



KỶ YẾU HỘI THẢO QUỐC TẾ CẢI CÁCH KINH TẾ VÀ TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM VÀ BỀN VỮNG
KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

KỶ YẾU HỘI THẢO QUỐC TẾ **CẢI CÁCH KINH TẾ VÀ TĂNG TRƯỞNG** **BAO TRÙM VÀ BỀN VỮNG** **KINH NGHIỆM QUỐC TẾ** **VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM**

INTERNATIONAL CONFERENCE PROCEEDINGS
ECONOMIC REFORMS FOR INCLUSIVE AND SUSTAINABLE GROWTH
INTERNATIONAL EXPERIENCE AND LESSONS FOR VIETNAM



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC XÃ HỘI

**KỶ YẾU HỘI THẢO QUỐC TẾ
CẢI CÁCH KINH TẾ VÌ TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM VÀ BỀN VỮNG
KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM**



BỘ NGOẠI GIAO



*Empowered lives.
Resilient nations.*

KỶ YẾU HỘI THẢO QUỐC TẾ
CẢI CÁCH KINH TẾ VÌ TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM VÀ BỀN VỮNG
KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC XÃ HỘI
HÀ NỘI - 2014

CHƯƠNG TRÌNH HỘI THẢO
CẢI CÁCH KINH TẾ VÌ TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM
VÀ BỀN VỮNG: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ
VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM
Hà Nội, ngày 24-25/3/2014

PHIÊN KHAI MẠC

Bàn chủ tọa gồm bà Nguyễn Phương Nga, Thứ trưởng Bộ Ngoại giao; ông Nguyễn Xuân Thắng, Chủ tịch VASS; ông Nicholas Rosellini, Phó Trợ lý Tổng Giám đốc UNDP kiêm Phó Giám đốc khu vực Châu Á - Thái Bình Dương; và bà Pratibha Mehta, Đại diện thường trú UNDP tại Việt Nam.

Khách mời danh dự với tư cách diễn giả chính của Phiên khai mạc: Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Bộ Ngoại giao Phạm Bình Minh và bà Helen Clark, Tổng Giám đốc UNDP.

1. Bà Pratibha Mehta, Đại diện thường trú UNDP tại Việt Nam, phát biểu giới thiệu về Hội thảo
2. Phát biểu khai mạc của Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Bộ Ngoại giao Phạm Bình Minh (*Nội dung phát biểu nhấn mạnh về tầm nhìn phát triển của Việt Nam hướng đến năm 2020*)
3. Phát biểu của bà Helen Clark, Tổng Giám đốc UNDP (*Nội dung phát biểu tập trung về chương trình nghị sự phát triển con người toàn diện và bền vững*)

PHIÊN THỨ NHẤT

Cải cách kinh tế: Thách thức cho tăng trưởng bao trùm

Phiên họp sẽ đề cập đến những chủ đề đã được nêu ra trong 02 bài phát biểu dẫn đề tại phiên khai mạc, tập trung vào nhấn mạnh tầm quan trọng của tăng trưởng bao trùm, cũng như xác định mối liên hệ giữa tăng trưởng kinh tế, bất bình đẳng và thể chế kinh tế.

1. GS. Nguyễn Xuân Thắng, Chủ tịch VASS, phát biểu giới thiệu về Phiên họp, trong đó nhấn mạnh các vấn đề đã được nêu tại phát biểu khai mạc, nhất là tầm quan trọng của tăng trưởng bao trùm
2. GS. Jayati Ghosh, Đại học Jawaharlal Nehru, phát biểu về mối liên hệ giữa tăng trưởng kinh tế và bất bình đẳng, các tranh luận hiện nay trên thế giới và bài học cho Việt Nam
3. Ông Nguyễn Xuân Thành, Chương trình Fullbright, phát biểu về vai trò của thể chế trong cải cách kinh tế, góc nhìn từ Việt Nam

PHIÊN THỨ HAI

Cải cách kinh tế vì tăng trưởng bao trùm và bền vững

Phiên thảo luận tập trung vào các cải cách ưu tiên hiện nay. Làm thế nào để cân bằng giữa ổn định kinh tế vĩ mô ngắn hạn với các giải pháp cải cách cơ cấu và thể chế trung/dài hạn? Đây là cơ hội và thách thức, kinh nghiệm và bài học quốc tế phù hợp, và những ưu tiên đối với Việt Nam?

Phiên thảo luận sẽ được chia thành 03 phần: (i) Thúc đẩy lĩnh vực tài chính; (ii) Nâng cao năng lực cạnh tranh: Vai trò của cải cách doanh nghiệp nhà nước; (iii) Nâng cao năng lực cạnh tranh: Phát triển công nghiệp, nông nghiệp và nông thôn.

I. Phần thảo luận về Phát triển lĩnh vực tài chính hướng tới tăng trưởng bao trùm và bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và tác động đối với Việt Nam (Chủ tọa: Ông Đặng Thanh Bình, Phó Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam)

1. Ông Phạm Xuân Hòa, Phó Vụ trưởng Vụ Chính sách tiền tệ, Ngân hàng Nhà nước, phát biểu về chủ đề “Cải cách tài chính ở Việt Nam”
2. TS. Bhanupong Nidhiprabha, Đại học Thammasat, phát biểu về chủ đề “Cải cách tài chính: kinh nghiệm ASEAN và bài học”
3. TS. Syafruddin Temenggung, nguyên Chủ tịch IBRA, Indonesia, phát biểu về chủ đề “Cải cách lĩnh vực tài chính: kinh nghiệm của Indonesia”

II. Phân thảo luận về Nâng cao năng lực cạnh tranh quốc tế: Cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN) - Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý đối với Việt Nam (Chủ tọa: Ông Võ Trí Thành, Phó Viện trưởng CIEM)

1. TS. Nguyễn Đình Cung, Viện trưởng CIEM, phát biểu về chủ đề “Cải cách DNNN tại Việt Nam”
2. GS. Gary Jefferson, Đại học Brandeis, phát biểu về chủ đề “Cải cách DNNN: Kinh nghiệm và bài học cho Việt Nam”
3. GS. Zhang Jun, Đại học Fudan, phát biểu về chủ đề “Cải cách DNNN và chương trình cải cách mới của Trung Quốc”
4. Ông Laksamana Sukardi, nguyên Bộ trưởng phụ trách DNNN của Indonesia, phát biểu về chủ đề “Cải cách DNNN ở Indonesia”

III. Phân thảo luận về Nâng cao năng lực cạnh tranh quốc tế: Phát triển công nghiệp, nông nghiệp và nông thôn (Chủ tọa: PGS.TS. Trần Đình Thiên, Viện trưởng Viện Kinh tế Việt Nam, VASS)

1. GS. Richard F. Doner, Đại học Emory, phát biểu về chủ đề “Thế chế cho phát triển công nghiệp: kinh nghiệm của một số quốc gia Đông Nam Á”
2. TS. Thangavel Palanivel, Kinh tế trưởng Văn phòng Châu Á - Thái Bình Dương của UNDP, phát biểu về chủ đề “Tránh bẫy thu nhập trung bình: Bài học quốc tế”
3. TS. Nguyễn Đỗ Anh Tuấn, Phó Viện trưởng Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn, phát biểu về chủ đề “Nông nghiệp và phát triển nông thôn ở Việt Nam: Tầm nhìn và hành động”

PHIÊN THỨ BA

**Khai thác tiềm năng từ hội nhập quốc tế và khu vực
hướng tới phát triển bao trùm và bền vững**

Những thay đổi trong các chuỗi giá trị và mạng lưới sản xuất của thế giới và khu vực dưới tác động của hội nhập và liên kết kinh

tế sẽ mang lại nhiều cơ hội lớn cho Việt Nam. Phiên thảo luận sẽ tập trung vào ý nghĩa của những thay đổi này đối với Việt Nam, những cơ hội và thách thức đặt ra, những biện pháp cần thiết nhằm tối đa hóa những lợi ích từ quá trình hội nhập này. Phiên thảo luận cũng giải quyết câu hỏi: làm thế nào mà các nước có thể tận dụng quá trình hội nhập khu vực để thúc đẩy tăng trưởng bao trùm và bền vững? (Chủ tọa: GS. Nguyễn Quang Thuấn, Phó Chủ tịch VASS)

1. TS. Võ Trí Thành, Phó Viện trưởng CIEM, phát biểu về chủ đề “Hội nhập kinh tế quốc tế: Cơ hội và thách thức đối với Việt Nam”
2. GS. Shahid Yusuf, Đại học George Washington, phát biểu về chủ đề “Tận dụng quá trình chuyển dịch các chuỗi giá trị và mạng lưới sản xuất toàn cầu: Hàm ý đối với khu vực và Việt Nam”
3. GS. Rob Lawrence, Đại học Harvard, phát biểu về chủ đề “Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) và các thỏa thuận thương mại tự do: Cơ hội và thách thức”

PHIÊN BẾ MẠC

Bàn chủ tọa gồm bà Nguyễn Phương Nga, Thứ trưởng Bộ Ngoại giao; ông Nicholas Rosellini, Phó Trợ lý Tổng Giám đốc kiêm Phó Giám đốc khu vực Châu Á - Thái Bình Dương của UNDP; ông Nguyễn Quang Thuấn, Phó Chủ tịch VASS; và bà Pratibha Mehta, Đại diện thường trú UNDP tại Việt Nam.

1. Ông Nicholas Rosellini phát biểu
2. Bà Nguyễn Phương Nga phát biểu bế mạc

PHIÊN KHAI MẠC

PHÁT BIỂU GIỚI THIỆU

Pratibha Mehta

Đại diện thường trú UNDP tại Việt Nam

Xin cảm ơn Thứ trưởng Nguyễn Phương Nga, Phó Thủ tướng - Bộ trưởng Bộ Ngoại giao Phạm Bình Minh, GS. Nguyễn Xuân Thắng - Chủ tịch Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam và bà Helen Clark - Tổng Giám đốc UNDP,

Kính thưa các ngài Đại sứ và đại diện từ các tổ chức quốc tế,

Kính thưa các quý vị diễn giả và đại biểu,

Kính thưa quý ông, quý bà,

Hôm nay tôi rất hân hạnh được chào đón quý vị đến dự buổi hội thảo quốc tế “*Cải cách kinh tế vì tăng trưởng bao trùm và bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam*”.

Tôi xin phép được bắt đầu bài phát biểu khai mạc của tôi với lời tưởng nhớ các nhà lãnh đạo đã có tầm nhìn để thực hiện Đổi mới từ giữa những năm 80, khi đất nước đứng trước những lựa chọn định hình quá trình chuyển đổi sang thành một quốc gia hiện đại và ổn định. Thành công của Việt Nam kể từ sau quá trình chuyển đổi thật là ngoạn mục, bước sang quá trình tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ và đạt được những thành tựu to lớn về giảm nghèo, phát triển con người cũng như đạt được hầu hết các mục tiêu Thiên niên kỷ. Tất cả những thành tựu này đã khẳng định những lựa chọn vào thời điểm đó là những lựa chọn sáng suốt và đúng đắn. Chúng ta cũng cần phải nhấn mạnh rằng phần lớn các kết quả này đạt được cùng với sự phân bổ thu nhập khá hiệu quả giữa người dân.

Tuy nhiên, trong những năm gần đây, một số xu hướng tích cực đã có dấu hiệu chững lại và Việt Nam lại đang đứng giữa một bước

ngoặt. Cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu trong thập kỷ qua đã bộc lộ rõ nhiều yếu kém về mặt cơ cấu của nền kinh tế Việt Nam, và có thể nói rằng những yếu kém này có nguồn gốc sâu xa. Việt Nam đã đạt được một mô hình kinh tế thông qua quá trình tăng trưởng được đánh giá là tốn kém và sử dụng nguồn vốn, lao động một cách chưa thỏa đáng, thay vì nâng cao hiệu quả sản xuất và nâng cấp chuỗi giá trị. Tuy giảm nghèo vẫn tiếp tục được duy trì, nhưng tình trạng bất bình đẳng giữa khu vực nông thôn và thành thị, giữa các vùng miền, giữa dân tộc Kinh và các dân tộc thiểu số lại đang trở nên ngày một trầm trọng. Các vấn đề này đặt ra yêu cầu phải có lối suy nghĩ mới và mạnh mẽ cũng như đòi hỏi phải cân nhắc kỹ giữa các chính sách kinh tế ngắn và trung hạn và cải cách thể chế.

Vì vậy, chương trình hội thảo này được tổ chức vào một thời điểm rất hợp lý, UNDP rất hân hạnh được hợp tác với Bộ Ngoại giao Việt Nam và Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam trong công tác tổ chức hội thảo vào thời điểm vô cùng quan trọng này. Như quý vị có thể thấy trong nội dung chương trình hội thảo, chúng tôi đã mời các chuyên gia quốc tế đến từ nhiều lĩnh vực với nhiều quan điểm khác nhau đến để chia sẻ. Họ là những nhà hoạch định chính sách và các nhà nghiên cứu hàng đầu. Mục tiêu chính của hội thảo này là để nghiên cứu các kinh nghiệm quốc tế và thảo luận về phát triển bao trùm và bền vững với nội dung thảo luận được tổ chức theo bốn lĩnh vực chính: cải cách lĩnh vực tài chính và thị trường vốn, cải cách DNNN, phát triển công nghiệp và nông nghiệp, vai trò của chính sách thương mại để tạo ra phát triển bao trùm và bền vững tại Việt Nam.

Thay lời kết, tôi xin cảm ơn ban tổ chức đến từ Bộ Ngoại giao và Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam về sự chỉ đạo tổ chức cuộc hội thảo này. Thay mặt ban tổ chức, một lần nữa tôi xin gửi lời chào đón trân trọng đến tất cả quý vị đại biểu và chúc chúng ta sẽ có cuộc thảo luận hiệu quả và trao đổi bổ ích.

Xin trân trọng cảm ơn!

PHÁT BIỂU KHAI MẠC

Phạm Bình Minh

Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Bộ Ngoại giao

Thưa Bà Helen Clark, Tổng Giám đốc Chương trình Phát triển Liên hợp quốc,

Thưa toàn thể quý vị,

Trước hết, tôi rất vui mừng được có mặt tại Hội thảo “*Cải cách kinh tế vì tăng trưởng bao trùm và bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam*” do Bộ Ngoại giao phối hợp với Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) và Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam tổ chức. Tôi nhiệt liệt chào mừng bà Helen Clark, Tổng giám đốc UNDP và các vị khách quý đã tới dự và đóng góp cho Hội thảo. Những chia sẻ kinh nghiệm và khuyến nghị chính sách của quý vị về các biện pháp nhằm hướng tới tăng trưởng bền vững và toàn diện sẽ là nguồn thông tin tham khảo quý giá cho Chính phủ và các bộ, ngành của Việt Nam trong các nỗ lực cải cách.

Thưa các Quý vị,

Chúng ta vẫn đang tiếp tục sống trong một thế giới đang thay đổi rất nhanh chóng. Bức tranh kinh tế thế giới sau khủng hoảng đang mở ra những cơ hội phát triển mới, song đặt ra các thách thức gay gắt đòi hỏi các nước phải nỗ lực nhiều hơn để không rơi vào tụt hậu.

Các liên kết kinh tế đa tầng nấc, nhất là các FTA thế hệ mới với luật chơi và mức độ mở cửa thị trường sâu rộng vừa tạo ra không gian phát triển mới, nhưng cũng đặt ra thách thức lớn về cải cách bên trong để tương thích với các sân chơi và luật chơi mới. Khủng

hoảng kinh tế toàn cầu vừa qua đã để lại những bài học sâu sắc về tầm quan trọng của mô hình phát triển bền vững hơn và cân bằng hơn. Khủng hoảng nợ công, rủi ro tài chính, suy thoái môi trường, khoảng cách giàu - nghèo và bất ổn chính trị - xã hội gia tăng ở nhiều nơi trên thế giới cho thấy rõ hơn mô hình tăng trưởng truyền thống không còn phù hợp. Việc tìm những hướng đi mới tiến đến một nền kinh tế bền vững, hài hòa về xã hội và môi trường không chỉ là yêu cầu cấp thiết, mà còn là động lực quan trọng thúc đẩy tiến trình phục hồi của kinh tế thế giới cũng như ở mỗi quốc gia. Đứng trước yêu cầu này, đổi mới và cải cách kinh tế, thay đổi căn bản tư duy và mô hình tăng trưởng là phương thức quan trọng nhất để kiến tạo một nền kinh tế bền vững hơn, cân bằng hơn và bao trùm hơn.

Trong bài phát biểu này, tôi xin chia sẻ với các Quý vị về tầm nhìn, mục tiêu chiến lược và một số định hướng lớn Việt Nam đang theo đuổi nhằm đạt được mục tiêu phát triển của mình đến năm 2020. Trước tiên, tôi xin điểm lại một số kết quả kinh tế - xã hội nổi bật mà Việt Nam đạt được trong công cuộc Đổi mới và các thách thức lớn đang đặt ra cho Việt Nam để định vị kinh tế Việt Nam đang ở đâu trong thang bậc phát triển của thế giới.

Thưa các Quý vị,

Sau gần 30 năm tiến hành công cuộc Đổi mới, Việt Nam đã đạt nhiều thành tựu to lớn về phát triển kinh tế - xã hội. Từ một nước chậm phát triển, nay Việt Nam đã bước vào nhóm nước có thu nhập trung bình. Tăng trưởng kinh tế từ khi tiến hành Đổi mới đến năm 2011 đạt bình quân khoảng 7%/năm. Sau khi tăng trưởng chậm lại trong các năm 2011-2012 do tác động tiêu cực của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, kinh tế Việt Nam đang phục hồi tích cực, kinh tế vĩ mô ổn định, tăng trưởng kinh tế năm 2013 đạt 5,4% và dự kiến năm 2014 sẽ tăng trưởng hơn 5,8-6%.

Bên cạnh mục tiêu kinh tế, Việt Nam đặc biệt coi trọng phát triển các lĩnh vực xã hội, tạo điều kiện cho người dân tham gia phát triển kinh tế - xã hội và thụ hưởng các thành quả của phát triển. Việt Nam đã lồng ghép các Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ (MDG)

vào chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và cụ thể hóa các mục tiêu này bằng nhiều chương trình quốc gia về giáo dục, y tế, lao động, giảm nghèo, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu. Đến nay, Việt Nam đã hoàn thành 5 trong 8 mục tiêu MDG trước thời hạn, đặc biệt là mục tiêu xóa đói nghèo, bình đẳng giới, giáo dục phổ thông và y tế.

Tỷ lệ hộ nghèo đã giảm từ 58% trong đầu thập niên 90 của thế kỷ XX xuống còn 7,8% năm 2013. Theo Báo cáo Phát triển con người (HDR) năm 2013 của UNDP, Việt Nam nằm trong số 40 nước đang phát triển đạt tiến bộ vượt dự kiến về phát triển con người với chỉ số phát triển con người tăng 41% trong hai thập kỷ qua. Theo Liên minh Viễn thông quốc tế (ITU), số người dùng Internet tại Việt Nam gần 31 triệu, chiếm khoảng 34% dân số, đứng thứ 3 ở Đông Nam Á và thứ 8 ở châu Á. Điều này phản ánh sự ghi nhận của cộng đồng quốc tế đối với quyết tâm và nỗ lực phát triển con người của Việt Nam trong thời gian qua. Gần đây, khi kinh tế chịu tác động tiêu cực của khó khăn kinh tế toàn cầu, Việt Nam không những không cắt giảm, mà còn đẩy mạnh các chương trình an sinh xã hội. Đây là những minh chứng rõ ràng cho sự nhất quán và quyết tâm cao của Việt Nam trong việc gắn kết tăng trưởng kinh tế với bảo đảm công bằng và tiến bộ xã hội.

Tranh thủ môi trường quốc tế thuận lợi, Việt Nam không ngừng mở rộng thị trường, huy động nguồn lực to lớn từ bên ngoài để phát triển kinh tế - xã hội. Việt Nam đang tích cực tham gia đàm phán gia nhập các liên kết kinh tế đa tầng nấc nhằm khai thác tối đa các cơ hội hội nhập, tham gia sâu hơn vào chuỗi cung ứng toàn cầu. Việt Nam đang đàm phán đồng thời 6 FTA với tất cả đối tác then chốt, trong đó có Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), Đối tác kinh tế toàn diện khu vực Đông Á (RCEP). Kinh tế đối ngoại là động lực quan trọng thúc đẩy tăng trưởng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế và tạo nhiều việc làm.

Sự phát triển vượt bậc này của Việt Nam trong gần 30 năm qua đều gắn liền với đổi mới tư duy phát triển và nỗ lực cải cách với hai nội dung cốt lõi:

Thứ nhất, chuyển từ nền kinh tế kế hoạch tập trung, bao cấp sang nền kinh tế thị trường. Đây thực chất là cuộc cải cách mạnh mẽ nhằm giải phóng sức sản xuất. Điển hình là đột phá trong quản lý nông nghiệp đã đưa Việt Nam từ thiếu lương thực trở thành nước xuất khẩu gạo và nhiều nông sản hàng đầu thế giới. Việc không ngừng mở rộng quyền tự do kinh doanh cho mọi thành phần kinh tế đã khơi dậy nội lực, thổi bùng tinh thần kinh doanh sôi động và góp phần quan trọng đưa Việt Nam trở thành một nền kinh tế năng động.

Thứ hai, hội nhập kinh tế quốc tế mà thực chất là chuyển từ nền kinh tế khép kín sang nền kinh tế mở và chủ động hội nhập quốc tế. Sự chuyển đổi này góp phần mở rộng không gian phát triển, tranh thủ nhiều nguồn lực bên ngoài cho phát triển đất nước; đồng thời là động lực quan trọng để thúc đẩy tiến trình cải cách kinh tế trong nước bắt nhịp với xu thế phát triển của kinh tế thế giới.

Thưa các Quý vị,

Nhìn lại chặng đường phát triển vừa qua, bên cạnh những thành tựu đạt được, chúng tôi ý thức sâu sắc rằng nền kinh tế phát triển còn chưa bền vững, chất lượng tăng trưởng, năng suất và sức cạnh tranh của nền kinh tế còn thấp. Tuy lực lượng lao động dồi dào, song tỷ lệ lao động chưa qua đào tạo còn cao. Đời sống của một bộ phận dân cư còn khó khăn, đặc biệt là đồng bào các dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa. Các thách thức về môi trường, biến đổi khí hậu, thiên tai và dịch bệnh đòi hỏi ngày càng nhiều nguồn lực và công sức ứng phó.

Việc bước vào nhóm nước thu nhập trung bình đang đặt ra những thách thức lớn cho Việt Nam, trong đó nổi lên là thách thức tụt hậu và rơi vào “bẫy thu nhập trung bình”. Kinh nghiệm phát triển trên thế giới cho thấy chỉ những nước nào kiên trì cải cách, kiến tạo được khung thể chế và quản trị tốt, nâng cao năng lực cạnh tranh mới có thể vượt qua được “bẫy thu nhập trung bình”. Với Việt Nam, đạt được mức thu nhập trung bình là kết quả của nỗ lực rất lớn trong gần 30 năm Đổi mới, nhưng để vượt qua bẫy thu nhập trung bình hướng tới nền kinh tế bền vững và bao trùm đòi hỏi đổi mới mạnh mẽ hơn nữa tư duy và tầm nhìn phát triển cũng như bản lĩnh và quyết tâm lớn của cả nền kinh tế.

Nhận thức rõ điều này, trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 của Việt Nam, Đảng và Chính phủ Việt Nam đã khẳng định quyết tâm đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới với ba đột phá chiến lược là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao và hiện đại hóa cơ sở hạ tầng nhằm phấn đấu đưa Việt Nam cơ bản trở thành một nước công nghiệp hóa theo hướng hiện đại đến năm 2020. Trong đó, tôi xin nêu 2 quan điểm chủ đạo rất quan trọng của chiến lược:

Một là, phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt đến năm 2020 với nhiệm vụ trọng tâm là đẩy mạnh tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng, coi chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh là ưu tiên hàng đầu. Phát triển kinh tế - xã hội đi đôi với coi trọng bảo vệ môi trường.

Hai là, phát huy tối đa nhân tố con người, xác định con người là chủ thể, nguồn lực chủ yếu và là mục tiêu của phát triển, tăng trưởng kinh tế phải kết hợp hài hòa với phát triển văn hóa, tiến bộ và công bằng xã hội. Nhà nước bảo đảm quyền con người, quyền công dân và các điều kiện để mọi người dân phát huy khả năng sáng tạo và được phát triển toàn diện. Đổi mới căn bản và toàn diện nền giáo dục nhằm phát huy lợi thế dân số và con người Việt Nam, phát triển nguồn nhân lực gắn kết với phát triển khoa học - công nghệ.

Thưa các Quý vị,

Các phiên thảo luận của Hội thảo sẽ dành nhiều thời gian để trao đổi các nội dung cụ thể về tăng trưởng bền vững và bao trùm. Tôi xin nhấn mạnh một số định hướng lớn liên quan đến chủ đề của Hội thảo trong chiến lược phát triển của Việt Nam đến năm 2020.

Thứ nhất, để lấy lại đà tăng trưởng nhanh và phát triển bền vững, Việt Nam cần có thêm các động lực mới. Thông điệp đầu năm 2014 của Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng đã khẳng định “*nguồn động lực đó phải đến từ đổi mới thể chế*”. Vì vậy, cải cách và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường là yêu cầu cấp thiết mang tính chiến lược nhằm khơi dậy và giải phóng các tiềm năng của đất nước. Việt Nam sẽ đẩy mạnh cải cách thể chế kinh tế, Nhà nước bảo đảm thị trường giữ vai trò quan trọng trong phân bổ

nguồn lực, đồng thời có công cụ và chính sách điều tiết hiệu quả để bảo đảm công bằng và tiến bộ xã hội. Chúng tôi quyết tâm đẩy nhanh cải cách và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, kể cả các tập đoàn kinh tế nhà nước; tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và thuận lợi nhất cho mọi người dân và doanh nghiệp thuộc mọi thành phần phát triển sản xuất kinh doanh.

Thứ hai, tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hóa và hiện đại hóa nông nghiệp có ý nghĩa then chốt để bảo đảm tăng trưởng bền vững và bao trùm ở Việt Nam vì nông nghiệp chiếm gần 50% lao động và khoảng 70% dân số ở nông thôn. Trong nỗ lực tái cơ cấu kinh tế, Việt Nam đặc biệt chú trọng đẩy nhanh tái cơ cấu nông nghiệp và xây dựng nông thôn mới theo hướng xây dựng nền nông nghiệp hiện đại và thân thiện với môi trường. Bên cạnh ưu tiên đầu tư hạ tầng nông nghiệp, chúng tôi tập trung tháo gỡ tắc nghẽn về cơ chế, chính sách nhằm giải phóng sức sản xuất trong nông nghiệp; lựa chọn ngành hàng chiến lược để phát triển các chuỗi ngành/hàng sản xuất - chế biến - phân phối; ưu tiên phát triển công nghiệp, dịch vụ phục vụ nông nghiệp nhằm tăng giá trị và sức cạnh tranh nông sản.

