoàn thành dự án và thẩm định cho các dự án của Việt Nam và Trung Quốc, và Sở Giao thông bang Washington cho các dự án Hoa Kỳ.

Có thể nói sự thiếu giám sát đã dẫn đến vấn đề chi phí cao này ngay từ khâu hình thành dự án. Những đặc quyền đặc lợi vốn hình thành nên tam giác quan hệ như mô tả ở trên dẫn tới thực trạng không ai quan tâm đến việc tìm ra chi phí thật sự của một khoản đầu tư và không buộc các

⁴⁴ Lưu lượng xe TP.HCM – Long Thành được ước tính là 51.000 đơn vị xe con quy đổi một ngày, gấp ba lần dự báo cho đoạn Đà Nẵng – Quảng Ngãi (Tài liệu thẩm định dự án của ADB và WB).

bên tham gia đầu tư phải chịu trách nhiệm giải trình. Hơn nữa, luôn có tâm lý không thật sự chấp nhận cạnh tranh trong đấu thầu. Cả cơ quan điều tiết lẫn nhà đầu tư thường đề cập đến nhu cầu đẩy nhanh qui trình, đặc biệt với các dự án qui mô lớn, để tránh phải đấu thầu cạnh tranh. Khi phải triển khai đấu thầu thì một hiện tượng phổ biến là một nhà thầu đưa tiền cho các nhà thầu khác để vẫn đấu thầu nhưng đấu giá cao và chịu thua. Nhiều doanh nghiệp được phỏng vấn còn nói rằng có được thu nhập chính chỉ từ việc tham gia đấu thầu dự án và nhận phong bì. Qui tắc và luật đấu thầu dựa trên những thông lệ tốt nhất của quốc tế đã có và được ban hành. Vấn đề là quyết tâm chính trị để chống tham nhũng và thiết lập cơ quan có quyền lực giám sát và chế tài thực sự.

Xét về khâu triển khai dự án, đa số những gia tăng chi phí đầu tư xảy ra là do những trì hoãn kéo dài trong thi công. Do cơ cấu đầu tư dàn trải, mỗi cơ quan đều tìm cách triển khai cho được dự án của mình. Động cơ ở đây là khởi động dự án bằng bất kỳ nguồn vốn nào có thể được phân bổ trước khi toàn bộ nguồn tài chính được đảm bảo. Kết quả là nhiều dự án bị ngưng giữa chừng do thiếu vốn. Chính phủ đã ban hành qui định yêu cầu các dự án đầu tư công phải đảm bảo đầy đủ cam kết tài chính trước khi triển khai. Đây là bước đi rất đúng hướng, nhưng một lần nữa luật phải được triển khai và thực thi. Những trì hoãn trong xây dựng và chi phí gia tăng cũng xảy ra do sự quản lý và giám sát yếu kém của các nhà thầu. Gần đây, nhiều cơ quan chính phủ đã mạnh tay hủy hợp đồng với các nhà thầu không thực hiện đúng cam kết. Đây là biện pháp cần thiết khi trục trặc đã xảy ra, nhưng cũng mang tính răn đe rất mạnh mẽ. Về lâu dài, việc đảm bảo lựa chọn nhà thầu có năng lực phải được hỗ trợ bằng một cơ sở dữ liệu công khai về lịch sử kết quả thực hiện của các nhà thầu trong nước cũng như quốc tế.

6. Thiết kế lại hệ thống khuyến khích đối với chính quyền địa phương

Hiện nay, chính quyền trung ương và địa phương mỗi cấp chiếm 50% trong tổng đầu tư từ ngân sách nhà nước. Chính vì thế, các chính quyền địa phương cũng phải chịu trách nhiệm về tình trạng kém hiệu quả của đầu tư công trong cuộc đua xây dựng sân bay, cảng nước sâu, khu kinh tế duyên hải, khu công nghiệp và nhiều lĩnh vực khác bất chấp sự kém hiệu quả của những dự án này.

