

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

Khơi thông những nút thắt thể chế để phục hồi tăng trưởng

Bài thảo luận chính sách chuẩn bị cho

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

Harvard Kennedy School, 26-30/8/2013

15 tháng 8 năm 2013

Bài viết này¹ được chuẩn bị cho Chương trình Lãnh đạo Quản lý Cao cấp Việt Nam (VELP) hàng năm lần thứ tư, được tổ chức tại Trường Harvard Kennedy trong thời gian 26-30/8/2013. 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. Bài viết này hiện nay vẫn ở dạng dự thảo. Nhóm tác giả mong nhận được nhiều đóng góp quý báu của các thành viên trong Diễn đàn VELP để có thể hoàn chỉnh bài viết sau khi VELP kết thúc. 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 Dwight Perkins (dwight_perkins@harvard.edu), David Dapice (david_dapice@harvard.edu), Phạm Duy Nghĩa (nghiapd@fets.vnn.vn), Nguyễn Xuân Thành (xuan_thanh_nguyen@hks.harvard.edu), Huỳnh Thế Du (dhuynd@gsd.harvard.edu), Đỗ Thiên Anh Tuấn (tuandta@fets.edu.vn), Ben Wilkinson (ben_wilkinson@harvard.edu), và Vũ Thành Tụ Anh (tu_anh_vu@hks.harvard.edu). Quan điểm trình bày trong bài viết là của các tác giả chứ không phải của Trường Quản lý Nhà nước Harvard Kennedy School hay Đại học Harvard.

“Đặt yêu cầu cải cách thủ tục hành chính ngay trong quá trình xây dựng thể chế, tổng kết kinh nghiệm thực tiễn và tăng cường đối thoại giữa Nhà nước với doanh nghiệp và nhân dân; mở rộng dân chủ, phát huy vai trò của các tổ chức và chuyên gia tư vấn độc lập trong việc xây dựng thể chế, chuẩn mực quốc gia về thủ tục hành chính; giám mạnh các thủ tục hiện hành. Công khai các chuẩn mực, các quy định hành chính để nhân dân giám sát việc thực hiện. Tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm trong hoạt động công vụ”.

Đảng Cộng Sản Việt Nam, *Chiến lược Phát triển kinh tế-xã hội 2011-2020*, Văn kiện Đại hội Đảng XI.²

“Thể chế là yếu tố quan trọng hàng đầu trong việc phân bổ và sử dụng hiệu quả các nguồn lực, ổn định kinh tế vĩ mô và tăng trưởng bền vững. Thể chế có chất lượng cao với thủ tục hành chính đơn giản, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình đầy đủ sẽ tạo ra môi trường thuận lợi cho đầu tư kinh doanh, ngăn chặn tham nhũng lãng phí, góp phần quan trọng nâng cao sức cạnh tranh tổng thể của nền kinh tế”.

Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng, *Kiên quyết khắc phục yếu kém, vượt qua khó khăn, tiếp tục kiềm chế lạm phát, bảo đảm tăng trưởng, đưa đất nước phát triển bền vững*, Thông điệp Đầu năm mới 2013.³

Phần I. Giới thiệu

A. Thể chế - động cơ cho tăng trưởng và thịnh vượng

Acemoglu và Robinson kết thúc một chương trong cuốn sách nổi tiếng “*Vì sao các quốc gia thất bại?*” bằng điệp khúc “*Thể chế, thể chế, thể chế*”, với thông điệp rõ ràng rằng: phát triển, thịnh vượng, xã hội hài hòa, dân chủ và tiến bộ, hết thảy đều có thể giải thích từ cấu trúc thể chế của mỗi xã hội. Vì lẽ đó, muốn đạt tới thịnh vượng, cải cách thể chế phải là chìa khóa.

Tuy mức độ nhấn mạnh tùy từng thời điểm có khác nhau, song “cải cách thể chế” cũng luôn là mối quan tâm của Đảng và Chính phủ Việt Nam trong gần 3 thập kỷ Đổi mới. Xây dựng thể chế kinh tế thị trường, hoàn thiện thể chế quản lý nhà nước, nâng cao hiệu quả quản lý bằng pháp luật là những định hướng được tái khẳng định nhiều lần trong các văn kiện chính trị của Đảng, và gần đây nhất được xác định là một trong ba khâu đột phá tại Đại hội XI của Đảng. Trong hoạt động hành pháp, Chính phủ cũng ưu tiên xây dựng thể chế. Chương trình hành động của Chính phủ nhiệm kỳ 2011-2016, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020, trích đoạn nêu trên trong Thông điệp Năm mới 2013 của Thủ tướng Chính phủ đều nhấn mạnh ưu tiên xây dựng thể chế.⁴ Điều này cũng tương thích với Chương trình lập pháp của Quốc hội khóa XIII cho tới năm 2016, trong đó xác định rất rõ ưu tiên cải cách thể chế. Quan trọng bậc nhất là việc sửa đổi Hiến pháp 1992, từ đó kéo theo sửa đổi các luật về tổ chức bộ máy nhà nước như Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính

² Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam

http://123.30.190.43:8080/tiengviet/tulieuvankien/vankiendang/details.asp?topic=191&subtopic=8&leader_topic=989&id=BT531160686

³ Công TTĐT Chính phủ, Thông điệp đầu năm mới 2013 <http://baodientu.chinhphu.vn/Home/Thong-diep-dau-nam-moi-cua-Thu-tuong-Nguyen-Tan-Dung/2013/158212.vgp>

⁴ Nghị quyết số 30c/NQ-CP do Chính phủ ban hành ngày 08/11/2010 về Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020, sửa đổi bổ sung bởi Nghị quyết số 76/NQ-CP ban hành ngày 13/06/2013.

quyền địa phương, Luật tổ chức tòa án nhân dân, Luật ngân sách, Luật đầu tư công và các đạo luật liên quan đến nhiều lĩnh vực quản trị nhà nước khác.

Những nỗ lực và quyết tâm cải cách thể chế của Việt Nam hoàn toàn phù hợp với xu thế toàn cầu, vì lẽ đó nhận đã được sự ủng hộ của cộng đồng quốc tế, các nhà tài trợ và đầu tư quốc tế. Uy tín quốc tế, sức hấp dẫn của Việt Nam đối với các nhà đầu tư quốc tế phụ thuộc đáng kể vào thành công trong việc xây dựng một quốc gia tuân thủ chế độ pháp quyền, có một nền hành chính nhất quán, minh bạch, đáng tin cậy và một hệ thống pháp luật có chất lượng cao, hài hòa với thông lệ và các chuẩn mực quốc tế phổ biến.

Như vậy, để duy trì ổn định và đảm bảo phát triển bền vững, cần ưu tiên cải cách thể chế, đó là một nhận thức đã đạt được đồng thuận cao, được chia sẻ rộng rãi từ giới lãnh đạo cao cấp cho tới các giai tầng xã hội Việt Nam. Tuy nhiên, nói thường dễ hơn làm. Qua gần ba thập kỷ cải cách, những bất cập trong quản lý kinh tế và xã hội, từ việc lớn như ổn định nền kinh tế vĩ mô, ngăn chặn suy thoái, kiểm soát nợ công, cho tới những lo toan đời thường như kẹt xe, bệnh viện quá tải và tai nạn giao thông mỗi ngày, hết thảy các bất cập trong quản lý đó suy cho cùng đều có một phần nguyên nhân sâu xa từ chất lượng thể chế yếu kém.

Luận điểm chính xuyên suốt Báo cáo này có thể diễn đạt ngắn gọn như sau: thể chế yếu kém chính là nguyên nhân sâu xa đã dẫn tới những bất ổn của nền kinh tế và nguy cơ suy thoái kinh tế hiện nay. Các nguy cơ về kinh tế, chính trị và xã hội ngày nay đều có thể lý giải được bởi những cuộc cải cách thể chế bị trì hoãn hoặc chưa được tiến hành triệt để trong quá khứ. Để phục hồi tăng trưởng, luận điểm chính của Báo cáo này là cần tận dụng những cơ hội cải cách thể chế trong các năm tới để tiếp tục trao quyền kinh tế và chính trị mạnh mẽ hơn cho người dân.

B. Tóm lược về bài viết này

Báo cáo này nhằm cung cấp bối cảnh cho thảo luận chính sách trong Chương trình Lãnh đạo Quản lý Cao cấp Việt Nam (VELP) thường niên. Đây là công trình nghiên cứu đang thực hiện, chưa phải là báo cáo cuối cùng. Trong Chương trình VELP 2013, chúng tôi hy vọng sẽ nhận được các ý kiến đóng góp và thảo luận từ các thành viên để hoàn thiện các phân tích trong báo cáo. Sau khi VELP 2013 kết thúc, các tác giả sẽ tổng hợp các ý kiến này để đưa ra bản báo cáo cuối cùng trình Chính phủ.

Nền kinh tế Việt Nam hiện đang trải qua giai đoạn tăng trưởng thấp nhất kể từ Đổi mới và thấp gần như tương đương so với thời kỳ hậu khủng hoảng tài chính khu vực 1997-1998. Một phần của nguyên nhân chắc chắn liên quan đến những trục trặc của các nền kinh tế ở Liên minh châu Âu và Bắc Mỹ. Nhưng lý do chính khiến nền kinh tế Việt Nam tăng trưởng chậm lại chính là vì ba trong bốn động cơ của cỗ máy tăng trưởng kinh tế đang trục trặc. Bốn động cơ tăng trưởng này là khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNNN), khu vực tư nhân trong nước, nông nghiệp, và khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Trong những năm đầu của thế kỷ này, khu vực FDI và tư nhân trong nước bắt đầu phát triển mạnh, ngành nông nghiệp cũng hoạt động tốt. Khu vực doanh nghiệp nhà nước tuy kết quả không tốt nhưng cũng chỉ là một trong bốn động cơ tăng trưởng. Tuy nhiên, từ khi các tổng công ty (TCT) được chuyển ào ạt thành tập đoàn kinh tế (TĐKT), những yếu kém cơ bản của khu vực DNNN bộc lộ ngày càng

rõ, đặc biệt là dưới tác động của bất ổn kinh tế vĩ mô trong nước và khủng hoảng kinh tế toàn cầu. Kết quả là sự sụp đổ của một số TĐKT và sự kém hiệu quả của khu vực DNNN đã được phơi bày, những điều này đã góp phần tạo ra những trục trặc hiện nay của hệ thống ngân hàng. Những trục trặc này, đến lượt mình, tác động tiêu cực đến kết quả kinh doanh của hai động cơ tăng trưởng nội địa khác là khu vực tư nhân và nông nghiệp. Duy nhất chỉ còn khu vực FDI là tiếp tục có kết quả tốt chủ yếu nhờ các doanh nghiệp FDI không hoàn toàn lệ thuộc vào hệ thống thể chế trong nước, đồng thời đang được hưởng lợi từ việc các ngành thâm dụng lao động bắt đầu dờn khỏi Trung Quốc do tiền lương ở nước này tăng cao.

Báo cáo này gồm 8 phần. Sau phần Giới thiệu, Phần 2 thảo luận về khu vực kinh tế nhà nước và xác định các nguyên nhân của đổ vỡ, trì trệ và yếu kém từ góc nhìn cải cách thể chế. Phần 3 thảo luận về khu vực kinh tế tư nhân, đặc biệt từ góc nhìn của sự phân tán và kém hiệu quả của các thể chế hỗ trợ thị trường. Phần 4 thảo luận thành tựu và khó khăn trong lĩnh vực nông nghiệp. Phần 5 đánh giá tình hình khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, các thành công và hạn chế từ góc nhìn thể chế. Phần 6 đánh giá khu vực ngân hàng thương mại và thảo luận các giải pháp thể chế nhằm lành mạnh hóa lĩnh vực này. Phần 7 thảo luận ba lựa chọn tái cấu trúc nền kinh tế và gợi mở các hướng cải cách thể chế cần phải thực hiện. Phần 8 có tính chất khái quát hóa những nút thắt thể chế và gợi mở các hướng ưu tiên thúc đẩy cải cách thể chế hướng tới một nền quản trị nhà nước hiệu năng và hiện đại.

Phần II. Khu vực kinh tế Nhà nước

Khu vực DNNN luôn chiếm vị trí trung tâm trong chiến lược phát triển kinh tế của Việt Nam. Chính phủ kỳ vọng khu vực này là nòng cốt để kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo; là lực lượng vật chất để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô; phải nâng cao sức cạnh tranh và hiệu quả kinh doanh; và phải hoàn thành các nhiệm vụ xã hội và công ích.⁵ Quả thật, cho đến cuối thập niên 1990, khi khu vực doanh nghiệp tư nhân mới manh nha thành hình sau nhiều năm bị trói buộc, việc Chính phủ chọn khu vực DNNN đóng vai trò trung tâm trong nền kinh tế và là động lực chính của tăng trưởng là điều dễ hiểu. Thế nhưng trong vòng hơn một thập niên trở lại đây, với sự lớn mạnh không ngừng của khu vực tư nhân kể từ khi Luật Doanh nghiệp 1999 có hiệu lực và Hiệp định Thương mại Song phương Việt Nam – Hoa Kỳ (2001) được ký kết, vai trò của khu vực DNNN trên thực tế đang ngày càng giảm dần (xem Bảng 1).

Bảng 1. Tỷ trọng của khu vực nhà nước so với ngoài Nhà nước và FDI 2000-2012 (%)

Chỉ tiêu so sánh	Khu vực Nhà nước			KV ngoài Nhà nước			Khu vực FDI		
	2000	2005	2012	2000	2005	2012	2000	2005	2012
Vốn đầu tư	59,1	47,1	37,8	22,9	38,0	38,9	18,0	14,9	23,3
GDP	38,5	38,4	32,6	48,2	45,6	49,3	13,3	16,0	18,1
Ngân sách (ngoài dầu thô)	65,1	52,0	43,5	15,7	25,4	27,0	19,2	22,6	29,6
Việc làm	59,1	32,7	14,7	29,4	47,8	61,8	11,5	19,6	23,6
Giá trị sản xuất công nghiệp	34,2	25,1	18,4	24,6	31,2	38,4	41,3	43,7	43,3

Ghi chú: Số liệu của năm 2012 là ước tính. Số liệu việc làm là của các năm 2000, 2005, và 2011.

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê, Bộ Tài chính, và Quỹ Tiền tệ Quốc tế.

Số liệu của Bảng 1 cho thấy trong tất cả các chỉ tiêu, từ vốn đầu tư và GDP cho đến ngân sách, việc làm, và giá trị sản xuất công nghiệp, tỷ trọng đóng góp của khu vực nhà nước đều giảm mạnh trong suốt 12 năm trở lại đây. Nguyên nhân cơ bản của tình trạng này là do hiệu quả của khu vực kinh tế nhà nước thấp hơn nhiều so với khu vực tư nhân, không những thế lại đang ngày một giảm.⁶ Như vậy, hiệu quả và vai trò của khu vực DNNN ngày một suy giảm so với khu vực tư nhân, đồng thời đóng góp của khu vực DNNN cho nền kinh tế hoàn toàn không tương xứng với những ưu ái và nguồn lực mà khu vực này đang được hưởng.

Tại sao tầm quan trọng của khu vực DNNN trong nền kinh tế ngày càng trở nên mờ nhạt? Tại sao vai trò của khu vực DNNN như một động cơ tăng trưởng ngày càng trở nên yếu ớt? Như chủ đề chung của báo cáo này gợi ý, nguyên nhân sâu xa của những thực trạng này nằm ở hệ thống thể chế.

Ở Việt Nam, để phản ánh đặc trưng “chủ nghĩa xã hội”, kinh tế nhà nước – mà trung tâm là DNNN – được Đảng và Chính phủ lựa chọn đóng vai trò chủ đạo. Để đóng được vai trò chủ đạo, các DNNN được giao nắm các “yết hầu” của nền kinh tế, không những thế phải có quy mô áp đảo so với các thành phần kinh tế khác. Hai tiền đề này dẫn đến một số hệ lụy sâu sắc.

⁵ Xem Quyết định 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 phê duyệt Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 – 2015.”

⁶ Theo nghiên cứu của Bùi Trình thì ICOR của khu vực nhà nước tăng từ 6,9 trong giai đoạn 2000-2005 lên 9,7 trong giai đoạn 2006-2010, trong khi ICOR của khu vực dân doanh trong hai giai đoạn này lần lượt chỉ là 2,9 và 4,0.

Đầu tiên, với vai trò chủ đạo, các DNNN đương nhiên không cần phải cạnh tranh mà vẫn luôn là “người thắng cuộc”, ít nhất là trên thị trường nội địa⁷. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy chính sách “chọn trước người thắng cuộc” (“picking the winners”) thường dẫn đến sự thất bại,⁸ nhất là trong môi trường quản trị quốc gia và quản trị doanh nghiệp yếu kém.

Thứ hai, các DNNN lớn – các tập đoàn kinh tế nhà nước và tổng công ty – nghiêm nhiên được hưởng vị thế độc quyền trong các lĩnh vực then chốt hay thiết yếu và vị thế thống lĩnh thị trường trong bất kỳ thị trường nào mà chúng tham gia. Theo Báo cáo Tập trung kinh tế của Bộ Công Thương (2012), các tập đoàn kinh tế nhà nước đều chiếm vị trí thống lĩnh thị trường ở những ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế. Đặc biệt, các tập đoàn kinh tế nhà nước giữ vị trí độc quyền hoặc chi phối trong các ngành dầu khí, than và khoáng sản, cơ sở hạ tầng giao thông, hàng không, đường sắt, và điện lực.

Thứ ba, các tập đoàn và tổng công ty còn chi phối quyền và cơ hội kinh doanh thông qua một số cơ chế và thể chế có liên quan, đặc biệt là thông qua quy hoạch và chiến lược phát triển ngành – mà trong hầu hết các trường hợp, được Chính phủ và các bộ chỉ định trực tiếp biên soạn và thực hiện bởi các tập đoàn và tổng công ty nhà nước. Vô hình trung, với cơ chế này, các tập đoàn và tổng công ty đã đồng nhất chiến lược và kế hoạch phát triển của toàn ngành với chiến lược và kế hoạch của chính họ.

Thứ tư, để biến các DNNN thành các tổng công ty và sau đó thành tập đoàn quy mô, Nhà nước không chỉ ưu ái dành cho chúng rất nhiều nguồn lực (đặc biệt là đất đai, nguồn vốn, tín dụng, hợp đồng mua sắm công),⁹ mà còn tạo nên một vị thế cạnh tranh không công bằng, một khuôn khổ pháp lý và chính sách thiên lệch đối với khu vực tư nhân, đặc biệt là dân doanh trong nước. Kết quả là khu vực tư nhân – vốn năng động và hiệu quả hơn – bị khu vực DNNN chèn lấn một cách toàn diện, từ độc quyền kinh doanh, vốn, cơ hội tiệm cận các nguồn lực kinh tế, cho tới khả năng tham gia xây dựng chính sách, vì những lý do đó khu vực tư nhân không thể phát triển được hết tiềm năng sẵn có của mình.

Thứ năm, chính những biệt đãi về vai trò, vị thế, và nguồn lực kể trên đã nuôi dưỡng sự thụ động, phụ thuộc, thậm chí là ỷ lại, của các DNNN. Điều này, cộng với tính chất quan liêu vốn có của hệ thống nhà nước, dần dần làm thui chột sự chủ động, sáng tạo và tính chịu trách nhiệm của các DNNN mà kết quả cuối cùng là sự trì trệ và kém hiệu quả.

Thứ sáu, khi các DNNN trì trệ, kém hiệu quả mà vẫn được đóng vai trò chủ đạo thì Nhà nước lại càng phải bơm thêm nguồn lực, thậm chí để cứu những DNNN đã và đang trên bờ vực phá sản – hiện tượng mà thuật ngữ kinh tế gọi là “giới hạn ngân sách mềm”. Như vậy, các DNNN này không những không phải chịu kỷ luật khắc nghiệt “lời ăn – lỗ chịu” của thị trường, mà còn không phải đối diện với kỷ cương của nhà nước. Gánh nặng do sự trì trệ, kém hiệu quả của khu vực DNNN này sau đó được chuyển thành gánh nặng ngân sách và nợ công, mà

⁷ Vinashin là một trường hợp ngoại lệ vì bị buộc phải cạnh tranh trên thị trường quốc tế, và chính sức ép cạnh tranh quốc tế này đã làm bộc lộ hết những điểm yếu chết người của tập đoàn này, khiến nó sụp đổ ngay khi khủng hoảng kinh tế toàn cầu ập tới.

⁸ Xem tác phẩm “Boulevard of Broken Dreams” của Josh Lerner thuộc Đại học Harvard.

⁹ Các tập đoàn và tổng công ty nhà nước còn được hưởng lợi từ khả năng tiếp cận và mối quan hệ chặt chẽ với các công chức và lãnh đạo, kể cả lãnh đạo cao cấp.

người chịu gánh nặng sau cùng chính là những người đóng thuế và những thế hệ tương lai của đất nước.

Nhìn từ góc độ quản trị, mọi yếu kém của DNNN đều bắt nguồn từ quyền sở hữu không rõ ràng. Mặc dù các DNNN đã được chuyển đổi thành các công ty, đặc biệt là DNNN 100% vốn Nhà nước được chuyển thành Công ty TNHH một thành viên theo Nghị định 25/2010/NĐ-CP, nhưng chúng vẫn thuộc sở hữu toàn dân và do nhà nước đại diện. Tùy theo quy mô của từng DNNN, quyền đại diện sở hữu của nhà nước được thực hiện bởi Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty. Cơ chế đại diện sở hữu nhiều tầng này cộng với tính hình thức của tất cả các tầng đại diện tạo ra một khoảng cách diệu vợi giữa những người chủ sở hữu cuối cùng với những người đại diện của mình. Bên cạnh đó, những hạn chế khác về quản trị (như thông tin kém minh bạch, thiếu trách nhiệm giải trình, sự tham gia hạn chế của công chúng) làm cho DNNN giống như những “hộp đen” trong nhận thức của người dân. Kết quả là những người chủ sở hữu cuối cùng – 90 triệu người dân Việt Nam – không thể thực thi được quyền sở hữu của mình, và do vậy quyền sở hữu thực sự, quyền kiểm soát (control rights) và quyền định đoạt cuối cùng (residual rights) đối với tài sản của DNNN đều nằm hoàn toàn trong tay các cơ quan nhà nước và các thể chế đại diện của nó.

Vậy quyền đại diện sở hữu của nhà nước tại các DNNN được thực hiện như thế nào? Trên thực tế, quyền này không được thực thi một cách thống nhất mà có tính chia cắt, thậm chí cát cứ. Theo tác giả Trần Tiến Cường¹⁰ “chức năng đại diện chủ sở hữu DNNN do rất nhiều cơ quan thực hiện, hợp thành hệ thống theo chiều dọc (từ trung ương đến địa phương) và hệ thống theo chiều ngang (gồm nhiều Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ)”. Cụ thể là đến cuối năm 2011, chỉ riêng 1.309 DNNN có 100% vốn nhà nước đã có tới 101 đầu mối vừa là đại diện chủ sở hữu nhà nước, đồng thời thực hiện chức năng quản lý, giám sát.¹¹ Vì không có cơ quan nào chịu trách nhiệm chính về đại diện sở hữu nhà nước, đồng thời cơ chế phối hợp chưa thống nhất và thiếu hiệu quả nên hiệu lực quản lý của nhà nước rất yếu.