Thứ ba, nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế bằng một chiến lược dài hạn trong đó dành ưu tiên hàng đầu cho giáo dục và đào tạo. Lợi thế lớn nhất của Việt Nam chính là con người và cơ cấu dân số thuận lợi với một lực lượng lao động trẻ dồi dào. Phát triển giáo dục và đào tạo, trang bị các kỹ năng nghề gắn với nhu cầu của thị trường và doanh nghiệp là phương thức tốt nhất để nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế đồng thời bảo đảm mọi người dân bình đẳng trong tiếp cận các cơ hội thụ hưởng thành quả phát triển và lợi ích của hội nhập quốc tế. Vì vậy, trong chiến lược phát triển đến năm 2020, Việt Nam quyết tâm đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục và đào tạo nhằm tạo chuyển biến mạnh về chất lượng giáo dục, đào tạo, bảo đảm phát huy tốt nhất tiềm năng và năng lực sáng tạo của mỗi cá nhân, xây dựng nguồn nhân lực chất lượng cao phục vụ công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước.

Thứ tư, tăng trưởng xanh là một nội dung quan trọng trong chiến lược phát triển bền vững của Việt Nam, là một động lực thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng cũng

như góp phần quan trọng vào ứng phó với biến đổi khí hậu. Việt Nam đang nỗ lực thực hiện “Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh thời kỳ 2011-2020 và tầm nhìn đến năm 2050” với trọng tâm giảm khí thải nhà kính, thúc đẩy sử dụng năng lượng sạch và tái tạo, khuyến khích phát triển các ngành sử dụng hiệu quả tài nguyên và thân thiện với môi trường, thúc đẩy tiêu dùng bền vững.

Thưa Quý vị,

Thực tiễn Đổi mới gần 30 năm qua ở Việt Nam đã chứng minh cải cách kinh tế và đẩy mạnh hội nhập quốc tế là lựa chọn đúng đắn, trước hết xuất phát từ nhu cầu phát triển nội tại của đất nước, đồng thời đưa sự phát triển của Việt Nam bắt nhịp với dòng chảy chung của thế giới. Vì vậy, quyết tâm cải cách kinh tế đi đôi với chủ động, tích cực hội nhập quốc tế là phương thức cơ bản để tạo “sức bật” mới cho Việt Nam phát triển nhanh gắn liền với phát triển bền vững trong thời gian tới. Cải cách kinh tế cần gắn kết tương hỗ với chủ động, tích cực hội nhập quốc tế, bởi chúng ta không thể vỗ tay chỉ bằng một bàn tay. Đẩy mạnh hội nhập quốc tế vừa là cơ hội, vừa là động lực thúc đẩy cải cách kinh tế ở trong nước. Mặt khác, hội nhập quốc tế chỉ có hiệu quả nếu được gắn kết chặt chẽ với cải cách kinh tế trong một chiến lược tổng thể.

Tiến trình hội nhập quốc tế của Việt Nam đang bước sang giai đoạn mới khi Cộng đồng ASEAN đi vào hoạt động năm 2015, hoàn tất đàm phán các FTA với các đối tác chủ chốt, trong đó nổi lên là Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) và Hiệp định Đối tác toàn diện khu vực (RCEP). Để tranh thủ hiệu quả cơ hội phát triển trong những sân chơi mới, Việt Nam sẽ nỗ lực hơn nữa đẩy mạnh đổi mới thể chế, hoàn thiện chính sách, pháp luật, cải thiện sức cạnh tranh kinh tế, tăng cường truyền thông về hội nhập và nâng cao năng lực hội nhập.

Thưa các Quý vị,

Việt Nam đang tiến vào giai đoạn phát triển rất quan trọng, đòi hỏi đổi mới tư duy mạnh mẽ và quyết tâm rất cao nhằm đẩy mạnh cải cách và chủ động, tích cực hội nhập quốc tế. Chúng tôi đang nỗ lực hết sức, ở tất cả các cấp, để hiện thực hóa tầm nhìn này đến

năm 2020, nhưng trong triển khai thực tế đã và đang gặp không ít khó khăn, vướng mắc bởi phải xử lý nhiều vấn đề phức tạp, thậm chí chưa từng có tiền lệ trên thế giới và Việt Nam. Thông qua Hội thảo này, Chính phủ Việt Nam mong muốn các chuyên gia, học giả quốc tế chia sẻ với Việt Nam những nhận thức mới, kinh nghiệm và thực tiễn tốt trên thế giới về tăng trưởng bền vững và bao trùm. Cụ thể, tôi xin gợi mở một số vấn đề sau đây:

Một là, tiếp tục phát huy vai trò kiến tạo phát triển của nhà nước trong tương quan với các chủ thể khác trong nền kinh tế thị trường đang hội nhập quốc tế sâu rộng.

Hai là, xây dựng một cơ cấu kinh tế hiện đại như thế nào để tăng trưởng bền vững và bao trùm?

Ba là, giải quyết mối quan hệ giữa ổn định kinh tế vĩ mô trong ngắn hạn và cải cách cơ cấu trong trung và dài hạn.

Bốn là, vị trí, vai trò mới của nông nghiệp đối với tăng trưởng bền vững và bao trùm.

Năm là, cần làm gì trong xu thế liên kết kinh tế đa tầng nấc để có thể tham gia và tranh thủ được tối đa lợi ích của các chuỗi giá trị và mạng lưới sản xuất toàn cầu?

Con đường đến đích phát triển bền vững bao giờ cũng nhiều chông gai và trở ngại. Bên cạnh sức mạnh nội sinh và khát vọng vươn lên của cả dân tộc, chúng tôi mong muốn tiếp tục nhận được sự ủng hộ và đồng hành của UNDP và cộng đồng quốc tế để Việt Nam thực hiện thành công chiến lược phát triển của mình. Một lần nữa, thay mặt Chính phủ Việt Nam, tôi chân thành cảm ơn UNDP đã tích cực hỗ trợ tổ chức Hội thảo có ý nghĩa này. Tôi cũng xin cảm ơn bà Helen Clark và các chuyên gia, các nhà nghiên cứu đã dành thời gian đến dự và chia sẻ với chúng tôi tại Hội thảo. Tôi tin tưởng rằng, với những đóng góp quý báu của các Quý vị, Hội thảo của chúng ta sẽ thành công tốt đẹp.

Xin trân trọng cảm ơn.

PHÁT BIỂU KHAI MẠC

Helen Clark

Tổng Giám đốc Chương trình Phát triển Liên hợp quốc

Tôi rất hân hạnh được phát biểu tại Hội thảo quốc tế “*Cải cách kinh tế vì tăng trưởng bao trùm và bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam*”. Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) rất hân hạnh được cùng Chính phủ Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam tổ chức Hội thảo này.

Chủ đề của Hội thảo, Cải cách kinh tế vì tăng trưởng bao trùm và bền vững, rất phù hợp đối với Việt Nam và thế giới nói chung.

Hai thập kỷ qua, hàng trăm triệu người đã thoát khỏi cảnh nghèo cùng cực, được xác định với mức thu nhập dưới 1,25 đôla mỗi ngày, và mức thu nhập của triệu, triệu người khác trên ngưỡng này cũng đã được nâng cao. Việt Nam tự hào về phần đóng góp của mình vào câu chuyện thành công này.

Tuy nhiên, ước tính còn 1,2 tỷ người vẫn phải sống trong cảnh nghèo cùng cực, 870 triệu người phải chịu đói khi đi ngủ mỗi tối, 1,3 tỷ người không có điện để sử dụng và gần 2,5 tỷ người không tiếp cận được điều kiện vệ sinh tốt hơn, như các Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ đề ra.

Các con số đó đưa ra một thông điệp quan trọng: trong các thập kỷ qua mặc dù tốc độ tăng trưởng cao ở nhiều quốc gia, tăng trưởng đã thường không bao trùm và bền vững, những người nghèo và dễ bị tổn thương trên thế giới và các quốc gia vẫn tiếp tục phải đối mặt với những thách thức phát triển đáng kể.

Hội thảo này được tổ chức vào thời điểm quan trọng của Việt Nam. Với tỷ lệ tăng trưởng GDP bình quân 7,3% từ năm 1990 đến năm 2010, Việt Nam là một trong những nền kinh tế tăng trưởng nhanh nhất trên thế giới và thu nhập theo đầu người cũng tăng gấp gần 5 lần trong thời kỳ này. Tình trạng nghèo cùng cực giảm từ 63,7% năm 1993 xuống còn 4,3% năm 2010, và hơn 97% hộ gia đình Việt Nam được sử dụng điện và các nguồn năng lượng hiện đại khác. Việt Nam cũng đạt được những bước tiến quan trọng về bình đẳng giới, bao gồm cả ở lĩnh vực giáo dục, việc làm và y tế.

Thành tựu về kinh tế và xã hội của Việt Nam đã cải thiện cuộc sống của rất nhiều người dân, song vẫn còn có các thách thức quan trọng. Mặc dù mức độ bất bình đẳng về thu nhập là tương đối thấp ở Việt Nam so với nhiều nền kinh tế mới nổi khác, chênh lệch về thu nhập và phi thu nhập giữa các vùng, miền và các nhóm dân cư đã đang gia tăng; cảm nhận về bất bình đẳng cũng gia tăng, cả về tiếng nói và quyền lực. Trong khi tỷ lệ tham gia của phụ nữ trong lực lượng lao động là khá cao, ở mức 72%, Việt Nam là một trong số ít nước trên thế giới những năm gần đây có khoảng cách về tiền công giữa nam và nữ đang gia tăng. Chênh lệch giữa các dân tộc thiểu số và nhóm dân cư khác ở Việt Nam cũng là đáng kể.

Đối mặt với phát triển kinh tế chậm lại, Chính phủ Việt Nam đang tích cực hình thành các cải cách kinh tế “thế hệ hai” để đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế và đảm bảo tiếp tục các tiến bộ kinh tế xã hội đáng ghi nhận trong hai thập kỷ qua. Các chiến lược thúc đẩy tăng trưởng bao trùm và bền vững sẽ là quan trọng cho thành công của các cải cách đó, để đảm bảo cho mọi người dân Việt Nam, hiện nay và trong tương lai, được hưởng lợi từ tăng trưởng. Bền vững về môi trường cũng cần được đề cập như một phần không thể tách rời trong các chiến lược đó. Hiện nay, cường độ sử dụng năng lượng ở Việt Nam rất cao và lượng phát thải khí nhà kính tăng lên nhanh chóng.

Báo cáo Phát triển con người năm 2013 của UNDP, với tiêu đề “*Sự trỗi dậy của phương Nam: Tiến bộ của loài người trong một thế giới đa dạng*”, đã ghi nhận Việt Nam là một trong những nước

rất năng động và thành công lớn với tiên bộ về phát triển con người đặc biệt nổi bật. Bên cạnh đó, báo cáo này lập luận rằng, nếu muốn tiếp tục thành công trong sự nghiệp phát triển con người trên toàn cầu, cần đi theo các con đường phát triển bao trùm và bền vững.

Trong những ý kiến bình luận của tôi ngày hôm nay, tôi sẽ xem xét một số nguyên nhân vì sao các mô hình phát triển hiện nay trên toàn cầu không đưa đến sự tăng trưởng bao trùm và bền vững. Sau đó, tôi sẽ đưa ra một số cách nhìn về việc Việt Nam làm thế nào để đề cập những vấn đề này trong chương trình cải cách của mình.

Tăng trưởng bao trùm và bền vững - vì sao lại quan trọng và vì sao các mô hình phát triển hiện nay không dẫn đến đó?

Xóa nghèo, giảm bất bình đẳng và thúc đẩy phát triển thân thiện với môi trường đang xác định những thách thức của thời đại chúng ta.

Tháng 9 vừa rồi, Tổng thư ký Liên hợp quốc Ban Ki-moon và cá nhân tôi đã công bố bản báo cáo đối thoại toàn cầu về chương trình nghị sự phát triển sau năm 2015 do hệ thống các tổ chức phát triển của Liên hợp quốc thúc đẩy. Việt Nam là một trong những nước đầu tiên tổ chức cuộc tham vấn toàn diện cấp quốc gia như một phần của quá trình này.

Những phát hiện từ cuộc đối thoại toàn cầu chứa đựng những thông điệp quan trọng. Ý kiến phản hồi cho thấy người dân mong muốn giải quyết bất bình đẳng, giữa phụ nữ và nam giới, giữa nông thôn và thành thị, giữa các nhóm dân tộc khác nhau, hay giữa người nghèo và người giàu, và theo các chiều cạnh khác nhau. Người dân cũng đòi hỏi phải có một nền quản trị quốc gia tốt hơn, có khả năng cung cấp các dịch vụ và phân bổ các nguồn lực một cách công bằng.

Một báo cáo mới đây của UNDP đã đưa ra ý kiến bình luận về những thách thức này. Báo cáo "*Nhân loại bị chia rẽ - Đương đầu với tình trạng bất bình đẳng ở các nước đang phát triển*" ghi nhận tình trạng bất bình đẳng nghiêm trọng và dai dẳng trong một thế giới giàu sang là nghịch lý của thời đại chúng ta. Báo cáo cho thấy bất bình đẳng về thu nhập trung bình ở cấp toàn cầu, và ở một số vùng

đã gia tăng như thế nào trong hai thập kỷ qua, ngay cả khi các nền kinh tế vẫn tăng trưởng và mức độ nghèo đói toàn cầu vẫn giảm.

Ở châu Á, xu hướng này đặc biệt rõ ràng: mặc dù tốc độ tăng trưởng kinh tế rất ấn tượng, đa số dân cư của khu vực hiện nay đang sinh sống ở những xã hội bất bình đẳng nhiều hơn so với hai thập kỷ trước.

Tình trạng bất bình đẳng tác động tiêu cực đến phúc lợi của người dân và triển vọng của toàn xã hội. Ví dụ, bất bình đẳng về thu nhập cản trở tăng trưởng dài hạn và hạn chế tác động giảm nghèo của tăng trưởng. Bất bình đẳng về thu nhập cũng gắn liền với hàng loạt các thành quả nghèo nàn về mặt xã hội, từ tình trạng sức khỏe và giáo dục thấp kém đến tỷ lệ tội phạm cao hơn. Bất bình đẳng cũng có thể gây nên bất ổn về chính trị, làm xói mòn gắn kết xã hội và tính hợp pháp của chính phủ; nó cũng ảnh hưởng tiêu cực đến năng lực ra quyết định cần thiết cho cải cách.

Nhưng, sự nới rộng khoảng cách về thu nhập, tài sản hay các chiều khác về phúc lợi, không phải là cái giá phải trả không thể tránh khỏi để thúc đẩy sự nghiệp phát triển. Báo cáo mới đây của UNDP về tình trạng bất bình đẳng liệt kê nhiều nước đã thành công trong việc giảm đáng kể sự bất bình đẳng về thu nhập và phi thu nhập thông qua sự kết hợp các chính sách tiên bộ về kinh tế và xã hội. Ví dụ, kinh nghiệm của Nhật Bản và Hàn Quốc ở khu vực này cho thấy có thể đạt được tăng trưởng kinh tế nhanh chóng song song với việc bất bình đẳng giữ ở mức thấp và thậm chí có thể giảm.

Thách thức đối với tính bền vững về môi trường cũng là một vấn đề nổi bật trong các cuộc tham vấn toàn cầu về chương trình nghị sự phát triển sau năm 2015. Có nhận thức rộng rãi về chi phí cao mà các con đường phát triển và tăng trưởng truyền thống gây ra cho các hệ sinh thái, trong đó có hình thái khí hậu xung quanh chúng ta.

Suy cho cùng, như đã được nêu bật trong Báo cáo Phát triển con người năm 2011 của UNDP “*Bền vững và bình đẳng: Một thế giới tốt hơn cho tất cả mọi người*”, nỗ lực theo đuổi bình đẳng và

bền vững có quan hệ khăng khít với nhau: một mục tiêu sẽ không thể đạt được nếu thiếu mục tiêu kia.

Các yếu tố căn bản đã hạn chế tính bền vững và tính bao trùm của tăng trưởng đến nay bao gồm:

1. *Tăng trưởng diễn ra không đồng đều* giữa các ngành và các địa phương: giữa các khu vực thành thị và nông thôn và giữa các tỉnh, các vùng miền và các nước. Gần ba phần tư người nghèo trên thế giới đang sinh sống ở khu vực nông thôn trong khi tăng trưởng ở nhiều nước lại tập trung ở các khu vực thành thị và/hoặc ven biển. Ở Việt Nam chín mươi phần trăm người nghèo và chín mươi tư phần trăm người nghèo cùng cực của Việt Nam đang sinh sống ở khu vực nông thôn. Ở một mức độ nào đó, đây là sản phẩm phụ của quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa nhanh chóng, nhưng vẫn có thể tìm được các cách thức đảm bảo cân bằng và tính bao trùm tốt hơn trong quá trình phát triển, để không ai bị tụt hậu.

2. Việc làm và sinh kế là những phương tiện quan trọng hàng đầu để người dân tham gia vào nền kinh tế. Tuy nhiên, *tăng trưởng việc làm* so với tăng trưởng GDP còn thấp, thậm chí còn suy giảm ở nhiều nước. Gần 202 triệu người thất nghiệp trên toàn thế giới năm 2013 - tăng gần 5 triệu người so với năm 2012. Phần lớn sự gia tăng thất nghiệp toàn cầu xảy ra ở các nước Đông Á và Nam Á, cả hai khu vực này chiếm 45% của số gia tăng ước tính về người tìm kiếm việc làm trên toàn thế giới trong năm 2013. Sự thâm dụng vốn ngày càng tăng trong các nền kinh tế cũng tác động đến việc làm, nhưng thách thức vẫn là làm sao để có thể dịch chuyển sản xuất lên các phân đoạn cao hơn của chuỗi giá trị cũng như tạo thêm nhiều việc làm tốt hơn.

3. *Các chênh lệch lớn* về nắm giữ tài sản, trong đó có đất đai, và *tiếp cận bất bình đẳng* tới các hàng hóa và dịch vụ có chất lượng như giáo dục, y tế, tín dụng, hạ tầng cơ sở và bảo trợ xã hội đã ngăn cản người nghèo tham gia đầy đủ vào và hưởng lợi từ tăng trưởng, do đó làm nghiêm trọng hơn tình trạng bất bình đẳng về thu nhập hiện nay.

Ở châu Á, chi tiêu công cho giáo dục và y tế vẫn thấp hơn so với các khu vực khác. Ở Việt Nam, mặc dù chi tiêu công cho giáo

dục và y tế, đo theo phần trăm của GDP, cao hơn so với một số nước trong khu vực, nhưng tính hiệu quả của chi tiêu công vẫn tồn tại như một vấn đề cần giải quyết. Ở châu Á, độ bao phủ của bảo trợ xã hội nhìn chung thấp hơn so với ở các khu vực mới nổi như Mỹ Latinh và Đông Âu. Nhiều người dân vẫn không tiếp cận được các dịch vụ tài chính chính quy.

4. *Bản chất của quá trình toàn cầu hóa và sự dịch chuyển của các chuỗi giá trị toàn cầu* cũng là một yếu tố hạn chế tính bao trùm. Mặc dù các yếu tố như tính cạnh tranh thương mại, đầu tư trực tiếp nước ngoài và các công nghệ mới tạo ra các cơ hội cho những nước như Việt Nam, nhưng những yếu tố này lại thường dẫn đến thâm dụng vốn sâu hơn và cầu ngày càng cao đối với lao động kỹ thuật, mức thù lao của người lao động kỹ thuật cũng tăng nhanh hơn mức thù lao của người lao động giản đơn. Thực tế này, đặc biệt là khi kết hợp với các chính sách thị trường lao động làm suy yếu vị thế mặc cả của người lao động giản đơn, có thể càng làm nghiêm trọng hơn tình trạng bất bình đẳng về thu nhập hiện nay.

5. Các mô hình tăng trưởng hiện nay cũng đã trở nên hưng thịnh nhờ *các phương thức tiêu thụ và sản xuất không bền vững*, đặc biệt ở các nước công nghiệp, các phương thức này đang đẩy tới các giới hạn về môi trường của hành tinh chúng ta ở một số lĩnh vực.

Ví dụ, lượng phát thải khí nhà kính, sự biến mất của đa dạng sinh học và hiện tượng a-xít hóa đại dương đang gia tăng đến mức báo động. Thực vậy, theo một số tính toán, hơn 60% các hệ sinh thái và các dịch vụ liên quan mà loài người phụ thuộc vào đã xuống cấp, bị khai thác quá mức hay đã bị biến mất hoàn toàn.

Hai thập kỷ trước đây, việc ứng phó biến đổi khí hậu không phải là một yếu tố quan trọng trong tư duy phát triển. Ngày nay, vấn đề này là ưu tiên cao trong chương trình nghị sự toàn cầu, vì thế giới đã chứng kiến nhiều thảm họa thời tiết làm đảo ngược quá trình phát triển. Bản thân Việt Nam cũng là đất nước rất dễ bị tổn thương bởi những hiện tượng thời tiết cực đoan và tác động của biến đổi khí hậu, và Việt Nam đã cảm nhận được các thiệt hại về người và kinh tế do thiên tai ngày càng khắc nghiệt gây ra. Các ước

tính gần đây cho thấy thiệt hại về kinh tế do thiên tai gây ra ở Việt Nam từ năm 2008-2012 lên đến 1,5 phần trăm GDP, tăng từ 1 phần trăm trong bốn năm trước đây.

Một thỏa thuận toàn cầu mới về khí hậu là then chốt, và thỏa thuận này cần bao gồm sự hỗ trợ cho thích ứng với biến đổi khí hậu của các nước như Việt Nam. Thỏa thuận đó cần là một phần trong cam kết hướng tới dài hạn toàn cầu về những con đường phát triển bền vững làm thay đổi cách thức chúng ta sản xuất ra hàng hóa và dịch vụ; cách thức sử dụng đất đai, biển và nguồn nước của chúng ta; cách thức sản xuất và tiêu thụ năng lượng; cách thức quy hoạch các thành phố và cộng đồng của chúng ta. Phát triển các nền kinh tế của chúng ta trước rồi làm sạch môi trường sau là một kịch bản tồi tệ mà thế giới của chúng ta không thể chấp nhận.

Hướng tới tương lai - làm thế nào để Việt Nam thúc đẩy hơn nữa phát triển bao trùm và bền vững?

Những thành tựu kinh tế - xã hội mà Việt Nam đạt được, kể từ khi đưa ra các cải cách kinh tế Đổi mới vào năm 1986, là rất ấn tượng. Tốc độ tăng trưởng hiện nay, tuy vậy, đã thấp hơn trước đây.

Tác động của cuộc khủng hoảng toàn cầu vẫn còn đó đối với nhiều quốc gia, song ở Việt Nam tốc độ tăng năng suất lao động và sức cạnh tranh yếu hơn, kèm theo những yếu kém về thể chế, có vẻ là những yếu tố quan trọng đã hạn chế tăng trưởng. Do đó, mô hình phát triển của Việt Nam đang được rà soát lại, và nhiều bước đi quan trọng đang được thực hiện.

- Tháng 2 năm ngoái, Chính phủ Việt Nam đã thông qua đề án tổng thể về tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và chỉnh đốn lại hệ thống tài chính giai đoạn 2013-2020.

- Trong những tháng gần đây, Việt Nam đã đạt được tiến bộ đáng kể về việc ổn định kinh tế vĩ mô và kiểm soát tình trạng dễ bị tổn thương của ngành ngân hàng.

Hiện nay, Việt Nam đang bắt đầu xây dựng và thực hiện thể hệ tiếp theo của các biện pháp cải cách cơ cấu và thể chế nhằm bảo

đảm tiếp tục những tiến bộ về phát triển và tăng cường năng lực để hội nhập sâu rộng hơn với nền kinh tế toàn cầu.

UNDP gợi ý một số lĩnh vực quan trọng sau đây để Việt Nam có thể cân nhắc trong quá trình cải cách để thúc đẩy tăng trưởng bao trùm và bền vững tại Việt Nam:

1. Thực hiện các biện pháp để cải thiện năng suất lao động và chất lượng sản xuất trong ngành *nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản* như là một phần hữu cơ trong chiến lược tăng trưởng của đất nước. Những biện pháp này có vai trò quan trọng để tạo ra một nền kinh tế có tính bao trùm, bởi vì phần lớn người nghèo đang tiếp tục sinh sống và làm việc ở các vùng nông thôn. Trong hai thập kỷ qua, sự tăng trưởng bình đẳng và giảm nghèo của Việt Nam nhiều phần là do cải cách đất đai, sự cải thiện về các điều kiện thương mại nông nghiệp và sự gia tăng đầu tư công cho nền kinh tế nông thôn trong những năm cuối thập niên 80 và đầu thập niên 90 của thế kỷ XX. Hiện nay, cần quan tâm tới nâng giá trị gia tăng cho sản xuất nông và ngư nghiệp để có thể thu được giá bán cao hơn. Nông dân và nền kinh tế có thể sẽ thu lợi từ việc cung cấp một cách có hệ thống hơn các dịch vụ khuyến nông, kiểm định chất lượng và cấp chứng chỉ hàng hóa tốt hơn, và các chiến lược xây dựng thương hiệu tốt hơn cho các sản phẩm của Việt Nam.

2. *Nâng cấp mạnh mẽ nền kinh tế hướng tới các ngành có giá trị cao hơn nói chung* là cần thiết để giúp Việt Nam có thể xác lập được lợi thế so sánh mới trong nền kinh tế khu vực và thế giới và tạo ra được nhiều việc làm tốt. Điều đó đòi hỏi phải xây dựng các chính sách công nghiệp hiện đại và phù hợp nhằm hỗ trợ cải thiện tay nghề, sự sẵn có của nguồn tài chính, chuyển giao công nghệ, một chính sách thương mại khôn khéo cũng như công tác nghiên cứu và phát triển có chất lượng. Tạo dựng một môi trường thuận lợi cho khu vực kinh tế tư nhân chủ yếu gồm các doanh nghiệp vừa và nhỏ, mặc dù hiện có quy mô khiêm tốn nhưng là nguồn cung cấp việc làm chủ yếu, cũng cần là một phần của quá trình này.

Tiếp tục các nỗ lực hội nhập kinh tế khu vực cũng quan trọng. Việc hình thành Cộng đồng kinh tế ASEAN vào năm 2015 sẽ tạo

cơ hội quan trọng cho Việt Nam để tăng tính cạnh tranh và nâng cấp các quá trình sản xuất của mình, và mở cửa các thị trường mới, đặc biệt trong bối cảnh tầng lớp trung lưu của khu vực đang gia tăng nhanh chóng.

3. *Mở mang nhiều cơ hội thông qua khả năng tiếp cận nền giáo dục có chất lượng và phù hợp có vai trò then chốt.* Các nước như Nhật Bản và Hàn Quốc đã tiến nhanh trong giai đoạn đầu quá trình phát triển của mình bằng cách đầu tư cho nền giáo dục có chất lượng ở tất cả các cấp học, đặt trọng tâm vào sáng tạo và tiếp thu các công nghệ mới. Những bước đi này đã trở thành nền tảng cho quá trình chuyển đổi của Nhật Bản và Hàn Quốc sang nền kinh tế tri thức. Đối với các nước có mức thu nhập trung bình như Việt Nam, thách thức chủ yếu không còn là khả năng tiếp cận giáo dục mà là khả năng cung cấp các dịch vụ giáo dục có chất lượng và phù hợp cho mọi người dân, bao gồm cả ở cấp giáo dục cao học và dạy nghề.

4. *Một hệ thống bảo trợ xã hội hiện đại cũng là một phần quan trọng trong chương trình cải cách.* Năm 2005, lần đầu tiên trong lịch sử đất nước, Việt Nam có số dân cư trên 60 tuổi nhiều hơn số trẻ em dưới 5 tuổi. Nhóm dân cư trên 60 tuổi được dự kiến sẽ tăng gấp đôi từ 9% năm 2010 lên 18% năm 2030. Nền kinh tế Việt Nam đang tăng trưởng chậm lại đúng vào thời điểm mà Việt Nam cần bắt đầu phải chăm sóc nhiều hơn cho một thế hệ nhiều người cao tuổi hơn.