Nguyên nhân sâu xa của tình trạng này bắt nguồn từ cấu trúc khuyến khích tài chính công hiện tại. Đầu tiên là sự phụ thuộc quá mức vào tốc độ tăng trưởng GDP để đo lường kết quả hoạt động kinh tế. Khi tốc độ (chứ không phải chất lượng) tăng trưởng GDP được sử dụng làm thước đo gần như duy nhất cho thành tích phát triển kinh tế, tất nhiên mỗi địa phương sẽ tìm mọi cách để có tốc độ tăng GDP cao hơn. Đối với hơn 50 tỉnh không tự chủ được về ngân sách, cách đơn giản nhất để tạo ra tăng trưởng GDP là tìm cách tăng đầu tư từ nguồn xin được của trung ương. Hơn nữa, do không có cơ chế điều phối hữu hiệu giữa các địa phương trong cùng một vùng nên các tỉnh đều mạnh ai nấy xin trung ương, mạnh ai nấy đầu tư, cho dù có thể biết rằng làm như vậy sẽ khiến hiệu quả đầu tư chung của cả vùng giảm sút. Bên cạnh đó, tư duy “nhiệm kỳ” khiến việc chạy đua GDP càng trở nên gấp gáp, và thường thì quyết định càng vội vã, xác suất phạm

sai lầm càng lớn, nhất là khi người ra quyết định nhiệm kỳ sau không còn ở đó để nhận lãnh trách nhiệm cho quyết định của mình. Như vậy, trong bối cảnh thể chế hiện nay, tầm nhìn của lãnh đạo địa phương bị giới hạn về cả không gian (địa giới hành chính) và thời gian (nhiệm kỳ 5 năm).

Thứ hai, tất cả các tỉnh đều phải chịu áp lực đạt được mục tiêu quốc gia về công nghiệp hóa. Lãnh đạo nhiều tỉnh, ngay cả trong hai vùng nông nghiệp lớn nhất là Đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long, đều chạy theo mục tiêu “trở thành nền kinh tế công nghiệp hóa theo hướng hiện đại vào năm 2020.” Hệ quả là, trên khắp đất nước đang diễn ra một quá trình chuyển đổi nhanh chóng đất nông nghiệp thành khu công nghiệp, thương mại và dân cư bất chấp những khác biệt về lợi thế so sánh giữa các tỉnh. Công thức công nghiệp - dịch vụ - nông nghiệp trong “cấu trúc kinh tế lý tưởng” có thể phù hợp cho cả nước nói chung, nhưng chắc chắn không phù hợp cho nhiều tỉnh ở Đồng bằng sông Hồng và Đồng bằng sông Cửu Long với lợi thế tuyệt đối là sản xuất nông nghiệp và thủy sản.

Thứ ba, tình trạng đầu tư kém hiệu quả ở Việt Nam còn là hệ quả của chính sách phân cấp quá mức. Sự gia tăng phân cấp đã mở ra một không gian chính sách rộng rãi hơn cho chính quyền địa phương, tuy nhiên không gian rộng lớn hơn này lại thường không được đi kèm với các nguồn nhân lực và tài lực tương ứng cũng như sự giám sát cần thiết từ chính quyền trung ương. Chính vì thế, việc phân cấp trên thực tế đã dẫn đến tình trạng phân mảnh, đặc biệt là dưới áp lực chạy đua tăng trưởng GDP và mục tiêu công nghiệp hóa. Cũng cần nhấn mạnh rằng mặc dù không thể phủ nhận một thực tế là nhiều địa phương đã lợi dụng nhiều khe hở của quá trình phân cấp nhưng suy đến cùng, chính sự thiếu giám sát và kỷ luật lỏng lẻo của trung ương cùng với chất lượng quy hoạch thấp là nguyên nhân quan trọng nhất dẫn tới tình trạng đầu tư tràn lan, chồng chéo và kém hiệu quả.⁴⁵