Cho đến nay trong khu vực DNNN, quyền đại diện sở hữu, thẩm quyền quản lý nhà nước, và chức năng quản lý – điều hành kinh doanh vẫn bị trộn lẫn vào nhau – hiện tượng thường được gọi là “ba trong một” trong hệ thống quản lý DNNN. Đồng thời, trong thẩm quyền quản lý nhà nước lại thiếu sự tách bạch giữa các vai trò của bộ chủ quản, cơ quan hoạch định chính sách, và cơ quan điều tiết – một tình trạng “ba trong một” nữa trong hệ thống quản lý DNNN.¹² Rõ ràng là những cơ quan này có mục tiêu, chức năng, vai trò, nhiệm vụ, và công cụ khác nhau, vì vậy khi trộn “ba trong một”, tất yếu sẽ dẫn tới nhiều sự chồng chéo và lẫn lộn trong những khía cạnh này, từ đó gây ra nhiều mâu thuẫn và xung đột lợi ích, làm triệt

¹⁰ Xem Trần Tiến Cường (2012). “Phân công, phân cấp quản lý DNNN: Thực trạng, vấn đề, nguyên nhân và khuyến nghị đổi mới.” Kỷ yếu Diễn đàn Kinh tế mùa Thu 2012 do Ủy ban Kinh tế của Quốc hội xuất bản.

¹¹ 101 đầu mối này bao gồm 17 bộ, cơ quan ngang bộ hoặc thuộc Chính phủ quản lý 355 doanh nghiệp; 63 tỉnh, thành phố quản lý 701 doanh nghiệp; 11 TĐKT nhà nước quản lý 147 DN; và 10 tổng công ty 91 quản lý 106 doanh nghiệp. Bên cạnh đó cũng phải kể đến 7 cơ quan, ban, ngành có lãnh đạo nằm trong Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhà nước.

¹² Một số ví dụ điển hình là (i) Bộ Y tế có trách nhiệm hoạch định chính sách và quản lý nhập khẩu dược phẩm và thiết bị y tế nhưng đồng thời cũng là cơ quan chủ quản của nhiều công ty dược và và thiết bị y tế quan trọng; (ii) Bộ Giao thông Vận tải có trách nhiệm quản lý và điều tiết hàng không dân dụng nhưng đồng thời cũng điều hành hãng hàng không nội địa lớn nhất; (iii) Bộ Công Thương có có trách nhiệm hoạch định chính sách và đảm bảo sân chơi công bằng cho các doanh nghiệp công nghiệp và thương mại nhưng đồng thời cũng quản lý các công ty có vị thế độc quyền như điện lực và xăng dầu.

tiêu hiệu quả và hiệu lực của toàn bộ hệ thống quản trị DNNN.¹³ Kết quả cuối cùng là sự thất bại của nhiều tập đoàn và tổng công ty, trong đó tiêu biểu là Vinashin, Vinalines và Sông Đà như chúng ta đã chứng kiến trong thời gian qua.

Sự xung đột lợi ích trong điều tiết – ví dụ như khi bộ chủ quản đồng thời là cơ quan điều tiết nên tìm cách bảo vệ quyền lợi cho các doanh nghiệp trực thuộc mình – bản thân đã nguy hiểm, nhưng nó còn trở nên nguy hiểm hơn khi các doanh nghiệp được bảo vệ vừa kém hiệu quả vừa có vị thế độc quyền. Ở Việt Nam, sự bảo vệ này nhiều khi được khoác tấm áo thị trường – cụ thể là DNNN độc quyền được phép “định giá theo cơ chế thị trường”. Cần nhớ rằng cơ chế giá thị trường chỉ thực sự tồn tại trong môi trường cạnh tranh chứ không thể hình thành trong môi trường độc quyền. Nói cách khác, việc DNNN độc quyền được định giá theo cơ chế thị trường là một biểu hiện của tình trạng quyền lực nhà nước bị lợi dụng để bảo vệ lợi ích cho một nhóm thiểu số doanh nghiệp với cái giá phải trả của toàn bộ nền kinh tế.

Khi DNNN không bị ép buộc phải cạnh tranh – tức là không phải chịu kỷ luật của thị trường, đồng thời không chịu sự điều tiết và giám sát của nhà nước – tức là không phải chịu kỷ cương của nhà nước, thì để vẫn hồi hiệu quả, ít nhất nó cũng phải chịu sự giám sát của xã hội. Thế nhưng với tình trạng kém minh bạch thông tin ở các DNNN hiện nay thì khả năng giám sát của xã hội cũng hết sức hạn chế.

Bảng 2: Thông tin thu được từ trang web của các tập đoàn và tổng công ty

Tổng công ty	Tổng quan về công ty	Chiến lược/tin tức	Kết quả kinh doanh	Báo cáo thường niên/ tài chính/ kiểm toán	Các quyết định quan trọng/ngợi quyết ĐHTV
TCT Nhà và phát triển đô thị	✓	✗	✗	✗	✗
TCT Sông Đà	✓	✓	✗	✗	✓
TCT Lương thực miền Bắc	✓	✓	✗	✗	✗
TCT Lương thực miền Nam	✓	✗	✗	✗	✗
TCT Giấy Việt Nam	✓	✗	✗	✗	✗
TCT Cà-phê Việt Nam	✓	✗	✗	✗	✗
TCT Hàng không Việt Nam	✓	✗	✗	✗	✗
TCT Thuốc lá Việt Nam	✓	✗	✗	✗	✗
TCT Vận tải biển	✓	✓	✗	✗	✓
TCT Đường sắt Việt Nam	✓	✓	✗	✗	✓
TCT Thép Việt Nam	✓	✓	✓	✓	✓
TCT Xi măng Việt Nam	✓	✓	✗	✗	✗

Tập đoàn Nhà nước	Tổng quan về công ty	Chiến lược/tin tức	Kết quả kinh doanh	Báo cáo thường niên/ tài chính/ kiểm toán	Các quyết định quan trọng/ngợi quyết ĐHTV
TĐ Bưu chính – Viễn thông VN	✓	✓	✗	✗	✗
TĐ Than – Khoáng sản VN	✓	✓	✗	✗	✗
TĐ Dầu khí Quốc gia VN	✓	✓	✗	✓	✗
TĐ Điện lực VN	✓	✓	✗	✗	✗
TĐ Dệt May VN	✓	✓	✗	✗	✗
TĐ Cao su VN	✓	✓	✗	✓	✗
TĐ Tài chính – Bảo hiểm Bảo Việt	✓	✓	✓	✓	✓
TĐ Viễn thông Quân đội	✓	✓	✗	✓	✗
TĐ Hóa chất VN	✓	✓	✗	✗	✗
TĐ Công nghiệp Tàu thủy VN	✓	✓	✗	✗	✗
TĐ Xăng Dầu VN	✓	✓	✗	✓	✓

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2013). “Hiệu quả doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam: làm thế nào để việc công bố thông tin giúp đạt được mục tiêu này?” (State Owned Enterprise Efficiency in Vietnam: How can information disclosure help get there?).

Nghiên cứu mới đây về tính minh bạch của khu vực DNNN của Ngân hàng Thế giới cho thấy phần lớn thông tin của DNNN nhằm phục vụ cho các mục đích nội bộ, không những thế chất lượng của các thông tin này cũng rất thấp. Đối với công chúng, các DNNN nhiều khi không cung cấp thông tin, và nếu có thì thông tin thường lỗi thời, không rõ ràng, thậm chí mâu thuẫn. Ngay đối với các tập đoàn và tổng công ty – những DNNN lớn và có mức độ công bố thông tin tốt hơn cả – thì tình trạng minh bạch thông tin cũng rất kém (xem Bảng 2), gây cản

¹³ Xem thêm bài của Nguyễn Đình Cung nhan đề “Áp đặt kỷ luật của thị trường cạnh tranh thúc đẩy tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước.”

trở nghiêm trọng cho việc quản lý và điều tiết của Chính phủ cũng như giám sát của công chúng và người dân – những chủ sở hữu cuối cùng của chính các doanh nghiệp này.

Tóm lại, những đổ vỡ, trì trệ và kém hiệu quả trong khu vực DNNN có nguyên nhân do chế độ sở hữu không rõ ràng, do các áp lực cạnh tranh và kỷ luật thị trường chưa thể vận hành đối với loại hình doanh nghiệp này, và do sự nuông chiều, thiếu kỷ cương trong quản lý và điều tiết của nhà nước. Sự yếu kém của khu vực DNNN không chỉ gây ra lãng phí và phân bổ nguồn lực kém hiệu quả, mà quan trọng hơn, nó làm khu vực này trở thành lực cản đối với những đòi hỏi cấp bách của chương trình tái cơ cấu nền kinh tế. Rõ ràng là nếu không thay đổi được vai trò, động cơ khuyến khích, hệ thống quản lý và điều tiết đối với khu vực này thì chương trình tái cơ cấu không thể thành công.

Phần III. Khu vực doanh nghiệp tư nhân

Khu vực doanh nghiệp tư nhân đã trở nên rất năng động từ khi đổi mới đến nay, nhất là sau thập niên 2000. Khu vực này đã đóng vai trò đáng kể vào tăng trưởng và giải quyết việc làm. Tuy nhiên, trong thời gian gần đây khu vực kinh tế tư nhân trong nước đang đứng trước nguy cơ teo tóp, số lượng doanh nghiệp ngừng hoạt động tăng đến mức báo động. Ngoài ra, trong khu vực kinh tế tư nhân có sự phân hóa rõ rệt thành những doanh nghiệp thân hữu, có mối quan hệ khăng khít với các định chế ngân hàng và giới chức chính quyền và những doanh nghiệp quy mô nhỏ ít có cơ hội tiệm cận các nguồn lực kinh tế. Sau khi Việt Nam gia nhập WTO, nhiều cơ hội chưa được tận dụng triệt để, trong khi những nguy cơ, đe dọa lại trở thành hiện thực. Có thể thấy doanh nghiệp tư nhân trong nước đang gặp các thách thức cơ bản dưới đây: *thứ nhất*, quyền sở hữu tuy được ghi nhận trên giấy nhưng việc thực thi bảo hộ những quyền ấy còn yếu kém, *thứ hai*, doanh nghiệp tư nhân chưa bình đẳng trong tiếp cận nguồn lực; *thứ ba*, sự nhũng nhiễu của bộ máy quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp chưa giảm, và *thứ tư*, các thể chế hỗ trợ thị trường hoặc thiếu vắng hoặc hoạt động kém hiệu quả.

Quyền sở hữu tuy được ghi nhận, song được bảo vệ không hữu hiệu

Quyền tài sản của doanh nghiệp nói riêng và của người dân nói chung đã được ghi nhận bởi nhiều đạo luật thành văn của Việt Nam. Tuy nhiên, trên thực tế quyền sở hữu, nhất là các tài sản gắn liền với đất, vẫn còn chưa chắc chắn. Sự bảo hộ của nhà nước còn kém hiệu quả, thậm chí quyền tài sản của doanh nghiệp dễ dàng bị vi phạm mà chưa nhận được sự can thiệp bảo hộ một cách hiệu quả của nhà nước. Ví dụ quyền sử dụng đất của doanh nghiệp vẫn có thể bị Nhà nước thu hồi vì các lý do được định nghĩa rộng rãi như vì mục tiêu phát triển kinh tế. Quy định có phần mơ hồ này cần phải được thắt chặt lại để bảo vệ chắc chắn hơn các quyền của người sử dụng đất, tránh các nguy cơ nhân danh mục tiêu phát triển kinh tế để thu hồi tài sản và đất đai của doanh nghiệp và người dân một cách không thỏa đáng. Theo số liệu điều tra PCI 2012 có đến 61% doanh nghiệp được hỏi cho rằng tính ổn định của mặt bằng kinh doanh của họ chỉ ở mức trung bình. Điều này có nghĩa là một số lượng lớn các doanh nghiệp phải đối mặt với rủi ro bị thu hồi mặt bằng sản xuất hiện hữu. Cũng cần lưu ý thêm rằng, cũng theo PCI 2012, chỉ có 36% số doanh nghiệp được hỏi tin rằng họ sẽ được đền bù thỏa đáng nếu mặt bằng kinh doanh của họ bị thu hồi.¹⁴

Trong bối cảnh thể chế yếu kém, hiển nhiên các mối quan hệ với giới chức trong chính quyền trở nên quan trọng như chìa khóa dẫn tới cơ hội và thành công trong kinh doanh. Tạo dựng và duy trì quan hệ thân thiện với giới chức trong chính quyền giúp doanh nghiệp tư nhân bảo vệ được các quyền tài sản và mở ra khả năng thông qua các dự án để thâm tóm các nguồn lực kinh tế và tài nguyên. Kết quả tất yếu là nhiều doanh nghiệp phải dành một phần đáng kể thời gian và các nguồn lực cho việc xây dựng các mối quan hệ thay vì tập trung sáng tạo, nâng cao khả năng cạnh tranh, hay tìm ra sự khác biệt trong các sản phẩm hay hoạt động kinh doanh của mình. Chúng tôi gọi những doanh nghiệp tư nhân có quan hệ khăng khít với giới chức trong chính quyền hoặc thiết lập quan hệ khăng khít với các ngân hàng và định chế tài chính là doanh nghiệp thân hữu. Trên thực tế, như sẽ được phân tích dưới đây, quan hệ giúp cho

¹⁴ VCCI (2013), Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam năm 2012

doanh nghiệp thân hữu có lợi thế cạnh tranh đáng kể hơn so với các doanh nghiệp tư nhân không thiết lập được những mối quan hệ như vậy.

Bất bình đẳng trong tiếp cận nguồn lực

Sự bất bình đẳng trong tiếp cận nguồn lực của khu vực doanh nghiệp tư nhân được thể hiện dưới hai khía cạnh: (i) bất bình đẳng giữa các DNNN và doanh nghiệp tư nhân, và (ii) bất bình đẳng giữa doanh nghiệp thân hữu và các doanh nghiệp khác. Trong các nguồn lực kinh tế, đất đai và tín dụng là hai nguồn lực quan trọng bậc nhất. Sự thiên lệch hay những ưu ái cho DNNN, như đã trình bày trong Phần II, ngoài các độc quyền và chính sách hỗ trợ của nhà nước, cũng thể hiện trong tiếp cận nguồn lực đất đai và vốn. Tuy nhiên, cần ghi nhận tình trạng này đã được cải thiện một phần trong thời gian gần đây. Nhiều doanh nghiệp của khu vực tư nhân có thể tiếp cận những diện tích đất rất lớn và tỷ trọng tín dụng cho khu vực kinh tế tư nhân đã chiếm khoảng 2/3 trong tổng dư nợ của toàn nền kinh tế. Đây là một bước cải thiện đáng kể.

Tuy vậy, xuất hiện một vấn đề khác là sự bất bình đẳng trong tiếp cận các nguồn lực giữa các doanh nghiệp tư nhân với nhau. Tổng dư nợ tín dụng của khu vực tư nhân (bao gồm cả các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài) ở thời điểm hiện tại tương đương với 80% GDP. Theo số liệu của Ngân hàng Thế giới, chỉ tính riêng tín dụng so với GDP của khu vực ngoài quốc doanh thì Việt Nam đã ở mức rất cao.¹⁵ Điều này có nghĩa là tín dụng không phải là vấn đề nan giải cho khu vực tư nhân nói chung. Tuy nhiên, kết quả từ rất nhiều cuộc điều tra, nhất là các cuộc điều tra của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), khó tiếp cận tín dụng và đất đai là những rào cản lớn đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ ở Việt Nam. Ví dụ, không tiếp cận được tín dụng chiếm đến 21,4% nguyên nhân dẫn đến hàng loạt các doanh nghiệp vừa và nhỏ phải đóng cửa hoặc ngừng hoạt động trong thời gian gần đây.¹⁶ Điều này có nguyên nhân từ sự thiên lệch trong việc phân bổ nguồn lực trong bản thân khu vực doanh nghiệp tư nhân. Doanh nghiệp thân hữu, có những mối quan hệ hay thậm chí có cổ phần chi phối ở một số ngân hàng thương mại, có thể có được rất nhiều đất đai và tín dụng, ngược lại, những doanh nghiệp vừa và nhỏ khác khó tiếp cận hai nguồn lực kể trên.

Vấn đề tiếp theo là nhiều doanh nghiệp tư nhân trên thực tế có sở hữu cổ phần hoặc có liên hệ mật thiết với các ngân hàng thương mại cổ phần. Hậu quả là nhiều ngân hàng thương mại cổ phần có nguy cơ bị thao túng để trở thành công cụ huy động vốn cho các doanh nghiệp này sử dụng tiền nhàn rỗi trong các tầng lớp dân cư vào các mục đích đầu cơ.¹⁷ Những rắc rối hiện nay của kinh tế Việt Nam có một phần nguyên nhân từ sự phân bổ nguồn lực thiên lệch này. Sau một thời gian tập trung cấu trúc lại hệ thống ngân hàng và xử lý nợ xấu (giai đoạn 1999-2004), sự liên kết giữa một số doanh nghiệp và ngân hàng thương mại trở nên phổ biến. Như sẽ được phân tích chi tiết hơn trong các phần tiếp theo của Báo cáo này, sở hữu chéo

¹⁵ Theo số liệu trong các chỉ số phát triển của NHTG, số nước đang phát triển có tổng tín dụng nội địa so với GDP trên 80% là rất ít.

¹⁶ VBiS 2012, VCCI.

¹⁷ Diễn hình trong giai đoạn này là vụ Công ty Ngọc Thảo và Ngân hàng Nam Đô. Trần Thị Hiếu, Giám đốc công ty Ngọc Thảo đã thao túng để sử dụng gần như toàn bộ các nguồn vốn huy động của Ngân hàng Nam Đô cho các hoạt động kinh doanh của mình đến thua lỗ làm ngân hàng phải đóng cửa kèm theo rất nhiều hệ lụy khác, nguồn <http://vnexpress.net/tin-tuc/phap-luat/vu-an-cong-ty-ngoc-thao-y-an-tu-hinh-hieu-bac-bo-de-nghi-tu-hinh-phuoc-cua-vks-1953182.html>

trong các ngân hàng cổ phần hiện nay trở thành một rủi ro khó kiểm soát, làm giảm hiệu lực giám sát của Nhà nước đối với thị trường tài chính. Với lợi thế trong quan hệ của mình, doanh nghiệp thân hữu thâm tóm được đất đai cho những dự án kinh doanh bất động sản. Sẵn có quyền kiểm soát hoặc quan hệ thân hữu với ngân hàng, một lượng vốn lớn đã được đầu cơ vào bất động sản. Điều này tạo ra bong bóng bất động sản và nhiều hệ lụy tiêu cực cho nền kinh tế.

Cuốn theo trào lưu đó, không ít doanh nghiệp đã chuyển từ hoạt động sản xuất kinh doanh tạo ra giá trị gia tăng cho nền kinh tế sang các hoạt động đầu cơ, thương mại, nhất là kinh doanh bất động sản với suất sinh lợi cao trong bối cảnh thị trường đang nóng lên. Khi bong bóng vỡ và thị trường bất động sản đóng băng như hiện nay, doanh nghiệp có quy mô lớn rơi vào tình trạng khốn đốn, từ đó tăng nợ xấu của các ngân hàng thương mại, điều ấy đe dọa sự ổn định của hệ thống tài chính và ảnh hưởng nghiêm trọng đến tăng trưởng kinh tế. Nói cách khác, sự phân bổ nguồn lực thiên lệch trong nội bộ khu vực doanh nghiệp tư nhân đã làm thay đổi hành vi kinh doanh của họ. Sự sáng tạo, tinh thần doanh nhân không được vun đắp. Ngược lại, cơ chế phân bổ nguồn lực hiện tại đã kích thích tâm lý đầu cơ, gây dựng quan hệ, tạo ra sự không minh bạch và những hệ lụy khôn lường cho nền kinh tế và xã hội nói chung.

Cũng như bất kỳ nơi nào trên thế giới, khi mà sự tác động của các nhóm lợi ích khác nhau trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách là điều không thể tránh khỏi thì việc tạo ra một môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau là giải pháp khả thi hơn cả. Việc mong mỗi các doanh nghiệp tự động “vứt bỏ” các mối lợi của mình là không thực tế. Do vậy Chính phủ nên tập trung vào việc tạo ra các thể chế để tất cả các doanh nghiệp có thể cạnh tranh với nhau một cách minh bạch và bình đẳng trong cả hoạt động sản xuất kinh doanh và việc tạo ảnh hưởng hay vận động quá trình hoạch định chính sách. Khi các “rào cản” gia nhập bị gỡ bỏ, các doanh nghiệp phải tự cạnh tranh bình đẳng với nhau trong việc giành giật thị trường và các nguồn lực. Lúc này các doanh nghiệp sẽ tự chế tài lẫn nhau và nhu cầu có những luật chơi công bằng sẽ hiện hữu. Khi đó, cho dù phải cạnh tranh với nhau, nhưng các doanh nghiệp sẽ có thể cùng ngồi lại với nhau để đề xuất hoặc “giúp” Chính phủ thiết kế ra những luật chơi công bằng hơn.

Những nhiễu của bộ máy quản lý nhà nước

Sau khi thực thi Luật Doanh nghiệp năm 1999, môi trường kinh doanh của Việt Nam đã được cải thiện đáng kể, đồng thời với việc rà soát loại bỏ giấy phép con và đẩy mạnh cải cách hành chính. Tuy nhiên, trong thời gian gần đây tình trạng nhiễu doanh nghiệp có vẻ đang trở lại.¹⁸ Mặc dù được nhiều chuyên gia đánh giá là chưa phản ánh hết mức độ khó khăn của khu vực tư nhân ở Việt Nam, Báo cáo môi trường kinh doanh 2013 của Ngân hàng Thế giới xếp hạng Việt Nam thứ 99 trong 185 nền kinh tế toàn cầu, vị trí này hoàn toàn ở mức trung bình và không được cải thiện trong nhiều năm qua.¹⁹ Báo cáo chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2012 của VCCI cũng chỉ ra rằng, cải cách hành chính công trong lĩnh vực sau đăng ký kinh doanh không có bước tiến mới.²⁰ Trong bối cảnh môi trường kinh doanh không được cải

¹⁸ <http://doanhnhnan.vneconomy.vn/20101130015756103P0C5/cuoc-chien-voi-giay-phep-con-cat-xong-lai-moc.htm>

¹⁹ <http://www.thesaigontimes.vn/Home/doanhnghiep/quantri/85664/>

²⁰ VCCI (2012), Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh, http://www.pcivietnam.org/reports_home.php

thiện đáng kể, một phần lớn thời gian và tiền bạc của doanh nghiệp được tiêu tốn để đáp ứng các thủ tục quản lý còn thiếu tường minh và không nhất quán từ phía các cơ quan quản lý nhà nước.