Việc tiếp cận các dịch vụ có chất lượng ở Việt Nam được cảm nhận là ngày càng phụ thuộc vào khả năng chi trả của các hộ gia đình. Điều đó đang góp phần vào việc hình thành một hệ thống cung cấp dịch vụ nhiều tầng nấc và càng làm nghiêm trọng thêm sự bất bình đẳng hiện nay. Cải cách các hệ thống bảo hiểm xã hội và hỗ trợ xã hội của Việt Nam, do vậy có vai trò quan trọng vào thời điểm hiện nay, trong đó bao gồm việc rà soát lại các cơ chế tài chính và phương thức quản trị cũng như các mô hình cung cấp dịch vụ. Hệ thống bảo trợ xã hội được hợp lý hóa cũng có thể thúc đẩy xóa nghèo cùng cực trong mọi chiều cạnh của nó.

5. Do Việt Nam có nguy cơ cao về thảm họa khí hậu, đầu tư vào *giảm nhẹ rủi ro thảm họa và thích ứng với biến đổi khí hậu* sẽ

là một phần quan trọng của các chiến lược tăng trưởng bao trùm và bền vững. Mỗi đôla đầu tư vào giảm nhẹ rủi ro thảm họa hôm nay có thể tiết kiệm được hơn 4 đôla chi phí về cứu trợ và tái thiết trong tương lai, và giúp các cộng đồng khỏi gánh chịu sự thụt lùi to lớn về phát triển. Các hệ thống bảo trợ xã hội hiện đại cũng góp phần vào việc tăng cường sức đề kháng trước thảm họa, tạo thuận lợi để sớm phục hồi sau thảm họa bằng việc đảm bảo thu nhập và các hỗ trợ khác sẵn sàng khi thảm họa xảy ra.

Liên quan tới bền vững về môi trường, Chính phủ đã thực hiện một số bước như Chiến lược về biến đổi khí hậu và Chiến lược tăng trưởng xanh, cũng như các khuôn khổ luật pháp về bảo vệ môi trường. Quyết định giảm dần trợ cấp cho các nhiên liệu hóa thạch cũng là một biện pháp quan trọng và việc thực hiện cần được đẩy nhanh, nhưng việc chấp nhận giảm dần trợ cấp đó ở nơi này hay nơi khác còn phụ thuộc vào các biện pháp hỗ trợ cho các hộ gia đình có thu nhập thấp.

Các chính sách khuyến khích tăng trưởng với mức phát thải thấp và sức đề kháng trước thảm họa khí hậu sẽ hướng nền kinh tế đi vào con đường phát triển bền vững và bao trùm hơn.

6. *Việc phân bổ và quản lý nguồn lực công một cách minh bạch và có trách nhiệm giải trình hơn có vai trò then chốt để bảo đảm tối đa hóa tác động phát triển của các nguồn lực quốc gia. Đấu tranh chống tham nhũng và bảo đảm sự tham gia của người dân vào quá trình phát triển là hai trong số những tập quán quốc tế tốt được ghi nhận trong nỗ lực thúc đẩy phát triển bao trùm và bền vững.*

UNDP rất vui mừng được tham gia vào việc xây dựng một hệ thống giám sát hiệu quả hoạt động mang tính sáng tạo, góp phần vào việc cải thiện chất lượng dịch vụ ở Việt Nam. Từ năm 2011, Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) đã theo dõi và ghi nhận trải nghiệm của người dân Việt Nam về nền quản trị và hành chính công. Theo kết quả điều tra, người nghèo vẫn phải đối mặt với những bất cập trong việc tiếp cận dịch vụ trong khi người dân nói chung ngày càng đòi hỏi phải cải thiện chất lượng cung cấp dịch vụ.

Kết luận

Việt Nam có nhiều điểm mạnh của riêng mình, trong đó có lực lượng lao động tương đối trẻ và cạnh tranh, nguồn tài nguyên thiên nhiên dồi dào, và vị trí địa lý ở trung tâm một khu vực phát triển năng động. Với những lựa chọn chính sách khôn ngoan, tương lai của Việt Nam sẽ rất sáng lạn.

Trong khi xem xét các biện pháp cải cách thuộc thể hệ mới, Việt Nam có thể lựa chọn con đường phát triển bao trùm và bền vững. UNDP chúng tôi, được chỉ dẫn bởi những ưu tiên của chính Việt Nam và nhiệm vụ của UNDP trong việc thúc đẩy phát triển con người và phát triển bền vững, cam kết hỗ trợ Việt Nam trên hành trình cải cách của mình.

Tôi hy vọng rằng Hội thảo này sẽ bổ ích cho việc tìm tòi các lựa chọn cải cách của Việt Nam trong khi Việt Nam lập chiến lược để tiếp tục các thành tựu phát triển đầy ấn tượng của mình, để xóa nghèo và để đẩy mạnh phát triển con người.

PHIÊN THỨ NHẤT

**CẢI CÁCH KINH TẾ:
THÁCH THỨC CHO TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM**

Tiểu sử tóm tắt của GS.TS. Nguyễn Xuân Thắng - Chủ tịch Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam



Trình độ học vấn: (i) 1979: Cử nhân Kinh tế chính trị, Đại học Quốc gia, Hà Nội, Việt Nam; (ii) 1993: Tiến sĩ Kinh tế, Viện Kinh tế thế giới và Quan hệ quốc tế, Nga; (iii) 2009: Giáo sư, Viện Khoa học xã hội Việt Nam.

Kinh nghiệm công tác: (i) 1996-2003: Phó Viện trưởng, Viện Kinh tế Thế giới (IWE); Tổng biên tập, Tạp chí Đánh giá các vấn đề kinh tế thế giới; (ii) 2003-2007: Viện trưởng Viện Kinh tế và Chính trị thế giới (IWEP); (iii) 2007-2011: Phó Chủ tịch, Viện Khoa học xã hội Việt Nam; (iv) Tháng 5/2011 - nay: Chủ tịch Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

Một số ấn phẩm nghiên cứu: (i) 1996: “Việt Nam và các nước Châu Á - Thái Bình Dương: Quan hệ kinh tế hiện nay và triển vọng”, IWE, Tác giả; (ii) 1999: AFTA và hội nhập của Việt Nam, Viện Kinh tế thế giới (IWE); (iii) 2000: “Những nền công nghiệp phát triển sau Thế chiến thứ 2”, VASS, Đồng tác giả; (iv) 2003: Điều chỉnh chiến lược của các nước lớn tại Châu Á - Thái Bình Dương trong thế kỷ XXI, Tác giả chính và Chủ biên; (v) 2009: Hỗ trợ nghiên cứu về thách thức với Việt Nam trong quá trình chuyển đổi kinh tế - xã hội, Đại sứ quán Pháp tại Hà Nội - VASS, Giám đốc dự án.

TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM Ở VIỆT NAM: MỘT QUAN ĐIỂM TIẾP CẬN

*GS.TS. Nguyễn Xuân Thắng,
Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương Đảng,
Chủ tịch Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam*

Báo cáo đề dẫn này bao gồm ba phần chính: (i) khái quát những thành tựu của Việt Nam trong việc đạt được tăng trưởng nhanh, bền vững và mang tính bao trùm trong gần 30 năm Đổi mới; (ii) phân tích những thách thức của Việt Nam trong giai đoạn tới; và (iii) đề xuất một số định hướng về cải cách thể chế và chính sách để giúp Việt Nam duy trì tăng trưởng nhanh, bền vững và mang tính bao trùm trong giai đoạn mới.

1. Thành tựu của gần 30 năm Đổi mới nhìn từ góc độ tăng trưởng bao trùm

Nhìn lại giai đoạn vừa qua, kể từ khi bắt đầu thực hiện công cuộc Đổi mới vào năm 1986, đến nay Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn về kinh tế và xã hội. Việt Nam đã đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao và được duy trì trong một thời gian dài. Theo số liệu “Các chỉ số phát triển của thế giới - World Development Indicators” của Ngân hàng Thế giới, tốc độ tăng trưởng GDP trung bình cho giai đoạn 1990-2012 của Việt Nam đạt xấp xỉ 7,2% - một con số rất ấn tượng nếu so với tốc độ tăng trưởng trong cùng một giai đoạn của kinh tế thế giới là 2,74%, của nhóm các nước có mức thu nhập thấp là 4,31% và nhóm các nước có thu nhập trung bình thấp là 5,01%. Nhờ vậy mà thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam đã tăng từ mức dưới 100 USD vào

năm 1990 đã lên đến 1.960 USD vào năm 2013, tức là khoảng 20 lần. Việt Nam đã ra khỏi danh sách các nước nghèo để gia nhập nhóm nước có thu nhập trung bình thấp. Các chỉ số phản ánh những khía cạnh khác của đời sống của người dân cũng được cải thiện đáng kể, từ tỷ lệ tốt nghiệp tiểu học và trung học cho tới cải thiện tình trạng sức khỏe, giảm tỷ lệ mắc bệnh và tử vong. Việt Nam đã đạt được hầu hết và trong một số trường hợp thậm chí vượt nhiều Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ (MDG).

Nhờ tăng trưởng nhanh nên chỉ trong vòng hai thập niên, khoảng 30 triệu người đã thoát nghèo, với tỷ lệ nghèo theo chuẩn nghèo của Tổng cục Thống kê và Ngân hàng Thế giới giảm mạnh, từ 58,1% năm 1993 xuống chỉ còn 14,5% năm 2008, và kể từ khi phương pháp tính mới được sử dụng thì tỷ lệ nghèo tiếp tục giảm 3,5 điểm phần trăm trong giai đoạn 2010-2012. Các chỉ số để đo bất bình đẳng như Gini, thu nhập của nhóm 10% người giàu nhất so với nhóm 10% người nghèo nhất cũng cho thấy tuy có sự gia tăng nhất định song Việt Nam đã kiềm chế được sự gia tăng bất bình đẳng ở mức tương đồng với trình độ phát triển của mình.

Nói một cách khái quát, chặng đường gần 30 năm thực hiện công cuộc Đổi mới đã chứng kiến nền kinh tế tăng trưởng nhanh, được duy trì trong một thời gian dài và mang tính bao trùm với sự tham gia và hưởng lợi của đại bộ phận người dân. Điều này đạt được là nhờ công cuộc Đổi mới thực hiện những thay đổi to lớn về thể chế, với hai trụ cột chính là chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa và đẩy mạnh hội nhập quốc tế, đã tạo ra những động lực giúp huy động tối đa mọi nguồn lực để phát triển đất nước.

Việt Nam đã đi một chặng đường dài trong việc *chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa*. Rất nhiều thay đổi đã diễn ra trong gần 30 năm qua, kể từ khi công cuộc Đổi mới được khởi xướng và thực hiện. Những thay đổi lớn nhất về thể chế bao gồm:

(i) Tự do hóa giá cả, được thực hiện từ giữa những năm 80 và cho đến đầu những năm 90, giá cả của đa số hàng hóa cơ bản đã theo cơ chế thị trường;

(ii) *Tự do hóa trong lĩnh vực nông nghiệp*: Kể từ cuối những năm 80, hàng loạt thể chế thị trường quan trọng đã được thiết lập để thực hiện việc tự do hóa lĩnh vực nông nghiệp. Đặc biệt, Nghị quyết Trung ương 10 năm 1988 về khoán hộ đã tạo ra sự thay đổi căn bản động lực kinh tế đối với khu vực nông nghiệp, nơi có hơn 90% lực lượng lao động vào thời điểm đó. Dấu mốc quan trọng tiếp theo là việc thông qua Luật Đất đai vào năm 1993, với 5 quyền được trao, qua đó xác lập một thể chế thị trường đối với nguồn lực quan trọng bậc nhất này. Luật Đất đai tiếp tục được sửa đổi vào các năm 1998, 2001, 2003, 2009 và gần đây nhất là năm 2013 với những thay đổi quan trọng theo hướng củng cố quyền sở hữu của người dân đối với đất đai.

(iii) *Tự do hóa lĩnh vực phi nông nghiệp*: Trong những năm 90, nhiều thể chế thị trường đã được thiết lập để thúc đẩy quá trình tự do hóa và khuyến khích sự phát triển của khu vực tư nhân trong lĩnh vực phi nông nghiệp nói riêng và nền kinh tế nói chung, với đỉnh cao là việc thông qua Luật Doanh nghiệp vào năm 2000, và được tiếp tục sửa đổi vào các năm 2005, 2011 và 2012. Đối với khu vực doanh nghiệp nhà nước, cuộc cải cách đã diễn ra trong suốt một giai đoạn dài kể từ đầu những năm 90.

Quá trình Đổi mới của Việt Nam cũng *đồng hành cùng với quá trình mở cửa và hội nhập*, qua đó phát triển nền kinh tế thị trường theo các tiêu chuẩn và thông lệ quốc tế để tham gia mạnh mẽ hơn vào quá trình phân công lao động trên phạm vi toàn cầu, mở cửa đón nhận vốn đầu tư và công nghệ nhằm thực hiện công nghiệp hóa đất nước. Quá trình hội nhập của Việt Nam trong gần 30 năm qua được thực hiện một cách kiên định trong khuôn khổ đơn phương (giảm thuế nhập khẩu, đặc biệt là đối với các đầu vào sản xuất), song phương (với Mỹ, EU v.v...), khu vực (ASEAN, APEC) và đa phương với đỉnh cao là việc Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới WTO vào tháng 1/2007. Hiện nay Việt Nam đang tích cực đàm phán trong khuôn khổ Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP).

Những thay đổi quan trọng về thể chế này, *cùng với sự phân bổ nguồn lực ban đầu tương đối công bằng cũng như các chương trình*

và chính sách xã hội, đặc biệt là trong các lĩnh vực y tế, giáo dục và giảm nghèo được thực hiện một cách kiên định trong suốt gần 30 năm qua đã giúp mở rộng cơ hội cũng như nâng cao năng lực nắm bắt cơ hội cho mọi người dân ở Việt Nam. Tăng trưởng ở Việt Nam đã thực sự mang tính bao trùm, với sự tham gia và hưởng lợi của mọi người dân.

2. Những thách thức đối với tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam trong giai đoạn mới

Tuy nhiên những động lực giúp Việt Nam tăng trưởng nhanh, bền vững và bao trùm mà công cuộc Đổi mới tạo ra trong suốt gần 30 năm qua đang gần tiến đến ngưỡng giới hạn. Hệ quả là tăng trưởng đã có xu hướng chậm lại trong khoảng gần 10 năm trở lại đây. Nguồn số liệu “Các chỉ số phát triển thế giới” của Ngân hàng Thế giới như đã được nêu ở trên cho thấy tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam đã giảm đáng kể, từ mức trung bình 7,9% trong giai đoạn 1990-2000 xuống chỉ còn trung bình 6,6% trong giai đoạn 2000-2012. Điều quan trọng hơn là mức độ vượt trội của Việt Nam về tốc độ tăng trưởng so với các nước thu nhập thấp (tăng trưởng trung bình 2,8% trong giai đoạn 1990-2000 và 5,6% trong giai đoạn 2000-2012) đã giảm mạnh, từ 5,1 điểm phần trăm giai đoạn 1990-2000 xuống chỉ còn 1 điểm phần trăm trong giai đoạn 2000-2012. Mức độ vượt trội của Việt Nam về tốc độ tăng trưởng trong tương quan so với các nước có mức thu nhập trung bình thấp (tăng trưởng trung bình 3,5% trong giai đoạn 1990-2000 và 6,3% trong giai đoạn 2000-2012) cũng giảm mạnh, từ 4,4 điểm phần trăm xuống chỉ còn 0,3 điểm phần trăm.

Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra một số nguyên nhân dẫn đến tăng trưởng suy giảm ở Việt Nam, đặc biệt là kể từ năm 2008 trở lại đây. Đó là cơ cấu nền kinh tế chậm được đổi mới, dẫn đến tăng trưởng kinh tế chủ yếu dựa vào sự gia tăng huy động nguồn lực (tức là tăng trưởng chủ yếu theo chiều rộng), trong khi những bất cập về thể chế đã làm suy giảm hiệu quả phân bổ và hiệu quả sử dụng các nguồn lực, làm cho nền kinh tế dễ bị tổn thương trước các cú sốc. Trong khi đó bối cảnh toàn cầu cũng có nhiều thay đổi, trở nên bất

định hơn sau cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu nổ ra vào cuối năm 2008. Những bất cập chính sách, đặc biệt là trong việc đối phó với luồng vốn đầu tư gián tiếp lớn đổ vào trong giai đoạn 2007-2008 đã tạo ra một nền kinh tế bong bóng, vừa hút nhiều nguồn lực ra khỏi nền kinh tế thực, vừa tạo ra lạm phát cũng như những rủi ro lớn đối với hệ thống tài chính ngân hàng.

Tăng trưởng suy giảm cũng có những tác động bất lợi *đến tạo việc làm đầy đủ và có chất lượng trên thị trường lao động - trụ cột chính của tăng trưởng bao trùm*. Những động lực của Đổi mới đã giúp tạo ra những sự thay đổi cơ cấu mạnh mẽ của nền kinh tế, đặc biệt là sự chuyển dịch trong nội bộ lĩnh vực nông nghiệp, cũng như sự chuyển dịch từ nông nghiệp sang các lĩnh vực công nghiệp, thương mại và dịch vụ có năng suất cao hơn. Những thay đổi cơ cấu kinh tế này được phản ánh rất rõ nét đến 4 sự chuyển dịch trong cơ cấu việc làm: (i) trong lĩnh vực nông nghiệp - từ việc làm có năng suất thấp và thu nhập thấp sang việc làm có năng suất cao hơn với thu nhập cao hơn; (ii) chuyển dịch từ việc làm nông nghiệp sang việc làm phi nông nghiệp thuộc khu vực phi chính thức; (iii) chuyển dịch từ việc làm phi chính thức sang việc làm chính thức, tức là có bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế; và (iv) trong khu vực chính thức - chuyển từ việc làm năng suất thấp, thu nhập thấp (như giày da, dệt may v.v...) sang việc làm có năng suất cao hơn (như điện tử v.v...). Chính những sự chuyển dịch mạnh mẽ về cơ cấu kinh tế đi kèm với cơ cấu việc làm như vậy đã giúp Việt Nam đạt được tăng trưởng nhanh và bao trùm, đặc biệt giúp lao động ít kỹ năng có thể tham gia và hưởng lợi từ quá trình tăng trưởng.

Tuy nhiên số liệu của Điều tra Lao động và Việc làm của Tổng cục Thống kê đã cho cả 4 quá trình chuyển dịch cơ cấu lao động có xu hướng chậm lại, thậm chí bị đảo ngược trong một số trường hợp. Cụ thể, tỷ trọng lao động phi chính thức đã tăng trở lại, từ 74,8% năm 2011 lên 78% năm 2012. Trong một số thời điểm, tỷ trọng lao động nông nghiệp đã tăng lên. Quá trình chuyển dịch cơ cấu việc làm trong khu vực chính thức diễn ra chậm chạp, nên tuy xuất khẩu của Việt Nam gia tăng mạnh song chủ yếu vẫn phải dựa trên lợi thế lao động giá rẻ.

3. Những định hướng về cải cách thể chế và chính sách để duy trì tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam trong giai đoạn mới

Trong bối cảnh đó, Việt Nam đã đưa ra định hướng chiến lược quan trọng và đúng đắn cho giai đoạn mới, đó là tiến hành tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng - từ phát triển theo chiều rộng sang phát triển theo chiều sâu dựa trên hiệu quả và nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế, thông qua việc thực hiện đột phá trong ba lĩnh vực then chốt là thể chế, hạ tầng và nguồn nhân lực.

Bối cảnh toàn cầu cũng có những diễn biến tích cực và tiêu cực đan xen nhau có thể tác động đến tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam. Trên thế giới, nền kinh tế toàn cầu vẫn tiếp tục phục hồi chậm chạp, tạo áp lực đối với những nền kinh tế có độ mở cao, trong đó có Việt Nam. Tuy nhiên, bất chấp những bất ổn của nền kinh tế và chính trị toàn cầu vẫn còn tiếp diễn, những cơ hội mới đối với Việt Nam đã xuất hiện. Sự gia tăng vai trò của châu Á nói chung và Đông Á nói riêng, và sự dịch chuyển của đầu tư ra khỏi Trung Quốc để đến những địa điểm “ngoài Trung Quốc song gần với Trung Quốc” của các tập đoàn đa quốc gia đã giúp Việt Nam trở thành điểm đến của dòng vốn FDI có chất lượng. Tuy nhiên để có thể nắm được những cơ hội to lớn mà những lợi thế về địa kinh tế của Việt Nam mang lại, qua đó bước lên nấc thang cao hơn trong chuỗi giá trị toàn cầu và bắt kịp với các nước đi trước, Việt Nam cần đẩy mạnh cải cách, đặc biệt là trong lĩnh vực thể chế như được nêu ra trong Thông điệp đầu năm 2014 của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng.

Bên cạnh những thay đổi thể chế và chính sách để đưa nền kinh tế trở lại với quỹ đạo tăng trưởng nhanh và bền vững, cần có những hành động chính sách đặc thù để thúc đẩy tăng trưởng bao trùm. Cụ thể là cần phải tháo gỡ các cản trở cũng như thiết lập các thể chế kiến tạo thúc đẩy sự phát triển các ngành tạo việc làm và kế sinh nhai cho những người lao động ít kỹ năng và dễ bị tổn thương. Đó là các ngành và lĩnh vực: (i) nông nghiệp; (ii) công nghiệp chế tạo sử dụng nhiều lao động; (iii) xây dựng; (iv) thương mại và dịch vụ nhỏ. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong cả hai khu vực chính thức và phi chính thức cũng cần đặc biệt được quan tâm. Các cản trở về

thể chế và chính sách đối với nhóm doanh nghiệp này, đặc biệt là liên quan đến tiếp cận tín dụng của ngân hàng, cần được tháo gỡ. Các ngành công nghiệp phụ trợ thường sử dụng nhiều lao động và do vậy cũng cần được quan tâm đặc biệt để giúp tăng trưởng vừa nhanh vừa mang tính bao trùm. Cùng với việc cải thiện các kết quả liên quan đến tạo việc làm đầy đủ và có chất lượng, hệ thống an sinh xã hội cần tiếp tục được mở rộng và hoàn thiện để nâng cao khả năng tiếp cận của mọi người dân đến các dịch vụ xã hội quan trọng.

Trên đây là những gợi mở liên quan đến thành tựu, thách thức và một số định hướng về cải cách thể chế và chính sách để thúc đẩy tăng trưởng nhanh, bền vững và mang tính bao trùm ở Việt Nam. Hy vọng là những chia sẻ như vậy sẽ cung cấp những ý tưởng gợi mở cho các cuộc thảo luận sôi nổi và hữu ích tại cuộc Hội thảo này.

Tiểu sử tóm tắt của Giáo sư Jayati Ghosh, Khoa Kinh tế, JNU



Sinh năm 1955 và được đào tạo tại Đại học Delhi, Đại học Jawaharlal Nehru (JNU) và Đại học Cambridge.

Bà hiện là Giáo sư tại JNU và đã từng giữ các chức vụ khác nhau tại Đại học Tufts và Cambridge, giảng dạy tại nhiều trường đại học khắp Ấn Độ. Bà là một trong những nhà sáng lập của Quỹ nghiên cứu kinh tế ở New Dehli - Quỹ phi lợi nhuận dành cho nghiên cứu kinh tế.

Ngoài ra, bà còn là Thư ký điều hành của Hiệp hội kinh tế phát triển quốc tế, một mạng lưới các nhà kinh tế phê phán tư tưởng của chủ nghĩa tự do mới.

Giáo sư Ghosh còn là một nhà tư vấn và nhà nghiên cứu cho nhiều tổ chức chính phủ và phi chính phủ trong nước và quốc tế. Bà là Chủ tịch của Ủy ban Phúc lợi nông dân và hiện đang là một thành viên của Ủy ban Tri thức quốc gia được thành lập bởi Thủ tướng Ấn Độ. Bà cũng đã làm việc chặt chẽ với nhiều tổ chức tiên bộ và các phong trào xã hội.

BẤT BÌNH ĐẲNG VÀ PHÁT TRIỂN: CÁC VẤN ĐỀ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

GS. Jayati Ghosh

Đại học Jawaharlal Nehru

Tại sao bất bình đẳng là vấn đề rất quan trọng trong quá trình tăng trưởng?

Cho đến gần đây, việc chấp nhận tình trạng bất bình đẳng gia tăng như một “chi phí” của quá trình phát triển vẫn còn khá phổ biến, với quan điểm cho rằng điều này rồi sẽ được giải quyết một khi đạt mức thu nhập bình quân đầu người cao hơn. Tuy nhiên, kinh nghiệm của thế kỷ XX, và đặc biệt của ba thập kỷ vừa qua đã chứng minh cho thấy gia tăng bất bình đẳng không nhất thiết phải đi đôi với tăng trưởng kinh tế. Một số nền kinh tế tăng trưởng nhanh chóng đã cho thấy bất bình đẳng suy giảm ở nước mình, trong khi bất bình đẳng gia tăng lại được nhận thấy gắn liền với một số nền kinh tế phát triển, trì trệ hoặc suy thoái. Do vậy, phân tích cơ bản giả định rằng bất bình đẳng gia tăng là chi phí phải trả cho sự phát triển ở mức thấp của thu nhập bình quân đầu người là không có giá trị. Bên cạnh đó, giả thuyết rằng các quốc gia giàu có luôn có xu hướng suy giảm về bất bình đẳng kinh tế cũng vậy: sự gia tăng về bất bình đẳng tài sản và thu nhập tại một số quốc gia phát triển nhất thế giới cho chúng ta thấy rằng những chuyển đổi trong nền kinh tế chính trị trong nước và những chính sách liên quan đều giữ vai trò quan trọng trong việc định đoạt phân chia trong xã hội.

Một lập luận tương tự chính là bất bình đẳng “tích cực” nhằm thưởng cho năng suất cao hơn và khuyến khích sự chăm chỉ, sáng tạo và cải tiến. Theo cách nhìn này, nỗ lực giảm thiểu bất bình đẳng qua nguồn thuế hoặc các biện pháp tái phân bổ khác có thể làm giảm tác dụng khuyến khích này, và do đó tác động không tốt đến tăng trưởng. Điều này cũng đã bị phủ nhận bởi những nghiên cứu mới đây chứng minh rằng bất bình đẳng tài sản cao gắn liền với tăng trưởng thấp hơn. Thị trường tài chính thường hoạt động không hoàn hảo, do vậy, những người không có tài sản thế chấp không có khả năng tiếp cận tín dụng, làm ảnh hưởng đến năng suất và kiềm chế sự tăng trưởng. Bất bình đẳng trong giáo dục và y tế ảnh hưởng đến năng suất của người lao động, kiềm chế sự phát triển tiềm năng của họ, hạn chế số lượng người lao động và làm giảm tổng năng suất của nền kinh tế. Những bất bình đẳng này có ảnh hưởng bất lợi đến tổng cầu trong nước thông qua việc giảm thu nhập của đa số, không khuyến khích đầu tư trong những trường hợp thiếu vắng các thị trường khác. Bên cạnh đó, còn có thể dẫn đến những nỗ lực nhằm tạo cầu cho thị trường thông qua sự phụ thuộc vào bong bóng tín dụng với kết quả là các cuộc khủng hoảng tài chính. Quan trọng hơn cả, bất bình đẳng có thể gây rối loạn vận hành xã hội và chính trị, tạo ra những căng thẳng và xung đột tác động đến quá trình kinh tế và hành vi đầu tư, theo đó, cản trở tăng trưởng. Bất bình đẳng còn làm giảm sự gắn kết xã hội, cản trở sự tham gia của người dân và quá trình dân chủ khi quyền lực, ảnh hưởng chính trị tập trung ở nhóm rất giàu và nhóm có quyền lực tìm cách hưởng lợi một cách quá đáng từ tăng trưởng và quản lý tài sản.