7. Cải cách chính sách nhân sự và hạn chế bổ nhiệm lãnh đạo địa phương tại quê quán của họ

Các nhà phân tích và hoạch định chính sách đã bày tỏ quan ngại gia tăng về tính chất phân tán ngày càng cao trong cấu trúc kinh tế, hành chính và chính trị của nhà nước. Cấu trúc hiện tại thiếu sự phối hợp theo chiều dọc giữa trung ương và địa phương, và theo chiều ngang giữa các bộ chuyên ngành và các tỉnh trong cùng một vùng. Đầu tư công tràn lan và lãng phí, như đã phân tích trong những phần trước, đều được công nhận là hậu quả của tình trạng chia cắt hay phân mảnh về thể chế này. Sự chia cắt về thể chế là sản phẩm của nhiều nhân tố. Nguyên Phó Thủ tướng Vũ Khoan đã chỉ trích cái mà ông mô tả là sự lẫn lộn giữa đơn vị hành chính với thực thể kinh tế xã hội ở các tỉnh. Giải thích sự kém hiệu quả trong đầu tư công, ông viết: “Nguyên nhân

⁴⁵ Một ví dụ về tình trạng thiếu kỷ luật của chính quyền trung ương là việc phát triển cảng biển. Ví dụ cụ thể là hệ thống cảng biển ở Đồng bằng sông Cửu Long. Từ quyết định của Thủ tướng Chính phủ tháng 12/2009 đến kế hoạch chi tiết của Bộ Giao thông Vận tải vào tháng 8/2011, số lượng cảng biển tăng từ 21 lên 27, tức là tăng thêm 30% trong chưa đầy 2 năm.

đề ra tình trạng trên có nhiều: nào là tâm lý muốn phát triển nhanh, nào là ý nguyện “công nghiệp hóa” bằng mọi giá, nào là cơ chế phân bổ nguồn vốn theo kiểu cầu bằng và xin - cho, nào là tâm lý “nhiệm kỳ”, nào là những tính toán theo lợi ích ngành và địa phương, thậm chí cá nhân...”. Các tỉnh được ví như “63 pháo đài” trong đó mỗi tỉnh đều ra sức chạy đua để tối đa hóa đầu tư từ trung ương nhằm đạt tăng trưởng kinh tế nhanh. Trong khi đó rõ ràng các tỉnh ở Việt Nam quá nhỏ để có thể trở thành một thực thể kinh tế tự chủ. Dưới cấp trung ương thì các tỉnh là đơn vị duy nhất có trách nhiệm hoạch định chính sách. Các kế hoạch hàng năm và quy hoạch 5 năm cũng như quy hoạch tổng thể mà các tỉnh đề ra càng cho thấy nhận thức sai lầm theo tư duy tự cung tự cấp như những thực thể kinh tế độc lập.

Kinh nghiệm của các nước Đông Nam Á như Thái Lan, Phi-líp-pin và In-đô-nê-xi-a là những câu chuyện cảnh giác về sự nguy hiểm của tình trạng cục bộ hóa quá mức. Ở nhiều cấp độ, trong đó có thể nói Phi-líp-pin là trường hợp cực đoan nhất, nền kinh tế chính trị của những nước này được đặc trưng bởi sự thao túng của tầng lớp thượng lưu kinh tế và chính trị ở cấp địa phương. Sự hợp nhất giữa sức mạnh kinh tế và chính trị đã bào mòn những nỗ lực thực thi cải cách chính trị và thể chế vô cùng cần thiết.⁴⁶ Cũng có thể học được nhiều bài học từ việc nghiên cứu kỹ những chính sách mà Trung Quốc đã thực hiện kể từ giữa những năm 1990 để đảm bảo chính quyền trung ương không bị mất khả năng kiểm soát đối với các vùng. Có thể sẽ khó mà tưởng tượng được vào thời điểm này, nhưng đã có thời kỳ nhiều người cả trong và ngoài Trung Quốc đều lo ngại rằng tình trạng phân mảnh nhanh chóng đi kèm với quá trình tự do hóa nền kinh tế của Trung Quốc vào những năm 1980 có thể sẽ làm suy yếu khả năng kiểm soát của trung ương dẫn đến sự tan rã của đất nước. Đối mặt với thách thức đó, Đảng Cộng sản Trung Quốc và nhà nước trung ương đã xem xét lại chính sách và quy trình áp dụng cho các quan chức cao cấp. Một trong những cải cách dễ thấy nhất là sự phục hồi một chính sách có từ thời phong kiến là “hồi tị” trong đó các quan chức không được phục vụ cho quê nhà của họ.⁴⁷ Các quan chức tài giỏi ở các cơ quan quản lý nhà nước trung ương ngày càng được mong đợi phải chứng tỏ năng lực bản thân thông qua những vị trí yêu cầu cao ở các tỉnh. Một mục tiêu của những chính sách này là để đảm bảo các lãnh đạo địa phương hành động vì lợi ích quốc gia và có động cơ để tuân thủ chỉ đạo và chính sách từ trung ương. Một mục tiêu khác là để hạn chế kẽ hở cho phép các lãnh đạo địa phương thực hiện hành vi tư lợi.