Thiếu vắng các thể chế hỗ trợ thị trường có hiệu quả

Doanh nghiệp tư nhân chỉ có thể hoạt động ổn định, nếu hệ thống pháp luật hợp đồng, thực thi khế ước, pháp luật và hệ thống giao dịch bảo đảm được rõ ràng, cơ chế giải quyết tranh chấp kinh doanh đáng tin cậy được hỗ trợ bởi một hệ thống tư pháp không thiên vị, đưa ra các phán quyết công bằng và có thể thi hành với thời gian và chi phí hợp lý. Các cuộc điều tra về môi trường kinh doanh của Ngân hàng Thế giới và chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) của VCCI đều cho thấy những thể chế này còn hoạt động rất kém hiệu quả. Trích đoạn từ báo chí trong nước có thể cho thấy cảm nhận của doanh nghiệp về chất lượng và hiệu quả của các thiết chế pháp lý ở Việt Nam được VCCI đo lường năm 2012 như sau:

“PCI được thể hiện dưới dạng biểu đồ tròn, trông như một chiếc bánh có điểm lồi, điểm lõm ở từng chỉ số. Ở PCI 2012, chiếc bánh này ở hầu hết các tỉnh đều lõm sâu một góc, ngay chỉ số “Thiết chế pháp lý”. Trong bảng phân tích, nhóm nghiên cứu đánh giá về chỉ số này rằng: DN giảm tin tưởng rằng hệ thống pháp luật sẽ bảo vệ đất đai, tài sản, hợp đồng của mình. DN ngày càng ít tin tưởng rằng một cán bộ làm sai thì mình có thể đi khiếu nại. DN ít tin tưởng và ít sử dụng tòa án để giải quyết tranh chấp hợp đồng... Nói nôm na là DN ngày càng giảm lòng tin vào công lý”.²¹

Khi các thiết chế pháp lý kém hiệu quả và không được doanh nghiệp tin dùng, xuất hiện tình trạng mà Douglas North đã dự báo trước đây nhiều thập kỷ, áp dụng vào Việt Nam có thể nhận xét khái quát rằng: “Trong môi trường mà quyền tài sản không an toàn, pháp luật kém hiệu lực, tồn tại nhiều rào cản gia nhập thị trường và cản trở của độc quyền, để tối đa hóa lợi nhuận, các công ty tư nhân của Việt Nam thường chỉ chạy theo các mục tiêu trước mắt (thậm chí là đánh quả và chộp giật), ít đầu tư vào tài sản cố định, và thường có quy mô nhỏ. Hệ quả là các doanh nghiệp có tỷ suất lợi nhuận cao nhất thường xuất hiện trong các lĩnh vực thương mại hay có tính đầu cơ và tìm kiếm đặc quyền – đặc lợi (rent-seeking). Các công ty sản xuất lớn, có vốn cố định đáng kể, sẽ chỉ tồn tại được với ô dù bảo vệ của chính phủ thông qua trợ cấp, bảo hộ thuế quan, và quan hệ có đi có lại – vốn là những hành vi không thể mang lại hiệu quả cho nền kinh tế”.²²

Đặc biệt, khi nền kinh tế gặp khó khăn, cơ chế phá sản, hay còn gọi là “sự phá hủy mang tính sáng tạo” cần được thiết lập để thị trường thanh lọc các doanh nghiệp yếu kém. Xét về mặt kinh tế, phá sản là quá trình phân bổ lại nguồn lực từ người sử dụng kém hiệu quả sang người sử dụng có hiệu quả hơn. Tiến trình này vẫn chưa diễn ra suôn sẻ ở Việt Nam. Do Luật phá sản không được thực thi trên thực tế, hàng chục ngàn doanh nghiệp đã thông báo ngừng hoạt động, song rất ít doanh nghiệp được tuyên bố phá sản, chúng biến thành những xác chết biết đi (Zombie). Cụ thể, theo số liệu thống kê chính thức, trong giai đoạn 2008- 2011, ngành tòa án chỉ nhận được 636 đơn yêu cầu phá sản doanh nghiệp và chỉ có 45 vụ ra được quyết định

²¹ Báo Pháp luật TPHCM 15/03/2013, <http://phapluattphcm.vn/20130315121030800p0c1014/vet-hom-tren-chiec-banh-pci.htm>

²² Xem thêm phân tích của Douglass North trong “Thể chế, thay đổi thể chế, và kết quả hoạt động kinh tế” xuất bản năm 1990.

tuyên bố phá sản.²³ Điều này không tương xứng so với gần 30% doanh nghiệp được cho là mất khả năng thanh toán, đã tạm ngừng hoạt động do vỡ nợ trong số 600 nghìn doanh nghiệp vẫn còn đăng ký kinh doanh về danh nghĩa.²⁴

Không thực thi được Luật Phá sản, các chủ nợ và doanh nghiệp mắc nợ thiếu đi những cơ chế hữu hiệu để tái cấu trúc các khoản nợ và thực thi các cam kết phục hồi, tái tổ chức doanh nghiệp một cách nhân văn và có trật tự. Nợ quá hạn từ các doanh nghiệp mất khả năng thanh toán lan rộng sang các doanh nghiệp khác, làm lây lan căn bệnh mất khả năng thanh toán, phá hủy kỷ luật hợp đồng, xói mòn niềm tin vào đối tác trong kinh doanh. Một khi hệ thống tư pháp để giải quyết tranh chấp kinh doanh chưa hiệu quả, ngay lập tức xuất hiện những cơ chế xiết nợ phi chính thức khác. Làn sóng vỡ nợ cộng với cơ chế giải quyết nợ khó đòi trong khu vực tư nhân không theo những trình tự minh bạch trên thực tế đang là mối đe dọa lớn có thể cuốn trôi những thành quả hơn xây dựng khu vực kinh tế tư nhân kể từ khi Luật Doanh nghiệp có hiệu lực hơn một thập kỷ trước đây.

Tóm lại, các yếu kém về thể chế đã giải thích sự phát triển thiên lệch và nguy cơ tiềm ẩn dẫn tới đổ vỡ hàng loạt trong khu vực doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam. Nhiều doanh nghiệp tư nhân có mức độ tăng trưởng quy mô đột biến chủ yếu nhờ vào các hoạt động thương mại hoặc đầu cơ, nhất là dồn vốn vào kinh doanh bất động sản. Ngược lại, nếu không có quan hệ, các doanh nghiệp nhỏ và vừa một phần bị chèn ép bởi khu vực DNNN, một phần bị mất lợi thế bởi doanh nghiệp thân hữu, không thể đầu tư lâu dài để tăng quy mô trở thành những doanh nghiệp có quy mô đáng kể hơn. Điều này giải thích vì sao các doanh nghiệp tư nhân quy mô lớn, dựa trên sản phẩm có sức cạnh tranh cao, hay sản phẩm riêng biệt tạo ra nhiều giá trị gia tăng cho xã hội gần như chưa xuất hiện. Ba mươi năm cải cách ở Việt Nam chắc chắn đã góp phần giúp không ít doanh nhân tích lũy nhiều của cải, song chưa tạo ra được một thể hệ các nhà công nghiệp gắn liền tên tuổi và sự nghiệp của mình với sự hình thành và phát triển các cụm ngành công nghiệp quốc gia.

²³ <http://dantri.com.vn/kinh-doanh/luat-pha-san-muon-chet-cung-khong-xong-754193.htm>

²⁴ <http://m.doanhnhansaigon.vn/online/dien-dan-doanh-nhan/thoi-su/2013/07/1075690/khong-the-pha-san-theo-luat-dn-thanh-zombie/>

Phần IV. Nông nghiệp

Kể từ khi Việt Nam bắt đầu Đổi mới, khu vực nông nghiệp (gồm cả nông nghiệp, lâm nghiệp và nuôi trồng thủy sản) luôn có đóng góp quan trọng vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Theo định hướng xuất khẩu và có năng lực cạnh tranh cao, sản xuất nông nghiệp phát triển nhờ vào sự tăng trưởng năng suất nhanh chóng. Từ năm 2001 đến 2009, năng suất nông nghiệp ở Việt Nam tăng trưởng bình quân 4,6%/năm, cao nhất trong các nước Đông Nam Á.²⁵ Tính toán đóng góp năng suất các nhân tố sản xuất tổng hợp (TFP) vào tăng trưởng nông nghiệp cũng cho thấy một bức tranh tương tự. Theo Bảng 3, cho đến giữa thập niên 2000, TFP đóng góp tới gần 60% tăng trưởng GDP nông nghiệp.

Bảng 3. Đóng góp của các nhân tố sản xuất và TFP vào tăng trưởng GDP nông nghiệp (%)

Giai đoạn	Lao động	Máy kéo	Máy bơm	Phân bón	Diện tích đất	TFP
1996-2000	8,9	7,0	11,4	10,9	31,4	30,3
2001-2005	8,5	5,1	6,5	5,3	15,1	59,5

Nguồn: Tính toán của Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển Nông nghiệp Nông thôn (IPSARD) dựa trên số liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam.

Sự phát triển tích cực của khu vực nông nghiệp ở Việt Nam thường được phân tích với ba nhận định quan trọng: năng suất sẽ tiếp tục tăng trưởng nhanh; kinh tế nông nghiệp và nông thôn là nơi hấp thụ lao động mất việc ở các khu vực khác và giảm sốc cho nền kinh tế; tài nguyên nông nghiệp vẫn còn dồi dào để tiếp tục mở rộng sản xuất. Tuy nhiên, thực tiễn sản xuất nông nghiệp trong vòng ba năm trở lại đây (2010-2012) cho thấy những nhận định trên có thể không còn đúng nữa.

Thứ nhất, tiềm năng cho tăng trưởng năng suất ngày càng bị giới hạn. Các yếu tố thúc đẩy tăng năng suất nông nghiệp trong giai đoạn trước đây bao gồm cải cách thị trường, đầu tư cơ sở hạ tầng, chuyển đổi sang sản phẩm mới với giá trị gia tăng cao hơn và thị trường rộng hơn, giá thể giới của các sản phẩm nông nghiệp tăng cao.²⁶ Đến nay, động lực thúc đẩy của các yếu tố này không còn nhiều. Trong khi đó, nguồn tăng trưởng mới đến từ việc đa dạng hóa sở hữu đất đai để tạo động lực mới cho sản xuất nông nghiệp, Nhà nước cung cấp hàng hóa công để khuyến khích hoạt động nghiên cứu phát triển và tạo điều kiện cho khu vực tư nhân - bao gồm cả nông dân và doanh nghiệp - tiếp tục đầu tư dài hạn lại thiếu vắng.

Thứ hai, nền kinh tế nông nghiệp không còn có thể tiếp tục vận hành như tấm lưới an toàn, tiếp nhận lao động quay về khi mất việc trong các khu vực kinh tế khác. Ở Việt Nam, con số thống kê chính thức về tỷ lệ thất nghiệp luôn thấp một cách đáng ngạc nhiên, thậm chí thấp hơn cả ngưỡng thất nghiệp tự nhiên, cho dù kinh tế tăng trưởng nóng hay suy giảm, thường được sử dụng để minh họa cho khả năng hấp thụ và giảm sốc của khu vực nông nghiệp.²⁷ Tuy nhiên trước bối cảnh bất ổn kinh tế vĩ mô trong thời gian qua, làn sóng người lao động không

²⁵ Chương trình Việt Nam tại Trường Harvard Kennedy và Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright (2012), 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) tháng 2 năm 2012.

²⁶ OECD (2007), Economic Importance of Agriculture for Sustainable Development and Poverty Reduction: The Case Study of Vietnam, Paris.

²⁷ Theo Tổng cục Thống kê Việt Nam, tỷ lệ thất nghiệp của lao động trong độ tuổi năm 2012 là 1,99%, trong đó khu vực thành thị là 3,25%, khu vực nông thôn là 1,42%. Các tỷ lệ tương ứng năm 2011 là 2,22%, 3,60% và 1,60%.

tìm được việc làm trong khu vực đô thị và khu công nghiệp đã không còn dôi ngược lại nông thôn như trước. Về mặt dài hạn, lao động quay về nông thôn cũng không có đất để sản xuất nông nghiệp trước xu hướng thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng, và giảm diện tích canh tác. Ngoài ra, lao động di cư từ nông thôn vẫn giữ quyền sử dụng đất nông nghiệp nhưng không khai thác, dẫn tới giảm hiệu quả sử dụng đất.²⁸ Vì vậy, lao động có quay về cũng không thể khai thác trở lại đất bị bỏ hoang hoặc không được chăm sóc. Về ngắn hạn, sự chững lại của giá nông sản thế giới, suy giảm tăng trưởng sức mua trong nước²⁹ và giới hạn tiếp cận tín dụng tạo ra tình trạng mà báo chí gọi là “nông thôn bội thực lao động dư thừa”.³⁰

Thứ ba, tài nguyên nông nghiệp đã và đang dần cạn kiệt do bị ô nhiễm và khai thác quá mức. Theo Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển Nông nghiệp Nông thôn (IPSARD), việc sử dụng lãng phí đất đai, bao gồm cả nguyên nhân sử dụng đất tràn lan cho phát triển khu công nghiệp với tỷ lệ lấp đầy thấp, đầu cơ đất và bỏ hoang hóa, sử dụng phân bón và thuốc trừ sâu quá mức đã làm giảm nguồn cung tương lai cho sản xuất nông nghiệp. Diện tích và chất lượng rừng tiếp tục suy giảm.³¹ Nước ngầm đang nhanh chóng cạn kiệt ở Đồng bằng sông Cửu Long, Tây Nguyên cũng như bị ô nhiễm vì nước biển và chất thải độc hại. Một số nhà nghiên cứu tuyên bố rằng nước ngầm sẽ rút xuống “mức chết” chỉ trong vòng 5 năm nữa ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. Ở Tây Nguyên, mực nước ngầm giảm đang đe dọa nguồn nước tưới tiêu phục vụ cây cà phê và cao su. Khi sản xuất công nghiệp, nuôi tôm và tưới tiêu cho cây trồng mở rộng nhanh chóng, rất có khả năng xảy ra nhiều vấn đề về sức khỏe và nguồn cung cấp nước cho con người và cho công nghiệp.³²

Việc không giải quyết được những thách thức nêu trên đối với sản xuất nông nghiệp là do sự tiếp tục tồn tại của những yếu kém về chính sách và thể chế, trong đó quan trọng nhất là quyền sở hữu đất đai nông nghiệp không rõ ràng, các chương trình hỗ trợ nông nghiệp sai địa chỉ, và công nghiệp hóa tràn lan, không lựa chọn tại các tỉnh nông nghiệp.

Luật Đất đai 2003 cho phép nông dân có quyền sử dụng, chuyển giao, cho thuê, thừa kế, thế chấp, cho tặng và góp vốn bằng đất. Tuy nhiên, thời hạn giao đất hạn chế đối với cả đất canh tác cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản và đất rừng tạo ra tình trạng không rõ ràng về việc ai là người sẽ nắm giữ quyền sử dụng đất sau khi hết hạn giao đất. Tính bất trắc này rõ ràng đã làm giảm động lực khuyến khích hộ gia đình và doanh nghiệp tư nhân đầu tư dài hạn vào nông nghiệp, làm cho đất nông nghiệp có giá trị thị trường thấp hơn quá mức so với các loại đất khác và dẫn tới tình trạng khai thác đất tối đa trong thời hạn giao đất. Sở hữu không rõ ràng còn tạo ra sự bất bình đẳng trong tiếp cận và đảm bảo các quyền về đất. Diện tích đất rất lớn vẫn trong sự kiểm soát của các nông lâm trường, mặc dù hiệu quả không cao. Theo số liệu của IPSARD, ngay cả sau khi sắp xếp, đổi mới, diện tích đất do các nông lâm trường quản lý vẫn là 4 triệu ha năm 2010, giảm từ con số 4,6 triệu ha vào năm 2003.

²⁸ Đặng Kim Sơn (2011), Giải quyết triệt để vấn đề đất đai: một trong những tiền đề của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, báo cáo tại Diễn đàn Kinh tế mùa Xuân 2012 của Ủy ban Kinh tế Quốc hội.

²⁹ Theo Tổng cục Thống kê Việt Nam, giá bán sản phẩm cây trồng ngắn ngày giảm 1,46%, cây ăn trái lâu năm giảm 2,64%, chăn nuôi giảm 9,09%, thủy sản nuôi trồng giảm 0,39% vào tháng 6 năm 2013 so với cùng kỳ 2012.

³⁰ Tạp chí Nhip cầu Đầu tư, Nông thôn “bội thực” lao động dư thừa, 12 tháng 1 năm 2009.

³¹ Đặng Kim Sơn (2011), Giải quyết triệt để vấn đề đất đai: một trong những tiền đề của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, báo cáo tại Diễn đàn Kinh tế mùa Xuân 2012 của Ủy ban Kinh tế Quốc hội.

³² David Dapice (2011), Vai trò của nhà nước: Các mô hình châu Á cho Việt Nam, Bài viết chính sách cho Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc Việt Nam và Viện Chiến lược Phát triển, Bộ Kế hoạch Đầu tư.

Các chương trình hỗ trợ nông nghiệp (tiếp cận tín dụng, tiếp cận các nhân tố đầu vào, hậu cần, tiếp thị, hoạt động sau thu hoạch và chế biến, rồi thậm chí cả phát tiền hỗ trợ người nghèo ở nông thôn) trong nhiều trường hợp không đến đúng địa chỉ là người nông dân. Những đối tượng hưởng lợi nhiều nhất từ các những chương trình này lại là các tổ chức trung gian. Không kể đến các nguyên nhân xuất phát từ sai lệch trong thực thi chính sách, về mặt thể chế các chương trình thực ra được thiết kế để nguồn lực hỗ trợ được chuyển từ Nhà nước đến các tổ chức đầu mối đóng vai trò cung cấp nhân tố đầu vào và/hoặc thu mua đầu ra của nông dân. Mặc định của thiết kế này là nguồn lực được phân phối cho một vài tổ chức lớn (để tiết kiệm chi phí) rồi sau đó sẽ được phân phối lại cho hộ gia đình và cá nhân làm nông nghiệp. Nhưng thực tế là hỗ trợ không đến được tay của những người trực tiếp làm nông nghiệp.

Chính sách thúc đẩy công nghiệp hóa căn cứ vào chỉ tiêu nâng cao tỷ trọng công nghiệp trong cơ cấu GDP và xây dựng tràn lan khu công nghiệp (KCN) và khu kinh tế (KKT) đã dẫn tới kết cục hy sinh nông nghiệp nông thôn để phục vụ công nghiệp hóa, đô thị hóa. Tính phi hiệu quả của việc đầu tư dàn trải nhiều KCN và đặc biệt là KKT với diện tích lớn đã được cảnh báo với nhiều khu không có khả năng kết nối với CSHT trục quốc gia và không dựa vào lợi thế so sánh của địa phương và không có liên kết ngành theo chiều dọc và chiều ngang. Cho đến nay, hầu như chưa thấy động thái rõ ràng nào, đặc biệt từ phía địa phương, về việc điều chỉnh quy hoạch KCN-KKT theo hướng thu hẹp. Hoặc nếu quy hoạch hiện hữu được đánh giá khả thi thì cũng không thấy quyết tâm đầu tư trọng điểm để phát triển công nghiệp theo hướng cụm ngành liên hoàn và hỗ trợ cho sản xuất nông nghiệp.

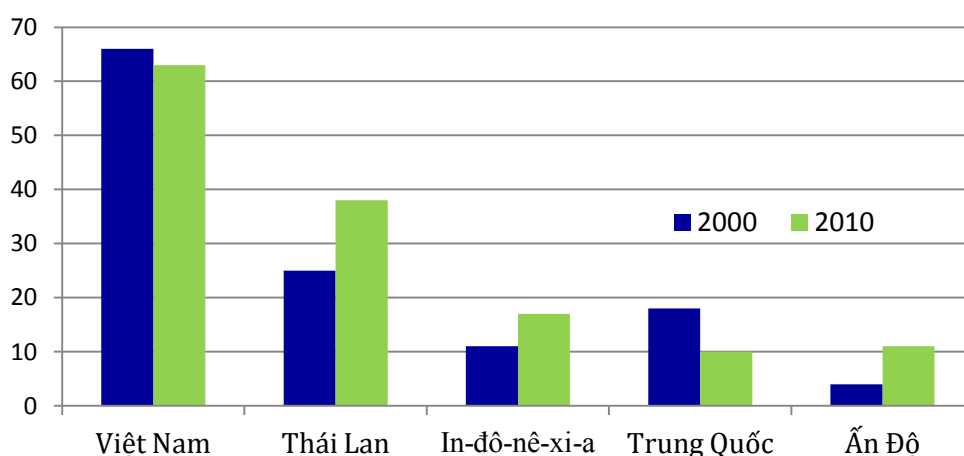
Một điểm bất hợp lý nữa là định hướng phát triển ồ ạt các khu đô thị mới. Trong một môi trường kinh tế thuận lợi với nguồn vốn dồi dào thì việc phát triển đô thị mới đi trước cả hoạt động kinh tế là đúng đắn. Nhưng sẽ là không hiệu quả nếu đổ vốn vào những khu đô thị mới với các tiêu chí quy hoạch “quá hiện đại”, trong khi nhu cầu thực tế là nhà ở và dịch vụ thương mại, cơ sở hạ tầng xã hội với chi phí thấp cho người lao động thì không được đáp ứng, ngoại trừ ở các đô thị lớn. Ngay cả ở nhiều địa phương đang thu hút được đầu tư công nghiệp với giá trị đầu tư lớn thì đó cũng là các dự án năng lượng và công nghiệp nặng thâm dụng vốn nên áp lực dân cư tại đô thị hiện hữu vẫn không lớn. Vì vậy, đầu tư công cho cơ sở hạ tầng kỹ thuật cũng như xã hội để hỗ trợ cho kinh tế nông nghiệp – nông thôn ở những địa phương này vẫn phải là một trong những ưu tiên hàng đầu.

Phần V. Khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài

Cải cách theo hướng thị trường và hội nhập quốc tế đã đem lại cho nền kinh tế Việt Nam hai khu vực có tốc độ tăng trưởng cao cho đến năm 2008 là doanh nghiệp tư nhân trong nước và khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Tăng trưởng của khu vực FDI đạt đỉnh cao ở mức 14% trong năm 2006, trong khi tăng trưởng khu vực tư nhân đạt mức cao nhất vào năm 2008 với tốc độ 9%.³³

Tuy nhiên, kể từ khi có bất ổn kinh tế vĩ mô – và qua đó những yếu kém về cơ cấu kinh tế bị bộc lộ – khu vực doanh nghiệp nước ngoài và trong nước bắt đầu phân cực. Như đã phân tích ở phần trước, các doanh nghiệp tư nhân hiện nay đang đứng trước những khó khăn lớn nhất kể từ khi có Luật Doanh nghiệp, thể hiện trong việc thu hẹp sản xuất, giảm đầu tư, sa thải lao động và đóng cửa. Các doanh nghiệp tư nhân lớn hiện có gánh nặng nợ cao, còn doanh nghiệp nhỏ và vừa thì không tiếp cận được tín dụng và nhiều nguồn lực cần thiết khác. Nhưng trong khi đó, khu vực FDI vẫn phát triển nhanh. Dòng vốn FDI mới tiếp tục đổ vào nền kinh tế Việt Nam và các doanh nghiệp FDI hiện hữu tiếp tục mở rộng sản xuất. Hình 1 cho thấy, ngay cả khi giải ngân FDI không còn ở mức như những năm ngay sau khi gia nhập WTO, thì tỷ lệ vốn FDI lũy tích so với GDP của Việt Nam vẫn ở mức cao nhất trong các nền kinh tế châu Á.