Nhìn chung, bất bình đẳng ở mức cao làm tổn hại đến tăng trưởng kinh tế. Và lý do để giải quyết bất bình đẳng không chỉ vì lý do công bằng và bình đẳng, vì hiệu quả kinh tế, mà còn vì dân chủ và gắn kết xã hội, theo đó, sẽ tác động tích cực đến ổn định kinh tế và triển vọng tăng trưởng và phát triển.

Các hình thức bất bình đẳng

Có nhiều cách hiểu và cách đo lường bất bình đẳng. Thông thường, bất bình đẳng được miêu tả là sự khác biệt về mức thu

nhập cá nhân hoặc của hộ gia đình, được ước tính qua khảo sát về mức thu nhập hoặc tiêu dùng hộ gia đình (được sử dụng để tính thay thu nhập). Sự khác biệt được giảm xuống các biến như hệ số Gini, hoặc tỷ lệ thu nhập của người giàu (10% giàu nhất) trên người nghèo (10% hoặc 20% người nghèo nhất). Một cách tính khác là không phải nhìn vào các hộ gia đình mà nhìn vào lợi nhuận trên các yếu tố sản xuất, hay nói chung, những cấu phần của thu nhập quốc gia: tiền lương, tiền công lao động tự do cũng như lợi nhuận, tiền thuê nhà và lãi suất. Bất bình đẳng về thu nhập thường gắn liền với bất bình đẳng về các chỉ số xã hội khác, như trong y tế và giáo dục, tiếp cận dịch vụ công và nhu cầu thiết yếu, tiếng nói xã hội/chính trị và tính dễ bị tổn thương trước các cú sốc - và thông thường, một khía cạnh bất bình đẳng lại góp phần củng cố cho các khía cạnh khác của bất bình đẳng.

Mỗi khía cạnh này có thể được xem xét dưới góc độ bất bình đẳng theo chiều ngang và chiều dọc. Bất bình đẳng theo chiều ngang chỉ sự khác biệt về không gian địa lý. Tại Việt Nam, sự khác biệt giữa thu nhập nông thôn và thành thị nhìn chung đã giảm, khi năng suất nông nghiệp đã tăng một cách nhanh chóng và mức thu nhập của người nông dân cũng đã được cải thiện. Nhìn chung, bất bình đẳng theo chiều ngang đã giảm so với sự chênh lệch theo chiều dọc trong một nhóm dân cư tại một địa điểm. Tuy nhiên, sự khác biệt về thu nhập bình quân đầu người giữa các khu vực/tỉnh lại ngày càng gia tăng, đặc biệt là sự suy yếu của khu vực miền Bắc so với các khu vực còn lại.

Bất bình đẳng theo chiều dọc bao gồm sự khác biệt giữa những người hưởng nhiều loại thu nhập (tiền lương, lợi nhuận, tiền cho thuê nhà, tiền công lao động tự do, v.v...); giữa những người làm công ăn lương với kỹ năng khác nhau và làm việc ở những hoạt động kinh tế khác nhau; giữa các nhóm xã hội và dân tộc; và theo giới. Trong những năm gần đây, thay đổi trong kiểm soát tài sản, đặc biệt là đất đai, đã đóng vai trò quan trọng trong việc làm gia tăng bất bình đẳng, và điều này có liên quan đến các biến phi kinh tế khác như quyền lực chính trị. Một quá trình khác dẫn đến sự thay đổi về chênh lệch thu nhập, chính là sự chuyển đổi của lao động từ

nông nghiệp sang phi nông nghiệp, đặc biệt khi các hộ gia đình có các thành viên làm việc chủ yếu trong khu vực phi nông nghiệp có mức thu nhập cao hơn các hộ gia đình làm việc trong nông nghiệp, và thu nhập của nhóm phi nông nghiệp tăng với mức nhanh hơn. Nhìn chung, tiền lương ngày nay là nguồn thu nhập chính đối với hộ gia đình và khi bất bình đẳng tiền lương gia tăng có liên quan chặt chẽ đến sự chênh lệch về trình độ kỹ năng cũng như một số hoạt động kinh tế. Chênh lệch tiền lương có liên quan chặt chẽ đến sự chênh lệch về trình độ giáo dục, mà bản thân cũng đã gia tăng, đặc biệt tại các khu vực thành thị, nơi các hộ gia đình có điều kiện sử dụng ngày càng nhiều vào các loại hình học tập đắt tiền (các trường dân lập và mức học phí, v.v...). Bất bình đẳng về giáo dục, tiếp cận cơ hội việc làm tốt, bất bình đẳng về tiếp cận đất đai, và tiếp cận các mối quan hệ, quyền lực và tầm ảnh hưởng. Có sự khác biệt ngày càng gia tăng giữa các nhóm dân tộc, với dân tộc Kinh phát triển tốt hơn nhiều so với các dân tộc thiểu số khác trong tất cả những biến số này, tuy nhiên, sự chênh lệch giữa bản thân những người dân tộc Kinh với nhau cũng trở nên rõ rệt hơn.

Chính sách cắt giảm bất bình đẳng

Giải quyết các vấn đề bất bình đẳng đòi hỏi có sự kết hợp giữa các chính sách kinh tế vĩ mô thúc đẩy tăng trưởng và các chính sách tái phân bổ xã hội. Điều quan trọng đối với người dân không chỉ là sự phân phối thu nhập sơ cấp, mà là sự phân phối “thứ cấp”, kết quả của can thiệp chính sách sau thuế, chi tiêu công và chuyển nhượng, có tác động đến thực tế xã hội. Phần lớn sự chênh lệch quan sát được trong bất bình đẳng thu nhập giữa các nước được lý giải bởi tác động tái phân bổ của chuyển nhượng xã hội và thuế. Nhìn chung bất bình đẳng thấp hơn ở các quốc gia có chương trình phúc lợi lớn hơn và có nhiều chương trình tái phân bổ tài chính.

Với việc chuyển đổi định hướng tăng trưởng sang thị trường nội địa, sử dụng các biện pháp tài chính tái phân phối, chú trọng đến chi tiêu cho giáo dục và y tế, xây dựng các chương trình bảo trợ xã hội phổ quát và trợ cấp xã hội trên diện rộng, và mở rộng cơ hội trên thị trường lao động đối với những người khó khăn nhất,

các nước nhìn chung đã thu được kết quả tốt, bất bình đẳng đã được cải thiện, ngay cả đối với những nước tham gia sâu vào hội nhập toàn cầu như Đông Á và Mỹ Latinh.

Sự phân bổ thu nhập khả dụng giữa hộ gia đình và chất lượng cuộc sống có liên quan chặt chẽ đến sự sẵn có và chi phí của tiện nghi và dịch vụ cơ bản. Một khía cạnh quan trọng của chiến lược kinh tế - xã hội là đảm bảo nguồn đầu tư công cho cung cấp phổ quát của các dịch vụ thiết yếu như tiếp cận nhà ở, điện nước cũng như các dịch vụ xã hội cơ bản như dinh dưỡng, điều kiện vệ sinh, y tế và giáo dục. Một cách tiếp cận phổ cập đối với cung cấp cơ sở hạ tầng và dịch vụ xã hội thiết yếu là yếu tố then chốt để giảm thiểu bất bình đẳng về thu nhập, giai cấp, giới, dân tộc và địa điểm. Điều này phải được coi là mục tiêu ưu tiên, với trọng tâm là cải thiện chất lượng của những dịch vụ này, vì điều này là cần thiết để giảm thiểu khả năng tìm kiếm chất lượng dịch vụ tốt hơn của nhóm giàu qua các loại hình cung cấp dịch vụ tư nhân mà trong đó, người nghèo không được tham gia. Chỉ tập trung vào người nghèo tạo ra sai sót về loại trừ bất công và hòa nhập thiếu căn cứ, điều này đã được chứng minh là không hiệu quả và dễ bị thâm tóm bởi nhóm giàu. Hơn nữa, phổ cập tạo ra nhu cầu sử dụng dịch vụ công lớn hơn, đòi hỏi chất lượng dịch vụ tốt hơn, theo đó, cho phép nhiều biện pháp thu thuế lũy tiến góp phần phân phối thu nhập bình đẳng hơn và giúp ổn định xã hội. Tuy nhiên, đối với cách tiếp cận phổ cập, nhận diện mối quan hệ tương tác giữa bất bình đẳng xã hội và kinh tế đòi hỏi cách tiếp cận có xét đến các mô hình xã hội cụ thể, sự khác biệt giữa các nhóm xã hội và giới tính.

Kinh nghiệm quốc tế cũng nhấn mạnh vai trò của chính sách kinh tế vĩ mô trong việc giảm thiểu bất bình đẳng - và ý nghĩa của bất bình đẳng thấp để đạt được ổn định kinh tế vĩ mô. Đảm bảo rằng tiền lương tăng theo năng suất lao động là điều quan trọng để ổn định sự phân bổ thu nhập sơ cấp cũng như hỗ trợ các nước hồi phục từ sau cuộc khủng hoảng kinh tế kéo dài. Ở những nước phần lớn việc làm nằm trong khu vực phi chính thức và lực lượng lao động chủ yếu gồm những người lao động tự do, chính sách cần tập trung vào nâng cao năng suất và tiền công của các hoạt động kinh

doanh tự do. Điều này khiến chính sách được thiết kế để nâng cao tính khả thi của các hoạt động sản xuất quy mô nhỏ đặc biệt quan trọng, như tạo điều kiện về cơ chế tín dụng đối với điều kiện ưu đãi, tiếp cận đầu vào, công nghệ và thị trường.

Phương thức huy động nguồn lực và chi tiêu của Chính phủ về cơ bản đã mang tính chất tái phân bổ. Chính sách của Chính phủ có tác động như thế nào đến sự phân bổ thu nhập và điều kiện kinh tế còn phụ thuộc vào thành phần và mức độ của chi tiêu công và thuế. Chuyển nhượng xã hội và thuế cần có tác động tức thì, trực tiếp đến phân bổ thu nhập, tuy rằng mức tác động sẽ còn phụ thuộc và tính lũy tiến của hệ thống thuế (thuế thu nhập và tài sản thường mang tính chất lũy tiến, trong khi các loại thuế gián thu lại là lũy thoái) và tùy thuộc vào người nghèo sẽ được hưởng lợi như thế nào từ các chương trình chuyển nhượng và bảo hiểm xã hội. Tác động tiêu cực của các loại thuế gián thu lên thu nhập của người nghèo hoặc cận nghèo có thể lớn hơn tác động tích cực của các loại hình chuyển nhượng bằng tiền mặt. Các chính sách tài khóa có thể giảm thiểu bất bình đẳng thông qua thuế thu nhập lũy tiến và chuyển hóa tái phân phối xã hội nhằm vào chi tiêu giáo dục, y tế cũng như phúc lợi cho trẻ nhỏ và người già. Các chương trình chuyển nhượng này có thể tạo ra tác động đáng kể đến bất bình đẳng.

Tại nhiều quốc gia, một phần quan trọng của thu nhập ngoài lương đã được điều chỉnh bởi lợi nhuận từ các hoạt động tài chính, và rõ ràng điều này không có lợi cho nền kinh tế. Tài chính hóa không chỉ gắn liền với bất ổn kinh tế và khủng hoảng, mà còn liên quan đến sự tập trung bất thường của tài sản và lợi ích và thu nhập tài chính. Các chính sách để điều tiết tài chính, lợi nhuận tài chính trở về mức trước đây vẫn có thể tạo cơ hội cho thị trường tài chính thực hiện chức năng trung gian cốt lõi giữa tiết kiệm và đầu tư. Một vai trò tích cực tương tự có thể do các chiến lược kiểm chế sự tập trung quá độ của quyền sở hữu hoặc kiểm soát đất đai và các nguồn lực khác để tích lũy một phần của - xã hội.

Giảm thiểu khoảng cách tiền lương giữa các nhóm lao động có kỹ năng, lao động người dân tộc và giới tính của người lao động

cũng là những phương thức quan trọng để giảm thiểu bất bình đẳng. Một số chiến lược quan trọng nhất theo hướng này bao gồm tăng đầu tư cho giáo dục và đảm bảo rằng các chính sách vĩ mô hỗ trợ tạo dựng việc làm. Điều này rõ ràng nắm vai trò chủ chốt trong quá trình công nghiệp hóa nhanh chóng của Đông Á, khi trình độ giáo dục gia tăng đã giúp cải thiện khả năng tiếp nhận công nghệ và cây giống trong nông nghiệp, đồng thời tạo dựng nền tảng xã hội cho nguồn nhân lực có đào tạo phục vụ cho khu vực công nghiệp, cũng như thăng tiến trong xã hội, ổn định xã hội và chính trị. Điều này cũng góp phần giảm thiểu đáng kể về bất bình đẳng tiền lương trong thập kỷ tới, khi bắt đầu gặt hái được kết quả từ mở rộng giáo dục. Bên cạnh đó, thay đổi thể chế, như tăng mức lương tối thiểu, cơ chế bảo vệ tất cả những người lao động và tất cả công nhân được ký hợp đồng lao động chính thức theo quy định của luật lao động sẽ rất quan trọng trong việc giảm thiểu bất bình đẳng về thu nhập.

Bất bình đẳng và chương trình cải cách của Việt Nam

Việt Nam đã đạt được tỷ lệ giảm nghèo rất mạnh trong thời gian qua. Điều này gắn liền với nhiều đặc tính bên ngoài sự tăng trưởng nhanh chóng của thu nhập quốc gia, bao gồm sự lãnh đạo hiệu quả và thực tế, không hề bị cứng nhắc mà còn đáp ứng rất linh hoạt trong tình huống thay đổi; tiếp tục đổi mới ruộng đất công bằng và đầu tư cho nông nghiệp giúp tăng năng suất của vùng nông thôn; chú trọng vào phát triển cơ sở hạ tầng tại những lĩnh vực còn lạc hậu và đầu tư đáng kể cho y tế và giáo dục. Ý thức mạnh mẽ về gắn kết xã hội là vô cùng quan trọng cho đời sống kinh tế và xã hội, đã góp phần tạo ra tăng trưởng trên quy mô rộng hơn nhiều quốc gia châu Á khác, do đó, đóng góp đáng kể vào nỗ lực giảm nghèo.

Tuy nhiên, vẫn còn một số điểm chưa tốt của quá trình tăng trưởng hiện đang nổi lên thành những vấn đề cần phải được giải quyết: gia tăng bất bình đẳng, suy thoái môi trường và tham nhũng. Quá trình chuyển đổi đất đai do công nghiệp hóa và đô thị hóa - những động cơ quan trọng của tăng trưởng kinh tế - là bằng chứng cho mối gắn kết này. Theo đó, thay đổi mục đích sử dụng đất thường tạo điều kiện cho những người có quan hệ và thông tin

hưởng lợi từ đầu cơ đất đai, trong khi những người không có quyền tiếp cận này đã không thể chuyển đổi số đất thuộc quyền sở hữu của mình thành các loại nhu nhập hay tài sản tài chính khác. Trong khi đó, những người không được hưởng lợi từ quá trình công nghiệp hóa lại chính là những đối tượng phải chịu các mức chi phí về tổn hại môi trường, như suy thoái nguồn đất và tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu. Tương tự, bất bình đẳng về giáo dục và loại trừ xã hội giữa các nhóm dân tộc Kinh và dân tộc thiểu số đã góp phần tạo ra sự khác biệt về cơ hội hưởng lợi từ quá trình tăng trưởng đã góp phần mở rộng khoảng cách cả về thu nhập và tài sản. Những khoảng cách này sẽ góp phần làm tăng quyền lực chính trị cho nhóm có quyền lực kinh tế lớn hơn.

Do đó, bên cạnh việc cung cấp cho toàn dân tiện nghi cơ bản với chất lượng tốt và các dịch vụ xã hội thiết yếu cùng các chính sách kinh tế vĩ mô tái phân bổ, cải cách thể chế và pháp lý có thể đóng vai trò quan trọng trong việc thiết lập các điều kiện cần thiết để giảm thiểu các loại hình bất bình đẳng. Có năm chiến lược đáng được cân nhắc, đó là: các chiến lược đa dạng hóa kinh tế, chính sách chuyển đổi mục đích sử dụng đất, hoạt động của khu vực nhà nước, điều tiết cải cách tài chính và chiến lược hội nhập khu vực một cách hợp lý. Mỗi chiến lược này cần được cân nhắc xem cải cách ở mỗi lĩnh vực có thể đóng góp như thế nào để làm tăng tính công bằng và bao trùm.

Chiến lược phát triển công nghiệp và đa dạng hóa công nghiệp

Một câu hỏi chính đối với Việt Nam cũng như nhiều quốc gia có mức thu nhập trung bình khác xoay quanh việc làm sao để thúc đẩy đa dạng hóa với các hoạt động giá trị gia tăng cao hơn. Kinh nghiệm của các quốc gia châu Á đã thành công trong lĩnh vực này gợi ý rằng cần phải có các chính sách quốc gia nhằm thúc đẩy phát triển công nghiệp, đặc biệt ở những lĩnh vực tạo ra sự phối hợp tích cực cho việc làm, sáng tạo và tăng trưởng năng suất. Vì vậy, cần phải ghi nhớ các ví dụ về các nền kinh tế học hỏi và công nghệ lan tỏa khi khuyến khích một lĩnh vực cụ thể, kết hợp với các điều kiện

ngoại cảnh có thể đạt được thông qua một số loại hình hoạt động. Điều này là rất quan trọng, đặc biệt khi trọng tâm là thâm nhập vào chuỗi giá trị toàn cầu, cần phải tránh rơi vào bẫy tại các công đoạn sản xuất giá trị thấp trong chuỗi giá trị. Tận dụng lợi thế cạnh tranh so sánh tĩnh như một chỉ số xúc tiến một số lĩnh vực đặc biệt có thể khiến rơi vào bẫy chuyên môn hóa ở những ngành nghề, lĩnh vực đem lại ít giá trị học hỏi, triển vọng phát triển thấp và chi phí môi trường cao.

Đối với các hoạt động không hội tụ đủ tiềm năng và khả năng phối hợp, cần có sự kết hợp giữa xúc tiến thương mại, bảo vệ thị trường trong nước và tiếp cận tín dụng. Không có lý do gì buộc những hoạt động này phải thuộc trách nhiệm của Nhà nước hay tư nhân, nhưng khuyến khích phát triển một lĩnh vực, hoạt động cụ thể cần phải đi kèm với các quy định đầy đủ (bao gồm quy định về môi trường và lao động) nhằm bảo vệ lợi ích của các bên liên quan và người dân. Ở đây, điều quan trọng là không bỏ qua các đơn vị nhỏ trong nhóm các hoạt động tư nhân được xúc tiến, đặc biệt khi chính những đơn vị này mới tạo ra nhiều việc làm. Vì vậy, nỗ lực chính sách công nghiệp cần phải thúc đẩy và khuyến khích các liên kết nội địa giữa các hoạt động nhánh trên và dưới của nền công nghiệp, cụ thể là giữa các doanh nghiệp nhỏ.

Chiến lược chuyển đổi mục đích sử dụng đất

Các giai đoạn công nghiệp hóa nhanh chóng cũng thường tương ứng với những giai đoạn chuyển đổi mục đích sử dụng đất nhanh chóng (và thường là cần thiết). Tuy nhiên, sự thay đổi này có thể để lại những tác động không đồng đều và không công bằng, tạo ra bất bình đẳng và căng thẳng xã hội. Vì vậy, cần phải có những chính sách an toàn và công bằng để cung cấp bồi thường một cách đầy đủ và theo nguyện vọng, tái định cư đối với người dân di dời, có các chiến lược phù hợp để cải tạo và đảm bảo đầy đủ sinh kế trong tương lai cho người dân bị thiệt thòi bởi quá trình này. Nơi tập trung những người dân này, về mặt địa lý hay nhóm dân tộc, cần có các biện pháp nhạy cảm. Bên cạnh đó, những thay đổi này

thường tạo điều kiện cho sự giàu lên nhanh chóng của một số cá nhân có đặc quyền. Điều này cần được giám sát và hạn chế tối đa việc xảy ra, vì điều này tạo ra sự tập trung không lành mạnh của tài sản và tạo ra ưu đãi sai lệch đối với sự tích lũy riêng. Cần thiết lập các cơ chế kiểm tra và cân đối để ngăn chặn việc gia tăng lợi ích cá nhân từ đầu cơ đất đai và kiểm soát các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác.

Vai trò thay đổi của doanh nghiệp công

Các doanh nghiệp công (hay doanh nghiệp nhà nước - DNNN) vẫn đóng vai trò thiết yếu trong nhiều lĩnh vực của nền kinh tế và xã hội, đặc biệt về cơ sở hạ tầng hay dịch vụ xã hội, và các doanh nghiệp này cần phải được cải cách, tăng cường và nâng cao trách nhiệm giải trình thay vì giải thể. Nổi bật từ phần thảo luận trước, chúng ta đã thấy cung cấp dịch vụ công có chất lượng cho toàn dân sẽ đòi hỏi khoản chi tiêu công lớn và Nhà nước phải đứng ra cung cấp các dịch vụ quan trọng. Cần phải tổ chức cung cấp dịch vụ một cách linh hoạt trước điều kiện, bối cảnh thay đổi và phải thể hiện rõ trách nhiệm giải trình trước người dân, thông qua phân cấp quyền kiểm soát và giám sát việc thực hiện cung cấp dịch vụ công tại mỗi địa bàn. Trách nhiệm cần phải được đảm bảo thông qua phân cấp kiểm soát các hoạt động kinh tế, cho phép các nhóm hưởng lợi địa phương theo dõi và tham gia vào các hoạt động cấp địa phương. Đối với cơ sở hạ tầng thiết yếu, kinh nghiệm quốc tế cho thấy đầu tư công là cách cung cấp một cách nhanh chóng và công bằng nhất, và ngay cả các chương trình hợp tác công-tư trong đó Nhà nước gánh chịu rủi ro của nhà đầu tư tư nhân là không hợp lý, gây thất vọng cho người dân và khó đáp ứng được mục tiêu xã hội. Do đó, dịch vụ thiết yếu và cơ sở hạ tầng công cần phải được mở rộng và tăng cường, thay vì cắt giảm, mục tiêu là phải tạo điều kiện tiếp cận phổ quát và cung cấp dịch vụ chất lượng tốt. Khả năng trợ cấp chéo để DNNN có thể đạt được các mục tiêu xã hội cần được khai thác một cách tối đa. Trong khi đó, cần thực hiện minh bạch hóa hoạt động và tiêu chuẩn trách nhiệm nhằm chống tham nhũng và cho phép bồi thường khiếu nại.

Cải cách khu vực tài chính

Trong khu vực tài chính, cần phải tập trung hơn vào tài chính toàn diện một cách bền vững và ổn định, tránh xa những chu kỳ tài chính biến động mạnh. Một lần nữa, kinh nghiệm quốc tế cho thấy một hệ thống tài chính dựa vào ngân hàng đi kèm với kiểm soát tài chính chặt chẽ là cần thiết đối với phát triển kinh tế thành công. Điều này cho phép đầu tư cao hơn nếu chỉ dựa vào các dấu hiệu tài chính thị trường; khuyến khích huy động khu vực nhanh hơn (đặc biệt quan trọng trong bối cảnh toàn cầu) và cho phép một số chỉ dẫn tín dụng cần thiết cho công nghiệp hóa; tránh thành kiến với quyết định ngắn hạn của doanh nghiệp vốn gắn liền với hệ thống tài chính dựa vào thị trường chứng khoán; và giảm thiểu các vấn đề bất ổn và biến động nổi lên trong các hệ thống điều tiết kém. Do không thể tránh việc xã hội hóa các nguy cơ gắn liền với hoạt động tài chính, cần phải đảm bảo rằng các lợi ích tích lũy cho một nhóm lớn hơn hoặc cho toàn xã hội, thay vì tập trung cho một nhóm nhỏ những người giàu, và chi phí rủi ro (như chi phí để thực hiện cứu trợ ngân hàng) cần được xử lý một cách công bằng.

Đảm bảo hệ thống tài chính đạt được các mục tiêu xã hội và phát triển đồng nghĩa với việc tập trung đảm bảo tiếp cận các *định chế tài chính cho tất cả*, bao gồm các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ, và những người gửi tiền tiết kiệm nhỏ lẻ trong các hoạt động phi chính thức. Điều này có thể đòi hỏi sự phát triển của một số định chế đặc thù phục vụ cho các phân khúc khác nhau, như ngân hàng cộng đồng, tổ chức tín dụng hợp tác xã, ngân hàng ngành,... với các nguyên tắc pháp lý khác nhau và được nhà nước đứng ra bảo lãnh nhằm đảm bảo ổn định. Cần phải lưu ý rằng tài chính vi mô không phải là một biện pháp thay thế hiệu quả, toàn diện để mở rộng phổ quát hệ thống tín dụng dưới sự quản lý của một ngân hàng trung ương. Hơn nữa, chênh lệch về kỳ hạn, bất cân đối cho vay và các chu kỳ hạn chế-thúc đẩy tài chính đã trở thành vấn đề nghiêm trọng tại các thị trường mới nổi với hệ thống tài chính lỏng lẻo, cần phải đảm bảo thiết lập các định chế quản lý và cơ quan giám sát với một nguồn nhân lực có trình độ, trước khi tiến hành dỡ bỏ các quy định tài chính.

Công nghiệp hóa độc lập và mức tự do nhất định trong biến động tài chính và nguy cơ khủng hoảng đòi hỏi phải có mức độ kiểm soát nhất định đối với tài khoản vốn của cán cân thành toán, nhằm đảm bảo rằng hệ thống tài chính trong nước không bị ảnh hưởng bởi những vấn đề phát sinh từ bên ngoài và chu kỳ tài chính biến động mạnh do các luồng vốn di chuyển tạo ra. Việc đánh giá quá cao tỷ giá hối đoái thực lại trở thành động thái cần thiết giúp đạt được các mục tiêu như thúc đẩy xuất khẩu cũng như đưa nền sản xuất trong nước dịch chuyển theo hướng tích cực hơn với nhiều hoạt động mang lại giá trị gia tăng cao hơn. Ngày nay, nhiều thị trường mới nổi đang phải đối mặt với vấn đề đặt ra bởi các tài khoản vốn mở, theo đó, chịu ảnh hưởng từ những thay đổi nhỏ về chính sách tiền tệ của Mỹ và các sự kiện tương tự. Do vậy, trong khi vẫn còn ý kiến cho rằng phải để một số hoạt động trao đổi linh hoạt hơn, cần hết sức cẩn trọng trong việc dỡ bỏ quy định tài chính đối với nguồn vốn. Áp dụng phương pháp tiệm tiến và theo trình tự không giải quyết được vấn đề, vì dòng tiền nóng luôn có thể gây ra nhiều nguồn lực (chẳng hạn như tăng giá trị thực của tỷ giá hối đoái) theo sau đó là các điều kiện gây ra dòng vốn chảy ra một cách thiếu quy luật.