Việc phân cấp rõ ràng đã trở thành đặc điểm nổi bật của thời kỳ Đổi mới. Có một sự đồng thuận rằng mở rộng khả năng quản lý cho chính quyền địa phương trên cơ sở nhu cầu và điều kiện địa phương sẽ mang lại nhiều lợi ích. Theo ý kiến của chúng tôi, việc kêu gọi “tái tập trung hóa” quyền lực chính trị là không cần thiết và suy cho cùng hầu như phi thực tế. Địa phương chủ nghĩa là đặc điểm xác định của hầu hết các hệ thống chính trị. Người Việt Nam gắn bó chặt chẽ với quê hương của họ. Thách thức đối với các nhà hoạch định chính sách Việt Nam là đạt được sự cân bằng phù hợp giữa mức độ tự chủ của địa phương và mặt khác đảm bảo các mục tiêu

⁴⁶ Thái Lan có 76 tỉnh và Phi-líp-pin có 80 tỉnh. Ngược lại, Trung Quốc chỉ có 33 tỉnh, không tính Đài Loan.

⁴⁷ Chính sách “hồi tị” cũng được thực hiện ở Việt Nam thời kỳ cận đại. Xem: <http://phaply.net.vn/dien-dan-phap-luat/luat-hoi-ty-trong-cai-cach-cua-minh-mang-va-bai-hoc-cho-cong-tac-to-chuc-can-bo-hien-nay.html>

chính sách quốc gia được thực thi một cách mạch lạc và triệt để, và các lãnh đạo địa phương tham gia thực thi các ưu tiên cũng như lợi ích quốc gia. Nhiều thách thức chính sách mà chính phủ phải đối mặt hiện nay chỉ có thể được giải quyết thông qua sự can thiệp đồng bộ ở cả cấp vùng và quốc gia.

Chủ đề trung tâm của báo cáo chính sách này là Nhà nước Việt Nam sẽ phải kiên quyết đối với những nhóm đặc quyền đặc lợi nếu muốn chuyển đổi thành công sang mô hình tăng trưởng mới. Việc nắm giữ bất động sản phải được đánh thuế. Cạnh tranh thị trường phải được áp đặt lên các doanh nghiệp. Đầu tư hạ tầng phải hiệu quả hơn. Phần này đưa ra những đề nghị cải cách cụ thể về chính sách quản lý các quan chức và lãnh đạo cao cấp của Đảng và Nhà nước. Chúng tôi tin rằng những cải cách này sẽ thúc đẩy một môi trường chính trị lành mạnh thuận lợi cho việc thực hiện những hành động quyết liệt hiện đang rất cần thiết.