Hình 1: Tỷ lệ FDI lũy tích/GDP của một số nước châu Á năm 2000 và 2010 (%)



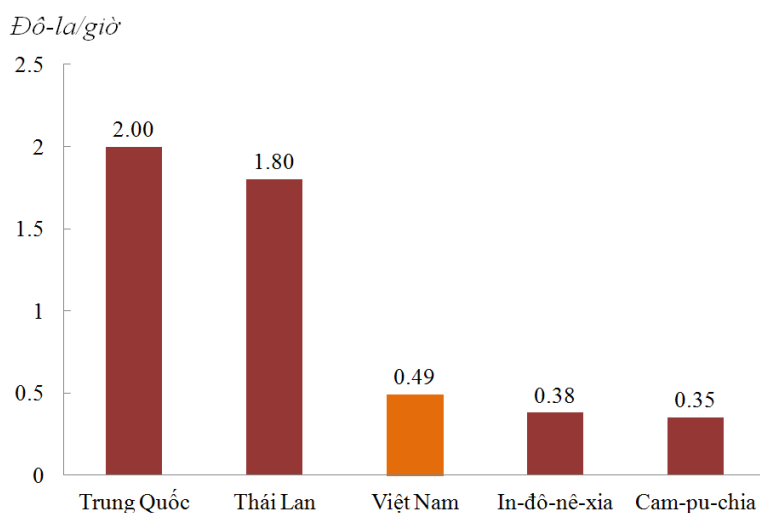
Nguồn: UNCTAD 2011 World Investment Report for FDI and World Bank for GDP (giá trị danh nghĩa).

Với bối cảnh kinh tế của khu vực Đông Bắc và Đông Nam Á hiện nay, Việt Nam vẫn là điểm đến hấp dẫn đối với FDI. Các hoạt động sản xuất công nghiệp chế biến – chế tạo thâm dụng lao động đã bắt đầu chuyển dịch khỏi Trung Quốc khi tiền lương ở đây tăng lên. Tiền lương ở Trung Quốc đã tăng 10% một năm trong giai đoạn 2000 đến 2005, 19% trong giai đoạn 2005 đến 2010, và dự kiến sẽ tiếp tục tăng nhanh, đạt 17% từ 2010 đến 2015. Các doanh nghiệp có cơ sở sản xuất ở Trung Quốc hiện đang đa dạng hóa quy trình sản xuất bằng cách di chuyển sang các nước có lao động rẻ hơn. Trong khi tiền lương sản xuất công nghiệp của Trung

³³ Tổng cục Thống kê Việt Nam, Niên giám Thống kê Việt Nam các năm khác nhau.

Quốc ước khoảng 2 đô-la/giờ, thì ở Việt Nam, Indonesia và Campuchia, tiền lương chỉ lần lượt là 0,49, 0,38 và 0,35 đô-la/giờ (xem Hình 2).³⁴

Hình 2. Tiền lương lao động ở các nhà máy hoạt động hết công suất tại một số quốc gia



Nguồn: Boston Consulting Group (2011).

Chiến lược đa dạng hóa từ các nhà đầu tư nước ngoài được biết đến với tên gọi “Trung Quốc cộng một”, và nhờ đó đã thiết lập các ngành công nghiệp chế biến – chế tạo trên khắp Đông Nam Á. Theo Công ty tư vấn Boston Consulting Group (2011), “đã có một sự chuyển dịch đáng kể việc làm trong các ngành may mặc, giày dép, hàng hóa thể thao và những sản phẩm thâm dụng lao động khác sang Nam và Đông Nam Á”³⁵. Trong bối cảnh này, thì năng lực cạnh tranh tiềm năng của Việt Nam tỏ ra khá mạnh. Theo Báo cáo Năng lực Cạnh tranh Sản xuất Công nghiệp Toàn cầu của Công ty Tư vấn Deloitte (2013), Việt Nam sẽ trở thành nền kinh tế cạnh tranh đứng thứ 10 trên thế giới về sản xuất công nghiệp trong vòng 5 năm tới, trên cả các nước láng giềng như Indonesia, Malaysia và Thái Lan (xem Bảng 4).

Bảng 4. Năng lực cạnh tranh sản xuất công nghiệp theo xếp hạng của Deloitte

Hiện tại		5 năm tới	
Xếp hạng	Quốc gia	Xếp hạng	Quốc gia
1	Trung Quốc	1	Trung Quốc
5	Hàn Quốc	6	Hàn Quốc
6	Đài Loan	7	Đài Loan
9	Singapore	9	Singapore
11	Thái Lan	10	Việt Nam
13	Malaysia	11	Indonesia
17	Indonesia	14	Malaysia
18	Việt Nam	15	Thái Lan

Nguồn: Deloitte (2013).

³⁴ “Sản xuất tại Mỹ, một lần nữa: Tại sao hoạt động sản xuất công nghiệp sẽ quay trở lại Mỹ”, Boston Consulting Group, tháng 8/2011.

³⁵ Như trên.

Đóng góp nổi trội của các doanh nghiệp FDI là ở hoạt động xuất khẩu. Tỷ trọng xuất khẩu của doanh nghiệp FDI trong tổng xuất khẩu gia đã tăng từ mức 30% năm 1996 lên 47% năm 2000, 57% năm 2005 và 63,1% năm 2012.³⁶ Bảng 5 cho thấy trong hai năm 2012 và 2013, kết quả xuất khẩu của khu vực FDI và doanh nghiệp trong nước của Việt Nam có sự khác biệt rõ rệt. Trong khi các doanh nghiệp trong nước hầu như không có tăng trưởng xuất khẩu trong năm 2012 và 7 tháng đầu năm 2013 thì xuất khẩu của khu vực FDI vẫn tăng trưởng mạnh, thậm chí còn cao hơn cả những năm đầu thập niên 2000.

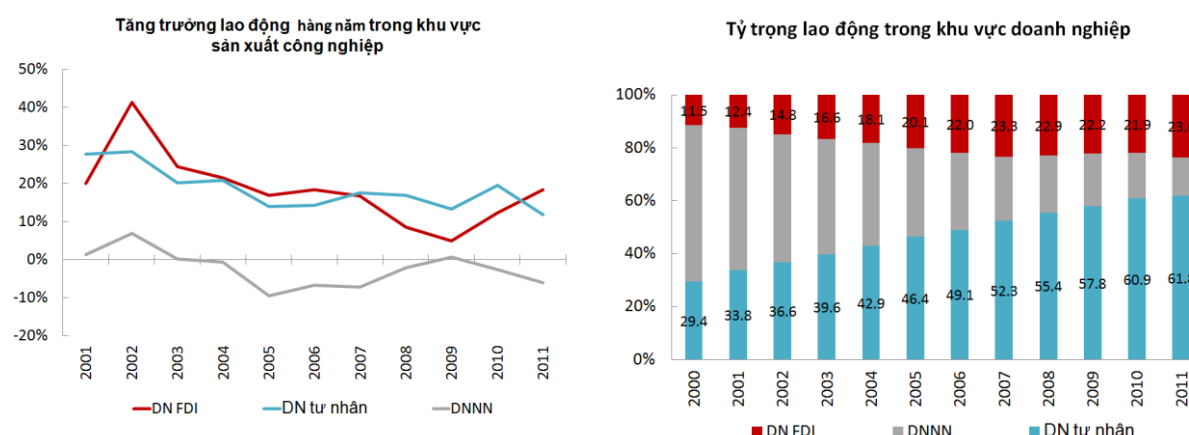
Bảng 5. Tăng trưởng kim ngạch xuất khẩu

	Tổng kim ngạch xuất khẩu	Kinh tế trong nước	FDI kể cả dầu thô	FDI không kể dầu thô
2012	18,3%	1,3%	31,2%	33,5%
7 tháng 2013	14,3%	1,6%	22,0%	26,3%

Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam.

Câu chuyện phân cực này được lặp lại khi chúng ta so sánh kết quả tạo việc làm giữa doanh nghiệp nội địa và nước ngoài.³⁷ Trước khi có Luật Doanh nghiệp 2005, việc làm trong khối doanh nghiệp nước ngoài đã tăng với tốc độ nhanh hơn so với doanh nghiệp nội địa. Sau khi bộ luật được thông qua, khu vực tư nhân nội địa đã đẩy mạnh tuyển dụng lao động với tốc độ nhanh hơn khối nước ngoài (đặc biệt là năm 2007 và 2008). Nhưng nhìn lại nền kinh tế sau khi xảy ra bất cân đối vĩ mô trong nước, ta lại thấy khu vực nước ngoài đang có tốc độ tăng trưởng việc làm nhanh hơn. Tăng trưởng việc làm trong các doanh nghiệp nội địa, ngược lại, đang bị chững lại.

Hình 3. Việc làm trong khu vực doanh nghiệp



Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam, Niên giám Thống kê Việt Nam các năm.

Tóm lại, đối diện với cùng một nền kinh tế toàn cầu vẫn còn yếu kém và nền kinh tế nội địa bị trục trặc về cơ cấu, doanh nghiệp trong nước của Việt Nam gặp khó khăn còn doanh nghiệp FDI vẫn tăng trưởng tốt. Xét về tác động của chính sách, bất ổn vĩ mô, lãi suất cao,

³⁶ Tổng cục Thống kê Việt Nam, Niên giám Thống kê Việt Nam các năm khác nhau.

³⁷ Số liệu về việc làm từ Hình e và Bảng 2 là khác nhau, vì Hình 3 chỉ bao hàm khối doanh nghiệp. Số liệu trong Bảng 2 lại bao gồm hộ gia đình hoặc lao động làm việc cho các cơ quan nhà nước, hai nhóm này thì không thuộc khu vực doanh nghiệp.

giới hạn khả năng tiếp cận nguồn lực đã ảnh hưởng trực tiếp một cách rất tiêu cực đến các doanh nghiệp trong nước, trong khi các doanh nghiệp FDI đã phần nào tránh được những tác động này. Nhưng xét về mặt thể chế, yếu tố quan trọng ở đây là các doanh nghiệp FDI, mặc dù thành lập ở Việt Nam để khai thác các lợi thế về lao động, tài nguyên cùng một số ưu đãi về chính sách, vẫn tiếp tục dựa chủ yếu vào thể chế ở bên ngoài để thực hiện hoạt động sản xuất kinh doanh. Hệ thống luật pháp chi phối các quan hệ hợp đồng được sử dụng từ bên ngoài. Bộ máy quản trị doanh nghiệp là của nước ngoài. Liên kết sản xuất là với các tổ chức bên ngoài. Tín dụng cũng được cung cấp phần nhiều từ các định chế tài chính nước ngoài hay định chế tài chính ở Việt Nam có vốn đầu tư nước ngoài. Các doanh nghiệp FDI đã “bỏ qua” được phần lớn những thể chế của Việt Nam, vốn bị coi là đang cản trở hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp trong nước.

Như vậy, cùng với sự thiếu vắng hoạt động công nghiệp phụ trợ nội địa, việc khu vực FDI sử dụng thể chế bên ngoài và bỏ qua các thể chế của Việt Nam giải thích lý do tại sao các doanh nghiệp FDI ở Việt Nam không phát triển thành những mắt xích chắc chắn trong chuỗi cung ứng toàn cầu. Nói cách khác, họ không thực sự có động lực phát triển những mối liên kết với các nhà sản xuất trong nước. Chừng nào Việt Nam chưa xây dựng được hệ thống thể chế mà các nhà đầu tư nước ngoài có thể thực sự lấy làm chỗ dựa cho hoạt động kinh doanh của họ thì viễn cảnh sản xuất chế biến lắp ráp mà đầu vào lệ thuộc nặng nề vào nguồn nhập khẩu như hiện nay sẽ còn tiếp diễn.

Phần VI. Khu vực ngân hàng thương mại

Một trong những vấn đề căng thẳng nhất của khu vực ngân hàng thương mại hiện nay là nợ xấu và việc phân bổ nguồn lực cho những hoạt động sản xuất kinh doanh có hiệu quả trong nền kinh tế đang gặp nhiều khó khăn. Một số giải pháp đã được đưa ra, nhưng chưa phát huy hiệu quả. Nội dung phần này sẽ chỉ ra rằng, sở hữu chéo đã làm vô hiệu hóa các quy định về đảm bảo an toàn, gây ra trục trặc cho các ngân hàng thương mại và nợ xấu tăng cao; và các giải pháp tái cấu trúc lại khu vực ngân hàng thương mại và xử lý nợ dựa cả vào thị trường và nhà nước hiện tại đều đang bất cập.

Sở hữu chéo làm vô hiệu hóa các quy định về đảm bảo an toàn trong hoạt động ngân hàng

Nợ xấu mang tính hệ thống thường phát sinh sau các cơn bùng nổ tín dụng trong chu kỳ tăng trưởng kinh tế nóng và các quy định về hoạt động an toàn bị thiếu vắng hay bị vô hiệu hóa. Từ năm 2006 trở lại đây, Việt Nam mắc phải cả hai vấn đề này. Năm 2006 là năm bắt đầu của đợt sóng thành lập ngân hàng lần thứ hai (sau đợt thành lập ngân hàng vào đầu thập niên 1990). Mười ngân hàng thương mại cổ phần nông thôn được chuyển đổi thành ngân hàng thương mại cổ phần đô thị và bốn ngân hàng mới được thành lập. Quy mô tín dụng ngân hàng so với GDP Việt Nam còn tăng ấn tượng hơn từ 20% vào cuối thập niên 1990 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. Sự mở rộng tín dụng này là hệ quả của chính sách tiền tệ nới lỏng quá mức trong thời gian qua. 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 chính sách tiền tệ dễ dãi cộng với quản trị ngân hàng yếu kém luôn dẫn tới trục trặc ngân hàng.

Điểm đáng chú ý là 2006-2011 lại là thời kỳ khung pháp lý và giám sát hoạt động ngân hàng không ngừng được hiện đại hóa. Quy định hiện hành của Việt Nam về bảo đảm an toàn hoạt động của NHTM đã bao trùm hết các nội dung giám sát về vốn, giới hạn tín dụng, giới hạn đầu tư góp vốn cổ phần, tỷ lệ khả năng chi trả, và phân loại chất lượng nợ, trích dự phòng rủi ro. Tuy nhiên, các ngân hàng, mà thực chất là các nhà đầu tư, tổ chức kinh tế sở hữu ngân hàng, có thể dễ dàng vô hiệu hóa tất cả các quy định đảm bảo an toàn, cho dù đó là các quy định theo chuẩn mực quốc tế. Đáng chú ý là việc vô hiệu hóa các quy định này, trong nhiều trường hợp, tuy được làm đúng luật nhưng lại sai với tinh thần của luật. Đó là nhờ các hình thức sở hữu chéo, bao gồm DNNN sở hữu NHTMCP, ngân hàng sở hữu doanh nghiệp, ngân hàng sở hữu ngân hàng, nhà đầu tư lớn sở hữu ngân hàng, doanh nghiệp phi tài chính, công ty cổ phần đầu tư tài chính và công ty chứng khoán.³⁸ Sáu vấn đề dưới đây đều là hệ quả của vấn đề sở hữu chéo.

Thứ nhất, sở hữu chéo vô hiệu hóa quy định về vốn pháp định của các NHTM. Nghị định 141 yêu cầu các NHTM cổ phần phải có vốn pháp định 3.000 tỷ đồng vào cuối năm 2010. Nhiều ngân hàng đã đáp ứng được yêu cầu này trước thời hạn quy định nhưng vẫn còn rất nhiều ngân hàng khác, đặc biệt là các NHTM cổ phần nông thôn, đã không thể đáp ứng đủ

³⁸ Bài viết chính sách VELP năm 2012 đã mô tả chi tiết các cấu trúc sở hữu này.

vốn theo quy định. Cách thức đơn giản nhất để các ngân hàng này tăng đủ vốn là cho vay các doanh nghiệp liên kết để những doanh nghiệp này mua cổ phần tại các ngân hàng có cùng sở hữu với ngân hàng đã cho vay. Vô hình trung, con nợ đã trở thành chủ sở hữu ngân hàng. Tình huống tiêu biểu cho việc lách quy định này chính là việc NHTMCP Sài Gòn (SCB) cho Vạn Thịnh Phát và các doanh nghiệp có liên quan vay vốn, sau đó Vạn Thịnh Phát và các doanh nghiệp này dùng tiền vay được để góp vốn vào NHTMCP Tín Nghĩa (TNB) và NHTMCP Đệ Nhất (FCB). Về mặt quan hệ sở hữu, cả ba ngân hàng SCB, FCB, TNB, và cả Vạn Thịnh Phát đều thuộc một chủ sở hữu, chính vì vậy nên các yêu cầu về định giá và giám sát các giao dịch vay mượn và góp vốn ở đây thường không được tuân thủ.

Thứ hai, sở hữu chéo vô hiệu hóa quy định về tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu (CAR). Hầu như các ngân hàng đều có hệ số CAR cao hơn mức tối thiểu 9% theo quy định của NHNN, ngoại trừ Agribank trong giai đoạn 2009 – 2011. Cá biệt, một số ngân hàng có hệ số CAR lý tưởng đến mức phi thực tế như Ngân hàng Gia Định là 54,92% năm 2010), Ngân hàng Phát triển Mê Kông (MKB) là 37,3% năm 2010, hay ngay cả SCB trước khi hợp nhất năm 2009 cũng lên đến 50,2%. Thực tế cho thấy đây đều là những ngân hàng yếu kém. Liên quan đến việc tuân thủ hệ số an toàn vốn tối thiểu (CAR), tình trạng sở hữu chéo hiện nay cũng giúp cho ngân hàng đánh giá không đúng tài sản “Có” rủi ro, từ đó cũng làm tăng hệ số CAR một cách không thực chất. Quy định hiện nay xếp danh mục các khoản cho vay để đầu tư chứng khoán và kinh doanh bất động sản vào nhóm có hệ số rủi ro lên đến 250%. Trong thực tế, nhiều ngân hàng đã cho vay một phần vốn đáng kể để đầu tư chứng khoán và bất động sản, thông qua các công ty con, công ty liên kết. Tuy nhiên, do tình trạng sở hữu chéo làm cho việc đánh giá mục đích cuối cùng của các khoản cho vay không hề dễ dàng, làm cho khoản vay có thể được xếp vào nhóm ít rủi ro hơn. Rủi ro bị đánh giá thấp hơn cũng đồng nghĩa với việc hệ số CAR không thể phản ánh đúng thực chất cái gọi là an toàn vốn của ngân hàng – một tiêu chuẩn mà thông lệ quản trị ngân hàng trên thế giới quy định rất nghiêm ngặt.

Thứ ba, sở hữu chéo vô hiệu hóa quy định về giới hạn tín dụng. Luật pháp hiện hành quy định ngân hàng chỉ được phép cho vay tối đa đối với một khách hàng không được vượt quá 15% và đối với một nhóm khách hàng có liên quan không được vượt quá 25% vốn tự có của ngân hàng. Con số 25% này được cho là quá lớn so với vốn của một ngân hàng và không đảm bảo được nguyên tắc phân tán rủi ro trong cho vay. Với quy định này, thay vì lập một doanh nghiệp, một người có thể lập nhiều doanh nghiệp để vay vốn ngân hàng, qua đó nâng giới hạn cho vay từ 15% lên 25% một cách hợp pháp. Thậm chí, do trước đây việc định nghĩa tín dụng không bao gồm trái phiếu kinh doanh nên nhiều ngân hàng thay vì cho vay truyền thống lại chuyển qua mua trái phiếu do các doanh nghiệp thuộc cùng sở hữu phát hành, từ đó đẩy tỷ lệ cấp vốn tín dụng thực tế lên rất cao. Ví dụ, năm 2011, LienVietPostBank không chỉ tạm ứng cho Công ty Cổ phần Him Lam 1.961 tỷ đồng mà còn mua thêm 250 tỷ đồng trái phiếu của chính công ty này, làm cho tỷ lệ cấp tín dụng đối với một khách hàng lên đến 33,54% so với vốn tự có của ngân hàng này, vượt xa so với quy định 15% của NHNN.

Thứ tư, sở hữu chéo vô hiệu hóa quy định tách bạch hoạt động ngân hàng đầu tư ra khỏi hoạt động của ngân hàng thương mại. Kinh nghiệm từ khủng hoảng tài chính ở Hoa Kỳ những năm 1929 – 1933 và đặc biệt là cuộc khủng hoảng tín dụng dưới chuẩn 2007-2008 gần đây cho thấy tính chất nguy hiểm của việc đan xen nghiệp vụ của ngân hàng thương mại với ngân hàng đầu tư như thế nào. Ở Việt Nam, mặc dù luật hiện hành quy định các NHTM không

được trực tiếp kinh doanh chứng khoán nhưng vẫn được lập công ty chứng khoán để qua đó gián tiếp kinh doanh. Tuy nhiên, luật cũng quy định ngân hàng không được cấp tín dụng cho công ty trực thuộc là doanh nghiệp hoạt động kinh doanh chứng khoán và cũng không được cho vay không có bảo đảm để đầu tư, kinh doanh chứng khoán. Thế nhưng, luật lại không cấm ngân hàng cho vay đầu tư chứng khoán đối với các đối tượng khác mà chỉ giới hạn tổng dư nợ cho vay và chiết khấu chứng khoán không được vượt quá 20% vốn điều lệ của ngân hàng, chưa kể các trường hợp ngoại lệ không áp dụng.³⁹ Tình huống đơn cử cho việc lách quy định này chính là việc ACB trong năm 2010, thông qua việc sở hữu lên đến 19,52% cổ phần tại Ngân hàng Đại Á (DaiABank), đã đầu tư 1.000 tỷ đồng trái phiếu của DaiABank, nhờ đó Công ty Chứng khoán ACBS (thuộc sở hữu 100% của ACB) đã được rót vốn trở lại 700 tỷ đồng thông qua trái phiếu phát hành cho DaiABank nắm giữ.