Thỏa thuận cấp khu vực

Các thỏa thuận cấp khu vực cần phải được thương lượng một cách thận trọng để đảm bảo rằng những thỏa thuận này vẫn giữ được không gian chính sách ở một số lĩnh vực quan trọng, bao gồm đánh thuế các tập đoàn đa quốc gia, khả năng tham gia vào chính sách tiền tệ độc lập và xây dựng các định chế tài chính phù hợp với yêu cầu phát triển ổn định trong nước. Một vấn đề lớn nổi lên trong các thỏa thuận cấp khu vực bao gồm một số điều khoản hiện đang được đàm phán trong chương trình Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) liên quan đến quyền sở hữu trí tuệ. Quyền sở hữu trí tuệ liên quan đến các vấn đề về thời hạn để đăng ký cấp bằng sáng chế, gia hạn bằng sáng chế và định nghĩa về sáng chế còn quá rộng dẫn đến việc ồ ạt đi đăng ký, không chỉ làm tăng khả năng kiểm soát của các tập đoàn đa quốc gia, mà còn gây nguy

hiểm cho việc cung cấp y tế công và các cải tiến trong nước cũng như những tiến bộ về công nghệ; vì vậy, cần phải tránh mọi biến đổi về mặt pháp lý và công ước quốc tế làm giảm cơ hội này.

Tương tự, các quy định về đầu tư cần được xem xét lại một cách thận trọng để đảm bảo rằng Chính phủ vẫn nắm quyền kiểm soát ở những lĩnh vực được xem là rất quan trọng cho người dân và phúc lợi xã hội. Cơ chế giải quyết tranh chấp giữa nhà đầu tư và Nhà nước được đưa vào nhiều thỏa thuận cấp khu vực đang ngày càng được xem xét kỹ lưỡng, do hoạt động của nhiều hội đồng trọng tài bên ngoài được cho là quá thân thiện đối với nhà đầu tư và làm ảnh hưởng đến nhu cầu phát triển và quyền con người của người dân tại các nước đang phát triển. Trên thực tế, nhiều quốc gia đang phát triển đã đàm phán lại một số thỏa thuận đầu tư và bác bỏ một số tòa án quốc tế vì lý do này. Do vậy, những điều khoản này cần được cân nhắc rất kỹ trong các cuộc đàm phán.

Tiểu sử tóm tắt của ông Nguyễn Xuân Thành - Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright và Trường Harvard Kennedy



Ông Nguyễn Xuân Thành là Giám đốc Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright tại Thành phố Hồ Chí Minh và là cán bộ nghiên cứu cao cấp tại Trường Harvard Kennedy. Các lĩnh vực nghiên cứu chính sách của ông Nguyễn Xuân Thành bao gồm tài chính phát triển, đầu tư công và phát triển cơ sở hạ tầng. Các nghiên cứu mới nhất của ông Nguyễn Xuân Thành là sở hữu chéo ngân hàng ở Việt Nam, những trở lực về cơ sở hạ tầng Việt Nam, và chiến lược phát triển TP. Hồ Chí Minh. Trước khi giảng dạy tại Trường Fulbright, ông Nguyễn Xuân Thành là cán bộ của Ủy ban Nhân dân TP. Hồ Chí Minh. Tại Trường Fulbright, ông Nguyễn Xuân Thành giảng dạy các môn nghiên cứu tình huống cho phân tích chính sách, tài chính phát triển, và thẩm định đầu tư công. Ông điều hành hoạt động chung của Trường Fulbright và định hướng phát triển Chương trình thạc sĩ chính sách công, chương trình đào tạo thạc sĩ về lĩnh vực chính sách công đầu tiên tại Việt Nam.

CẢI CÁCH THỂ CHẾ CHO PHÁT TRIỂN GÓC NHÌN VIỆT NAM

Nguyễn Xuân Thành

Chương trình Fulbright Việt Nam

Tóm tắt

Cho tới nay, các học giả và các nhà hoạch định chính sách khá đồng thuận rằng, các nước đang phát triển, đặc biệt là một nước vừa thoát khỏi ngưỡng nghèo như Việt Nam và gia nhập khối trung bình thấp muốn duy trì phát triển kinh tế cần phải cải cách thể chế. Bài viết bàn về vai trò của thể chế dưới góc nhìn của Việt Nam trong lĩnh vực cải cách kinh tế trong toàn bộ chặng đường cải cách của Việt Nam. Bài viết cũng khuyến nghị rằng, các nước đang phát triển, đặc biệt là các nền kinh tế mới nổi, cần thực hiện cải cách thể chế để tiếp tục phát triển kinh tế một cách bền vững và dung hợp.

1. Nội hàm cải cách thể chế

Như chúng ta thấy, tại các hội nghị, hội thảo, “cải cách thể chế” đã trở thành cụm từ phổ biến, nhưng tồn tại nhiều ý kiến khác nhau. Cải cách thể chế trong thực tế là gì? Nếu không xác định rõ từ đâu thì chúng ta đều có thể nói đến cải cách thể chế, từ những vấn đề rất lớn như sửa đổi hiến pháp, cho đến những cải cách rất cụ thể mang tính thể chế như một quy định trong Bộ luật Lao động hay mô hình mới về tín dụng vĩ mô,... Có rất nhiều cải cách đã được tiến hành nhưng chỉ có một số cải cách mang tính lịch sử - trên thực tế - có tác động then chốt đến sự phát triển kinh tế và đối với tôi, đó chính là những bài học kinh nghiệm khi cụ thể hóa thứ tự ưu tiên các cải cách nhằm hướng tới tương lai tốt đẹp.

Cải cách thể chế và tính khả thi chính trị

Một vấn đề không có nhiều sự đồng thuận, thậm chí bất đồng là có những cải cách thể chế chúng ta muốn làm nhưng lại không khả thi về mặt chính trị. Đây không phải vấn đề lý thuyết, cũng không phải vấn đề học thuật mà đến từ rất nhiều kinh nghiệm cụ thể của một quốc gia như Việt Nam với những ưu tiên về cải cách thể chế đã được thực hiện và có tác động chuyển đổi. Hiện nay, bên cạnh những thành tựu, thì cũng phải khẳng định, Việt Nam đang ở chu kỳ tăng trưởng kinh tế chậm thứ hai kể từ khi tiến hành Đổi mới và đang phải đương đầu với khá nhiều thách thức.

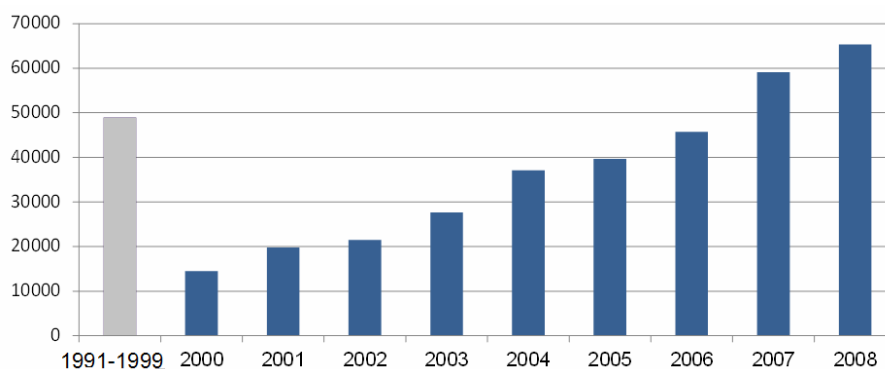
2. Bối cảnh Việt Nam: hai giai đoạn tăng trưởng chậm

Việt Nam đương đầu với giai đoạn tăng trưởng kinh tế chậm lần tăng trưởng thứ nhất vào cuối thập niên 90 của thế kỷ XX (khủng hoảng tài chính châu Á) và mất chưa đến 3 năm để phục hồi lại con đường tăng trưởng. Và trong lần thứ hai này, chúng ta đang ở năm thứ 6 của chu kỳ tăng trưởng chậm. Hiện nay, tuy có những tín hiệu tích cực về mặt vĩ mô, nhưng vẫn chưa chắc chắn rằng chúng ta đã ở năm cuối cùng, hay là vẫn tiếp tục chu kỳ tăng trưởng chậm. Nhìn lại chu kỳ tăng trưởng chậm thứ nhất, có thể thấy Việt Nam đã thực hiện nhiều cải cách xuất phát từ những khó khăn từ cuộc khủng hoảng tài chính châu Á. Nhưng nếu xem xét Việt Nam đã tiến hành cải cách thể chế nào thực sự mang tính chuyển đổi thì đó chính là Luật Doanh nghiệp, một cải cách thể chế vô cùng quan trọng mà Việt Nam đã thực hiện được. Tiếp đến là hội nhập thông qua việc đàm phán và ký kết thương mại song phương Việt Nam và Hoa Kỳ và tự do hóa tài chính.

Luật Doanh nghiệp là một cải cách thể chế cụ thể và rất mạnh mẽ của Việt Nam, không chỉ là việc ban hành một bộ luật để thể chế hóa tiền kinh doanh của khu vực tư nhân mà là cả bộ máy thể chế để thực thi luật. Kết quả, nền kinh tế Việt Nam đã phục hồi, tăng trưởng nhanh chóng và đặc biệt là sự gia tăng sức sản xuất của cả khu vực trong nước và FDI. Chỉ trong vòng mấy năm, tính riêng mỗi khu vực

đều vượt qua khu vực doanh nghiệp nhà nước trong 4 năm. Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ là một cú huých thực sự cho xuất khẩu của Việt Nam. Đặc biệt quan trọng hơn về cải cách thể chế, thông qua Luật Doanh nghiệp, thực thi Luật Doanh nghiệp và thể hiện sự hội nhập thực sự của Việt Nam, đã hình thành được những cụm công nghiệp (industrial cluster) hay những cụm ngành mà trước đây Việt Nam có nhưng phân tán. Các cụm ngành này hiện nay vẫn là nền tảng cho tăng trưởng kinh tế của Việt Nam, tập trung nhiều doanh nghiệp cho dù gặp vấn đề về năng suất thấp. Ví dụ, chỉ tính riêng dệt may, Việt Nam có 5.000 doanh nghiệp dệt may tập trung trong khu vực Đồng Nai - Bình Dương và TP. Hồ Chí Minh, trên 200 doanh nghiệp chế biến gỗ ngoài trời ở một địa phương nhỏ bé như Quy Nhơn (Bình Định). Việc giải phóng cho doanh nghiệp, cả khu vực tư nhân và khu vực FDI tạo ra sự tập trung kết cụm của những doanh nghiệp ấy, là nền tảng cho thành công của Việt Nam.

Hình 1: Số lượng doanh nghiệp mới thành lập



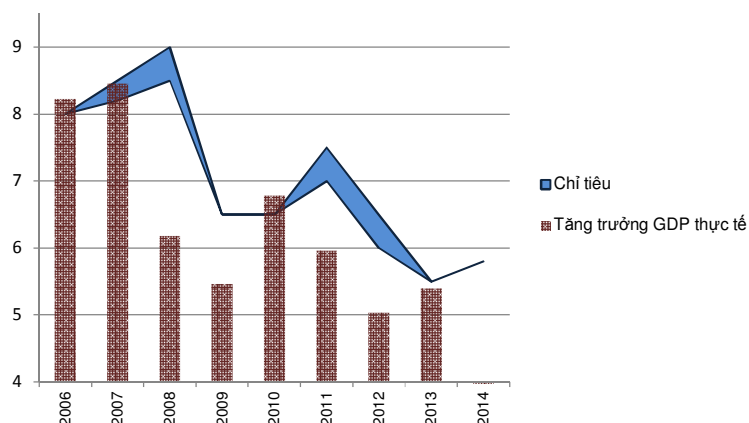
Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Tình trạng lưỡng thể (dualism)

Những vấn đề cải cách thể chế như vậy đòi hỏi phải khả thi về mặt chính trị và dẫn đến một kiểu hình tăng trưởng của Việt Nam mà tôi gọi ở đây là phát triển kép.

Sau Luật Doanh nghiệp, sau hội nhập kinh tế, Việt Nam phải chấp nhận dồn nguồn lực, tiếp tục cho khu vực kinh tế nhà nước. Chúng ta có thể chỉ trích, nhưng chúng tôi nhìn nhận lại là cách duy nhất để có một sự khả thi về mặt chính trị cho một mô hình tăng trưởng của Việt Nam. Mong muốn giải phóng được năng lực kinh doanh cho khu vực tư nhân, hội nhập để thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, dẫn đến giải phóng quyền kinh doanh cho khu vực tư nhân và hiện nay khu vực tư nhân không còn bị cản trở mà nguồn lực của Nhà nước sẽ được dồn cho khu vực doanh nghiệp nhà nước. Với kỳ vọng rằng cả hai khu vực này sẽ cùng phát triển, như vậy tiếng nói phản đối cải cách về mặt chính trị được khắc phục, vì một chiến lược, không nói là thu nhỏ khu vực nhà nước, cũng không nói khu vực này không quan trọng mà thực sự còn dồn thêm nguồn lực vào cho nó, trong khi đó khu vực tư nhân trước đây bị kìm kẹp giờ đây được mở ra, như vậy cải cách thể chế được chấp nhận và thúc đẩy nền kinh tế và nền tảng của chúng ta. Đó là một quyết định mang tính khả thi về mặt chính trị. Khu vực tư nhân trong nước được tự do, sẽ đi lên. Trước đây, chúng ta cản trở, chính sách không thể chế hóa được quyền kinh doanh của khu vực tư nhân, Hiện nay có chính sách, khu vực tư nhân sẽ tự vận động và nguồn lực sẽ dành cho khu vực nhà nước. Tình trạng phát triển gọi là lưỡng thể (dualism), hay là phát triển kép như vậy tạo cho chúng ta sự hồi phục và chỉ mất 3 năm chúng ta tăng trưởng lại. Đầu tư khu vực nhà nước tăng lên, đầu tư của tư nhân tăng lên, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của chúng ta. Sự suy giảm kinh tế lần thứ nhất sâu rộng hơn hiện nay. Vào thời điểm đó, tăng trưởng giảm xuống còn 4,3% (tỷ lệ tăng trưởng hiện nay là trên dưới 5%), nhưng chúng ta chỉ mất 3 năm để tăng trưởng trở lại. Từ đó đến nay, Việt Nam vẫn duy trì mô hình đó.

Hình 2: Mục tiêu tăng trưởng và tăng trưởng thực tế



Nguyên nhân ban đầu được đưa ra là do động cơ tăng trưởng vì chúng ta dồn nguồn lực cho khu vực nhà nước. Tuy khu vực Nhà nước không hiệu quả, lãng phí, dàn trải, nhưng sức mạnh và tính năng động của khu vực tư nhân thể hiện việc năng suất tiếp tục tăng mạnh trong khu vực nông nghiệp và đầu tư trực tiếp nước ngoài đã bù đắp được sự không hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước và nền kinh tế vẫn tăng trưởng trong khoảng 7-8%. Hiện nay, sự không hiệu quả của khu vực nhà nước còn là gánh nặng tiềm ẩn về mặt ngân sách và những đổ vỡ về mặt tài chính, cắt đi khả năng tiếp cận nguồn lực của các khu vực khác, trong đó có hộ gia đình làm nông nghiệp và khu vực tư nhân trong nước.

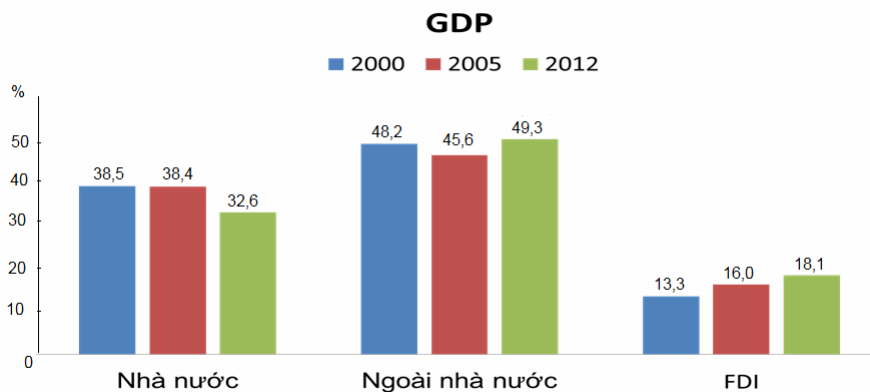
Đặc biệt, đối với khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài, chúng ta thấy có sự phân cực rất lớn giữa thành quả hoạt động của hai khu vực này. Doanh nghiệp FDI khai thác những ưu đãi vốn có của doanh nghiệp Việt Nam và vượt qua được toàn bộ những rào cản thể chế. Đối với rào cản về nguồn lực, rào cản về pháp luật thì các doanh nghiệp FDI có thể đều sử dụng cơ chế khác từ bên ngoài.

Từ năm 2000 đến năm 2008, Việt Nam thực hiện WTO, hội nhập, để phục vụ cho sự phát triển kép này. Việt Nam thay đổi rất nhiều luật lệ để phù hợp với việc gia nhập, nhưng sau khi gia nhập, hệ thống thể chế Việt Nam lại giữ nguyên để phục vụ cho khu vực doanh nghiệp nhà nước.

Tự do hóa tài chính

Tự do hóa tài chính thoát nhìn là một bước tiến rất tích cực để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Trên thực tế, khi tự do hóa lãi suất và mở rộng khu vực ngân hàng, Việt Nam đã đi trước nhiều nước như Trung Quốc trong việc phát triển hệ thống ngân hàng tư nhân để tăng tín dụng cho khu vực tư nhân. Nhưng kèm theo đó, Việt Nam vẫn duy trì hệ thống khu vực tài chính quốc doanh để duy trì tín dụng chỉ định. Tức là một hướng mà Việt Nam đi cả hai. Chúng ta muốn hệ thống ngân hàng tư nhân để thúc đẩy sự phát triển của khu vực tư nhân và vẫn muốn duy trì hệ thống của khu vực nhà nước để duy trì vai trò chủ đạo của Ngân hàng Nhà nước. Hệ thống thể chế đó lại sinh ra một mô hình lai giữa tư nhân và Nhà nước, đó là sở hữu chéo. Tức là không chỉ có Ngân hàng Nhà nước cho vay doanh nghiệp nhà nước, mà còn có doanh nghiệp nhà nước sở hữu các ngân hàng tư nhân để vừa cho vay chỉ định và cũng cho vay theo quan hệ. Nhưng mô hình đó được chấp nhận bởi nó khả thi về mặt chính trị. Mặt tích cực là vừa thúc đẩy phát triển khu vực tư nhân vừa thúc đẩy phát triển các doanh nghiệp nhà nước và được gọi là sự phát triển kép.

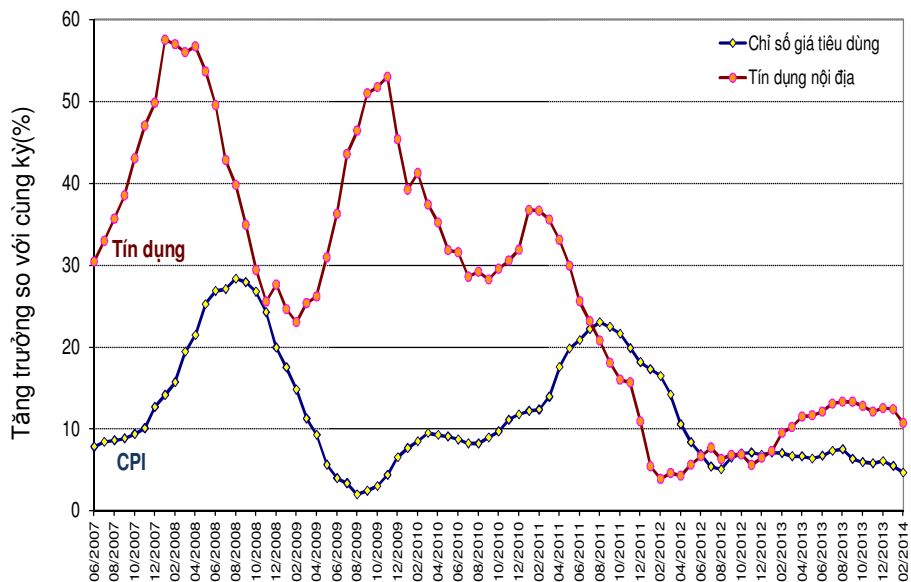
Hình 3: Khu vực DNNN so với tư nhân và FDI



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Luật Doanh nghiệp, hội nhập kinh tế và tự do hóa tài chính trong những năm đầu thế kỷ XXI là những cải cách tạo ra tác động mạnh, thiết lập một mô hình tăng trưởng cho Việt Nam và đạt được một tốc độ tăng trưởng cao. Nhưng hiện nay nó đang gây ra bất ổn vĩ mô, giữa việc cải cách trung và dài hạn. Sự ổn định vĩ mô này trong ngắn hạn có tác động, tạo ra hai hướng đi. Một là không thể cải cách thể chế mạnh để tìm ra những ưu tiên và lại được chấp thuận và khả thi về mặt chính trị nếu như còn nguy cơ bất ổn vĩ mô. Nhưng vẫn còn khả năng bất ổn vĩ mô thì cũng có khả năng quay lại tăng trưởng cũ, bởi vì áp lực không còn nữa. Với tỷ lệ lạm phát thấp hiện nay, sự ổn định tỷ giá trong một thời gian dài, mức dự trữ ngoại tệ tăng lên mạnh mẽ là nền tảng cho sự ổn định vĩ mô. Nhưng vấn đề hiện nay là tăng trưởng vẫn thấp. Nếu như cải cách thể chế một thời gian vẫn dẫn tới tăng trưởng thấp thì về mặt chính trị là không chấp nhận được.

Hình 4: Từ bất ổn sang ổn định: Lạm phát



Nguồn: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đối với tín dụng nội địa và TCTK đối với chỉ số giá tiêu dùng.

Trong động lực ngắn hạn hiện nay, năm 2014 nói rộng lại đầu tư công để kích thích tăng trưởng, hạ lãi suất, cho thêm thời gian để xử lý nợ xấu, với hy vọng rằng đó là động lực thúc đẩy cho tăng trưởng ngắn hạn. Nhưng nếu nhìn vào mô hình tăng trưởng thì liệu đây có phải là nỗ lực để quay lại mô hình tăng trưởng cũ dựa vào hai khu vực bằng cách thúc đẩy đầu tư và thúc đẩy tăng trưởng tín dụng, hay là nỗ lực cải cách thể chế mới. Về mặt quyết định chính sách, chúng ta thấy thời gian gần đây, Việt Nam tập trung mạnh vào khu vực doanh nghiệp nhà nước, cải cách khu vực tài chính và hội nhập kinh tế.

3. Ưu tiên cải cách thể chế và tính khả thi về mặt chính trị?

Lấy cải cách doanh nghiệp nhà nước làm minh họa. Trong thời gian qua nỗ lực chính sách từ phía Chính phủ để thúc đẩy tiến trình cải cách này là động năng, là xung lượng (momentum) lớn nhất hiện nay: tăng tính minh bạch trong các doanh nghiệp nhà nước, đưa ra danh mục các doanh nghiệp phải cổ phần hóa trong năm 2014-2015 và rào cản kỹ thuật ngăn cản việc các doanh nghiệp nhà nước thoái vốn khỏi các doanh nghiệp đầu tư ngoài ngành đã, đang và sẽ được tháo bỏ. Những điều đó, hiện nay, về mặt chính trị là khả thi nhất. Không ai phản đối chuyện tăng tính minh bạch cho doanh nghiệp nhà nước, cũng không ai có thể phản đối tiến trình phải đẩy nhanh cổ phần hóa và danh mục cụ thể, quy trách nhiệm từ cấp chủ quản cho đến cấp điều hành doanh nghiệp vi mô để thực hiện tiến trình cổ phần hóa. Nhưng điều đó chỉ khả thi được đến đây. Nếu mạnh hơn là thay đổi bộ máy bên trong, mô hình quản trị doanh nghiệp nhà nước, quan hệ giữa 3 trong 1 - vai trò chủ sở hữu, vai trò chủ sở quản và vai trò kinh doanh - thì chưa cải cách được. Thực chất Nhà nước Việt Nam ở các cấp, các bộ máy vẫn phải dựa vào doanh nghiệp nhà nước để có hậu thuẫn chính trị và tài chính. Nếu đi mạnh hơn là tách bạch độc lập giữa vai trò chủ sở hữu, sở quản và điều hành kinh doanh thì sẽ làm đánh mất hậu thuẫn chính trị. Song hành với đó là Nhà nước Việt Nam vẫn phải sử dụng doanh nghiệp nhà nước làm công cụ chính sách. Về kỹ thuật, chúng ta có thể thay đổi nó một cách rất dễ dàng, nhưng về mặt chính trị là khó khăn. Việt Nam vẫn phải sử dụng các doanh nghiệp nhà

nước, đặc biệt là các doanh nghiệp kinh tế để thực hiện các công cụ chính sách trong việc đầu tư cơ sở hạ tầng, trong việc xây dựng các dự án phục vụ công nghiệp hóa ở cấp độ địa phương. Như vậy, cũng giống với lần cải cách trước, cải cách thể chế của doanh nghiệp nhà nước cụ thể dừng ở cấp độ minh bạch và cổ phần hóa, còn việc tách bạch sở hữu, chủ quản và điều hành kinh doanh đang bị vướng sức cản về mặt chính trị. Cú huých từ cải cách thể chế sẽ đến từ hai khía cạnh, đó là phân bổ nguồn lực và hội nhập kinh tế. Điều đó có sự ủng hộ mạnh nhất về mặt chính trị cũng như các tầng lớp xã hội.

Cải cách trong phân bổ nguồn lực

Trong hệ thống tài chính Việt Nam hiện nay, bài học nguồn lực sử dụng cho mô hình tăng trưởng cũ là đi theo hướng tăng trưởng kép chứ không phải là bao trùm hay là dung hòa. Hệ thống thể chế của khu vực tài chính vẫn giữ nguyên hệ thống tín dụng chỉ định, tín dụng của khu vực nhà nước để tập trung vừa thúc đẩy đầu tư công và thúc đẩy đầu tư thực chất không phải đầu tư công mà đầu tư do doanh nghiệp nhà nước thực hiện. Như vậy, đẩy mạnh cải cách thể chế trong phân bổ các nguồn lực là một ưu tiên. Khảo sát tất cả các đầu tư công ở TP. Hồ Chí Minh trong 2 năm 2012-2013 cho thấy, hầu hết các dự án đều hoàn thành trước tiến độ và không vượt dự toán so với các dự án ở giai đoạn trước đây. Một lý do đơn giản: đó là cái vòi cung cấp tiền và tín dụng đã được khóa lại. Tức là thể chế, chính sách vẫn như vậy, chỉ cần tiền khan hiếm hơn là đã cải thiện được hiệu quả. Như vậy cú huých thể chế ở đây phải đến từ xây dựng lại hệ thống phân bổ nguồn lực. Để đạt được sự khả thi về mặt chính trị, thứ nhất, trong bối cảnh hệ thống ngân hàng hiện nay, Việt Nam đã dần dần đi vào luật hóa các quy định về việc cấp tín dụng nhà nước cho các doanh nghiệp cũng như việc ngân hàng được đầu tư và được cho vay. Như vậy doanh nghiệp nhà nước đang làm thay khu vực tư nhân. Một dấu hỏi đặt ra đến tác động ngày càng tích cực và tiêu cực của nền kinh tế toàn cầu thì Việt Nam là một nước có thể nói là gần như duy nhất là mạnh mẽ nhất trong việc đàm phán thương mại tự do. Hiện nay Việt Nam tham gia 6 FTA. Không một nước nào tham gia nhiều như vậy.