(i) Đa dạng hóa cấp lãnh đạo địa phương. Hiện tại, một phần rất lớn các lãnh đạo cao cấp của địa phương (ở đây bao gồm cả các bí thư tỉnh ủy và chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh) đều là những người được sinh ra ở tỉnh đó hoặc đã trải qua một phần lớn thời gian trong sự nghiệp của họ tại tỉnh này. Dựa trên phân tích tiểu sử của lãnh đạo và thông tin từ báo chí, vào thời điểm tháng 11/2011, chỉ có 8 bí thư tỉnh ủy được coi là người ngoài tỉnh theo nghĩa là họ không có mối liên hệ chặt chẽ trước đó với địa phương mà họ phục vụ. Trong các chủ tịch tỉnh, chỉ có 2 người có thể được coi là ngoại tỉnh. Thực tế này hoàn toàn trái ngược với Trung Quốc nơi luật “hồi tị” đã đem lại kết quả là sự giảm mạnh về tần số quan chức giữ vị trí lãnh đạo ở địa phương nơi họ sinh ra. Ở Trung Quốc năm 2010, chỉ có 18% lãnh đạo tỉnh phục vụ tại tỉnh nhà. Ngược lại, ở Việt Nam, chúng tôi tính được rằng gần 70% lãnh đạo cao cấp của các tỉnh hiện đang giữ chức vụ lãnh đạo tại quê quán của họ. Tỷ lệ này lên đến gần 90% nếu tính người trong tỉnh bao gồm cả những người đã phục vụ phần lớn sự nghiệp của họ ở tỉnh đó dù được sinh ra ở tỉnh khác.

Mặc dù sẽ không công bằng nếu cho rằng lãnh đạo tỉnh phục vụ tại tỉnh nhà của họ không có khả năng hành động vì lợi ích quốc gia, nhưng khả năng các vị lãnh đạo này tham gia vào việc lạm dụng chức vị, các hình thái tư lợi khác, hay có hành vi cấu kết sẽ cao hơn đáng kể khi họ phục vụ ở tỉnh mà họ có quan hệ chính trị và gia tộc rộng rãi. Việt Nam đã thực hiện chính sách luân chuyển cán bộ một thời gian. Tuy nhiên, chúng tôi quan sát thấy trong hầu hết các trường hợp, các cán bộ trung ương được luân chuyển đi tỉnh khác thường chỉ được chỉ định giữ những chức vụ cấp phó, chẳng hạn như phó chủ tịch hay phó bí thư tỉnh ủy. Mặc dù một số trong những người này sau đó được thăng tiến lên vị trí bí thư, đa số quay lại nắm vị trí cao hơn ở trung ương sau khi hoàn thành nhiệm vụ mà không có biến chuyển gì xảy ra trong một số năm nhất định ở địa phương. Hình thái này cho thấy sự do dự trong việc để người ngoài tỉnh giữ vị trí lãnh đạo ở tỉnh. Một mục tiêu được tuyên bố trong hệ thống luân chuyển cán bộ là để tạo điều kiện cho các lãnh đạo trẻ tiềm năng chứng tỏ năng lực trong những điều kiện có nhiều thách thức. Trong bối cảnh quá trình ra quyết định ở Việt Nam luôn nhấn mạnh sự đồng thuận, sẽ dễ dàng đánh giá chính xác hơn khả năng cán bộ nếu để họ giữ chức trưởng chứ không phải phó.

Thay đổi chính sách quản lý cán bộ cao cấp không chỉ quan trọng đối với việc cải thiện chất lượng quản lý ở tỉnh. Cần có sự đa dạng vùng lớn hơn ở các cơ quan trung ương. Trong hầu hết các bộ, khó có thể tìm được một cán bộ dưới vị trí thứ trưởng mà được sinh ra và lớn lên ở miền Trung hay Nam bộ. Đặc điểm vùng trong chính phủ trung ương của Việt Nam khiến cho nó khác biệt hẳn so với các chính phủ khác trong khu vực trong đó thành phần bộ máy của họ có mức độ đa dạng cao hơn. Chiến lược tuyển dụng trên toàn quốc đối với cán bộ quản lý nhà nước trung ương sẽ giúp nâng cao chất lượng và hiệu lực của bộ máy hành chính công thông qua việc mở rộng số ứng viên tiềm năng và hạn chế quyền lực của mạng lưới bảo trợ - nâng đỡ trong các cơ quan của chính phủ.