Thứ năm, sở hữu chéo vô hiệu hóa các giới hạn góp vốn, mua cổ phần. Mặc dù quy định hiện nay không cho phép ngân hàng dùng vốn huy động mà chỉ được dùng vốn điều lệ và các quỹ để góp vốn, mua cổ phần; hơn nữa tỷ lệ góp vốn, mua cổ phần cũng bị giới hạn không quá 11% vốn điều lệ của đối tượng được góp vốn. Ngoài ra, luật cũng quy định tổng mức góp vốn, mua cổ phần tối đa của ngân hàng trong tất cả các công ty trực thuộc không quá 25% vốn điều lệ và quỹ dự trữ của ngân hàng. Tuy nhiên, thông qua các khoản đầu tư trái phiếu và các khoản ủy thác đầu tư một cách trực tiếp, hoặc gián tiếp thông qua các công ty liên kết, ngân hàng vẫn có thể kiểm soát được các doanh nghiệp, các dự án, và kể cả các ngân hàng khác. Ví dụ như Ngân hàng Hàng Hải (MaritimeBank) mặc dù chỉ nắm giữ 10,2% vốn tại Ngân hàng Mê Kông (MDB) nhưng thông qua Quỹ Tín Phát – nắm giữ đến 18,5% cổ phần tại MDB – MaritimeBank vẫn có thể chi phối được MDB một cách dễ dàng.

Thứ sáu, sở hữu chéo vô hiệu hóa quy định về báo cáo chất lượng tín dụng và trích dự phòng rủi ro. Tính đúng nợ xấu và quan trọng hơn nữa là minh bạch hóa nợ xấu là một đòi hỏi cần thiết nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình của ban quản trị ngân hàng trước cơ quan quản lý và nhà đầu tư, đặc biệt là cổ đông thiểu số. Tuy nhiên nhiều ngân hàng đã thành lập các công ty xử lý nợ (AMC) nhưng vai trò rất hạn chế, chủ yếu giúp các ngân hàng “làm đẹp” bảng cân đối tài sản của mình. Thông qua AMC, các ngân hàng có thể lách quy định bằng cách ủy thác cho AMC thu hồi nợ. Thông qua hợp đồng đồng ủy thác thu nợ này đã giúp ngân hàng che dấu được khoản nợ xấu trên bảng cân đối kế toán của mình và thay vào đó bằng một khoản mục khác có vẻ không liên quan đến nợ xấu – khoản phải thu. Tình trạng sở hữu chéo cũng giúp ngân hàng dễ dàng nói lỏng các quy định về tiêu chuẩn thẩm định và giám sát khoản vay, từ đó làm cho việc đảo nợ trở nên dễ dàng hơn, và việc đánh giá chất lượng tín dụng cũng trở nên không thực chất. Các ngân hàng có thể chuyển các khoản nợ xấu thành tài sản có khác thông qua việc chuyển nợ xấu sang các công ty con, công ty liên kết. Do nợ xấu không được phản ánh đúng nên dự phòng không được trích lập đầy đủ, giúp chủ sở hữu ngân hàng tránh được việc suy giảm lợi nhuận và cổ tức, nhưng rủi ro khi đó có nguy cơ sẽ dồn lên vai người gửi tiền.

Tóm lại, tình trạng sở hữu chéo trên thực tế đã giúp một nhóm nhỏ các nhà đầu tư hay chủ sở hữu doanh nghiệp sở hữu một hay nhiều các ngân hàng nói riêng, các tổ chức tài chính nói chung. Các chủ sở hữu này đã biến các tổ chức tài chính thành công cụ huy động vốn của họ

³⁹ Xem Điều 10, Thông tư 13/2010/TT-NHNN, quy định về các tỷ lệ đảm bảo an toàn trong hoạt động của các TCTD.

đề đầu cơ vào tài sản như phân tích ở phần trên hay tạo ra những vụ thâm tóm, kinh doanh lũng đoạn thị trường.

Những bất cập trong các giải pháp tái cơ cấu khu vực ngân hàng thương mại

Nợ xấu trong khu vực ngân hàng, cho dù không đến mức dẫn tới một sự đổ vỡ mang tính hệ thống, nhưng là gánh nặng vừa buộc ngân hàng phải nuôi nợ, vừa buộc doanh nghiệp có gánh nặng nợ cao phải cắt giảm mọi kế hoạch kinh doanh để dồn lực trả nợ, trong khi những doanh nghiệp mới không tiếp cận được tín dụng. Như những phân tích về DNNN, doanh nghiệp tư nhân trong nước và nông nghiệp đã chỉ ra, *xét trong ngắn hạn* thì yếu kém trong khu vực ngân hàng là nguyên nhân chính yếu dẫn tới tăng trưởng chậm trong những khu vực này.

Đề án tái cơ cấu hệ thống ngân hàng Việt Nam được công bố bằng Quyết định 254 của Thủ tướng Chính phủ đã đưa ra nhiều giải pháp để xử lý nợ xấu ngân hàng. Có thể nói mọi kinh nghiệm quốc tế về xử lý nợ đều được bao hàm trong Quyết định này. Điều này tạo cơ sở để Ngân hàng Nhà nước có thể thực hiện nhiều phương án xử lý khác nhau nhưng nó lại không cho ta biết thứ tự ưu tiên rõ ràng. Nếu tổng hợp lại có thể thấy được hai hướng xử lý nợ xấu: dựa vào thị trường và dựa vào Nhà nước. Tuy nhiên, cả hai hướng này đang gặp phải những vấn đề rất bất cập.

Thứ nhất, giải pháp dựa vào thị trường để tái cấu trúc các ngân hàng yếu kém làm tăng tính nghiêm trọng và phức tạp của tình trạng sở hữu chéo

Cho đến trước thời điểm thành lập công ty xử lý nợ xấu, nỗ lực tái cấu trúc hệ thống ngân hàng tập trung vào việc xử lý các ngân hàng yếu kém theo cách làm sao để không phải dùng tiền của nhà nước. Trước hết, các ngân hàng yếu kém phải tự tái cấu trúc nếu các cổ đông hiện hữu có thể tăng vốn góp. Nếu không được, thì tái cấu trúc phải được thực hiện bằng sự tham gia của nhà đầu tư bên ngoài thông qua mua bán, hợp nhất hay sáp nhập. Sau cùng, nếu cả hai phương trên đều không khả thi thì Nhà nước sẽ chỉ định tổ chức bên ngoài tham gia tái cấu trúc ngân hàng yếu kém.

Đúng theo nguyên tắc tuyệt đối không dùng tiền của nhà nước, để tái cấu trúc thành công đòi hỏi huy động được tiền thực của khu vực tư nhân (trong hay ngoài nước). Nếu tiền thực của khu vực tư nhân không có, mà vẫn phải thực hiện mua bán, hợp nhất hay sáp nhập trên hình thức, thì tiền ảo của khu vực tư nhân phải được sử dụng. Điều đó có nghĩa là tái cơ cấu các ngân hàng yếu kém sẽ làm gia tăng tính nghiêm trọng và phức tạp của tình trạng sở hữu chéo hiện nay, nếu không muốn nói là *phải dùng sở hữu chéo để tái cấu trúc ngân hàng*.

Từ năm 2012, NHNN đã xác định 9 ngân hàng được cho là yếu kém và cần phải tập trung xử lý. Các biện pháp xử lý chủ yếu là mua bán hoặc sáp nhập, trong khi một số ngân hàng áp dụng biện pháp tự tái cơ cấu. Trong số 9 ngân hàng này, đã có 8 ngân hàng đã được xử lý hoặc đã được phê duyệt phương án tái cơ cấu, nhưng vẫn còn một ngân hàng vẫn chưa có động thái tái cơ cấu nào. Điều này cho thấy việc tái cơ cấu chỉ tính trong nhóm các ngân hàng yếu kém đang diễn ra rất chậm so với yêu cầu. Kết quả này không chỉ sẽ làm giảm tính hiệu quả của việc tái cơ cấu bản thân các ngân hàng này mà còn cản trở tiến trình tái cơ cấu cả hệ thống ngân hàng nói chung. Điều quan trọng hơn nữa chính là một số cách thức xử lý các

ngân hàng yếu kém đang được tiến hành hiện nay vô tình lại dùng chính sở hữu chéo để xử lý các ngân hàng yếu kém. Như vậy, thay vì tái cấu trúc thực sự để giải quyết vấn đề thanh khoản cũng như những yếu kém của bản thân ngân hàng thì cách thức đơn giản hiện nay lại tăng cường sở hữu chéo khi để cho một số tập đoàn mới vào đầu tư. Với việc cho phép một số nhà đầu tư lớn có tiềm lực tài chính mới tham gia, lợi ích trước mắt có thể là hỗ trợ được phần nào vấn đề thanh khoản cho ngân hàng nhưng về lâu dài sẽ tạo ra nhiều hệ lụy không kém những hệ lụy hiện nay do tình trạng sở hữu chéo tích tụ từ trước đây gây ra.

Nhà đầu tư mới được kỳ vọng sẽ có tiềm lực tài chính vững mạnh để có thể bơm được một lượng tiền thực vào ngân hàng gặp khó khăn, qua đó giúp giải quyết được thanh khoản tạm thời. Tuy nhiên, trong bối cảnh kinh tế khó khăn và nợ xấu cao thì cái gọi là tiền sạch kia cũng cần phải được xem xét. Nếu như nguồn tài chính không được minh bạch thì nguy cơ chính tình trạng sở hữu chéo hiện nay lại là cơ sở để các nhóm liên kết tăng cường sở hữu chéo dựa vào các đề án tái cấu trúc được thiết kế lỏng lẻo. Nói khác đi, việc cho phép nhà đầu tư mới tham gia nhưng lại không dựa trên nguyên tắc giảm sở hữu chi phối hay giảm sở hữu chéo thì sẽ không thể xử lý được một cách bền vững những trục trặc hiện nay của hệ thống ngân hàng. Việc thay người chơi này bằng một người chơi khác tương tự sẽ không thể giúp giải quyết được vấn đề cốt lõi của nó.

Nhìn vào các trường hợp các ngân hàng yếu kém hiện đã được xử lý sẽ thấy rõ điều này. Đầu tiên là việc hợp nhất ba ngân hàng SCB, TNB và FCB. Do ba ngân hàng này có cùng một chủ nên việc hợp nhất sẽ không thể giải quyết tình trạng nợ xấu cũng như những yếu kém cố hữu trong các ngân hàng này. Thực tế cho thấy, sau gần 2 năm sau khi hợp nhất, tình trạng tài chính của các ngân hàng này hầu như không có nhiều cải thiện, không có giá trị cộng hưởng (synergy) nào được tạo ra từ sự hợp nhất theo hướng như vậy.

Tương tự, tình trạng khó khăn thanh khoản của những ngân hàng như Tiên Phong (TPB) và Đại Tín (TrustBank) là cơ sở để các nhà đầu tư mới như DOJI hay Thiên Thanh tham gia vào lĩnh vực ngân hàng và trở thành cổ đông chiến lược. Theo đánh giá của chính DOJI, khi tham gia vào TPB, Tập đoàn DOJI và các cổ đông tiềm năng đã hỗ trợ TienPhong Bank về tài chính, bổ sung vốn điều lệ để TienPhong Bank đạt mức Vốn điều lệ 5.550 tỷ đồng nhằm cải thiện thanh khoản và khắc phục những khó khăn trước mắt của TPB.⁴⁰ Tuy nhiên, Tập đoàn này cũng không giấu đi những kế hoạch biến TPB thành công tài chính cho các công ty thuộc DOJI.⁴¹ Điều cần nói thêm là, trong khi NHNN đang cố tránh cho các ngân hàng khỏi bị phơi nhiễm khỏi vàng thì sự tham gia của DOJI – là một tập đoàn vàng bạc đá quý – có nguy cơ làm cho TPB càng dễ bị phơi nhiễm hơn với vàng khi DOJI đưa thêm hoạt động kinh doanh vàng bạc vào ngân hàng này. Vấn đề cũng tương tự khi tập đoàn Thiên Thanh, được cho là đối tác chiến lược có tiềm lực tài chính và năng lực quản trị, trở thành cổ đông chiến lược của TrustBank. Tạm thời chưa nói đến tiềm lực tài chính, những kỳ vọng về năng lực quản trị, đặc biệt là lĩnh vực ngân hàng, đối với tập đoàn Thiên Thanh cần phải được cân nhắc lại. Nhưng có điều chắc chắn là tập đoàn này cũng đang nắm giữ nhiều công ty trong rất nhiều lĩnh vực khác nhau nên nguy cơ TrustBank cũng sẽ trở thành “công tài chính” cho Thiên Thanh giống như TPB đối với DOJI rất khó tránh khỏi.

⁴⁰ Xem tại <http://doji.vn/he-thong-tap-doan/cong-ty-lien-ket-gop-von/ngan-hang-tmcp-tien-phong/>

⁴¹ Xem tại <http://thebusiness.vn/Home/Article/2036/Do-Minh-Phu---Ong-chu-Doji-va-ong-chu-moi-cua-Tienphong-Bank>

Tại thương vụ sáp nhập giữa HDBank và DaiABank, trong số các thành viên mới tham gia ban quản trị của DaiABank cũng có sự hiện diện của Savico Holdings. Trong khi đó, Savico Holdings cũng chính là cổ đông sáng lập Techcombank, VIB và hãng hàng không Vietjet Air. Ngoài ra, nhóm cổ đông có liên quan đến tổ chức này cũng đang nắm giữ nhiều cổ phiếu và chức vụ quan trọng trong HDBank. Thương vụ hợp nhất giữa WesternBank với PVFC gần đây lại tạo ra một dạng trục trặc khác. Trong khi luật các TCTD đang cố phân tách hoạt động ngân hàng (banking) và phi ngân hàng (non-banking) thì sự hợp nhất này lại làm cho bức tranh hoạt động tài chính trở nên khó kiểm soát hơn.

Những dẫn dụ trên đây cho thấy rằng, các phương án xử lý ngân hàng yếu kém hiện nay vô hình trung đang làm cho vấn đề sở hữu chéo trở nên nghiêm trọng hơn. Các phương án sáp nhập, hợp nhất hay sự tham gia của một số nhà đầu tư mới, dù có tiềm lực tài chính, nhưng không có kinh nghiệm về quản trị ngân hàng sẽ khó có thể giúp cải thiện năng lực quản trị cho các ngân hàng. Mô hình một ngân hàng thương mại cổ phần thực chất là một công ty đại chúng. Do đó, nguyên tắc khi sử dụng phương án M&A là phải đảm bảo cơ cấu sở hữu đại chúng sau M&A. Tính chất phân tán trong sở hữu cần phải được mở rộng hoặc nếu không thì cần phải thu hẹp đến mức tối thiểu, tức chuyển đổi thành ngân hàng một thành viên sở hữu, thay vì giải pháp đơn giản là chỉ thay người chơi này bằng một người chơi khác tương tự.

Thứ hai, Công ty quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng Việt Nam (VAMC) không có động cơ xử lý nợ nhanh chóng và minh bạch làm cho các ngân hàng có động cơ dẫu nợ và tiếp tục các hoạt động kinh doanh rủi ro hơn

VAMC mà hiểu đơn giản là cơ quan xử lý tập trung nợ xấu của các ngân hàng đã được thành lập, với vốn điều lệ chỉ 500 tỷ đồng. Quy mô vốn này thấp hơn rất nhiều so với quy mô nợ xấu của các TCTD.⁴² Tuy nhiên, đây chỉ là vốn đệm còn vốn thực sự dùng để mua lại nợ được tạo ra bằng cách phát hành trái phiếu đặc biệt. Tính chất đặc biệt này được thể hiện ở chỗ nó không trả lãi và có giá trị đáo hạn bằng 0. Ngoài ra, trái phiếu này cũng không có khả năng chuyển đổi trên thị trường thứ cấp. Nói khác đi, trái phiếu có tính chất như là một phiếu ghi nợ của VAMC, hay nói chính xác hơn là “phiếu ký gửi nợ” do VAMC phát hành để ghi nhận khoản nợ do các ngân hàng chuyển qua mà thôi. Như vậy, thay vì VAMC phát hành trái phiếu như điều kiện bình thường và dùng tiền đó để mua nợ của ngân hàng thì với trái phiếu đặc biệt này không có bất kỳ một nguồn lực tài chính thực sự nào được chuyển giao cho ngân hàng cả. Phương thức phát hành trái phiếu đặc biệt này cũng tương tự như cách mà Ngân hàng Trung ương Malaysia đã áp dụng sau cuộc khủng hoảng tài chính từ năm 1998 đến 2005.

Vấn đề mấu chốt là VAMC không đủ tiềm lực (tài chính và nguồn nhân lực) cũng như không có động cơ xử lý nhanh chóng các khoản nợ. Theo quy chế hoạt động, VAMC có thể mua nợ theo giá trị sổ sách hoặc giá thị trường, tuy nhiên trước mắt VAMC chủ yếu sẽ mua nợ theo giá sổ sách nhưng sẽ không mua hẳn khoản nợ. Thay vào đó, các ngân hàng vẫn phải tiếp tục chịu gánh nặng của khoản nợ xấu bằng việc trích lập dự phòng rủi ro mỗi năm 20%

⁴² Số liệu chính thức của các TCTD cho thấy tỷ lệ nợ xấu cuối 2012 chỉ 4,08%, tương đương khoảng 150 nghìn tỷ đồng, trong khi số liệu của cơ quan thanh tra NHNN cũng như Thống đốc NHNN đưa ra là từ 9-10%, tương đương hơn 310 nghìn tỷ đồng. Trong khi đó, nhiều đánh giá của các tổ chức độc lập đưa ra tỷ lệ 15% hay cao hơn.

liên tục trong 5 năm. Quy định này đã làm cho nhiều ngân hàng không có động cơ bán nợ xấu cho VAMC, trong khi quy định bắt buộc các ngân hàng có tỷ lệ nợ xấu trên 3% phải bán lại cho VAMC. Phương thức mua nợ theo mệnh giá của VAMC giống với mô hình xử lý nợ của Indonesia thời kỳ sau khủng hoảng 1997 và khác so với mô hình KAMCO – mô hình xử lý nợ xấu được cho là thành công của Hàn Quốc. KAMCO không những đã sử dụng tiền thật để xử lý khoản nợ mà còn định giá nợ theo phương pháp chiết khấu dựa trên nguyên tắc thị trường. Chính vì cách thức xử lý nợ như vậy nên KAMCO phải chịu áp lực bán lại nợ một cách nhanh chóng. Trong khi đó, nhìn vào động lực xử lý nợ, VAMC không có động lực này, càng không có áp lực để khẩn trương xử lý nợ xấu một cách hiệu quả.

Đối với trái phiếu do VAMC phát hành, các ngân hàng có thể sử dụng để tái chiết khấu tại NHNN và như vậy nguồn tiền sẽ được bơm một cách gián tiếp từ ngân hàng trung ương. Điều này khác với trường hợp VAMC trực tiếp phát hành trái phiếu ra thị trường, qua đó nguồn vốn sẽ được phân bổ lại giữa các chủ thể trong nền kinh tế. Tuy nhiên, với việc trái phiếu được chiết khấu tại NHNN có thể làm tăng lo ngại về áp lực gia tăng cung tiền lên lạm phát. Trong khi Chính phủ đang nỗ lực thực hiện các chính sách bình ổn vĩ mô, việc gia tăng cung tiền nếu không được kiểm soát có thể làm thất bại các nỗ lực hiện nay của Chính phủ. Một điều cũng quan trọng nữa là, với nguồn tiền được chiết khấu, NHNN hy vọng sẽ giúp khơi thông dòng chảy tín dụng vốn đã bị ách tắc thời gian qua. NHNN cũng kỳ vọng rằng khoản tái cấp vốn sẽ được các ngân hàng cho vay thận trọng hơn. Tuy nhiên, mặc dù khoản nợ đã được bán đi nhưng chi phí thì các ngân hàng vẫn phải chịu vì vẫn phải tiếp tục trích dự phòng rủi ro, trong khi không rõ tiềm năng khoản nợ có thể được thu hồi hay không vì phụ thuộc vào động lực thu nợ của VAMC. Do vậy, các ngân hàng đang bị đặt vào tình thế không còn gì để mất. Rủi ro đạo đức lẫn hành vi lựa chọn ngược sẽ nảy sinh khi ngân hàng đứng trước quyết định sử dụng nguồn vốn được tái cấp, trái ngược với kỳ vọng của NHNN. Các ngân hàng sẽ có thiên hướng cho vay rủi ro hơn nhằm có được mức sinh lời đủ để bù đắp cho những chi phí xử lý nợ trên đây.

Phân tích trên đây cho thấy rằng khả năng thành công của cơ chế xử lý nợ qua VAMC đang được áp dụng hiện nay rất hạn chế. Chức năng của VAMC chủ yếu chỉ được thiết kế như một “nhà kho” để lưu giữ tạm thời các khoản nợ xấu (5 năm) trong khi không có nhiều động lực để VAMC khẩn trương xử lý nợ nhanh chóng, càng không có động cơ để VAMC cần phải dựa trên lợi ích của chính các ngân hàng trong quá trình hoạt động và hành xử với các khoản nợ. Điều này càng được minh chứng trong phát biểu gần đây của lãnh đạo VAMC, rằng sau 5 năm, khi VAMC không xử lý được hết nợ xấu thì các ngân hàng cũng đã đủ thời gian để khắc phục cơ bản về tài chính, củng cố tiềm lực để phát triển.⁴³ Bên cạnh đó, cũng không có bất kỳ một tiêu chí nào dùng để đánh giá thành công hoạt động của VAMC và không có một ràng buộc về thời hạn hoạt động nào mà VAMC cần phải tuân thủ. Đứng ở góc độ ngân hàng, do nợ không được bán đứt và vẫn phải trích lập dự phòng rủi ro nhưng lại không có quyền chủ động trong việc quản lý việc thu nợ của VAMC nên các ngân hàng cũng không có động cơ để bán lại nợ xấu cho VAMC. Hành vi của các ngân hàng là tiếp tục che giấu nợ xấu và tìm cách xử lý nội bộ. Trong khi đó, đối với NHNN, kỳ vọng của cơ quan này khi VAMC được thành lập là không chỉ giúp xử lý nợ xấu mà còn thúc đẩy tăng trưởng tín dụng hợp lý cho nền kinh

⁴³ Bài phỏng vấn Tổng giám đốc VAMC của phóng viên Hồng Dung, Tạp chí Đầu tư Chứng khoán, truy cập tại <http://tinhanhchungkhoan.vn/GL/N/DJGDGA/dieu-kien-mua-ban-no-cua-vamc-khong-he-khat-khe.html>

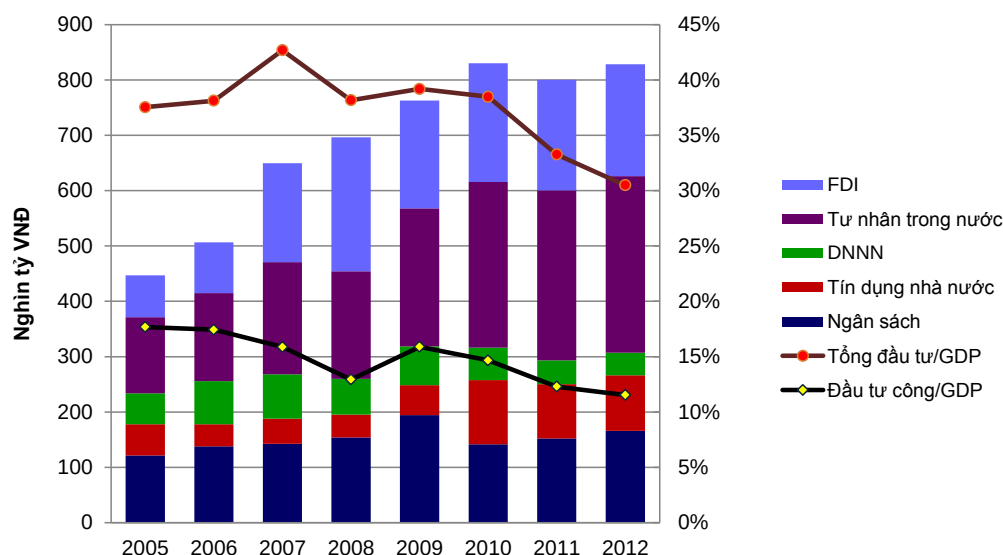
tế, qua đó góp phần phục hồi và thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Tuy nhiên, khi những yếu kém khác của bản thân hệ thống ngân hàng vẫn chưa được xử lý, đặc biệt là vấn nạn sở hữu chéo, đồng thời đi kèm với những rủi ro tiềm ẩn của bất ổn vĩ mô thì những kỳ vọng trên đây rất khó đạt được, hoặc ngay cả khi vốn tín dụng được khơi thông thì mối lo nợ xấu mới lại phát sinh là điều khó có thể tránh khỏi.