Những diễn đàn lớn, những đàm phán lớn đều có sự có mặt của Việt Nam. Khi gia nhập ASEAN, AFTA, BTA, WTO, Việt Nam có rất nhiều ý kiến tranh cãi, nhưng lần này là sự đồng thuận rất lớn từ trong nước. Cũng có ý kiến cho rằng là điều đó đã thúc đẩy cải cách thể chế. Những cải cách của doanh nghiệp nhà nước, cải cách của khu vực tài chính không khả thi về mặt chính trị.

Vì vậy, trong thời gian tới, Việt Nam cần tập trung vào một số cú huých về mặt vĩ mô, chính sách tài khóa và tiền tệ để có một tăng trưởng ở mức thấp chấp nhận được, để đàm phán thương mại. Các đàm phán thương mại ấy sẽ lồng ghép các cải cách thể chế và chúng ta sẽ tiến hành các cải cách thể chế ấy trong một chu kỳ, nhiệm kỳ mới của Nhà nước. Những người có quan điểm này rất ủng hộ cho hội nhập sâu rộng hơn. Quan điểm không muốn cải cách thể chế và vẫn giữ cuộc chơi hiện nay cũng hy vọng rằng với hội nhập kinh tế sâu rộng giống như WTO, sẽ có một cú huých thêm là đầu tư nước ngoài, mở rộng thị trường. Có tăng trưởng, giữ nguyên cuộc chơi. Vấn đề ở đây là chúng ta có thể dùng hội nhập kinh tế để thúc đẩy những cải cách mà hiện nay chưa khả thi về mặt chính trị, nhưng là thực tế bởi vì chúng ta muốn dùng nó. Nếu không muốn dùng nó thì không có một cam kết, ràng buộc nào cấp quốc tế có thể buộc chúng ta phải cải cách. Sau cùng, tôi muốn kết thúc bằng khuôn khổ phân tích từ một cuốn sách mới được xuất bản gần đây của Acemoglu và Robinson có tựa đề *Tại sao các quốc gia thất bại?*. Trong đó, họ tập trung đề cập vai trò của thể chế và nói rằng phải cải cách thể chế, nhưng với một danh mục rất lớn các vấn đề. Trong bối cảnh Việt Nam cũng như rất nhiều các quốc gia mới nổi khác, việc này sẽ không khả thi về mặt chính trị. Bước đi cải cách thể chế mang tính chiến lược là tập trung vào cải cách bộ máy thể chế phân bổ nguồn lực tài chính trong nền kinh tế để thúc đẩy các cải cách khác và dùng cải cách, cam kết hội nhập kinh tế quốc tế để có được chính danh trong việc điều hành cải cách và sau đó đến những vấn đề to tát hơn hoặc là một loạt vấn đề khác liên quan đến quyền sở hữu, đến luật phá sản, các thể chế hỗ trợ thị trường. Theo tôi, sự ưu tiên và sự khả thi chính trị buộc chúng ta phải tập trung vào mặt thể chế. Nếu như chỉ tập trung trong lĩnh vực cải cách kinh tế, thì ưu tiên là phân bổ nguồn lực.

PHIÊN THỨ HAI

**CẢI CÁCH KINH TẾ VÌ TĂNG TRƯỞNG
BAO TRÙM VÀ BỀN VỮNG**

I. PHẦN THẢO LUẬN VỀ PHÁT TRIỂN LĨNH VỰC TÀI CHÍNH HƯỚNG TỚI TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM VÀ BỀN VỮNG: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ TÁC ĐỘNG ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Tiểu sử tóm tắt của ông Phạm Xuân Hòa, Phó Vụ trưởng Vụ Chính sách tiền tệ, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam



Trình độ học vấn: Thạc sĩ kinh tế, chuyên ngành tài chính ngân hàng

Chức vụ cơ quan công tác hiện tại: Phó vụ trưởng Vụ Chính sách tiền tệ, Ngân hàng Nhà nước.

Quá trình công tác: Gần 30 năm công tác trong ngành ngân hàng, trong đó: 14 năm công tác tại Ngân hàng Thương mại thì có 11 năm 3 tháng đảm nhiệm chức vụ Giám đốc ở 2 chi nhánh của Vietinbank, 2 năm là Trưởng phòng Xử lý nợ và Trưởng phòng Quản lý rủi ro thị trường và Tác nghiệp của Trụ sở chính, có nhiều năm kinh nghiệm về xử lý nợ xấu, Luận văn thạc sĩ viết về quản trị rủi ro tín dụng; 15 năm công tác tại Ngân hàng Nhà nước thì có 8 năm làm ở vị trí cán bộ tín dụng chi nhánh ngân hàng huyện và tỉnh, Phó Trưởng phòng Tổng hợp chi nhánh Ngân hàng Nhà nước tỉnh Thái Bình, Trưởng phòng Nghiên cứu kinh tế, Vụ Nghiên cứu kinh tế Ngân hàng Nhà nước, từ ngày 1/3/2012 giữ chức vụ Phó vụ trưởng Vụ Chính sách tiền tệ, Ngân hàng Nhà nước.

CẢI CÁCH KHU VỰC NGÂN HÀNG Ở VIỆT NAM: NHỮNG THÀNH QUẢ BƯỚC ĐẦU VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA

ThS. Phạm Xuân Hòa

Phó Vụ trưởng Vụ Chính sách tiền tệ

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

1. Thành quả đạt được trong lĩnh vực ngân hàng

Có thể nhận thấy những thành quả rõ ràng trong đổi mới hệ thống ngành ngân hàng ở Việt Nam gần 25 năm vừa qua. *Thành công được ghi nhận đầu tiên* chính là khuôn khổ tiền tệ cho hoạt động của ngành ngân hàng Việt Nam đã được hoàn thiện và cập nhật dần theo thông lệ quốc tế. Điều đó được thể hiện rất rõ ngay từ năm 1990, Pháp lệnh về Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã phân tách vai trò quản lý nhà nước đối với Ngân hàng Nhà nước và vai trò kinh doanh của các ngân hàng thương mại. 10 năm sau, hai pháp lệnh được xây dựng thành *Luật Ngân hàng Nhà nước* và *Luật Các tổ chức tín dụng*. Đây chính là hai khung pháp lý quan trọng nhất cho điều hành chính sách tiền tệ, tạo ra khuôn khổ pháp lý cho hoạt động và quản trị rủi ro của hệ thống các tổ chức tín dụng. Điều này cũng thể hiện đổi mới về mặt tư duy trong hoạt động của khu vực ngân hàng.

Thành công thứ hai là khuôn khổ pháp lý khẳng định vai trò, vị thế của Ngân hàng Nhà nước là Ngân hàng Trung ương trên lãnh thổ Việt Nam. Điểm này cần được nhấn mạnh riêng, bởi lẽ, khi Luật Ngân hàng Nhà nước đã chính thức được ban hành và khẳng định rõ vị thế của Ngân hàng Nhà nước với sứ mạng là ổn định giá

trị đồng tiền, ổn định tài chính và phát triển hệ thống hạch toán. Ba sứ mạng đó được khẳng định trong 4 điều luật của Ngân hàng Nhà nước đã làm cho vai trò của Ngân hàng Nhà nước thể hiện rõ ràng hơn. Có thể kể đến là sự thành công của Ngân hàng Nhà nước trong kiểm soát lạm phát trong giai đoạn vừa qua. Trong giai đoạn pháp lệnh ra đời (1986-1990), lạm phát đã được kiềm chế thành công; tuy trong năm 2008-2009, lạm phát cao trở lại do những biến động trên thế giới nhưng Ngân hàng Nhà nước cũng đã liên tục kiểm soát được lạm phát.

Thành công thứ ba là khu vực ngân hàng đã bước đầu tách bạch được chức năng quản lý nhà nước và chức năng kinh doanh. Ngân hàng Nhà nước chỉ chuyên về vấn đề tạo các hành lang, cơ chế để thị trường phát triển, còn các ngân hàng thương mại phát triển và kinh doanh trên lĩnh vực tiền tệ. Đặc biệt, chúng ta đã tách bạch chức năng giữa tín dụng chính sách và tín dụng thương mại. Điều này chính là một trong những điểm nút - mà khi hoàn thiện sẽ là một bài học rất tốt cho việc sử dụng các công cụ để phân bổ lại nguồn lực một cách hiệu quả hơn trong nền kinh tế thông qua hệ thống tài chính.

Thành công thứ tư là sự tạo lập, đưa thị trường tiền tệ ngày càng phát triển, góp phần tạo lập thị trường vốn ở Việt Nam. Đặc biệt, trong những năm thị trường chứng khoán chưa được thành lập thì Ngân hàng Nhà nước là một trong những đơn vị nòng cốt tạo ra khung pháp lý cũng như các bước đi ban đầu của thị trường chứng khoán. (Khi thị trường chứng khoán được tách ra thì Ủy ban Chứng khoán trực thuộc Bộ Tài chính nhưng vẫn có sự thúc đẩy rất mạnh mẽ về cổ phần hóa các định chế tài chính của Nhà nước, tức là các ngân hàng thương mại của Nhà nước). Hiện nay có rất nhiều các đối tác chiến lược đã nắm giữ 20% vốn của các ngân hàng thương mại nhà nước như là Vietinbank, Vietcombank đều đã cổ phần hóa. Đặc biệt, chúng ta đã thúc đẩy quá trình cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước, tạo ra nhiều doanh nghiệp có các sản phẩm cho thị trường vốn phát triển.

Thành công đáng ghi nhận thứ năm là hệ thống tổ chức tín dụng của Việt Nam đã phát triển rất đa dạng về mặt sở hữu và mô

hình quản trị. Đổi mới trong tư duy quyết định việc có một hệ thống ngân hàng cổ phần, tức là ngân hàng tư nhân, phát triển rất mạnh mẽ và cung cấp nguồn lực cho khối doanh nghiệp tư nhân và khu vực tư nhân phát triển, giúp Việt Nam tăng trưởng trong thời gian qua.

Về mô hình quản trị trong tổ chức tín dụng, các tổ chức tín dụng đã khẳng định rất rõ ngân hàng đã áp dụng mô hình như công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn, mô hình hợp tác xã, v.v... Đến nay chúng ta có 5 ngân hàng chính sách, 54 ngân hàng nhà nước, 34 ngân hàng thương mại cổ phần, 53 chi nhánh ngân hàng nước ngoài, 5 ngân hàng 100% vốn nước ngoài, 4 ngân hàng liên doanh, 4 công ty tài chính, 1 ngân hàng hợp tác xã cũng như 1.132 quỹ tín dụng nhân dân cơ sở. Rõ ràng sự phân tầng của hệ thống tài chính, trong đó có hệ thống ngân hàng như vậy, đặc biệt giữ vai trò rất quan trọng, chiếm tới trên 90% khu vực tài sản tài chính. Sự phân tầng này đáp ứng rất tốt cho việc phân bổ nguồn lực. Trong đó, đặc biệt về tài chính vi mô thì ngân hàng chính sách xã hội đảm nhận rất tốt vai trò này, góp phần khá lớn cho công cuộc xóa đói giảm nghèo thành công của Việt Nam.

Thành công thứ sáu là tài sản khu vực ngân hàng và độ sâu tài chính cũng được tăng cường hơn. Điều này thể hiện ở tài sản của khu vực ngân hàng chiếm chủ yếu tài sản của nền kinh tế (hiện nay là hơn 5 triệu tỷ đồng), hệ thống ngân hàng giữ vai trò then chốt trong việc cung cấp vốn cho nền kinh tế: dư nợ tín dụng đã có thời điểm tăng rất cao, lên đến trên 106% GDP (đã được điều chỉnh thời gian qua) và cuối năm 2013 giảm còn 56% GDP. Nguồn vốn rất lớn của nền kinh tế (lên tới 105% so với GDP) đã được huy động qua hệ thống ngân hàng. Dự trữ ngoại hối của Ngân hàng Nhà nước được tăng cường qua hoạt động kiểm soát ngoại hối, điều hành tỷ giá cũng như các thanh toán của Ngân hàng Nhà nước (tương đương khoảng 12 tuần nhập khẩu).

Thành công thứ bảy là khuôn khổ giám sát và bộ máy của cơ quan giám sát (thanh tra Ngân hàng Nhà nước) đã có bước tiến đáng kể trong việc giám sát an toàn đối với từng khu vực ngân

hàng, đặc biệt là chuyển từ việc giám sát thanh tra tại chỗ sang giám sát rủi ro. Hiện Ngân hàng Nhà nước đang hình thành khuôn khổ pháp lý và một vụ chức năng theo dõi, đánh giá và giám sát an toàn tài chính theo khuôn khổ FSAP.

Thành công thứ tám là hệ thống thanh toán của nền kinh tế Việt Nam ngày càng phát triển và hiện đại. Điều này thể hiện ở tỷ lệ thanh toán bằng tiền mặt hiện nay đã giảm mạnh, chỉ còn trên dưới 10% so với tổng phương tiện thanh toán; giảm mạnh tình trạng đôla hóa (tiền gửi USD còn trên 10%); công nghệ thanh toán của hệ thống ngân hàng được cập nhật theo trình độ tiên tiến trên thế giới. Trong thanh toán quốc tế, tức là thanh toán các thư tín dụng đối với hệ thống ngân hàng nước ngoài, hệ thống ngân hàng Việt Nam cũng triển khai rất tốt và đảm bảo uy tín. Rất nhiều ngân hàng được các giải thưởng về uy tín trong các thanh toán quốc tế, như các ngân hàng lớn như Vietcombank, Vietinbank, hoặc Techcombank trong khối ngân hàng cổ phần, hay ACB, v.v...

Thành công thứ chín đáng ghi nhận là hệ thống công nghệ thông tin đã phát triển mạnh mẽ cả về phần cứng cũng như phần mềm, nâng cao khả năng quản trị tập trung của hệ thống ngân hàng, làm nền tảng phát triển sản phẩm dịch vụ và tiện ích ngân hàng ngày càng hiện đại, đa dạng phong phú, cung ứng nhiều tiện ích cho khách hàng. Hiện nay, 100% ngân hàng thương mại đã quản lý dữ liệu tập trung qua hệ thống (COREbanking); phát triển các loại hình thanh toán điện tử khác như Internetbanking, homebanking; duy trì hoạt động hệ thống 15.000 máy ATM, thanh toán POS; phát triển hệ thống thông tin quản lý hiện đại với khoảng 65 triệu thẻ. Thẻ tín dụng của các hãng lớn trên thế giới cũng đều có mặt ở Việt Nam như Visa, Visa Master, hoặc JP (Nhật Bản), v.v... 46 triệu tài khoản cá nhân tại Việt Nam hiện nay cũng cho thấy khả năng tiếp cận dịch vụ, tiện ích ngân hàng của dân cư. Tại nhiều vùng như Đồng bằng sông Cửu Long, người nông dân đã tiếp cận và sử dụng các loại thẻ của ngân hàng rất hiệu quả.

Thành công thứ mười là sự phát triển cả về chiều rộng và chiều sâu trong quan hệ đối ngoại, hợp tác quốc tế đã nâng cao vị thế của hệ thống ngân hàng Việt Nam. Hệ thống ngân hàng Việt Nam đã

nhận được sự hỗ trợ lớn về tài chính, kỹ thuật để tăng cường năng lực qua nhiều tổ chức quốc tế như WB, ADB, IMF, JICA, SECO, ...

10 thành công nêu trên đã cho thấy nhiều bài học kinh nghiệm, đặc biệt là khuôn khổ thể chế và đổi mới tư duy đã giúp ngân hàng khu vực tư nhân được phát triển và được coi trọng để tăng nguồn lực cho nền kinh tế.

2. Sự dồn tích những yếu kém của quá trình phát triển

Bên cạnh những thành công như đã trình bày ở trên, có thể thẳng thắn nhìn nhận rằng, trong chặng đường phát triển của hệ thống ngân hàng, không thể không tránh khỏi những hạn chế, yếu kém và những thách thức phải đương đầu. Có thể kể ra những yếu kém và thách thức chủ yếu như sau:

Thứ nhất, trong quá trình theo đuổi mục tiêu ổn định đồng tiền hay kiểm soát lạm phát của Ngân hàng Nhà nước, vị thế của Ngân hàng Nhà nước đã được khẳng định trong luật. Tuy nhiên, những tác động bên ngoài vào khả năng kiểm soát lạm phát của Ngân hàng Nhà nước vẫn còn khá mạnh, ví dụ như hệ thống điều chỉnh giá một số mặt hàng do Nhà nước quản lý giá như xăng dầu, các dịch vụ về y tế, hoặc dịch vụ về đào tạo, v.v... Các lĩnh vực này Nhà nước vẫn nắm quyền kiểm soát và đang trong quá trình tự do hóa dần, vì vậy, tác động của nó lên khả năng kiểm soát của Ngân hàng Nhà nước là một thách thức.

Thách thức thứ hai là từ các chính sách khác trong quá trình phối hợp, như chính sách đầu tư, chính sách đầu tư công, hoặc quản lý về khu vực doanh nghiệp nhà nước nếu không hiệu quả thì lập tức những đồng vốn đó được thả ra và không có một lượng hàng hóa tương đương thì lạm phát tăng cao cũng là một thách thức.

Thách thức thứ ba đến từ bên ngoài. Đó là những cú sốc về giá dầu thế giới, về bất ổn của khu vực tài chính bên ngoài. Cùng với quá trình hội nhập sâu thì có thể thấy rất rõ thách thức này ở:

(1) Quá trình tăng cường khả năng kiểm soát, ổn định lượng tiền và kiểm soát của Ngân hàng Nhà nước.

(2) Cấu trúc thị trường tài chính của Việt Nam phát triển lệch. Về thuật ngữ, hệ thống ngân hàng được giao một trọng trách quá lớn là lo vốn cho nền kinh tế. Đây chính là thách thức về mặt tư duy. Đang tồn tại quan điểm cho rằng nghĩ đến vốn là phải nghĩ đến khu vực ngân hàng, bỏ qua thị trường vốn, trong khi thị trường vốn là kênh huy động tốt cho không chỉ đối với các phương án tốt, các dự án tốt mà còn cả đối với ý tưởng tốt. Đây cũng là một trong những tồn tại và cũng là thách thức rất lớn đối với hệ thống ngân hàng.

(3) Nợ xấu và sở hữu chéo (quá mức) làm suy giảm chất lượng tài sản của hệ thống ngân hàng đang thách thức sự phát triển hệ thống tài chính và nền kinh tế. Sau một thời gian tăng trưởng nóng thì nợ xấu đang là một thách thức và cần phải có một lộ trình, một chiến lược để xử lý vấn đề này. Sở hữu chéo cũng là một vấn đề cần được đặt ra cho dù, theo quan điểm cá nhân tôi, sở hữu chéo không phải là xấu vì chính nó sẽ tăng cường được khả năng công nghệ và khả năng quản trị nếu như có những đối tác tốt, chuyển giao được vốn và liên kết lại tạo ra sức mạnh của thị trường. Tuy nhiên, nếu như vượt quá và bị chi phối bởi một lợi ích nào đó thì sẽ gây phương hại cho khu vực tài chính, đặc biệt là khu vực ngân hàng.

Thách thức thứ tư cũng là một yếu kém chính là năng lực tài chính, năng lực quản trị điều hành, khuôn khổ về quản lý chính sách rủi ro của hệ thống ngân hàng chưa cập nhật thông lệ tốt nhất. Quá trình cập nhật đang ở mức chậm, về cơ bản là chưa đạt được yêu cầu theo lộ trình, tiến trình đổi mới khi mà nước ta đã hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới.

Yếu kém thứ năm là khuôn khổ chính sách giám sát và sự phối kết hợp của các kênh giám sát hệ thống tài chính nói chung và hệ thống ngân hàng nói riêng còn nhiều khuyết thiếu, không đồng bộ, chưa theo kịp sự phát triển của thị trường dẫn đến một số vụ việc rủi ro lớn. Vấn đề ở sự giám sát hợp nhất giữa các khu vực, các cơ quan giám sát như: Thanh tra Ngân hàng Nhà nước, Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước và các tổ chức kiểm toán độc lập. Sự phối hợp này chưa tạo ra sức mạnh tổng hợp để đánh giá lại khu vực tài chính và khu vực ngân hàng. Vấn đề nữa đặt ra là vậy thì

giám sát hợp nhất ở một cơ quan của Chính phủ là sự tổng hợp lại hay là giám sát chuyên ngành? Đây cũng là một thách thức mà theo quan điểm của chúng tôi trước mắt vẫn là giám sát chuyên ngành, sau đó phải có một cơ quan điều phối tổng hợp chung để đánh giá lại toàn bộ khu vực tài chính, khu vực ngân hàng, đưa ra định hướng về chính sách cũng như khả năng kiểm soát và bảo đảm giảm thiểu rủi ro. Việc không theo kịp của hệ thống giám sát đã dẫn đến một số sự việc rủi ro lớn trong nền kinh tế và khu vực ngân hàng, tác động chung đến hình ảnh, uy tín của khu vực này.

3. Gợi ý một số nhóm giải pháp

Từ những thách thức và yếu kém như trên, chúng tôi đề xuất 9 nhóm giải pháp như sau:

Nhóm giải pháp thứ nhất, phải tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ thể chế, đặc biệt là khuôn khổ pháp lý cho việc điều hành quản lý chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa của Ngân hàng Nhà nước, tăng cường hơn nữa tính độc lập trong ra quyết định của Ngân hàng Nhà nước. Vì Ngân hàng Nhà nước Việt Nam là cơ quan trực thuộc Chính phủ nên chúng tôi chỉ đề cập ở góc độ là tăng cường hơn nữa khuôn khổ pháp lý cho tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước. Đây mới là vấn đề quan trọng nhất. Tiếp đến phải hoàn thiện cả khuôn khổ điều hành của chính sách tài khóa, đặc biệt là sự phối hợp của hai chính sách này cũng như sự phối hợp trong quá trình lập trình tài chính quốc gia của bốn tài khoản quốc gia quan trọng để định hướng điều hành chính sách và có tác động đến các khu vực.

Nhóm giải pháp thứ hai là phải phát triển đồng bộ các thị trường vốn trong nước: thị trường chứng khoán, thị trường trái phiếu, thị trường liên ngân hàng, thị trường mua bán nợ. Như trên đã đề cập, để khắc phục sự phát triển lệch của thị trường, tức là hệ thống ngân hàng cung ứng quá nhiều vốn, phải có được những giải pháp tốt nhất để phát triển thị trường chứng khoán, thị trường trái phiếu, thị trường liên ngân hàng và sau cùng là thị trường mua bán nợ. Đây cũng là một trong những đề xuất và hy vọng là thị trường mua bán nợ sẽ có một khuôn khổ pháp lý và đẩy nhanh hơn tốc độ xử lý nợ xấu của hệ thống ngân hàng.

Nhóm giải pháp thứ ba là hoàn thiện khuôn khổ chính sách và hệ thống giám sát đối với hoạt động của hệ thống ngân hàng trong cơ cấu tổng thể về giám sát hệ thống tài chính và người tiêu dùng trong hệ thống này (mô hình giám sát hỗn hợp, hợp nhất hoặc chuyên ngành), phối hợp xử lý khủng hoảng, đổ vỡ tài chính và trong định chế tài chính, giám sát, bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng.

Nhóm giải pháp thứ tư là tập trung nguồn lực và có lộ trình khoảng từ 5 - 7 năm xử lý dứt điểm tình trạng nợ xấu và tình trạng sở hữu chéo quá mức hiện nay. Đây là một trong những vấn đề cốt lõi thành công của hệ thống ngân hàng theo Đề án 254 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Nhóm giải pháp thứ năm là tăng cường năng lực của các định chế trong hệ thống ngân hàng. Đó là 4 trụ cột, bao gồm vốn, khung quản trị doanh nghiệp để quản trị tốt chất lượng tài sản, khung quản trị rủi ro và khung năng lực cán bộ, đặc biệt là chứng chỉ hành nghề trong khu vực này đều phải theo các thông lệ và chuẩn mực quốc tế, dần dần kiểm soát tốt sự phát triển của thị trường.

Nhóm giải pháp thứ sáu là cần phải hoàn thiện quy định về chuẩn mực kế toán, kiểm toán, phân loại nợ và trích lập dự phòng, hệ thống các định chế chấm điểm xếp hạng tín dụng và minh bạch hóa về mặt thông tin. Đây là một trong những nhóm giải pháp rất quan trọng để thúc đẩy sự phát triển của thị trường và tăng tính minh bạch làm cho sự phân bổ nguồn lực của thị trường chắc chắn chảy vào các khu vực có hiệu quả.

Nhóm giải pháp thứ bảy là xác định đúng vai trò của công nghệ thông tin, có chiến lược, chính sách quản lý thống nhất về ứng dụng công nghệ thông tin trong hệ thống tài chính. Khắc phục sự thiếu nhất quán trong phát triển công nghệ thông tin trong hệ thống các ngân hàng thương mại thời gian qua như: sử dụng phần mềm khác nhau hay không có một chiến lược chung thống nhất về công nghệ thông tin. Điều này làm cho công tác quản lý gặp khó khăn và phải tốn rất nhiều chi phí để hợp nhất các công nghệ xuất xứ khác nhau đó lại để có một cơ sở dữ liệu tốt hơn. Do vậy, chúng tôi đề xuất xếp rủi ro về công nghệ thông tin thành rủi ro riêng, không nằm

trong rủi ro về vận hành nói chung của ngân hàng, bởi ngày nay rủi ro về công nghệ rất là đa dạng và rất nguy hiểm đối với hệ thống ngân hàng. Có thể kể đến nhiều hoạt động đang gia tăng mạnh như tấn công hệ thống từ bên ngoài (hack), làm giả thẻ hoặc các máy POS để mở các tài khoản để rút tiền từ hệ thống ngân hàng... Vì vậy, chúng tôi đề xuất tách riêng ra để đầu tư hơn và tập trung hơn cho điều hành quản lý rủi ro công nghệ thông tin.

Giải pháp thứ tám là tăng cường khả năng nghiên cứu, phân tích dự báo của Ngân hàng Nhà nước cũng như chia sẻ, phối hợp thông tin này với các cơ quan giám sát toàn bộ khu vực tài chính (như Bộ Tài chính, Ủy ban Chứng khoán, Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước) hay với các cơ quan hoạch định chính sách như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương (CIEM), v.v... Việc chia sẻ thông tin để tăng cường khả năng phân tích, nghiên cứu dự báo để đưa ra các chính sách ứng phó kịp thời là rất quan trọng.

Nhóm giải pháp cuối cùng là cần có sự chủ động và tăng cường hơn nữa phối kết hợp, tranh thủ sự hỗ trợ về tài chính, kỹ thuật của các định chế tài chính quốc tế để hoàn thiện thể chế tiền tệ và phát triển lành mạnh hệ thống ngân hàng cũng như hệ thống tài chính Việt Nam.

Tiểu sử tóm tắt Bhanupong Nidhiprabha, Đại học Thammasat



Bhanupong Nidhiprabha là Phó Giáo sư về kinh tế tại Đại học Thammasat. Ông nhận bằng Đại học chuyên ngành Kinh tế tại Đại học Thammasat từ năm 1975. Sau khi nhận bằng Thạc sĩ khoa học tại Trường Kinh tế London (LSE), ông bắt đầu giảng dạy ở Trường Thammasat từ năm 1977.