Phân tích thành phần lãnh đạo của các doanh nghiệp lớn thuộc sở hữu nhà nước cho thấy tình trạng thiếu đa dạng tương tự, mặc dù mang tính chuyên môn hơn là quê quán. Các ban giám đốc tập đoàn và tổng công ty bao gồm hầu như toàn những cá nhân có thể gọi là “người bên trong” do trước đây họ là những người điều hành doanh nghiệp hoặc vì họ là cán bộ của cơ quan chủ quản mà doanh nghiệp phải chịu báo cáo về mặt hành chính. Để thành công trong việc buộc các DNNN hiện đại hóa và chuyên nghiệp hóa, chính phủ sẽ cần phải đưa vào cấp lãnh đạo một dòng máu mới bằng cách tạo điều kiện cho các thành viên hội đồng quản trị độc lập, không thuộc ban điều hành tham gia vào việc quản trị doanh nghiệp.

(ii) Xây dựng lại cơ chế khuyến khích và tiêu chí đánh giá cán bộ. Rất dễ quan sát thấy các lãnh đạo địa phương cảm thấy áp lực đạt tăng trưởng GDP bằng mọi giá trong nhiệm kỳ của họ. Nếu các vị lãnh đạo tỉnh tin rằng triển vọng thăng tiến của họ phụ thuộc vào việc tạo ra mức độ tăng trưởng GDP cao, họ sẽ đương nhiên đặt ưu tiên cho các hoạt động kinh tế như đầu tư quy mô lớn vào hạ tầng để có thể tạo ra hiệu quả. Tương tự, họ sẽ ít có khuynh hướng tập trung năng lượng và nguồn lực theo đuổi các chính sách mà họ cho rằng sẽ không tác động đến triển vọng sự nghiệp của họ trong tương lai. Khi bất bình đẳng ngày càng tăng ở Việt Nam, Chính phủ cần đảm bảo chính sách nhân sự đặt ưu tiên đủ cho các chỉ số phát triển con người. Các thước đo về cải thiện phúc lợi xã hội cần được nhấn mạnh như tiêu chí hiệu quả kinh tế trong việc đánh giá cán bộ địa phương. Tất nhiên, việc áp dụng thước đo và mục tiêu mới không phải là một giải pháp toàn diện. Các cán bộ vẫn có thể tìm cách thổi phồng các chỉ số hiệu quả. Chính vì thế việc thúc đẩy dân chủ trong đảng là cần thiết.

Phần V. Kết luận: Tái cấu trúc để xây dựng một nền kinh tế năng động và quốc gia vững mạnh

Tái cấu trúc kinh tế thực sự phải vượt lên trên những thay đổi bề ngoài, có tính hình thức như giảm số lượng ngân hàng thương mại và doanh nghiệp nhà nước để giải quyết các nguyên nhân sâu sắc hơn của bất ổn kinh tế vĩ mô. Các thể chế kinh tế và hệ thống quản trị hiện tại ở Việt Nam không thúc đẩy cạnh tranh, hiệu quả và đổi mới. Đồng tiền dễ dãi có thể bị đổ vào các hoạt động đầu cơ tài sản (như bất động sản, ngoại tệ và vàng) hay tìm kiếm đặc lợi (như biệt đãi trong việc tiếp cận đất đai, vốn, thông tin và quyền lực chính trị). Trong trường hợp này, nguồn lực sẽ

không được phân bổ tới nơi có hiệu quả sử dụng cao nhất; các doanh nghiệp và cá nhân sẽ hướng tới những hoạt động ngắn hạn hơn là đầu tư dài hạn vào năng lực sản xuất, thị trường mới, kỹ năng và công nghệ.