Phần VII. Ba lựa chọn tái cấu trúc nền kinh tế

Cổ máy tăng trưởng bốn động cơ nhưng chỉ có một động cơ hoạt động

Như đã phân tích ở những mục trước, có một số lý do tại sao nền kinh tế Việt Nam gần đây tăng trưởng chậm đi còn 5%/năm hoặc thấp hơn, mà một phần chắc chắn liên quan đến những trục trặc của các nền kinh tế ở Liên minh châu Âu và Bắc Mỹ. Nhưng lý do cốt lõi khiến nền kinh tế Việt Nam chậm đi chính là việc nền kinh tế phụ thuộc vào bốn động cơ tăng trưởng riêng biệt, mà hầu hết đang hoạt động yếu kém. Bốn động cơ tăng trưởng này là khu vực kinh tế nhà nước, khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước, nông nghiệp hộ gia đình – cá thể và khu vực doanh nghiệp FDI. Trong những năm đầu của thế kỷ này, khu vực FDI và tư nhân trong nước bắt đầu phát triển mạnh, ngành nông nghiệp cũng hoạt động tốt. Khu vực doanh nghiệp nhà nước không tăng trưởng mạnh, nhưng sự kém hiệu quả chưa dẫn tới đổ vỡ và cũng chỉ là một trong bốn động cơ tăng trưởng. Tuy nhiên, thời gian sau đó kết quả kinh doanh của nhiều doanh nghiệp nhà nước trở nên yếu kém hơn và đặc biệt đã góp phần tạo ra những trục trặc hiện nay của hệ thống ngân hàng, đến lượt những trục trặc ngân hàng tác động tiêu cực lên kết quả kinh doanh của cả khu vực tư nhân và nông nghiệp trong nước hiện nay. Chỉ còn khu vực FDI là tiếp tục có kết quả tốt chủ yếu nhờ các doanh nghiệp FDI thuộc nhóm ngành thâm dụng lao động bắt đầu dời khỏi Trung Quốc do tiền lương ở nước này tăng cao và không bị tác động nhiều bởi những khó khăn kinh tế nội địa và yếu kém của thể chế kinh tế Việt Nam. Chính vì vậy, tái cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng và cải cách thể chế đã được đặt ra để không chỉ phục hồi các động cơ tăng trưởng trong ngắn hạn, mà hướng nền kinh tế Việt Nam đến một quỹ đạo tăng trưởng cao và bền vững.

Hình 4. Đầu tư: cơ cấu và quy mô so với GDP (giá cố định 2010)



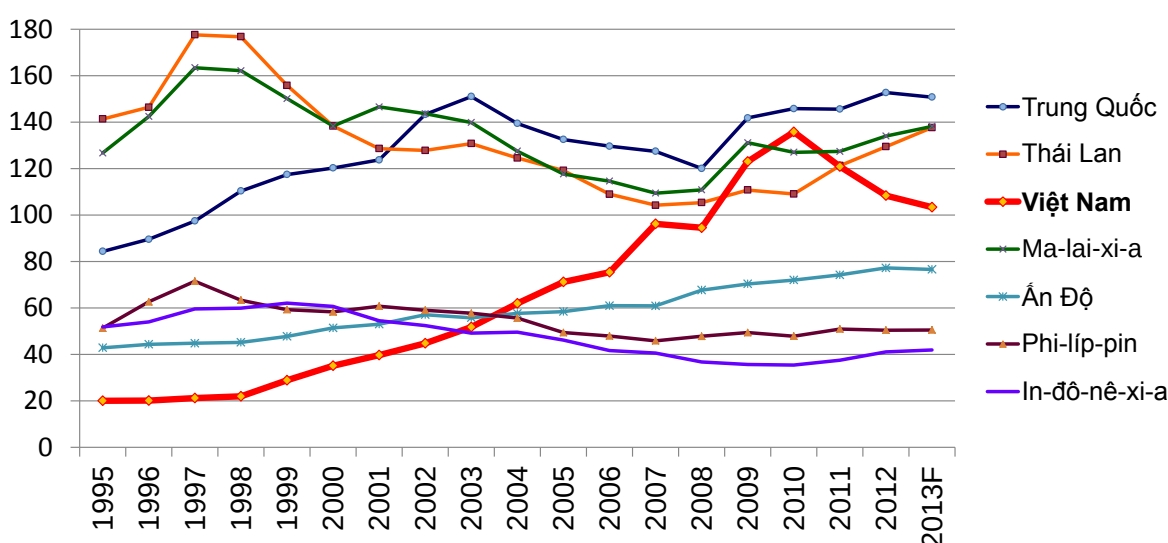
Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê Việt Nam các năm.

Một khía cạnh quan trọng của mô hình tăng trưởng cũ là tăng trưởng dựa chủ yếu vào đầu tư và đầu tư được tài trợ chủ yếu bằng vay nợ tín dụng ngân hàng, nhưng hiệu quả ngày một thấp, dẫn tới các mất cân đối vĩ mô và vòng xoáy luẩn quẩn về nợ lòng tiền tệ - tài khóa để

thúc đẩy tăng trưởng. Nhìn ở khía cạnh vĩ mô, hơn một năm sau nỗ lực của Chính phủ về tái cơ cấu đầu tư, doanh nghiệp và ngân hàng hiện tại là việc tỷ lệ tổng đầu tư trên GDP đã giảm từ mức bình quân 39% trong giai đoạn 2005-2010 xuống còn 33,3% năm 2011 và 30,5% năm 2012 (xem Hình 4). Thay đổi này thực ra là phù hợp với Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020,⁴⁴ trong đó đặt mục tiêu các cân đối vĩ mô được điều tiết để tổng đầu tư của nền kinh tế được duy trì ở tỷ lệ 30-35% GDP.

Đi liền với xu hướng giảm đầu tư tương đối này là tín dụng cũng giảm so với quy mô của nền kinh tế. Tỷ lệ tín dụng ngân hàng so với GDP đã giảm từ đỉnh cao 136% vào năm 2010 xuống 121% năm 2011 và 108% năm 2012 (xem Hình 5). Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các nền kinh tế sau một giai đoạn bùng nổ tín dụng, cho dù bị khủng hoảng tài chính (financial crisis) hay chỉ bị khó khăn về tài chính (financial distress), đều phải trải qua một quá trình thoái nợ (deleveraging).⁴⁵ Số liệu thống kê tài chính trong năm 2012 cho thấy khu vực doanh nghiệp Việt Nam bắt đầu bước vào quá trình thoái nợ.⁴⁶ Vào cuối năm 2012, tổng phương tiện thanh toán tăng 18,5% so với cuối năm 2011. Vậy, tiền mặt và tiền gửi tại ngân hàng vẫn tăng đáng kể. Nhưng tín dụng cho nền kinh tế chỉ tăng 8,8% trong cùng kỳ.⁴⁷ Tốc độ tăng trưởng tín dụng đã thấp hơn tốc độ tăng trưởng GDP danh nghĩa trong năm 2011-12 và sẽ tiếp diễn trong năm 2013.

Hình 5. Tỷ lệ tín dụng ngân hàng trên GDP (%)



Nguồn: Cơ sở dữ liệu của Economist Intelligence Unit.

⁴⁴ Thủ tướng Chính phủ, “Quyết định phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020”, số 339/QĐ-TTg, 19/2/2013.

⁴⁵ Carmen M. Reinhart & Kenneth Rogoff, *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, NXB ĐH Princeton, 2010.

⁴⁶ Thoái nợ của hộ gia đình Việt Nam đã được bắt đầu ngay sau khi thị trường chứng khoán suy giảm vào năm 2008 và thị trường bất động sản suy giảm vào năm 2009. Thoái nợ công nằm trong tâm của Nhà nước, nhưng hiện chưa có động thái về chính sách.

⁴⁷ Số liệu do Ngân hàng Nhà nước Việt Nam công bố.

Từ phía các tổ chức tín dụng, nguồn vốn tăng, nhưng cho vay tăng chậm hơn nhiều. Các ngân hàng thương mại hướng đầu tư vào các tài sản tài chính an toàn (trái phiếu chính phủ, giấy tờ có giá ngắn hạn), và hướng vào tái cơ cấu nợ (mà thực tế hiện nay là đảo nợ thể hiện bởi sự gia tăng mạnh hạng mục tài sản khác trong bảng cân đối kế toán). Từ phía doanh nghiệp, doanh nghiệp có dòng tiền vào tốt lựa chọn giảm vay nợ. Còn các doanh nghiệp gặp khó khăn về dòng tiền muốn vay nợ mới, nhưng hiện tại gánh nặng nợ đã quá lớn nên không vay được.

Xét từ góc độ vĩ mô, thoái nợ giúp củng cố bảng cân đối kế toán của doanh nghiệp và cải thiện các chỉ số tài chính. Đặt trong chiến lược tái cơ cấu, đây là con đường đưa doanh nghiệp trở lại hoạt động kinh doanh nòng cốt mà mình có lợi thế cạnh tranh. Nhưng xét ở góc độ vĩ mô, thoái nợ buộc doanh nghiệp phải cắt giảm đầu tư, từ đó ảnh hưởng tới tăng trưởng kinh tế. Hơn thế nữa, thoái nợ có thể làm tăng tình trạng khốn khó tài chính của doanh nghiệp và dẫn tới đổ vỡ, phá sản. Chính vì vậy mà trong nỗ lực tái cơ cấu kinh tế, Chính phủ luôn đứng trước nhiều lựa chọn về chính sách.

Lựa chọn thứ nhất

Vì những quan ngại về mặt vĩ mô do tăng trưởng chậm đem lại, nên phản ứng chính sách đầu tiên của nhà nước khi nền kinh tế bước vào chu kỳ thoái nợ một cách tự nhiên và doanh nghiệp gặp khó khăn thường là làm thế nào để đảo chiều xu thế này. Tuy nhiên, thay vì mạnh tay nói lỏng chính sách tiền tệ và tài khóa để bung tín dụng, thúc đẩy đầu tư, thì ưu tiên vẫn phải là kiềm chế lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô. Do đó, chọn lựa chính sách thứ nhất là không tiến hành thay đổi đáng kể gì về các chính sách kinh tế quan trọng liên quan đến khu vực ngân hàng, doanh nghiệp nhà nước, khu vực tư nhân và nông nghiệp. Trong khả năng cho phép, Chính phủ sẽ có các gói chính sách tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp và kích cầu.

Về phía tiền tệ, trọng tâm của chính sách là các gói tín dụng đặc thù với mục tiêu là thiết lập lại kênh tiếp cận tín dụng cho từng nhóm doanh nghiệp cụ thể.⁴⁸ Tổng cung tiền và tín dụng sẽ không tăng cao để giữ lạm phát ở mức một chữ số. Đây là tiền đề để giảm lãi suất theo tín hiệu của thị trường thay vì bằng biện pháp hành chính – điểm nhất then chốt trong nỗ lực tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp.

Về phía tài khóa, giảm gánh nặng thuế gồm cả thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN), thuế giá trị gia tăng (GTGT), tiền thuê đất là lựa chọn để vừa cứu doanh nghiệp, vừa kích cầu. Tuy nhiên, để tránh lặp lại mất cân đối ngân sách lớn trong bối cảnh số thu trên thực đã chững lại do tăng trưởng chậm, các biện pháp này sẽ chỉ dừng lại ở mức giảm tạm thời, hoãn và/hay giãn các nghĩa vụ nộp ngân sách nhà nước, ngoại trừ việc giảm thuế suất thuế TNDN. Giải pháp hữu hiệu nhất để kích cầu tiêu dùng và giảm tồn kho doanh nghiệp là giảm thuế giá trị gia tăng, nhưng đây là loại thuế đang đóng góp nguồn thu lớn nhất cho ngân sách và hoạt

⁴⁸ Riêng về gói tín dụng cho bất động sản nhà ở xã hội, tác động tích cực, nhưng chắc sẽ có quy mô hạn chế, sẽ nằm ở chỗ tín dụng đến tay người có nhu cầu thực sự không. Nếu tín dụng là để chủ yếu cho vay đối với doanh nghiệp có các dự án dở dang thì cho dù sẽ tháo gỡ khó khăn trực tiếp cho rất nhiều doanh nghiệp bất động sản, nhưng hệ quả sẽ là tiếp tục tạo ra một nguồn cung lớn về nhà ở hoàn thiện ra thị trường.

động hiệu quả. Giảm thuế TNDN sẽ hỗ trợ các doanh nghiệp hoạt động có lợi nhuận, nhưng không có tác động tới doanh nghiệp đang thua lỗ.

Về phía đầu tư là dùng các biện pháp hành chính để đẩy nhanh tiến độ giải ngân các dự án cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội sử dụng vốn ngân sách, vốn trái phiếu chính phủ và vốn ODA. Hy vọng ở đây là gia tăng đầu tư nhà nước trở lại sẽ thay thế cho xu hướng chững lại của đầu tư doanh nghiệp.

Vậy, chọn lựa thứ nhất là đơn thuần duy trì hiện trạng với kết quả tốt nhất là giữ được mức tăng trưởng hiện nay, nhưng thật sự có khả năng tình hình sẽ dần trở nên xấu hơn. Chỉ riêng các DNNN đã là vấn đề lớn nhất, nhưng trục trặc của những doanh nghiệp này vượt xa những gì được công bố mà đơn cử là trường hợp Vinashin và Vinalines. Các doanh nghiệp này cũng tận dụng sức mạnh chính trị của họ để lấn át khu vực tư nhân trong một số lĩnh vực mà từ trước đến nay DNNN không tham gia. Nợ xấu tích tụ bởi nhiều DNNN hoạt động yếu kém cũng góp phần rất lớn vào tình trạng suy yếu hiện nay (sẽ không phải là quá nặng khi gọi là mất khả năng thanh toán) của phần lớn hệ thống ngân hàng. Đến lượt sự yếu kém này gần như loại bỏ khả năng khu vực tư nhân và nông nghiệp trong nước tiếp cận tín dụng ngân hàng vốn rất cần thiết để tăng trưởng và bắt đầu hoạt động kinh doanh mới.

Không tiến hành thay đổi và duy trì hiện trạng với các chính sách kinh tế quan trọng liên quan đến khu vực ngân hàng, doanh nghiệp nhà nước, khu vực tư nhân và nông nghiệp sẽ có khả năng mang lại tốc độ tăng trưởng GDP của Việt Nam ở mức 3 hoặc 4% một năm, và thật sự có nguy cơ tốc độ tăng trưởng sẽ thấp hơn nữa.

Một cách cửa hẹp cho kết quả thành công của lựa chọn này mà chủ yếu sẽ về mặt tốc độ tăng trưởng GDP trong thời gian trước mắt là sự phục hồi nhanh chóng của nền kinh tế toàn cầu. Nhưng kết cục sau cùng về mặt bản chất là quay lại với mô hình tăng trưởng cũ là tăng trưởng dựa vào đầu tư tài trợ bởi tín dụng. Bằng chứng thể hiện ngay trong Hình 4 trong đó chỉ ra rằng đầu tư từ tín dụng nhà nước có mức tăng lớn nhất cả về số tuyệt đối và tương đối trong ba năm 2010-12 so với giai đoạn trước đó.

Lựa chọn thứ hai

Lựa chọn thứ hai đặt trọng tâm của nỗ lực tái cơ cấu kinh tế vào khu vực ngân hàng. Lựa chọn này được dựa trên nhận định rằng tỷ lệ nợ xấu cao và những yếu kém khác trong hệ thống ngân hàng là nguyên nhân chính yếu làm cho khu vực doanh nghiệp (cả nhà nước và tư nhân) cũng như kinh tế hộ gia đình nông nghiệp tăng trưởng chậm. Cách tiếp cận là xử lý một cách *từ từ, từng bước* và không dùng tiền thực của nhà nước. Trong quá trình tái cơ cấu, Nhà nước can thiệp bằng cách tăng nợ công thay thế cho giảm nợ tư. Về lâu dài, các tổ chức tài chính và doanh nghiệp phi tài chính phải dùng lợi nhuận của mình nhiều năm trong tương lai để trả nợ dần thay vì phải thanh lý tài sản ngay lập tức.

Mô hình VAMC nằm trọn trong lựa chọn thứ hai này. Như đã phân tích, các tổ chức tín dụng có thể nhờ VAMC cất giữ nợ xấu của mình trong 5 năm để ngay lập tức giảm tỷ lệ nợ xấu trên giấy xuống dưới 3%. Cho dù nợ xấu chuyển sang VAMC không được xử lý thì các tổ

chức tín dụng vừa giảm nợ xấu vừa vay tái cấp vốn bằng trái phiếu đặc biệt sẽ cho vay mới trở lại đối với khu vực doanh nghiệp và hộ gia đình. Trong giai đoạn 5 năm đó, nợ công tăng lên dưới dạng trái phiếu đặc biệt và ngân hàng phải trích lập dự phòng rủi ro hoàn toàn bằng lợi nhuận giữ lại hay vốn góp mới.⁴⁹

Tuy nhiên, nếu quy mô thực sự của nợ xấu trong các ngân hàng theo các đánh giá khách quan ở mức 15% hay cao hơn trên tổng dư nợ thì mô hình VAMC sẽ không đủ và chắc chắn Chính phủ sẽ phải có biện pháp mạnh tay hơn. Có rất nhiều cách làm mà vẫn không phải dùng tiền thực và cách nào cũng đòi hỏi tính chuyên môn và phức tạp, nhưng về bản chất vẫn là in tiền hay nói một cách kỹ thuật là dùng tiền cung ứng.

Một cách tiếp cận là Chính phủ sử dụng tiền dự trữ trong hệ thống ngân hàng và/hay dự trữ ngoại tệ để cho vay tái cấp vốn dài hạn hoặc cho vay đặc biệt đối với các tổ chức tín dụng. Tiền dự trữ của hệ thống ngân hàng vượt trên cả dự trữ bắt buộc hiện nay và mức dự trữ ngoại tệ cao là cơ sở để tiến hành giải pháp này. Rủi ro ở đây là sự quay trở lại của áp lực lạm phát và bất ổn kinh tế vĩ mô.

Để tạo động cơ khuyến khích xử lý nợ xấu, các ngân hàng chỉ được giải ngân cho vay đặc biệt với điều kiện giảm được nợ xấu dần dần và sử dụng khoản vay này để bù đắp mất vốn trong thời gian trước mắt. Trong thời hạn 3 năm, các ngân hàng phải huy động vốn mới và lợi nhuận giữ lại nếu có để trả nợ vay đặc biệt. Những ngân hàng cổ phần nào không có triển vọng giảm nợ xấu từ nguồn thu nhập giữ lại và không thể huy động vốn góp mới (từ cổ đông hiện hữu hay cổ đông mới) sẽ lập tức được Nhà nước tiếp quản nhằm bảo vệ người gửi tiền, nhưng không cứu chủ sở hữu.

Trong trung hạn, chọn lựa này có thể dẫn đến tốc độ tăng trưởng duy trì ở mức 5-6% một năm. Tuy nhiên, trong dài hạn, các cải cách riêng lẻ chắc chắn sẽ không đủ để ngăn cản những vấn đề hiện nay tái diễn. Đó là vì các ngân hàng biết rằng họ vẫn có thể cho vay một cách rủi ro hay không hợp chuẩn (cho vay theo quan hệ) trong tương lai mà không phải trả giá cho những sai lầm của mình. Kết quả là trong tương lai họ có khả năng chấp nhận những rủi ro lớn hơn và hành vi không hợp chuẩn hơn. Điều này tạo ra tâm lý mà các nhà kinh tế gọi là rủi ro đạo đức.

Lựa chọn thứ ba

Lựa chọn thứ ba liên quan đến nỗ lực cải cách xuyên suốt về mặt thể chế và cơ cấu đối với các vấn đề đang kìm hãm nền kinh tế Việt Nam. Những cải cách này sẽ bao gồm cải cách hệ thống ngân hàng và tạo môi trường thuận lợi cho khu vực tư nhân trong nước, đặc biệt là tái cơ cấu chủ yếu khu vực DNNN. Nỗ lực này sẽ chấm dứt các chính sách hiện hành và cả nguy cơ khu vực doanh nghiệp nhà nước kéo phần còn lại của nền kinh tế đi xuống với mức độ như đang xảy ra hiện nay. Chọn lựa thứ ba cũng liên quan đến nỗ lực lớn nhằm giảm thiểu

⁴⁹ Khi Trung Quốc thiết lập bốn công ty quản lý tài sản để giải quyết nợ xấu của hệ thống ngân hàng trong thập niên 1990, với một công ty tài sản cho mỗi ngân hàng lớn, thì họ đã cơ bản chọn giải pháp thứ nhất là đơn thuần in tiền và cấp cho các ngân hàng. Nợ xấu bị loại khỏi sổ sách ngân hàng theo mệnh giá và đưa vào các công ty quản lý tài sản, nghĩa là hình thành các công ty quản lý tài sản yếu kém nhưng tạm thời giải quyết được vấn đề nợ xấu của các ngân hàng. Đến nay sau hơn một thập niên, nhiều tổ chức tài chính đáng chú ý là những tổ chức đã cho các chính quyền địa phương vay với lượng dư nợ là 20 ngàn tỷ nhân dân tệ, một lần nữa đang tích tụ nợ xấu.

tham nhũng hoặc hành vi trục lợi, đồng thời cải cách thể chế một cách mạnh mẽ với các trọng tâm sẽ được đề cập trong phần tiếp theo. Sự cải cách xuyên suốt này có thể mang lại tốc độ tăng trưởng GDP khoảng 8-9% một năm.