Ông có bằng Tiến sĩ Kinh tế của Trường Đại học Johns Hopkins. Lĩnh vực nghiên cứu chính của ông là thương mại quốc tế và kinh tế vĩ mô.

NHỮNG BÀI HỌC TỪ CẢI CÁCH TÀI CHÍNH

PGS.TS. Bhanupong Nidhiprabha

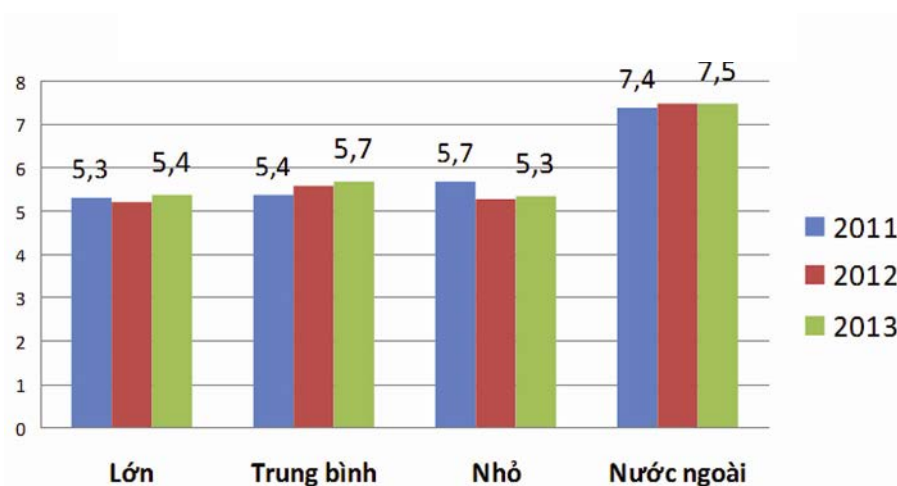
Đại học Thammasat, Thái Lan

1. Tác động của cải cách tài chính: lợi nhuận, hiệu quả và khả năng thanh toán

Vận hành lành mạnh, khả năng chống chịu và phục hồi nhanh chóng của các tổ chức tài chính châu Á có thể là do những cải cách tài chính được thực hiện kể từ sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á và môi trường kinh tế vĩ mô thuận lợi.

Khu vực tài chính châu Á đã dễ bị tổn thương trong giai đoạn cuối những năm 90 của thế kỷ XX. Tình trạng phổ biến về thiếu các quy định bảo đảm an toàn và các quy định đầy đủ về rủi ro tín dụng trước khi tự do hóa các tài khoản vốn đã dẫn tới những dòng vốn chảy vào lớn và hậu quả là bất ổn tài chính.

Hình 1: Chênh lệch lãi suất ở các ngân hàng Thái Lan



Chúng ta cần phân biệt giữa tự do hóa nội khối và ngoại khối, và chúng ta cũng biết rằng thứ tự thực hiện là rất quan trọng để có thể đảm bảo sự thành công của quá trình tự do hóa. Chúng ta cũng cần nhìn vào vai trò của các ngân hàng nước ngoài trong việc thúc đẩy cạnh tranh. Chúng ta biết rằng quản lý hay nói lỏng dòng vốn có thể khuyến khích nguồn vốn đầu tư, nhưng đôi khi các nguồn vốn này có thể quá lớn và đổ vào trong thời gian quá ngắn khiến các thể chế không đủ khả năng ứng phó, và cũng vì như vậy, trước cuộc khủng hoảng tài chính châu Á, chúng tôi đã không có đủ các quy trình giám sát cần thiết để có thể phòng ngừa các hệ quả từ nguồn vốn đầu tư quá mạnh mẽ này. Dĩ nhiên, điều này cần được kết hợp với một chính sách tỷ giá hối đoái phù hợp vì có thể khuyến khích vay nước ngoài, đặc biệt là trao đổi thương mại hàng hóa với nước ngoài, và điều này đã tạo nên nguồn gốc của rất nhiều vấn đề khi tỷ giá hối đoái tăng cao. Biên độ lớn giữa lãi suất cho vay và lãi suất huy động là tín hiệu tốt cho lợi nhuận độc quyền của các ngân hàng thương mại.

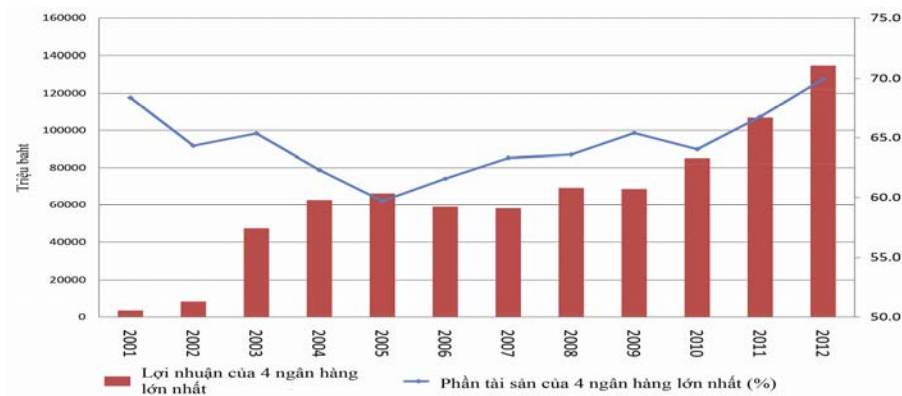
Chúng ta biết rằng các ngân hàng nhà nước có quyền thực hiện cho vay chính sách trong lĩnh vực nông nghiệp, công nghiệp, xuất nhập khẩu, tuy nhiên họ lại thuộc sở hữu chung của các ngân hàng tư nhân và nước ngoài để đảm bảo tính minh bạch và công khai thông tin. Vậy thì điều gì xảy ra với lãi suất thực tế? Tôi được biết rằng Ngân hàng Nhà nước Việt Nam vừa mới cắt giảm 1% lãi suất xuống còn 11% đối với lãi suất ngắn hạn, và điều này cần xem lại xem có thuộc phạm vi chính sách hay không khi mà vấn đề liên quan đến lãi suất thực tế; vì nó còn liên quan đến tỷ lệ lạm phát. Chúng ta thấy lãi suất tiền gửi tăng, và điều này cũng có thể liên quan đến tỷ lệ lạm phát. Điều này cho chúng ta thấy ổn định kinh tế vĩ mô là rất quan trọng; kiểm soát được lạm phát, mới có thể giảm được lãi suất huy động. Lãi suất huy động trong khu vực, đặc biệt là Indonesia, Singapore, vì tỷ lệ lạm phát được kiểm soát tốt nên

các nước này mới có thể giảm được lãi suất cho vay và lãi suất huy động. So sánh giữa các nước trong khu vực châu Á trong hoàn cảnh này, chúng ta cần nhìn nhận thông tin thời sự về sự cắt giảm 1% lãi suất ngắn hạn này có liên quan đến mục tiêu tăng trưởng toàn diện, tuy rằng chúng ta cũng cần theo dõi xem chính sách tiếp theo sẽ là thắt chặt hay nới lỏng. Có thể là một điều tốt khi chúng ta muốn hồi phục nền kinh tế, tuy nhiên cuối cùng, chúng ta phải nhìn nhận rằng yếu tố môi trường kinh tế vĩ mô là vô cùng quan trọng. Ngay cả khi có sự bùng nổ về cho vay, nhưng nếu nền kinh tế đang phát triển với rất nhiều vấn đề tồn đọng thì các vấn đề này sẽ góp phần làm suy giảm nền kinh tế. Nhìn vào các khoản nợ xấu, lãi suất biên và một lần nữa, chúng ta thấy Việt Nam có lãi suất biên rất lớn so với các nước trong khu vực. Tại sao lại như vậy? Do độc quyền của các Ngân hàng Nhà nước? Do thiếu sự cạnh tranh? Nhìn vào lãi suất biên giai đoạn 2000-2011, trung bình, Việt Nam và Indonesia có lãi suất biên rất lớn. Malaysia, Singapore có lãi suất biên thấp nhưng lại gắn liền với mức lợi nhuận của các ngân hàng. Chúng ta hiểu rằng đôi khi, cho vay chính sách có thể khiến các khoản nợ xấu của ngân hàng gia tăng, và điều này đặc biệt nguy hiểm khi nền kinh tế có dấu hiệu suy giảm.

Do vậy, cần có các quy định bảo đảm an toàn, ví dụ khi ngân hàng mở rộng tín dụng cho các nhóm nghèo, họ cần có biện pháp giám sát, tỷ lệ vay trên giá trị hoặc một tỷ lệ tương tự. Tôi hiểu rằng Ngân hàng Nhà nước đã thiết lập quy định an toàn rồi, và các nước trong khu vực cũng đã tăng cường các quy định đảm bảo an toàn. Khi so sánh với khoản vay ngân hàng tại Trung Quốc, Việt Nam trong giai đoạn 2000-2009 có tỷ lệ vay trên GDP rất cao, và chúng ta đều biết rằng trước khi bong bóng vỡ, luôn là sự bùng nổ của các khoản cho vay. Bong bóng không thể vỡ nếu không có bùng nổ về cho vay, vì vậy các khu vực này trở nên nguy hiểm nếu chúng ta mở rộng cho vay quá mức.

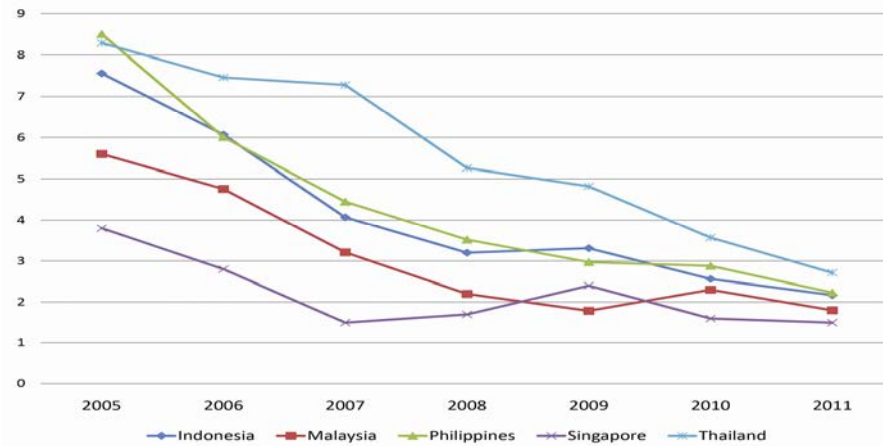
Việc chuyển giao tài sản từ người tiêu dùng cho các ngân hàng có thể được giảm thiểu bằng cách cho phép khối ngoại tham gia phù hợp với cam kết tự do hóa các ngành dịch vụ.

Hình 2: Lợi nhuận của 4 ngân hàng lớn nhất của Thái Lan

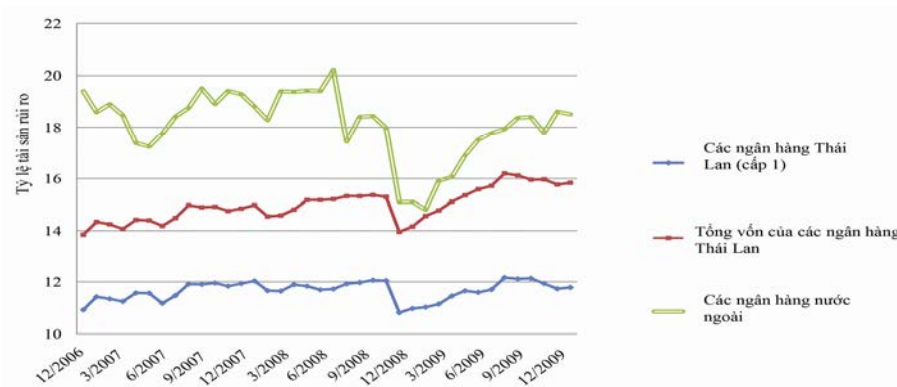


Đôi khi tôi nghĩ rằng cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997-1998 là một điều tốt vì các nước trong khu vực không chịu ảnh hưởng đáng kể từ cuộc khủng hoảng toàn cầu do họ đã học được bài học và rút kinh nghiệm từ trước đó. Nhìn vào hình dưới, các khoản nợ xấu ngân hàng liên tục giảm trong nhiều năm, nhờ có các quy tắc và quy định đã được thiết lập, cũng như vai trò của phục hồi kinh tế. Vốn an toàn ngân hàng tăng đủ nhờ nguồn vốn bổ sung từ khối ngoại. Trên thực tế, không còn tồn tại các ngân hàng nhỏ ở Thái Lan nữa. Tất cả các ngân hàng nhỏ này đã được đầu tư bằng nguồn vốn nước ngoài thay vì sử dụng ngân sách nhà nước. Để cứu trợ ngân hàng, chúng tôi đã sử dụng nguồn tiền của các ngân hàng nước ngoài khi họ sang Thái Lan và mua hết số ngân hàng giá rẻ trong khủng hoảng này, thay vì sử dụng tiền thuế của người dân Thái Lan. Ngành tài chính Thái Lan đã nổi lên kể từ sau cuộc khủng hoảng năm 1998 và trở nên mạnh mẽ hơn, phục hồi nhanh hơn nhờ vốn nước ngoài, quản trị tốt, các quy tắc tài chính được củng cố và sự phục hồi của nền kinh tế.

Hình 3: Các khoản nợ xấu ngân hàng (% tổng số vay)



Hình 4: An toàn vốn tại các ngân hàng của Thái Lan khi xảy ra khủng hoảng tài chính của toàn cầu



Bảng 1: Sở hữu nước ngoài ở các ngân hàng Thái Lan: những bài học sau khủng hoảng

	1997	2000	2004	2007
Lớn	22,1	33,4	36,3	38,5
Trung bình	25,8	9,5	12,2	37,6
Nhỏ	6,4	76,7	52,8	55,6

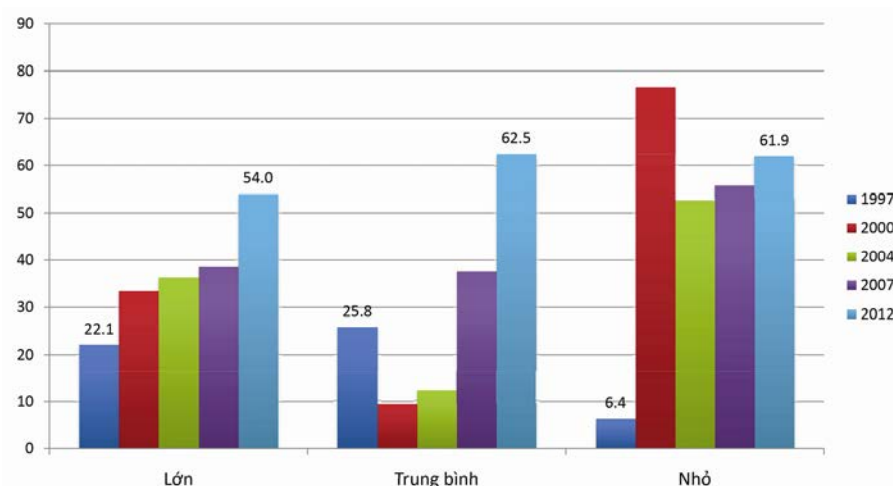
2. Sự xâm nhập của khối ngoại

Bây giờ, khi nói đến vai trò của ngân hàng nước ngoài, chúng ta cần nguồn bơm tiền đầu tư, đặc biệt khi các ngân hàng đều đang khó khăn. Chúng ta biết rằng các ngân hàng nước ngoài có khả năng hỗ trợ về công nghệ, thiết lập cạnh tranh và để nhằm giảm thiểu cảm nhận về bảo hộ để khuyến khích sự tham gia của khối ngoại và đảm bảo rằng chúng ta sẽ đạt được hiệu quả kỹ thuật. Đôi khi các ngân hàng lớn thường đi cùng với nhau, có thể tạo ra quy mô kinh tế đáng kể, do vậy, quy mô có tính chất quan trọng. Chúng ta cũng cần xét đến tính minh bạch trong chất lượng và sự sẵn có của thông tin. Các loại hình tự do hóa này, bằng việc mở rộng cạnh tranh, có thể giúp làm giảm thiểu biên độ lãi suất giữa cho vay và lãi suất huy động và đạt được hiệu quả. Tính hiệu quả được đo lường như sau:

- Bằng việc mở cửa khu vực tài chính cho khối ngoại tham gia, khu vực tài chính trở nên hiệu quả hơn, thu lợi từ hiệu quả cạnh tranh và thích ứng với công nghệ.
- Biên độ lãi suất lớn giữa cho vay và huy động là tín hiệu tốt đối với lợi nhuận độc quyền của các ngân hàng thương mại.
- Việc chuyển giao tài sản từ người tiêu dùng tới các ngân hàng có thể được giảm bớt thông qua việc cho phép khối ngoại tham gia phù hợp với cam kết tự do hóa các ngành dịch vụ.

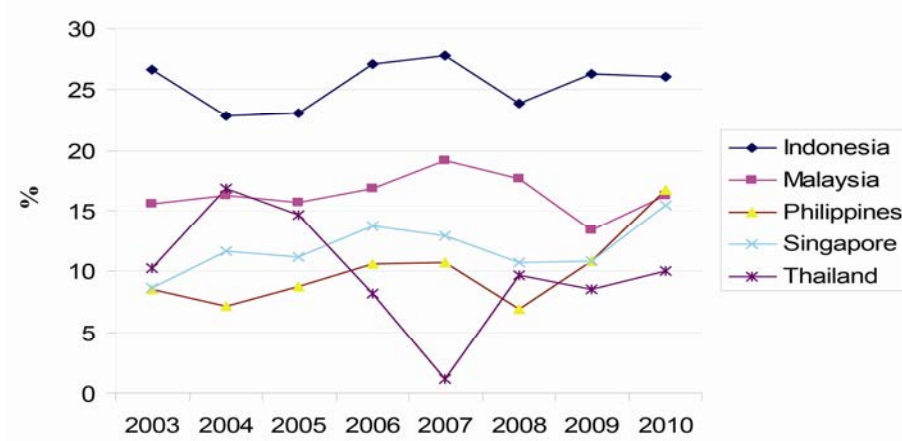
Nếu nhìn hình 5, tất cả các ngân hàng, ở mọi quy mô đều đang có sự hợp tác với ngân hàng nước ngoài. Theo đó, chúng ta có thể đảm bảo được nguồn vốn an toàn cho ngân hàng. Nếu so với Trung Quốc, với nhiều năm thực hiện cải cách hơn, họ cũng đã mở cửa hệ thống ngân hàng của mình cho các ngân hàng nước ngoài tham gia cạnh tranh, nhưng cách thực hiện của họ là theo từng bước, đủ để đảm bảo rằng các khu vực có thể bắt kịp mà không bị sốc. Tái cơ cấu tài chính khó có thể thực hiện được nếu thiếu sự tham gia của khối ngoại hoặc mua lại cổ phần của các tổ chức tài chính công hoạt động kém hiệu quả.

Hình 5: Sở hữu nước ngoài tại các ngân hàng Thái Lan



3. Khủng hoảng tài chính toàn cầu và khu vực tài chính châu Á

Tự do hóa tài chính có thể thúc đẩy tăng trưởng khi tạo ra nguồn lực cần thiết phục vụ cho các khu vực chiến lược, và đẩy mạnh cạnh tranh có thể đảm bảo lợi nhuận khi nguồn vốn được tăng cường. Tuy nhiên, sự hội nhập ngày càng sâu rộng của các thị trường tài chính trên toàn cầu khiến khu vực tài chính châu Á ngày càng dễ bị tổn thương trước các cú sốc. Trong trường hợp của các ngân hàng Thái Lan, quy mô và biên độ lãi suất mang tính quyết định. Các ngân hàng lớn có được biên độ thấp giữa lãi suất cho vay và lãi suất huy động, và do vậy, lợi nhuận cao hơn. Chúng ta có thể đo lường hiệu quả bằng cách nhìn vào biên độ lãi suất cho vay - huy động và mức lợi nhuận. Đối với Thái Lan, tài sản của bốn ngân hàng lớn nhất gắn liền với mức lợi nhuận của họ. Quy mô mang tính quyết định như vậy.

Hình 6: Tỷ suất lợi nhuận ròng trên vốn sở hữu ngân hàng

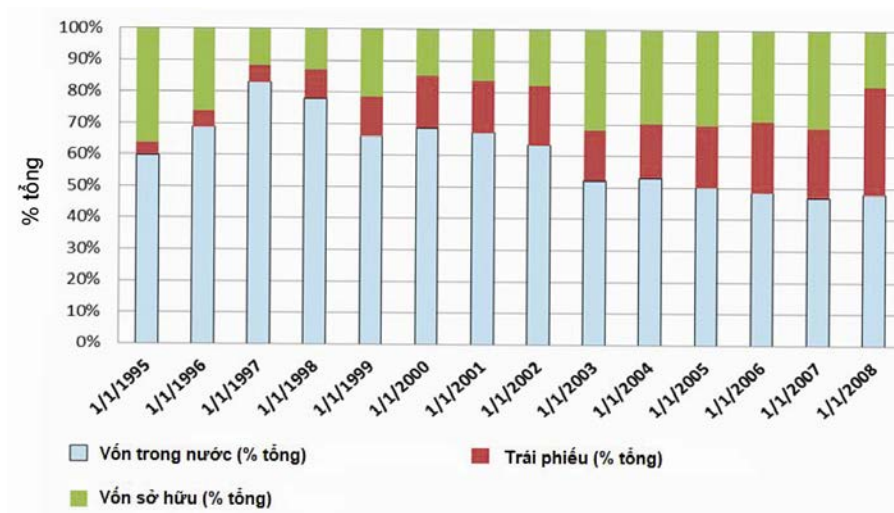
Các nước Đông Nam Á đã được chuẩn bị tốt vì họ đã trải qua cải cách tài chính kể từ sau cuộc khủng hoảng năm 1997. Nợ xấu ngân hàng giảm mạnh sau cuộc khủng hoảng tài chính, từ mức 70%. Xét về mặt kỹ thuật, các ngân hàng này đã phá sản, nhưng vì được Chính phủ hỗ trợ bơm tiền, và khả năng của Chính phủ trong việc duy trì niềm tin thị trường đã giúp các ngân hàng không bị phá sản và giúp giải quyết được rất nhiều vấn đề. Nói tóm lại, cũng như Việt Nam, chúng tôi có TAMC, tập đoàn quản lý tài sản. Vấn đề với các tập đoàn quản lý tài sản này là luật phá sản và tịch biên vẫn còn yếu, và điều kiện này là vô cùng quan trọng. Không dễ dàng để có thể dỡ bỏ các rào cản như luật hạn chế tài sản thế chấp và tiêu chuẩn quản trị doanh nghiệp thấp. Vấn đề cơ cấu khiến giải quyết vấn đề này vô cùng khó khăn, đặc biệt trong bối cảnh nền kinh tế đang có dấu hiệu suy yếu. Chúng ta biết rằng, để duy trì phục hồi, ngân hàng cần phải cho vay trở lại, và để cho vay trở lại, cần có đủ nguồn vốn và nguồn vốn này phải đến từ Chính phủ hoặc các ngân hàng nước ngoài. Theo đó, chúng ta cũng cần thiết lập một hệ thống khung pháp lý. Đối với các ngân hàng trong khu vực Đông Nam Á, họ hoạt động tốt nhờ có các quy tắc và quy định an toàn đã được hình thành từ trước đó. Nhìn vào lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu, đặc biệt trong trường hợp của Indonesia, Malaysia, họ duy trì được hoạt động khá tốt với phần lớn lợi

nhuận đạt được nhờ tăng trưởng GDP tại các quốc gia này; do vậy, kinh tế vĩ mô mang tính chất vô cùng quyết định. Các quy tắc và quy định bảo đảm an toàn đã được thiết lập trước cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007-2008.

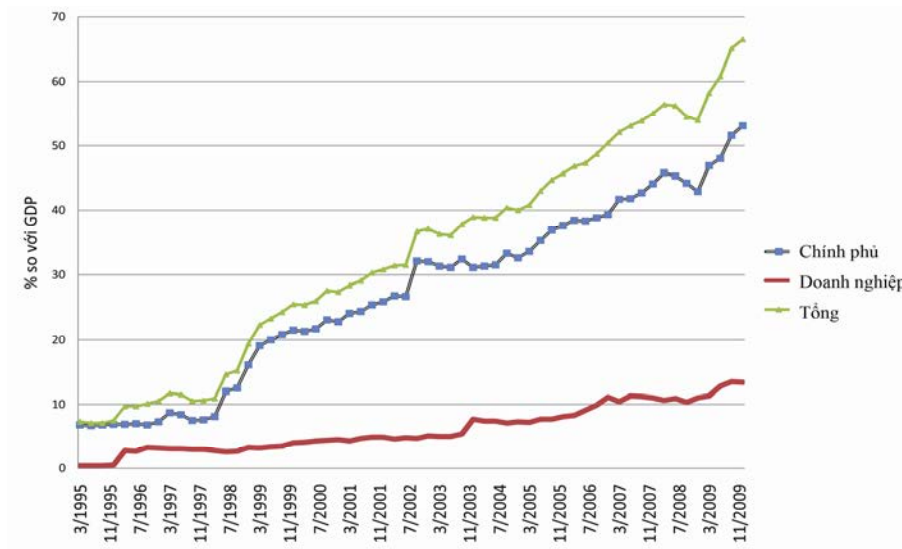
Đối với cuộc khủng hoảng nợ dưới chuẩn, do các nền kinh tế Đông Nam Á vẫn còn chủ yếu là những nền kinh tế dựa vào ngân hàng, do vậy không thể phụ thuộc quá nhiều vào thị trường trái phiếu. Trong thời kỳ khủng hoảng, các quốc gia này không có thị trường trái phiếu đủ phát triển nên họ phải chịu tác động của khủng hoảng. Đến nay, khu vực này vẫn chủ yếu dựa vào ngân hàng và họ không thể thoát khỏi bất lợi tự nhiên. Tuy vậy, các quốc gia phát triển, với thị trường vốn có thâm niên và phát triển vẫn chịu ảnh hưởng mạnh từ cuộc khủng hoảng tài chính, do vậy, đây chưa phải là một điều kiện cần thiết.

Do ít ảnh hưởng từ khu vực xuất khẩu, các ngân hàng thương mại Đông Nam Á ít đầu tư vào các nghĩa vụ nợ thế chấp vốn được hỗ trợ bởi các khoản vay dưới chuẩn của Mỹ.

Hình 7: Hồ sơ tài chính quốc nội của Thái Lan



Hình 8: Thị trường trái phiếu nội địa đang nổi lên



Khi nào các ngân hàng quá lớn nên không thể thất bại?

Trong tương lai, sẽ luôn có một số ngân hàng phá sản bởi bản chất dễ bị tổn thương của các tổ chức tài chính; các cơ quan quản lý tiền tệ phải tách mình ra khỏi hội chứng quá lớn nên không thể bị thất bại.

Đôi khi, chúng ta không thể cho phép các ngân hàng lớn phải hứng chịu rủi ro trong khi chờ đợi Chính phủ. Trong trường hợp này, chúng ta cần có kỷ luật thị trường và ngân hàng cần phải được cho phép thất bại nếu như thất bại này không gây nên tổn thất quá lớn xét trên toàn hệ thống. Trong trường hợp của các nước châu Á, chúng ta có các tập đoàn bảo hiểm tiền gửi để đảm bảo rằng người gửi phải học cách tự bảo vệ bản thân và tự chịu trách nhiệm với số tiền gửi của mình khi biết rõ rủi ro trong việc phân bổ tiền gửi tại nhiều tổ chức tài chính. Phải mất một thời gian nhất định để người gửi tiền học cách tự bảo vệ bản thân và nhận ra rằng chương trình bảo hiểm tiền gửi không ngăn chặn được thiệt hại bởi những thất bại trong tương lai của các tổ chức tài chính.