Mô hình tăng trưởng theo chiều rộng, dựa chủ yếu vào đầu tư và lấy khu vực DNNN làm chủ đạo đã chứng tỏ là không bền vững, và vì vậy cần phải thay đổi. Trong bài thảo luận chính sách này, chúng tôi đề xuất một danh sách các giải pháp chính sách cụ thể để thiết lập lại sự cân bằng kinh tế vĩ mô và đưa nền kinh tế Việt Nam trở lại quỹ đạo tăng trưởng kinh tế nhanh, có giá trị gia tăng cao trong dài hạn. Chúng tôi bắt đầu bài viết này với nhận xét rằng các cơ quan ra quyết định tối cao của Việt Nam đã thể hiện một sự nhất trí cao độ về nhu cầu cấp bách của cải cách cơ cấu. Có lẽ đây là lần đầu tiên kể từ khi Đổi mới chúng ta mới lại được chứng kiến một sự đồng thuận mạnh mẽ như vậy. Đáng tiếc là sự đồng thuận này chưa được nâng lên tầm mức cần thiết của một cuộc cải cách thể chế toàn diện để tăng cường quản trị kinh tế. Có vẻ như Chính phủ vẫn hy vọng rằng chỉ với một vài thay đổi có tính bề ngoài như sáp nhập ngân hàng và cổ phần hoá là đủ để khôi phục lại các cân đối vĩ mô quan trọng. Rõ ràng là chỉ như vậy thì chưa đủ.

Chúng tôi hiểu rằng thay đổi thể chế cần có thời gian. Để bắt đầu quá trình này, chúng tôi đã đề xuất một số sáng kiến chính sách nhằm thay đổi khuyến khích đối với các công ty, chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại Việt Nam. Các hành động chính sách chúng tôi đề nghị là những nhân tố thiết yếu để chuyển đổi sang một mô hình tăng trưởng mới. Có một mẫu số chung cho các hành động này: điều kiện tiên quyết để thực hiện chúng là nhà nước phải kiên quyết áp đặt kỷ luật đối với các nhóm đặc quyền đặc lợi mà từ trước tới giờ vẫn được coi là chỗ dựa cho sự tồn tại của chế độ. Trong lịch sử của mình, Đảng Cộng sản Việt Nam đã từng thành công trong việc đẩy lùi mối đe dọa bên ngoài đối với độc lập, chủ quyền, và sự toàn vẹn lãnh thổ của đất nước. Tuy nhiên, thành tích của Đảng trong việc áp đặt kỷ cương nội bộ, đặc biệt đối với những hành động lợi dụng nguồn lực công cộng cho lợi ích riêng tư hay lạm dụng thẩm quyền, lại chưa được thành công như mong muốn.

Việt Nam không phải là quốc gia duy nhất gặp phải tình trạng này. Nhìn chung, những nước đã từng có xuất phát điểm tương tự như Việt Nam hiện nay đã đi vào một trong hai con đường. Hầu hết các quốc gia rơi vào con đường thứ nhất, trong đó nhà nước đã không thể khắc phục các trở ngại về mặt chính trị để thực hiện các biện pháp cải cách cần thiết nhằm bẻ lái nền kinh tế sang mô hình tăng trưởng mới. Ở những nước này các lực lượng hưởng lợi từ tình trạng hiện tại đã đủ mạnh để chống lại các cải cách mà họ cho là sẽ đe dọa lợi ích kinh tế thiết thân của mình. Kết quả là các quốc gia này đã rơi vào tình trạng đình trệ kinh tế, phân cực và căng thẳng xã hội, thậm chí trong nhiều trường hợp, còn dẫn đến xung đột và bạo lực. Không cần nhìn đâu xa, chỉ cần ngó qua In-đô-nê-xi-a, Thái Lan, hay Phi-líp-pin là đã có thể bắt gặp những hiện tượng này. Nhiều nước Châu Mỹ La-tinh cũng trải qua tình trạng tương tự, trong đó đình trệ kinh tế và căng thẳng xã hội vừa là nguyên nhân vừa là hậu quả của nhau.

Con đường thứ hai, thênh thang hơn nhiều và chỉ có một số ít quốc gia lựa chọn. Ở những quốc gia này, nhà nước đã thành công trong việc thực hiện những cải cách giúp áp đặt kỷ cương đối

với các nhóm đặc quyền đặc lợi. Hai trong số những ví dụ gần đây nhất của thành công này là những cải cách tại Trung Quốc vào cuối thập niên 90 và tại Bra-xin trong những năm đầu thế kỷ này. Dưới sự lãnh đạo của Chu Dung Cơ, Trung Quốc đã áp đặt kỷ luật thị trường đối với các DNNN và kiên quyết cải cách triệt để khu vực ngân hàng thương mại nhà nước. Trung Quốc thực hiện những cải cách này bất chấp một thực tế là, khi đó cũng như bây giờ, khu vực kinh tế nhà nước luôn được các nhà lãnh đạo Trung Quốc coi là thành trì của chế độ.