Trong khu vực ngân hàng, khác với lựa chọn thứ hai, lựa chọn này đòi hỏi phải dùng tiền thực của nhà nước để xử lý nợ xấu. Tiền thực, nếu không phải là vay nước ngoài, phải đến từ cổ phần hóa, bán một số DNNN và thoái vốn tại DNNN đã cổ phần hóa hiện đang có lợi nhuận tốt. Tài sản gắn với nợ xấu được nhanh chóng bán/thanh lý cũng để thu tiền thực về. Đây có thể nói là cái giá phải trả để xử lý những thua lỗ của cả nền kinh tế trong những năm vừa qua.⁵⁰

Dùng nguồn lực thực để tái cấu trúc ngân hàng cần đi kèm với nỗ lực giảm tình trạng sở hữu chéo mà lựa chọn thứ hai không làm được. Cản trở nợ xấu do các cổ đông lớn vay từ ngân hàng của mình bằng chính giá trị cổ phần mà họ sở hữu, như đã tiến hành trong một số trường hợp trong thời gian qua, là một biện pháp rất tích cực giảm sở hữu chéo và cần được tiến hành một cách quyết liệt hơn. Các ngân hàng sau khi được cho vay đặc biệt bằng tiền thật để xử lý nợ xấu sẽ hoàn trả lại Nhà nước bằng tiền thật từ việc tăng vốn mới trên cơ sở đảm bảo tính đa dạng sở hữu của một ngân hàng cổ phần đại chúng như đúng tinh thần của luật pháp. Đối với các ngân hàng có tỷ lệ nợ xấu cao và không có khả năng tăng vốn trong thời hạn ba năm thì Nhà nước nên đứng ra tiếp quản. Tiếp quản ở đây là Nhà nước nhận vai trò chủ sở hữu ngân hàng, nhưng không phải mua lại từ cổ đông hiện hữu. Các cổ đông hiện hữu có lựa chọn góp thêm vốn, còn nếu không sẽ mất quyền sở hữu. Sau khi tiếp quản, Nhà nước sẽ dùng nguồn lực ngân sách để trực tiếp xử lý nợ xấu. Với vai trò cầu nối, sau khi dọn dẹp sạch sẽ ngân hàng, Nhà nước sẽ bán lại ngân hàng cho nhà đầu tư mới và loại bỏ hoàn toàn sở hữu chéo.

Trong lựa chọn thứ ba, tái cơ cấu khu vực ngân hàng đi liền với tái cơ cấu khu vực kinh tế nhà nước. Trước tiên là *xác định lại một cách căn bản về vai trò của Nhà nước* trong mối quan hệ với thị trường và của khu vực nhà nước trong mối quan hệ với các khu vực khác của nền kinh tế. Rõ ràng là sau một phần tư thế kỷ kể từ Đổi mới, nền kinh tế Việt Nam đã hoàn toàn đổi khác, trong đó có lẽ quan trọng nhất là nền kinh tế đã trở nên rất mở và cơ cấu sở hữu đã thay đổi một cách cơ bản. Sự bùng nổ của khu vực kinh tế dân doanh và sự tham gia mạnh mẽ của khu vực FDI đã giúp cho tỷ lệ đóng góp của khu vực tư nhân cho GDP lên tới gần 70%. Điều này có nghĩa là không thể dùng “hệ điều hành” cũ, trong đó khu vực DNNN đóng vai trò chủ đạo, cho một nền kinh tế mới. Do vậy, Nhà nước cần phải xác định lại vai trò của mình, trong đó cần kiên định với nguyên tắc nhà nước chỉ làm những gì mà khu vực tư nhân không muốn và/hoặc không thể thực hiện. Đồng thời, cần thấu hiểu rằng thị trường là một thể chế song hành một cách khách quan chứ không đơn thuần nằm dưới và chịu sự chi phối có tính tùy định của nhà nước. Chỉ trên cơ sở “phân nhiệm” mạch lạc giữa nhà nước và thị trường thì Nhà nước mới có thể quyết định nên làm gì và không nên làm gì.

Trên cơ sở xác định lại vai trò của nhà nước, cần xác định lại vai trò của khu vực doanh nghiệp nhà nước. Chính phủ luôn khẳng định rằng ở Việt Nam, DNNN là công cụ để Chính

⁵⁰ Hàn Quốc là một trường hợp điển hình trong việc tái cơ cấu kinh tế và xử lý nợ xấu theo hướng này và vực dậy khu vực doanh nghiệp một cách nhanh chóng sau khủng hoảng 1997-98.

phủ 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 chứng minh cho điều này.⁵¹ 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.⁵²

Tương tự như vậy, DNNN cũng không giúp bảo đảm an sinh xã hội như kỳ vọng của Chính phủ. Một mặt, với việc mở rộng đầu tư quá gấp gáp nhưng lại kém hiệu quả, 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.

Buộc các DNNN phải cạnh tranh bình đẳng với các thành phần kinh tế khác. Kinh nghiệm thế giới (ví dụ như ở Hàn Quốc và Trung Quốc) và Việt Nam (ví dụ trường hợp của Viettel và VNPT) cho thấy rằng khi phải đối diện với cạnh tranh (từ bên trong cũng như bên ngoài) và khi không thể dựa dẫm một cách vô điều kiện vào nhà nước thì DNNN buộc phải cải thiện hiệu quả để tồn tại.

Vì vậy, cần loại bỏ và giảm thiểu độc quyền, trừ một số trường hợp đặc biệt trong các lĩnh vực tồn tại độc quyền tự nhiên (như cấp thoát nước, truyền tải điện, hay đường sắt quốc gia).⁵³ Độc quyền, khi được phép tồn tại, tự nó đã triệt tiêu cơ chế thị trường, vì vậy các kỷ

⁵¹ 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.

⁵² Không nên nhầm lẫn việc các DNNN không tăng giá hay tăng giá ít như là đóng góp của chúng vì về bản chất, đây là trợ cấp của nhà nước cho các đối tượng thụ hưởng chứ không phải là công quả của DNNN. Đây là chưa kể đến việc cũng chính vì tình trạng trợ cấp này làm méo mó tín hiệu giá cả, khiến Việt Nam trở thành bãi rác công nghệ thấp thâm dụng năng lượng do giá năng lượng được trợ cấp.

⁵³ Lưu ý rằng việc sản xuất điện tự nó không có tính độc quyền tự nhiên.

luật thị trường nhìn chung ít hiệu lực. Khi ấy, các công ty độc quyền phải được điều tiết bởi các cơ quan độc lập chịu trách nhiệm trước công chúng và không có lợi ích chính trị hay kinh tế đối với sự thành công hay thất bại của công ty. Các cơ quan quản lý cạnh tranh ở Việt Nam cần được xây dựng theo định hướng nhằm bảo vệ cạnh tranh, bảo vệ công chúng, nhất là bảo vệ người tiêu dùng được hưởng lợi từ cạnh tranh.

Buộc các DNNN đối diện với giá thị trường, nhất là đối với các loại giá cơ bản như lãi suất, tỷ giá, đất đai, và năng lượng. Hiện nay hầu như tất cả các loại giá quan trọng nhất của nền kinh tế, bao gồm giá đất, tỷ giá, lãi suất, giá điện, giá xăng dầu ... đều bị bóp méo. Hệ quả đầu tiên là nguồn lực quốc gia bị phân bổ rất kém hiệu quả, đồng thời tạo ra mảnh đất vô cùng màu mỡ cho các cuộc đua tranh giành đặc quyền đặc lợi, và hiển nhiên trong cuộc đua này, các DNNN và đặc biệt là các tập đoàn và tổng công ty nhà nước luôn chiếm thế thượng phong. Hệ quả tiếp theo là những hoạt động đầu tư kém hiệu quả và hành vi trục lợi này kéo lệch cơ cấu kinh tế theo hướng bất lợi cho nền kinh tế trong trung và dài hạn. Trong khu vực DNNN, ví dụ điển hình là Vinashin cùng các tập đoàn, tổng công ty ào ạt đầu tư ngoài ngành sang các lĩnh vực bất động sản và tài chính. Ví dụ ở cấp độ chính quyền địa phương là việc đua nhau mở khu kinh tế, khu công nghiệp, xây sân bay và cảng nước sâu. Ở khu vực tư nhân, ví dụ dễ thấy là việc đầu tư ồ ạt vào các ngành khai thác tài nguyên, thâm dụng năng lượng, và ô nhiễm môi trường.

Hợp lý hóa cách thức sử dụng trợ cấp và bảo hộ thương mại phải được coi là một trọng tâm của chương trình tái cấu trúc DNNN. Các DNNN không chỉ được hưởng đặc quyền trong việc tiếp cận tín dụng, đất đai và thị trường mà chúng còn được bảo hộ trước các áp lực tranh 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, điều rất dễ nhận thấy trong các lĩnh vực hoạt động của các tập đoàn kinh tế nhà nước.

Kinh nghiệm 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 phải có thời hạn và có điều kiện. Nếu cơ chế trợ cấp là vô điều kiện và có thể kéo dài vô thời hạn thì nó một mặt sẽ khuyến khích các doanh nghiệp chạy đua tìm kiếm đặc lợi và đầu cơ, mặt khác những doanh nghiệp một khi đã được hưởng trợ cấp không có động cơ cải thiện hiệu quả và năng lực cạnh tranh. Ví dụ, Hàn Quốc đã sử dụng các phương thức trợ cấp và bảo hộ để giúp các công ty lớn của tư nhân đạt được lợi thế kinh tế theo quy mô và phát triển năng lực công nghệ. Tuy nhiên, sự hỗ trợ này thường có thời hạn (trên dưới 5 năm) và được gắn chặt với khả năng đạt được mục tiêu xuất khẩu đầy tham vọng.

Hạn chế tới mức tối đa việc yêu cầu các DNNN phải gánh thêm các nhiệm vụ an sinh, chính trị và xã hội. Hiện nay, mỗi khi bị phê phán về tính kém hiệu quả thì lập tức các DNNN viện dẫn các trách nhiệm chính trị và xã hội mà mình phải gánh vác như nguyên nhân chính dẫn đến tính trạng kém hiệu quả này. Vì vậy, trừ một số trường hợp đặc biệt cần thiết, cần hạn chế tối đa trách nhiệm chính trị - xã hội đối với các DNNN, đồng thời giao lại các nhiệm vụ này cho chính sách tài khóa và an sinh xã hội để đảm bảo sự minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Cải cách hệ thống quản trị đối với các DNNN. Ở cấp độ hệ thống, cần phải tách bạch các chức năng quản lý hành chính nhà nước, điều tiết, và kinh doanh trực tiếp. Ở cấp độ công ty, cần minh bạch tới mức tối đa có thể kết quả hoạt động của khu vực DNNN. Trừ những trường hợp đặc biệt, ảnh hưởng đến quốc phòng, an ninh, hay đối ngoại, ngoài ra các DNNN, đặc biệt là các tập đoàn và tổng công ty Nhà nước, phải công khai báo cáo kiểm toán của mình như một công ty đại chúng, nhờ đó tăng cường sự giám sát của các nhà chuyên môn cũng như của toàn xã hội. 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 như thế nào.

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*” (too big to fail) như hiện nay. Một điều kiện tiên quyết để có thể đánh giá một cách chính xác mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước là cần xây dựng một hệ thống cơ sở dữ liệu toàn diện và cập nhật về các khía cạnh tài chính, quản trị, và hoạt động của các tập đoàn.

Tiếp tục chương trình cổ phần hóa, thậm chí cổ phần hóa cả những tập đoàn và tổng công ty lớn mà Nhà nước không nhất thiết phải nắm, với mục tiêu rõ ràng là thu hút các nhà đầu tư chiến lược từ hàng ngũ các công ty đa quốc gia hàng đầu. Tuy nhiên, chỉ nên coi cổ phần hóa như một trong những biện pháp tái cấu trúc DNNN chứ không nên coi nó là biện pháp quan trọng nhất hay thậm chí là cứu cánh.

Phản trên vừa trình bày ba lựa chọn về chính sách tái cơ cấu kinh tế. Tuy nhiên ba lựa chọn này không loại trừ lẫn nhau. Chính phủ có thể thực hiện cả ba lựa chọn trong đó chú trọng vào hai lựa chọn hoặc thực hiện lựa chọn thứ hai nhưng không quyết đoán. Hoặc chính phủ có thể tập trung nhiều vào những vấn đề cấp thiết ngắn hạn thay vì những vấn đề mang tính cơ cấu dài hạn. Càng hướng nhiều về lựa chọn số ba, đồng thời không cho phép những biện pháp chính sách ngắn hạn làm nguy hại đến nỗ lực cải cách dài hạn, thì Việt Nam càng có khả năng đưa những động cơ tăng trưởng của mình hoạt động trở lại với mức độ cao hơn, dẫn đến tăng trưởng GDP đạt mức của các nước Đông Á. Những rào cản đối với lựa chọn số ba không phải là kinh tế hay kỹ thuật, mà chủ yếu là chính trị, chúng thiên về yếu tố chính trị lợi ích nhóm hơn là ý thức hệ khi nói đến việc Nhà nước duy trì kiểm soát những đỉnh cao chỉ huy.

Phần VIII. Tổng kết và xác lập ưu tiên trong cải cách thể chế

Như đã đề cập, những trục trặc trong cỗ máy tăng trưởng của Việt Nam đều có nguyên nhân sâu xa ở thể chế. Thực hiện tái cấu trúc kinh tế, cho dù làm theo các lựa chọn riêng rẽ hay kết hợp của các lựa chọn khác nhau, có thể chứa đựng những biện pháp cấp bách trước mắt, nhưng sau cùng đều phải đi đến các cải cách thể chế một cách căn bản.

Từ cải cách hành chính hướng tới xây dựng những thể chế có chất lượng tốt

Nền hành chính ở đâu cũng được coi là cốt lõi của thể chế nhà nước, vì vậy cải cách hành chính là một thành phần quan trọng của cải cách thể chế. Đây là một lĩnh vực mà Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu. Tuy nhiên, vượt xa hơn cải cách hành chính, cải cách thể chế thường được các nhà kinh tế học định nghĩa rộng rãi hơn, bao gồm các thể chế kinh tế và thể chế chính trị và quản trị nhà nước.

Xét về khía cạnh thể chế kinh tế, một chế độ sở hữu rõ ràng là thể chế nền tảng cho bất kỳ một nền kinh tế thị trường nào. Mọi sáng tạo, cạnh tranh không ngừng nghỉ của các cá thể trên thị trường đều được dẫn dắt bởi động cơ lợi ích khởi nguồn trên nền tảng sở hữu rõ ràng. Chế độ sở hữu được cho là rõ ràng khi các quyền định đoạt, hưởng dụng tài sản của người chủ được ghi nhận, Nhà nước bảo hộ các quyền ấy trước mọi hành vi xâm phạm, mọi tranh chấp cần được phán xử không thiên vị bởi tòa án độc lập.

Xét về khía cạnh thể chế chính trị và quản trị nhà nước, mức độ tham gia của nhân dân trong quá trình ủy trị quyền lực cho chính quyền tạo nên nền tảng cho tính chính danh (hay còn gọi là tính chính đáng) để cầm quyền của bất kỳ chế độ dân chủ nào. Sự tham gia ấy cần tới các thể chế chính trị giúp người dân thực hiện quyền được biết, được tham gia trong đời sống chính trị, được bày tỏ ý kiến, được liên kết lập hội, được hồi thúc trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền khi cần thiết.

Tùy vào mức độ tham gia của các giai tầng trong xã hội, Acemoglu và Robinson trong tác phẩm nổi tiếng đã nêu ở phần Giới thiệu, đã phân chia các thể chế kinh tế-chính trị ra thành hai loại: *các thể chế chiếm đoạt* (mang tính khai thác, bóc lột, loại trừ) và *các thể chế dung hợp* (mang tính dung nạp, trao quyền, tạo điều kiện tiệm cận, phân bổ phúc lợi cho phần đông dân chúng). Thể chế dung hợp ngày càng trao quyền rộng rãi và đảm bảo từng người dân có thể thực hiện được các quyền của mình, được tham gia dự phần trong phúc lợi xã hội. Bắt đầu bằng các quyền tư hữu được đảm bảo, tư pháp độc lập để duy trì công lý, báo chí tự do để giúp thực thi quyền được biết và bày tỏ ý kiến của người dân. Một khi đã được xác lập, các thể chế dung hợp ngày càng lan rộng, tăng dần quá trình trao quyền cho người dân, từ đó hình thành những chế độ dân chủ đại diện để kiểm soát quyền lực và thúc ép trách nhiệm giải trình của quyền lực hành pháp. Cũng từ đó, bộ máy hành chính (cốt lõi của thể chế nhà nước) ngày càng chịu sức ép phải minh bạch hơn, chuyên nghiệp hơn, nhanh chóng học theo kinh nghiệm quản trị của khu vực tư nhân để cải tổ cung cách cung cấp dịch vụ công cho người dân. Những thể chế dung hợp như vậy làm cho các giá trị như dân chủ, pháp quyền ngày càng vững chắc và khó có thể đảo ngược.

Quan niệm về thể chế dung hợp của Acemoglu và Robinson cũng tương đồng với quan niệm về *thể chế tốt, quản trị nhà nước tốt* được đúc kết từ kinh nghiệm của các quốc gia phát triển. Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc (UNDP), Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD), Ngân hàng Thế giới từ nhiều thập kỷ nay đã đưa ra các tiêu chí để xác định và đo lường nền quản trị nhà nước tốt (good governance).

Giản lược, có thể tóm tắt một số tiêu chí nhận diện dưới đây: *Thứ nhất*, một thể chế tốt, quản trị tốt cần khuyến khích người dân tham gia và lắng nghe tiếng nói của họ, phải tạo cơ hội để người dân bày tỏ ý chí, tiếng nói của mình. Sự tham gia của người dân tăng thì nguy cơ xung đột giảm. Ngược lại, nếu quá trình hoạch định và thực thi chính sách hạn chế sự tham gia rộng rãi của người dân thì bất bình đẳng tăng, nguy cơ khiếu nại, tố cáo, biểu tình, bất ổn định xã hội tăng. *Thứ hai*, một nền quản trị tốt cần xác lập rõ ràng trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền và công chức quản lý. Mọi lựa chọn chính sách của chính quyền cần được giải thích và có lập luận. Nếu chính sách sai hoặc việc thực thi chính sách thất bại, dẫn đến hậu quả tiêu cực, trong các tình huống đó phải xác định được người chịu trách nhiệm cụ thể. Khi sự ủy trị, tín nhiệm của nhân dân chấm dứt, thì tính chính đáng để cầm quyền cũng không còn. Như vậy, trách nhiệm giải trình cao buộc phải dẫn tới sự từ nhiệm, thay thế bởi những người khác có năng lực điều hành tốt hơn. *Thứ ba*, một nền quản trị tốt được đo lường bằng năng lực của bộ máy hành pháp, có khả năng am hiểu bối cảnh chính sách, nhận thức được các giải pháp, đưa ra các lựa chọn mang lại lợi ích, tạo công bằng xã hội, cũng như tổ chức thực thi chính sách đã chọn một cách hiệu quả. *Thứ tư*, một nền quản trị quốc gia tốt cần đảm bảo chính quyền minh bạch và việc thực thi quyền lực tuân thủ chế độ pháp quyền. Sự cầm quyền phải được chính đáng; tính chính đáng thông thường được xác lập qua lá phiếu tín nhiệm của cử tri. Hoạch định và thực thi chính sách phải chịu sự giám sát của cơ quan dân cử, báo chí và cử tri, tuân thủ pháp luật, theo nguyên tắc “cơ quan nhà nước chỉ được làm những điều pháp luật cho phép”.

Các tiêu chí xây dựng những thể chế tốt, một nền quản trị nhà nước tốt, hay có thể gọi theo Acemoglu là thể chế dung hợp, đã mang tính phổ quát toàn cầu, trên thực tế cũng là những mục tiêu mà Chính phủ Việt Nam hướng tới.⁵⁴

Khái quát những nút thắt thể chế ở Việt Nam

Sau gần ba thập kỷ kể từ Đổi mới, những nan đề cải cách cơ bản của Việt Nam - sở hữu, đất đai, và DNNN - hầu như vẫn còn nguyên vẹn, thậm chí với quy mô, mức độ phức tạp, và tính chất gay gắt còn cao hơn nhiều so với trước Đổi mới. Khu vực DNNN thiếu động cơ và kém hiệu năng đang ngày càng trở thành gánh nặng cho nền kinh tế, đồng thời cản trở những cải cách có tính nền tảng để đưa Việt Nam trở lại quỹ đạo tăng trưởng nhanh và ổn định. Sở hữu đất đai đang là vấn đề nhức nhối, tiềm ẩn nhiều sự bất mãn, thậm chí xáo trộn trong xã hội. Khu vực dân doanh – một thành tựu chính của Đổi mới – đang sụp đổ những mảng lớn và

⁵⁴ Diễn văn nhậm chức của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng xác định các nhiệm vụ trọng tâm của Chính phủ nhiệm kỳ 2011-2016 ghi nhận rõ điều này: “Phải cải cách mạnh mẽ nền hành chính quốc gia nhằm nâng cao chất lượng quản trị công. Tăng cường sự tham gia của người dân và doanh nghiệp vào quá trình xây dựng chính sách và thể chế; đề cao vai trò phản biện xã hội và trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý trong việc hoạch định chính sách và đánh giá hiệu quả thực thi”, Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng (2011), *Nhiệm vụ của Chính phủ nhiệm kỳ 2011-2016*, Công TTĐT Chính phủ 31/07/2011 <http://thutuong.chinhphu.vn/Home/Thu-tuong-neu-nhiem-vu-cua-Chinh-phu-nhiem-ky-moi/2011/12561.vgp>

dần kiệt quệ. Những nỗ lực cải cách thể chế nửa vời, những quyết tâm cải cách thể chế bị trì hoãn, và những cơ hội cải cách thể chế bị bỏ lỡ, tất cả cùng nhau làm cho những vấn đề thể chế cơ bản của đất nước chưa bao giờ được giải quyết một cách dứt khoát và đến tận cùng. Hệ quả là đường như Việt Nam đang trở lại điểm xuất phát với những nan đề cải cách của thời kỳ trước Đổi mới.

Qua những phần trên đây của Báo cáo này chúng tôi đã thảo luận một số thách thức và rào cản mà Việt Nam đang gặp phải trong quá trình cải cách thể chế. Tựu trung lại, có thể tóm tắt những nút thắt thể chế dưới đây:

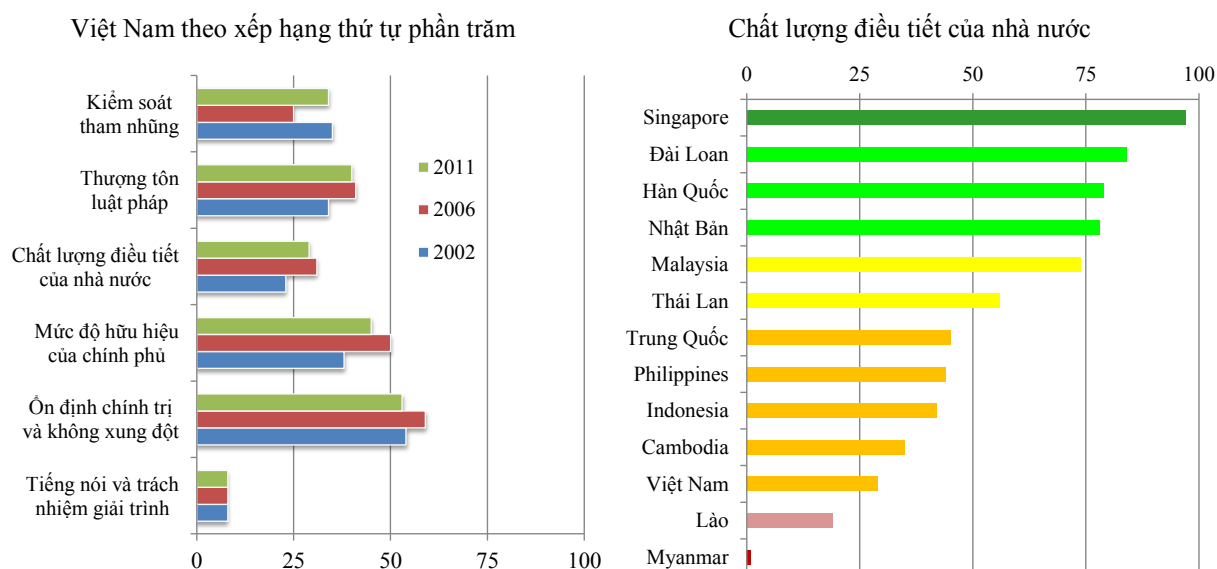
Về thể chế kinh tế, xác lập quyền sở hữu rõ ràng vẫn là một thách thức rất lớn đối với Việt Nam. Chế độ sở hữu hiện thời của Việt Nam mang tính phân tán, cát cứ, không rõ chủ đối với đất đai, tài nguyên công cộng, đối với phần vốn của nhà nước đầu tư vào DNNN, đối với đầu tư công. Hiện trạng phân tán và không rõ ràng đó có nguyên nhân sâu xa từ các cuộc cải cách chế độ sở hữu được thực hiện ngập ngừng, không triệt để trong suốt ba thập kỷ qua. Có thể minh họa sự phân tán và không chắc chắn của quyền sở hữu thông qua chế độ sở hữu đất đai. Tình trạng quyền sở hữu phân tán và không rõ ràng cũng đúng trong thực hiện quản lý phần vốn của Nhà nước đầu tư vào hàng nghìn DNNN và các công ty liên kết, trong quản lý các nguồn tài nguyên công cộng hay quản lý các dự án đầu tư công. Trong 3 thập kỷ qua, việc thiết kế các thể chế nhằm chỉ rõ ai là chủ đích thực và chịu trách nhiệm cuối cùng về hiệu quả quản lý phần vốn của nhà nước đầu tư vào DNNN vẫn chưa thể thành công.

Trong bối cảnh quyền sở hữu phân tán như vậy, những nhóm xã hội có thế lực và doanh nghiệp có quan hệ thân thiết với giới chức trong chính quyền nắm quyền định đoạt các nguồn lực kinh tế trong quốc gia sẽ được hưởng lợi. Các thể chế kinh tế trên thực tế sẽ được xác lập để ráo riết bảo vệ lợi ích của họ. Cơ hội cho việc thiết lập các thể chế kinh tế mang tính dung hợp sẽ ngày càng trở nên khó khăn hơn.

Về thể chế chính trị và quản trị nhà nước, mặc dù đạt được nhiều thành tựu trong cải cách nền hành chính và cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ công cho người dân, song nhìn sâu hơn những tiến bộ ít nhiều mang tính bề nổi như bộ phận một cửa liên thông, ISO hành chính và phiếu đánh giá của công dân, các thể chế trao quyền cho người dân tham gia xây dựng chính sách, phản biện chính sách, giám sát, kiểm tra thực thi chính sách, hồi thúc trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền, xác lập tín nhiệm đảm bảo tính chính đáng để cầm quyền vẫn đang được thiết kế dở dang. Chỉ số đánh giá quản trị nhà nước (World Governance Indicators) của Ngân hàng Thế giới cho thấy trong 6 tiêu chí đánh giá nền quản trị nhà nước ở Việt Nam, tiếng nói của người dân và độ chịu trách nhiệm hay trách nhiệm giải trình của hệ thống chính quyền được đánh giá rất thấp trong thập kỷ qua. Ngoài ra, chất lượng của chính sách và pháp quy ở Việt Nam cũng được đánh giá ở mức thấp (chỉ được đánh giá cao hơn CHDCND Lào và Myanmar), chi tiết xem hai hình so sánh dưới đây:⁵⁵

⁵⁵ Số liệu chi tiết có thể tải về từ: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Hình 6. Chất lượng quản trị quốc gia: Việt Nam so với khu vực



Nguồn: Cơ sở dữ liệu World Governance Indicators của Ngân hàng Thế giới.

Trong các nhiệm vụ xây dựng thể chế của Chính phủ nhiệm kỳ đến 2016 như đã trích dẫn ở trên, Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã nhấn mạnh tới nhiệm vụ phải tăng cường sự tham gia của gia của người dân và doanh nghiệp vào quá trình xây dựng chính sách, đề cao phản biện xã hội và trách nhiệm giải trình đầy đủ của các cơ quan quản lý nhà nước. Sự ưu tiên này cho thấy, cũng giống như các chỉ báo về quản trị nhà nước của Ngân hàng thế giới, Chính phủ Việt Nam đã đánh giá các nút thắt về thể chế chính trị và hệ thống quản lý nhà nước nằm chính ở chỗ các thể chế hiện tại chưa mang tính dung hợp, chưa mang tính trao quyền mạnh mẽ cho người dân.

Vô số ví dụ lãng phí nguồn lực và cơ hội liên quan đến hàng vạn dự án đầu tư công (đầu tư từ ngân sách nhà nước hoặc bởi các tập đoàn KTNN, DNNN) đều có một nguồn gốc sâu xa, đó là Việt Nam đang thiếu những thể chế buộc những người ra quyết định, chủ trương đầu tư phải xem xét lắng nghe đầy đủ ý kiến của người dân, ý kiến phản biện, phản ánh của báo chí, ý kiến thậm chí trái chiều của giới chuyên gia... và những người có quyền quyết định đó phải chịu trách nhiệm chính trị cũng như pháp lý khi quyết định đó là sai lầm, gây lãng phí, gây thiệt hại kinh tế-xã hội nghiêm trọng.

Về thể chế xác lập trách nhiệm chính trị với cử tri và nhân dân, các cán bộ và công chức lãnh đạo trong bộ máy hành chính chỉ chịu trách nhiệm gián tiếp thông qua hệ thống cơ quan dân cử, qua sự giám sát của Mặt trận và hệ thống chính trị, cũng như sự giám sát của báo chí. Việt Nam có một hệ thống cơ quan dân cử dày đặc gồm hơn 30 vạn đại biểu dân cử từ HĐND xã phường tới Quốc hội. Tính trung bình chưa tới 300 người dân Việt Nam có một đại biểu dân cử, tuy vậy đại đa số các đại biểu này hoạt động kiêm nhiệm, kiêm chức, phần lớn đồng thời là cán bộ, công chức trong bộ máy chính quyền. Một hệ thống đại diện như vậy đương nhiên phản ánh và bảo vệ lợi ích của các cấp chính quyền. Một khi có xung đột lợi ích giữa các nhóm dân cư và cơ quan nhà nước, một thể chế đại diện mang tính kiêm nhiệm như vậy không thể xác lập được trách nhiệm chính trị.

Nguyên nhân dẫn tới bất cập của thể chế kinh tế cũng như chính trị và quản lý nhà nước là đa dạng, song từ góc độ nghiên cứu kinh tế và phân tích chính sách công, những nguyên nhân dưới đây có thể làm cho Việt Nam bị mắc kẹt lâu dài trong các thể chế lạc hậu, cản trở phát triển:

Thứ nhất, xét về mặt lợi ích kinh tế, các thể chế hiện hành đã mang lại quyền kiểm soát các nguồn lực kinh tế cho một giai tầng kiểm soát quyền lực ở Việt Nam, từ các nguồn tài nguyên đất đai, khoáng sản cho tới đầu tư công và tài sản trong các DNNN. Giai tầng này đang hưởng lợi từ những thể chế hiện hành, vì vậy họ không có động cơ thay đổi thể chế. Ngược lại, trước nguy cơ sẽ mất lợi ích khi trao thêm quyền rộng rãi cho người dân, họ sẽ công khai hay ngầm chống lại mọi ý tưởng xây dựng thể chế mang tính dung hợp.

Thứ hai, các thể chế kinh tế, chính trị và quản lý nhà nước hiện hành về căn bản được thiết kế với những dấu ấn từ một hệ quy chiếu cũ nhấn mạnh vai trò của sở hữu toàn dân và vai trò chủ đạo của nền kinh tế Nhà nước. Hệ quy chiếu này ban đầu thường gồm các quan niệm mang tính chính trị, đã dần dần được đưa vào văn bản pháp luật và thể chế hóa thành chính sách của Nhà nước, qua thời gian những giá trị đó trở thành những nếp nghĩ và thói quen. Vượt qua những quan niệm, nhận thức, thói quen đã trở thành nếp nghĩ của nhiều thế hệ là một điều khó khăn. Điều này có thể minh họa qua quá trình sửa đổi Hiến pháp hoặc Luật đất đai trong thời gian vừa qua. Định hướng trao quyền trung cầu dân ý, quyền tham gia lập hiến cho người dân, hay tạo quyền sở hữu chắc chắn về đất đai, hạn chế quyền lực nhà nước, phân quyền và chế ước quyền lực nhà nước, hạn chế quyền thu hồi đất của Nhà nước, tất cả những tư duy cải cách thể chế hướng tới trao quyền mạnh mẽ hơn cho người dân, làm cho thể chế mang tính dung nạp hơn, đã gặp nhiều cản trở từ những quan niệm và tư duy cũ.

Thứ ba, nhiều báo cáo chính sách trước đây đã nhấn mạnh và phân tích rất rõ các điểm tắc nghẽn trong thể chế quản lý kinh tế - xã hội ở Việt Nam, ví dụ như sự phân tán cát cứ quyền lực trên thực tế giữa các bộ, các ngành, các địa phương, quá trình phân công phân nhiệm thiếu kiểm soát tập trung và thiếu trách nhiệm giải trình, trách nhiệm không rõ ràng giữa các cơ quan Đảng và hệ thống chính quyền, nền báo chí chưa độc lập, phản biện xã hội yếu kém,... song mọi cải cách thể chế đều hàm chứa rủi ro, đều có nguy cơ dẫn tới tình trạng mất khả năng kiểm soát. Nói cách khác, các rủi ro và chi phí chuyển đổi, lo sợ trước bất ổn định và rối loạn trong quản lý điều hành là một tâm lý phổ biến làm suy giảm và mài mòn dần quyết tâm cải cách trong giới lãnh đạo cũng như làm giảm niềm tin và sự ủng hộ cải cách thể chế của các tầng lớp nhân dân.

Xác lập ưu tiên cải cách thể chế

Thời khắc thúc ép cải cách thể chế thường xuất hiện từ hai bối cảnh, hoặc tính chính danh để cầm quyền của giai tầng kiểm soát quyền lực có nguy cơ bị thách thức bởi đòi hỏi của nhân dân trong nước, hoặc từ những đe dọa, sức ép hay cơ hội từ bên ngoài. Với sức ép từ trong nước, tình trạng kinh tế-xã hội Việt Nam có lẽ đã đạt tới thời điểm thích hợp để bắt đầu với những chính sách xây dựng thể chế dung hợp, trao quyền sở hữu, trao quyền tham gia rộng rãi hơn cho nhân dân trong tham gia xây dựng, giám sát thực thi chính sách và hồi thúc trách nhiệm giải trình của chính quyền.

Với sức ép từ bên ngoài, sau sự kiện gia nhập WTO vào cuối năm 2006, tham gia đàm phán Hiệp định đối tác chiến lược xuyên Thái Bình Dương (TPP) là một cơ hội mới để Việt Nam dùng sức ép từ bên ngoài thúc đẩy cải cách thể chế trong nước. Không chỉ là một hiệp định tự do thương mại thông thường, TPP tạo ra những sức ép mới nhằm xây dựng một nền quản trị quốc gia minh bạch, nhất quán, với những chuẩn mực đáng tin cậy. Để khai thác được những lợi thế TPP mang lại, Việt Nam cần chủ động du nhập những giá trị và chuẩn mực tương đồng với những chuẩn mực được các quốc gia nội khối tôn trọng, thực thi. TPP trở thành một cơ hội, cũng là một sức ép từ bên ngoài hối thúc cải cách.

Trong bối cảnh đó, từ nay cho đến 2016, ở Việt Nam dày đặc các cơ hội cải cách thể chế với việc sửa đổi Hiến pháp và sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới 85 đạo luật liên quan đến các thể chế kinh tế, tổ chức bộ máy nhà nước và quản lý xã hội. Những thể chế mang tính dung hợp, về bản chất là trao quyền làm chủ cho người dân về kinh tế và chính trị, cần có nền móng từ các cam kết của Hiến pháp. Vì lẽ đó, tạo sự ủng hộ rộng rãi trong xã hội nhằm thiết kế những thể chế dung hợp về kinh tế và chính trị, trao quyền mạnh mẽ hơn cho người dân thông qua bản Hiến pháp sửa đổi sẽ là một nội dung quan trọng bậc nhất trong cải cách thể chế.

Về thể chế kinh tế, trong các thể chế dung hợp, việc xây dựng quyền sở hữu rõ ràng, được bảo hộ một cách hiệu quả, ngăn chặn mọi sự vi phạm của các bên thứ ba, kể cả sự can thiệp mang tính định đoạt bất hợp lý của các cơ quan nhà nước, là ưu tiên quan trọng bậc nhất. Tài nguyên quốc gia, đất đai, bờ biển, hải đảo... là tài sản tích tụ được bởi xương máu của nhiều thế hệ người Việt Nam, việc sử dụng và khai thác phải vì lợi ích toàn dân, vì lợi ích quốc gia, đó là một nguyên tắc chính trị tuyệt đối đúng đắn. Tuy nhiên, quyền tài sản và định đoạt đối với từng ô thửa đất phải là những quyền tài sản rõ ràng, chắc chắn. Về mặt pháp lý, dựa trên tuyên bố chính trị về lợi ích toàn dân, phải xây dựng những thể chế pháp lý mạch lạc.⁵⁶ Như vậy, từ các quy định của Hiến pháp, cho tới những đạo luật cơ bản về quyền sở hữu, như Bộ luật dân sự và Luật đất đai, cần mạnh dạn thoát ly khỏi những khái niệm không rõ ràng về pháp lý (ví dụ khái niệm sở hữu toàn dân), và xây dựng một nền tảng quyền sở hữu (vật quyền) chắc chắn đối với người dân, các công ty và các cấp chính quyền từ địa phương tới trung ương.

Cũng như vậy, tránh phân tán và cát cứ trong thực hiện quyền sở hữu đối với DNNN, cần thảo luận để thành lập các cơ quan tín thác, nhận ủy nhiệm của chính quyền Trung ương hoặc chính quyền các địa phương để thực thi một cách tập trung các quyền sở hữu của Nhà nước tại doanh nghiệp. Mô hình Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước (SCIC) của Việt Nam trong những năm qua mới chỉ là một bước đi dè dặt, chưa triệt để, chưa thành công, chưa đủ tầm và quyền lực để quản lý một cách tập trung các quyền sở hữu của Chính phủ và chính quyền địa phương tại DNNN. Việt Nam cần tham khảo kinh nghiệm của các quốc gia OECD và gần đây là kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc thành lập các ủy ban quản lý

⁵⁶ Theo kinh nghiệm của Luật Vật quyền Trung Hoa 2007, cần xác lập sở hữu đất đai rõ ràng, bao gồm đất thuộc sở hữu của chính quyền Trung ương, chính quyền các tỉnh, các đô thị, làng xã hương thôn độc lập (gọi là những pháp nhân công) và sở hữu của các tổ chức/cá nhân. Luật Vật quyền Trung Hoa đã làm mờ dần một cách thành công khái niệm “sở hữu toàn dân” như một chủ dẫn chìm trong sở hữu nhà nước. Sau đó “sở hữu nhà nước” lại được làm rõ thành quyền sở hữu của từng cấp chính quyền, một chế độ vật quyền rạch ròi có thể so sánh với chế độ sở hữu rõ ràng của bất kỳ quốc gia Phương Tây nào.

công sản có thẩm quyền mạnh mẽ, thực thi một cách tập trung các quyền sở hữu của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương tại các DNNN chủ chốt.

Đồng thời với trao quyền quản lý tập trung, cần siết chặt kỷ luật minh bạch và công khai nền quản trị của DNNN, ít nhất cũng ở mức độ nghiêm khắc như nghĩa vụ cung cấp thông tin của các công ty niêm yết. Suy cho cùng, DNNN có các chủ sở hữu là toàn thể nhân dân, do vậy các cơ quan tín thác nhận ủy nhiệm của Chính phủ hoặc UBND các tỉnh để quản lý các DNNN phải chịu trách nhiệm minh bạch thông tin trước toàn thể dân chúng, đặc biệt là trước các cơ quan dân cử đại diện cho cử tri.

Về thể chế chính trị và quản trị nhà nước, đã có nhiều kiến nghị rất có giá trị nảy nở trong quá trình thảo luận sửa đổi Hiến pháp, tựu trung lại cần thực hiện ước vọng làm chủ của người dân, bắt đầu bằng các thể chế trao quyền, tạo điều kiện cho người dân được biết, được tham gia thảo luận, phản biện và khi cần có thể lựa chọn những phương cách bày tỏ tiếng nói của mình một cách ôn hòa và hợp pháp đối với chính sách của chính quyền. Các quyền này cần được thể chế hóa bằng những đạo luật, ví dụ Luật tiếp cận thông tin, Luật trung cầu dân ý, Luật về tự do lập hội, và Luật biểu tình.

Thể chế hóa bởi các đạo luật chỉ là bước khởi đầu, quá trình trao quyền cho người dân còn cần được hậu thuẫn bởi tự do báo chí và các kênh truyền thông giúp người dân tự do tìm kiếm thông tin và tạo liên kết. Ngoài ra, khi các cơ quan nhà nước không tuân thủ nghĩa vụ cung cấp thông tin hay tạo cản trở bất hợp lý, các quyền tham gia của người dân cần được thực thi bởi một hệ thống tư pháp không thiên vị, độc lập xét xử và có năng lực cưỡng chế thi hành các phán quyết đối với các cơ quan hành chính.

Trách nhiệm giải trình của các quan chức chính trị lãnh đạo cơ quan công quyền trước sự tín nhiệm của nhân dân cần tới thể chế phù hợp. Bầu cử trực tiếp, như được đề xuất thí điểm bầu trực tiếp chủ tịch UBND cấp xã/phường hoặc bầu cử trực tiếp thị trưởng trong mô hình chính quyền đô thị là những bước đi đúng nhằm xác lập trách nhiệm giải trình trực tiếp của người quản lý chính quyền trước cử tri và nhân dân địa phương. Việt Nam đang xây dựng một chính thể đại diện dân chủ, trách nhiệm giải trình của chính quyền cần được xác lập trước những cơ quan dân cử bám sát lợi ích cử tri, hoạt động chuyên nghiệp và thường xuyên. Như vậy, thay vì đề xuất mua Ipad cho gần 30 vạn đại biểu dân cử, cần tự do hóa quy trình ứng cử và bầu cử, cho phép duy trì một số lượng đáng kể hơn các đại biểu chuyên nghiệp với chế độ thù lao và thẩm quyền tương xứng đủ để chuyên tâm chỉ làm một nhiệm vụ thường xuyên giám sát chính quyền vì lợi ích của những cử tri đã bầu ra mình. Khi đó việc phân công, phân nhiệm để kiểm soát quyền lực giữa hành pháp, lập pháp và tư pháp sẽ dần dần hình thành cùng với xác lập trách nhiệm chính trị của những người nhận ủy trị từ nhân dân để lãnh đạo bộ máy công quyền.

Cuối cùng, trong nhiều báo cáo trước đây, chúng tôi đã nhấn mạnh sự phân tán và cát cứ quyền quản lý các nguồn lực kinh tế giữa 63 tỉnh thành và các tập đoàn kinh tế, trên thực tế cản trở năng lực quy hoạch và điều tiết của Chính phủ, gây ra những lãng phí về nguồn lực và cơ hội phát triển. Cũng giống như gia nhập WTO, tham gia TPP cần tới một Chính phủ có năng lực điều tiết kinh tế một cách tập trung và có hiệu lực, tránh phân tán và cát cứ. Muốn làm được điều đó, chúng tôi cho rằng, sửa đổi Hiến pháp và xây dựng Luật chính quyền địa

phương là một cơ hội rất phù hợp để thảo luận về cơ cấu địa phương và mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với Chính quyền trung ương ở Việt Nam. Cần thảo luận để thiết lập các thiết chế quản lý kinh tế cấp vùng có đủ thẩm quyền để quản lý và điều tiết hiệu quả hơn các nguồn lực kinh tế. Quyền lực thực tế hiện nay đã được phân quyền dần cho các tỉnh, quy mô chia cắt, không đủ quy mô hợp lý cho quy hoạch và quản lý một cách tập trung các nguồn lực kinh tế. Vì vậy, Chính phủ phải tính tới thiết lập cấp vùng hoặc liên tỉnh. Dựa vào thảo luận quy hoạch các vùng kinh tế,⁵⁷ có thể thảo luận thêm về cách tổ chức chính quyền vùng với những thẩm quyền quản lý nguồn lực kinh tế một cách rộng rãi tương đương như cấp tỉnh hiện nay. Ngoài ra, dưới cấp vùng, các đô thị và làng xã cần được tự quản theo nguyên tắc tự quản địa phương được quy định trong Hiến pháp với những thẩm quyền và ngân sách được phân tách rạch ròi với chính quyền trung ương.

⁵⁷ Tham khảo kinh nghiệm các quốc gia Đông Á, với dân số 1,3 tỷ người Trung Quốc có 33 tỉnh, Hàn Quốc có 9 tỉnh, nguồn lực được phân bổ không quá dàn trải, nhất là từ góc độ tản quyền kinh tế một cách hợp lý xuống cấp tỉnh. Nhìn xuống Đông Nam Á, tương tự như Việt Nam, Thái Lan có 75 tỉnh, Philippines có 80 tỉnh, các quốc gia này có nguồn lực bị phân tán kém hiệu quả hơn. Về các vùng kinh tế ở Việt Nam, tham khảo thêm:

<http://chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/noidungvungkinhtetrongdiemquocgia?articleId=10000721>