Còn ở Bra-xin, Tổng thống Luiz Inacio Lula da Silva đã phải đối mặt với một thách thức chính trị khác, không kém phần nan giải. Đắc cử nhờ vào sự ủng hộ có tính áp đảo từ tầng lớp dân nghèo với đòi hỏi cải cách xã hội sâu rộng, thế nhưng Lula nhận ra rằng việc từ bỏ những biện pháp thắt lưng buộc bụng do người tiền nhiệm khởi xướng nhằm khôi phục ổn định kinh tế vĩ mô sẽ để lại những hậu quả nghiêm trọng cho nền kinh tế Bra-xin nói chung cũng như lợi ích của người nghèo nói riêng. Bản lĩnh chính trị và tầm nhìn của Lula được thể hiện qua việc ông đã dũng cảm vượt qua những áp lực từ chính những người ủng hộ mình để tiếp tục những cải cách khó khăn, nhờ đó Bra-xin đã đạt được những thành tựu quan trọng về kinh tế và tiến bộ xã hội, một phần thưởng vô cùng xứng đáng cho bản lĩnh chính trị và tầm nhìn xa rộng của Lula.

Trung Quốc và Bra-xin tất nhiên là rất khác nhau và khác Việt Nam trên các phương diện lịch sử, văn hóa, kinh tế và chính trị. Tuy nhiên, những thành tựu kinh tế cùng với ảnh hưởng và uy tín quốc tế được tăng cường rõ rệt của hai nước này trong thập kỷ qua đều là kết quả của nỗ lực sắp xếp lại các mối quan hệ kinh tế đã ăn sâu bám rễ trong hệ thống.

Ngay từ cuối năm 2008, Chính phủ đã giao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng Đề án tái cấu trúc kinh tế. Tuy nhiên đến nay, tức là ba năm sau, đề án này vẫn nằm trên giấy trong khi tăng trưởng kinh tế tiếp tục suy giảm và lạm phát tiếp tục dâng cao. Điều này một mặt cho thấy sức ỳ của hệ thống quan liêu quá nặng, và quan trọng không kém, sức mạnh của các nhóm đặc quyền được hưởng lợi từ việc duy trì nguyên trạng quá lớn. Bên cạnh đó, thực tế đã cho thấy cái giá của việc "không hành động" ngày càng tăng, được minh chứng qua sự phình to của nợ xấu ngân hàng, tăng lỗ của các tập đoàn nhà nước, và sự xói mòn uy tín quốc gia qua trường hợp không trả nợ được của Vinashin.

Bất ổn và suy giảm kinh tế cùng với gia tăng phân hóa giàu nghèo tất yếu sẽ dẫn tới những hệ lụy tiêu cực về mặt xã hội. Hệ quả là hai nhân tố nền tảng cho an ninh và thịnh vượng của quốc gia - vững mạnh kinh tế và ổn định xã hội - đều đang suy giảm nghiêm trọng. Vì vậy, cải cách cơ cấu và đổi mới mô hình tăng trưởng để khôi phục sức mạnh kinh tế, nhờ đó lấy lại niềm tin của người dân và doanh nghiệp, là một nhiệm vụ cấp bách.

Hầu như không còn bất đồng, cả bên trong và bên ngoài Chính phủ, về những biện pháp cần thiết để chuyển đổi sang mô hình tăng trưởng mới. Tương tự như vậy, những hành động chúng tôi đã đề nghị trong bài thảo luận chính sách này cũng không hoàn toàn mới. Dường như chỉ còn lại duy nhất một biến số, đó là liệu Nhà nước có hành động kịp thời để áp đặt kỷ cương đối với những nhóm đặc quyền đặc lợi đang hoạt động nhân danh Nhà nước hay không?