Khủng hoảng tài chính toàn cầu và các ngân hàng của Thái Lan

Ngành tài chính Thái Lan dễ bị tổn thương và yếu ớt trong giai đoạn cuối những năm 90 của thế kỷ XX. Thiếu các quy định bảo đảm an toàn và các nguồn vốn đầy đủ dẫn tới nới lỏng kiểm soát vốn trong giai đoạn tự do hóa quá sớm đầu những năm 90. Các dòng vốn linh hoạt và với quy mô lớn liên tiếp chảy vào dẫn đến bất ổn tài chính.

Ngành tài chính Thái Lan đã nổi lên kể từ sau cuộc khủng hoảng năm 1998, trở nên mạnh mẽ và phục hồi nhanh chóng nhờ dòng vốn ngoại, quản trị tốt và củng cố các quy tắc tài chính. Tôi nghĩ rằng ở Thái Lan, trái phiếu Chính phủ tích tụ và phát triển quá mạnh khiến Chính phủ phải chạy thâm hụt ngân sách. Như vậy, cấp vốn đầu tư thông qua trái phiếu là một yếu tố quan trọng của một cơ sở hạ tầng cần thiết.

Đối với các ngân hàng Thái Lan, các ngân hàng CDS không biết gì về lĩnh vực này nên không chịu tác động mạnh, và cũng là một điều tốt. Nền kinh tế phục hồi nhanh chóng, bất chấp bất ổn chính trị trong năm 2010, tạo cơ hội cho các ngân hàng mở rộng tín dụng và thu lợi từ việc tăng lãi suất. Thêm vào đó, hiệu suất mạnh mẽ của khu vực doanh nghiệp cho phép các ngân hàng giảm các khoản nợ xấu hơn nữa.

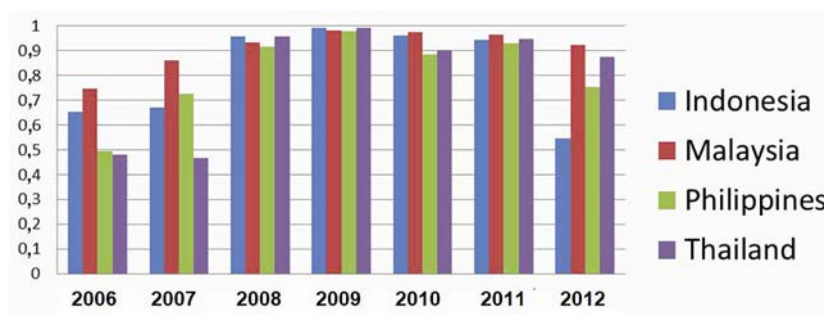
4. Hội nhập tài chính đối với các nền kinh tế Đông Nam Á

Chúng ta cũng có thể nói khi Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC) chính thức được triển khai, tự do hóa tài chính sẽ đồng nghĩa với việc mở cửa lĩnh vực tài chính cho nước ngoài tham gia, buộc các ngân hàng trong nước phải có sự hoạt động hiệu quả hơn. Họ phải cạnh tranh với các ngân hàng nước ngoài, điều này khiến họ tuy dễ bị tổn thương nhưng cũng rèn khả năng chống chịu của họ tốt hơn. Các nước châu Á trong khu vực chuyển động giống nhau, không chỉ về GDP mà cả chu kỳ xuất khẩu cũng đi chung xu hướng tăng giảm, và điều này cũng gắn liền với chu kỳ kinh doanh

của Trung Quốc. Các thể chế tài chính châu Á và cơ quan quản lý không thể chống lại xu hướng toàn cầu của sự thâm nhập từ nước ngoài. Bằng cách mở cửa lĩnh vực tài chính cho nước ngoài tham gia, lĩnh vực tài chính đã trở nên hiệu quả hơn, được hưởng lợi từ sự cạnh tranh và thích ứng công nghệ. Với việc bơm vốn từ khối ngoài, cơ quan quản lý tiền tệ có thể giữ vững được hệ thống thanh toán nợ trong khi làm giảm bớt gánh nặng của gói cứu trợ tài chính.

Kể từ cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997, các nền kinh tế Đông Nam Á đã hội nhập chặt chẽ với nền kinh tế thế giới thông qua thương mại quốc tế (mạng lưới thương mại) và các dòng vốn. Do đó, các nền kinh tế này không thể hoàn toàn bảo vệ bản thân khỏi những cú sốc từ bên ngoài. Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu giai đoạn 2007-2009 đã dẫn tới xuất khẩu đình đốn và sản lượng thu hẹp trong năm 2009. Sự sụp đổ của các tổ chức tài chính thế giới và thị trường chứng khoán đổ vỡ năm 2008 đã có tác động tiêu cực tới thị trường chứng khoán châu Á. Tuy vậy, hậu quả xấu ảnh hưởng đến ngành ngân hàng châu Á đã được giảm thiểu tối đa. Các ngân hàng đã có lợi nhuận trong những thời điểm khó khăn. Hầu hết các ngân hàng này không đầu tư vào các nghĩa vụ nợ thế chấp (CDOs) cũng như không tập trung vào cho vay bất động sản. Mức độ nợ xấu tiếp tục giảm, trong khi đó các ngân hàng tăng cường năng lực nguồn vốn và ban hành đầy đủ các quy định về thất thoát vốn vay. Việc khai thác về quy mô và phạm vi cải thiện hiệu quả hoạt động của các nền kinh tế. Tất cả các yếu tố này là kết quả của những cải cách tài chính đã được thực hiện sau khi trải qua cuộc khủng hoảng tài chính vào năm 1997. Các ngân hàng Đông Nam Á đã được chuẩn bị tốt cho cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu vì họ đã học được một bài học quý giá về sự thận trọng, chấp hành các quy tắc và quy định bảo đảm an toàn nghiêm ngặt. Nhưng vẫn còn cần phải quan sát xem hệ thống ngân hàng của Thái Lan sẽ bị tổn thương và phục hồi như thế nào khi phải đối mặt với các vấn đề của khu vực châu Âu và những lo ngại về một cuộc suy thoái kép khi kiểm soát tài khoản vốn được nới lỏng ở các nước ASEAN.

Hình 9: Singapore: Mối tương quan giữa lợi nhuận từ thị trường chứng khoán



5. Triển vọng về những gì sắp tới

Lĩnh vực tài chính và bất động sản ở Đông Nam Á ngày càng tăng cường hội nhập. Sự nguy hiểm của hội nhập thị trường vốn là những cú sốc có thể được lan truyền dễ dàng tại các thời điểm bùng nổ và đổ vỡ. Các quy tắc và quy định phải được đặt trong tương quan dự báo các cú sốc tài chính và thương mại từ phần còn lại của thế giới.

Như vậy, theo cách khác, chúng ta không thể thoát khỏi, nhưng cần phải suy nghĩ thiết thực vào việc dựa vào nền kinh tế trong nước và cần có sự chuẩn bị sẵn sàng. Kiểm soát vốn, hoặc một số biện pháp phòng ngừa khác cần được cân nhắc kỹ vì có thể làm ảnh hưởng đến quá trình tự do hóa. Các nhà đầu tư luôn sợ hãi khi chúng ta thay đổi quy tắc và quy định. Ở đây, chỉ để chỉ rõ chỉ số tương quan giữa các thị trường chứng khoán trong khu vực, các nhà đầu tư không thể phân biệt được giữa Indonesia, Thái Lan, Philippines và Malaysia vì các nước đều có sự chuyển động đồng điệu, điều này cho thấy các nước ngày càng có sự kết nối chặt chẽ. Trong tương lai, chúng ta cần chuẩn bị sẵn sàng các quy tắc, quy định và chuẩn bị trước với tình huống khó khăn của thị trường vốn. Tôi nghĩ, đặc biệt trong trường hợp của Thái Lan, bất ổn chính trị, sự yếu kém trong hệ thống tư pháp, luật pháp và giám sát có thể làm tổn hại đến niềm tin, do vậy, các vấn đề này cần được xóa bỏ bằng việc xây dựng các nguyên tắc và quy luật để đảm bảo rằng chúng ta có một Chính phủ ổn định, như Indonesia, hoặc Việt Nam, các bạn có một Chính phủ ổn định và không có nhiều cú sốc, thay đổi, và như vậy thì rất tốt cho niềm tin. Cuối cùng, tôi cũng xin nhấn mạnh rằng chúng ta cần thúc đẩy, tăng cường cạnh tranh từ các ngân hàng nước ngoài.

Tiểu sử tóm tắt của TS. Syafruddin A. Temenggung, nguyên Chủ tịch IBRA, Indonesia



Ông Temenggung nhận bằng Cử nhân ngành Kỹ sư (1983, Viện Công nghệ Bandung), Thạc sĩ Kế hoạch khu vực (1990, Đại học Cornell - Mỹ) và Tiến sĩ Phát triển kinh tế khu vực (1994, Đại học Cornell - Mỹ).

Kinh nghiệm làm việc: (i) Tháng 1/2005 - nay: Chủ tịch và nhà sáng lập Tổng công ty HAKEA và Fortius (công ty tư nhân có trụ sở tại Jakarta); (ii) Tháng 4/2002 - tháng 2/2004: Chủ tịch Cơ quan Tái cấu trúc Ngân hàng Quốc gia (IBRA); (iii) Tháng 1/2001 - tháng 4/2002: Thứ trưởng Bộ Phối hợp các vấn đề kinh tế, phụ trách Hợp tác kinh tế quốc tế; (iv) Tháng 4/2000 - tháng 4/2002: Thư ký Ủy ban Chính sách tài chính (FSPC); (v) Tháng 7/2000 - tháng 1/2001: Thứ trưởng Bộ Phối hợp các vấn đề kinh tế, phụ trách Phát triển đầu tư và kinh doanh; (vi) Tháng 5/1998 - tháng 7/2000: Vụ trưởng Vụ Phát triển kinh doanh và Đối tác, Bộ Phối hợp các vấn đề kinh tế...

CẢI CÁCH LĨNH VỰC TÀI CHÍNH: KINH NGHIỆM CỦA INDONESIA

TS. Syafruddin A. Temenggung

*Nguyên Chủ tịch Cơ quan Cải cách hệ thống ngân hàng
của Indonesia (IBRA)*

1. Khủng hoảng kinh tế và sự hình thành của IBRA

1.1. Khủng hoảng kinh tế, ngân hàng và nền kinh tế quốc gia

Vào giữa năm 1997, nền kinh tế khu vực Đông Nam Á đã phải hứng chịu cuộc khủng hoảng gây ra do sự mất giá của các đồng tiền trong khu vực so với đồng đôla Mỹ. Cuộc khủng hoảng bắt đầu với sự mất giá của đồng baht Thái so với đồng đôla Mỹ, kéo theo đó là sự mất giá của các đồng tiền châu Á khác. Ở Indonesia, giá trị đồng Ruppi so với đồng đôla Mỹ giảm một cách thảm hại từ mức tầm 2.500 Ruppi đổi 1 đôla Mỹ xuống thấp đến thậm chí 17.000 Ruppi đổi 1 đôla Mỹ và tiếp tục dao động mạnh trong năm.

Sự mất giá của đồng Ruppi so với đồng đôla Mỹ đã có tác động trực tiếp đến khu vực kinh doanh. Vào thời điểm đó, hơn 50% khu vực doanh nghiệp dùng vốn từ các khoản vay bằng tiền đôla Mỹ và không được bảo vệ bởi sự chuyển đổi của tỷ giá hối đoái (bảo vệ rủi ro), và bỗng dưng, tổng giá trị nợ tăng vọt, trở nên lớn hơn cả phần vốn chủ sở hữu. Điều này khiến khu vực doanh nghiệp phải chật vật trong việc thanh toán các khoản nợ cho các ngân hàng, và các ngân hàng thì phải đối mặt với vấn đề tín dụng khi mà giá trị tín dụng luôn không ngừng gia tăng.

Với sự suy giảm hoạt động của các ngân hàng vào thời điểm đó, Chính phủ cùng với Ngân hàng Indonesia đã đóng cửa 16 ngân hàng vào cuối năm 1998. Việc đóng cửa 16 ngân hàng đã châm ngòi cho cuộc khủng hoảng niềm tin của người dân vào hệ thống ngân hàng, dẫn đến việc người dân ò ạt rút tiền ra khỏi hệ thống ngân hàng quốc gia. Bước sang năm 1999, điều kiện ngân hàng quốc gia vẫn chưa có tiến triển, do vậy Ngân hàng Indonesia (BI) và Chính phủ đã phải quyết định đóng cửa và tiến hành tái cơ cấu vốn đối với một số ngân hàng (79 BBO, BBKU, ngân hàng BTO và tái cơ cấu vốn ngân hàng).

Cuộc khủng hoảng tiền tệ đã châm ngòi cho cuộc khủng hoảng ngân hàng cuối cùng, khiến cuộc khủng hoảng của nền kinh tế quốc gia rơi vào hoàn cảnh còn nặng nề hơn với sự sụp đổ của một số chỉ số kinh tế xuống mức rất thấp. Tăng trưởng kinh tế của Indonesia suy giảm một cách đáng kể, chỉ đạt 18% của mức tăng trưởng trong năm trước. Phần lớn các doanh nghiệp khu vực sản xuất gặp rất nhiều khó khăn và cần phải được cải cách. Lạm phát cũng tăng từ 20% lên 60% trong năm 1998. Cuộc khủng hoảng kinh tế quốc gia đã khiến Chính phủ áp dụng ngay một số biện pháp hồi phục.

1.2. Các chính sách hồi phục nền kinh tế quốc gia và sự hình thành của IBRA

Nhằm tránh sự sụp đổ của toàn bộ nền kinh tế, Chính phủ đã thực hiện chính sách chiến lược trong ba lĩnh vực chính, đó là:

1. Tái cơ cấu hệ thống ngân hàng
2. Giảm thiểu áp lực lên cán cân thanh toán
3. Tái cơ cấu nợ tư nhân

Nhằm thực hiện các chính sách trên, Chính phủ và Hội đồng nhân dân (tên tiếng Indonesia: Dewan Perwakilan Rakyat/DPR) đã sửa đổi Luật số 7/1992 về Luật Ngân hàng số 10/1998 điều 37A, trong đó có nêu việc thành lập của một cơ quan đặc biệt để điều hành cải cách ngân hàng, và điều 37B có nêu việc thành lập Cơ

quan Bảo hiểm Tiền gửi (tên tiếng Indonesia: Lembaga Penjamin Simpanan/LPS). Chính phủ thành lập IBRA vào ngày 26/1/1998 theo Nghị định số 27/1998 của Tổng thống nước Cộng hòa Indonesia.

Để quản lý trách nhiệm và quyền hạn của IBRA, Chính phủ đã ban hành Quy định số 17/1999 về quản lý cơ quan đặc biệt mang tên IBRA này.

Thế theo Quy định số 17/1999 của Chính phủ quản lý cơ quan đặc biệt này, sự thành lập của IBRA sẽ được dựa trên các yếu tố sau:

- Khó khăn của ngành ngân hàng quốc gia do sự suy yếu tiền tệ có thể khiến nền kinh tế quốc gia rơi vào nguy hiểm;
- Cần phải xây dựng một cơ quan đặc biệt nhằm tránh sự đổ vỡ của nền kinh tế;
- Thảm quyền của cơ quan này phải đặc quyền tư pháp riêng.

Xét trên các yếu tố để thành lập IBRA vào thời điểm đó, rõ ràng IBRA được kỳ vọng là sẽ trở thành một cơ quan phục hồi kinh tế quốc gia. Vai trò này sau đó trở thành tầm nhìn của IBRA.

1.3. Nhiệm vụ và trách nhiệm của IBRA

Về mặt tổ chức hoạt động, nhiệm vụ và trách nhiệm của IBRA được quy định theo Quy định số 17/1999 của Chính phủ, trong đó bao gồm:

- Tái cơ cấu ngân hàng do Ngân hàng Indonesia lên kế hoạch và đề xuất;
- Giải quyết số tài sản ngân hàng, bao gồm tài sản vật chất và các khoản nợ thông qua bộ phận quản lý tài sản.
- Thực hiện trách nhiệm hoàn trả tiền Nhà nước đã được sử dụng cho việc giải quyết tài sản trong quá trình cải cách.

Bên cạnh đó, dựa vào Nghị định số 26/1998 của Tổng thống, IBRA cũng chịu trách nhiệm thực hiện an ninh của Chính phủ trong giám sát các ngân hàng thanh toán nợ.

Khác với các cơ quan khác trong nước chịu tác động của khủng hoảng, IBRA đảm nhận nhiều nhiệm vụ nhất, trong đó bao gồm:

(i) Tái cơ cấu nợ doanh nghiệp và tài sản ngân hàng

(ii) Tái cơ cấu và phục hồi các ngân hàng

(iii) Giải quyết nợ của các chủ sở hữu ngân hàng

(iv) Bảo lãnh cho các khoản vay của ngân hàng thương mại (là một trách nhiệm được giao, đúng ra phải là trách nhiệm của Cơ quan Bảo hiểm tiền gửi/LPS)

(v) Các vấn đề liên quan đến luật pháp/tranh chấp

2. Tái cơ cấu ngân hàng theo đề xuất của Ngân hàng Indonesia

Trong số 79 ngân hàng gặp vấn đề trong khủng hoảng, 7 ngân hàng trong số này là doanh nghiệp nhà nước dưới sự quản lý của Bộ Doanh nghiệp Nhà nước (BUMN), và 72 số còn lại là các ngân hàng do Ngân hàng Indonesia chuyển giao cho IBRA. Dựa trên quá trình đánh giá và lựa chọn, 52 ngân hàng sau đó đã bị đóng cửa (BBO/BBKU), và 20 ngân hàng được tái cơ cấu.

Quyết định đóng cửa các ngân hàng này là do các ngân hàng này không còn quy mô kinh doanh đủ lớn, số nợ tương đối cao, vi phạm các quy định của BI và được dự báo là không còn khả năng kinh doanh một cách bền vững, và chủ sở hữu cũ không có khả năng đầu tư.

Trong số 20 ngân hàng thuộc diện tái cơ cấu vốn, quá trình cải cách ngân hàng yêu cầu tiếp đó 10 ngân hàng được sát nhập vào Ngân hàng Bank Danamon, 5 ngân hàng sát nhập vào Ngân hàng Permata và 5 ngân hàng khác được tái cơ cấu vốn để trở thành các ngân hàng độc lập.

2.1. Tái cơ cấu vốn ngân hàng

Để tái cơ cấu vốn lại các ngân hàng, Chính phủ đã thiết lập ra một quy trình chọn lọc theo Nghị định chung số 53/KMK.017/1999 và 31/12/KEP/GBI năm 1999 của Bộ Tài chính và Thống đốc Ngân hàng Indonesia. Theo tinh thần của nghị định chung này, quá trình

tái cơ cấu vốn được thực hiện đối với các ngân hàng đã vượt qua được quá trình tuyển chọn, thực hiện bởi 3 hội đồng: Hội đồng Kỹ thuật, Hội đồng Đánh giá và Hội đồng Chính sách. Thành viên của mỗi hội đồng đến từ Bộ Tài chính, Ngân hàng Indonesia và IBRA.

Quy trình đánh giá bao gồm các công việc chính sau đây:

- *Đánh giá tài chính*: Đánh giá được thực hiện bởi kế toán viên độc lập có uy tín quốc tế và theo tiêu chuẩn quốc tế nghiêm ngặt. Dựa trên kết quả đánh giá, các ngân hàng có tỷ lệ an toàn vốn (CAR) trên 4% được diện vào nhóm ngân hàng loại A, các ngân hàng có CAR giữa 4% và -25% vào nhóm ngân hàng loại B và các ngân hàng có CAR thấp hơn -25% thì rơi vào nhóm ngân hàng loại C.

Dựa trên biên độ CAR như vậy, ngân hàng loại A sẽ tiếp tục được hoạt động mà không có sự can thiệp của Chính phủ; ngân hàng loại B sẽ tiếp tục được đánh giá; trong khi các ngân hàng loại C nếu không cải thiện được tỷ lệ CAR lên mức tối thiểu là -25% thì sẽ bị đóng cửa, ngừng hoạt động.

- *Đánh giá cơ hội kinh doanh*: Đánh giá này được thực hiện đối với các ngân hàng loại B và có xét đến giá trị nhượng quyền thương mại của các ngân hàng này.

- *Đánh giá phù hợp*: Đánh giá này nhằm xác định khả năng phù hợp và tính vẹn toàn của bộ máy quản lý với cổ đông kiểm soát ngân hàng.

Dựa trên các đánh giá trên, ngân hàng loại B sẽ tiếp tục được phân loại thành:

- *Ngân hàng tái cơ cấu vốn*: ngân hàng loại B đã vượt qua đánh giá và các cổ đông đồng ý tham gia mức tối thiểu 20% cần thiết cho việc tái cơ cấu vốn, tính đến ngày 31/12/1998.

- *Ngân hàng bị sát nhập*: ngân hàng loại B đã vượt qua đánh giá nhưng các cổ đông từ chối tham gia quá trình tái cơ cấu vốn; hoặc một số ngân hàng loại B không vượt qua được đánh giá nhưng có trên 80.000 tài khoản tiền gửi.

- *Ngân hàng thuộc diện phong tỏa - đóng cửa* là ngân hàng loại B không vượt qua được đánh giá.

Tổng chi cho quá trình tái cơ cấu vốn này là 424,57 nghìn tỷ Rupit với 67% vốn tái cơ cấu được bơm vào các ngân hàng nhà nước.

2.2. Sát nhập và củng cố ngân hàng

Một trong những phương thức tái cơ cấu ngân hàng của IBRA là củng cố các chương trình và sát nhập một số ngân hàng. Ngân hàng Danamon ngày nay là kết quả của 9 (chín) ngân hàng sau đây: Bank Duta, Bank Nusa Nasional, Bank Pos, Bank Jaya, Bank Tamara, Bank Rama, Bank Risjad Salim Internasional, Bank PDFCI và Bank Tiara Asia. Ngân hàng Permata là kết quả của việc hợp nhất 5 (năm) ngân hàng, cụ thể là Bank Universal, Bank Artamedia, Bank Prima Express, Bank Patriot và Bank Bali.

1. Ngân hàng Danamon

Sát nhập được thực hiện lần đầu tiên với 9 ngân hàng được sát nhập thành Ngân hàng Danamon dưới IBRA. Sát nhập bắt đầu được triển khai từ cuối năm 1999 với việc sát nhập Ngân hàng PDFCI vào Ngân hàng Danamon. Bước này tạo ra khung thực hiện cho việc sát nhập Ngân hàng Tiara Asia và 7 ngân hàng BTO khác vào Ngân hàng Danamon. Giấy phép cho sự sát nhập giữa Ngân hàng Danamon và 8 ngân hàng BTO được BI và Bộ Tư pháp cấp ngày 30/6/2000. Chính phủ đã phát hành trái phiếu trị giá 28,87 nghìn tỷ Rupit để chi trả cho việc sát nhập này.

Quá trình sát nhập được thực hiện theo từng bước và đối với một loạt các ngân hàng như Bank Jaya Internasional, Bank Tiara Asia, Bank Pos Nusantara, Bank Rama, Bank Tamara, Bank Nusa Nasional, Bank Duta và Bank Risjad Salim Internasional. Hoạt động sát nhập được IBRA hoàn tất vào ngày 29/9/2000, sớm hơn kế hoạch gửi sang cho IMF dự kiến là đầu tháng 10/2000.

Quy trình sát nhập về mặt pháp lý đã được hoàn tất vào ngày 30/6/2000. Có thể nói quá trình sát nhập này được thực hiện trong thời gian ngắn nhất và có quy mô lớn nhất trong lịch sử ngân hàng của Indonesia, chỉ sau vụ Ngân hàng Mandiri. Tiếp sau sát nhập,

Ngân hàng Danamon, với tầm nhìn mới về phát triển kinh doanh, hiện đang trở thành ngân hàng lớn nhất trên cả nước (để trở thành ngân hàng tốt nhất trên toàn quốc) dựa trên 3 giá trị cốt lõi: trọn vẹn, chuyên nghiệp và minh bạch. Bước đi tiếp theo, Ngân hàng Danamon sẽ đặt định vị trong phân khúc thị trường tập trung vào lĩnh vực bán lẻ và tiêu dùng một cách thận trọng, trong khi vẫn tiếp tục phục vụ phân khúc thị trường doanh nghiệp.

Ngày 9/10/2000, một đại hội cổ đông bất thường đã được triệu tập và thay đổi thành phần ban ủy viên và ban giám đốc sau khi hoàn tất quá trình sát nhập giữa Ngân hàng Danamon và 8 ngân hàng BTO đã diễn ra trôi chảy từ ngày 30/6/2000 (ngày có hiệu lực của việc sát nhập trên pháp lý) đến ngày 29/9/2000 (kết thúc hoạt động sát nhập).

2. Ngân hàng Permata

Ngân hàng Permata là kết quả hợp nhất 5 ngân hàng cỡ trung, cụ thể là 4 (bốn) ngân hàng: Bank Universal, Bank Artamedia, Bank Prima Express, Bank Patriot và 1 (một) ngân hàng bị tiếp quản, Ngân hàng Bali.

Trước khi hợp nhất (mua bán và sát nhập) được tiến hành đối với các ngân hàng này, Chính phủ đã bơm tiền tái cơ cấu vốn dưới hình thức trái phiếu, với mỗi trái phiếu trị giá lần lượt là 4,10 nghìn tỷ Rup, 130 tỷ Rup, 531 tỷ Rup, 51 tỷ Rup và 5,3 nghìn tỷ Rup. Sau khi hoàn tất việc tái cơ cấu vốn cho 5 ngân hàng này, Chính phủ lần lượt nắm giữ tỷ lệ sở hữu lớn nhất tại các ngân hàng với tỷ lệ 78,91%, 76,92%, 88,64%, 80,99% và 98%.

Trong quá trình này, cùng với các quy định của Ngân hàng Indonesia về mức 8% vốn tối thiểu đối với ngân hàng từ ngày 31/12/2001, điều kiện vốn của các ngân hàng đã được tái cơ cấu vốn trở nên bất lợi và khó để có thể đáp ứng mức vốn yêu cầu tối thiểu 8% do bối cảnh kinh tế vĩ mô của Indonesia chưa được tốt như dự kiến ban đầu khi tiến hành cải cách, ví dụ như tỷ giá hối đoái đồng Rup so với đồng đôla Mỹ có xu hướng tăng cao trong khi lãi suất còn duy trì ở mức cao. Điều này đã thôi thúc IBRA phải có những biện pháp cải cách khác đối với 4 ngân hàng.

Ủy ban Chính sách khu vực tài chính (KKSK) thông qua Quyết định KEP số 02/K.KKSK/11/2001 ngày 22/11/2001 đã phê chuẩn kế hoạch cải cách đối với bốn ngân hàng thông qua cơ chế mua bán và sát nhập.

Quá trình mua bán và sát nhập được triển khai thông qua việc BI công bố tình trạng “ngân hàng thuộc diện tái cơ cấu” (BDP) đối với các ngân hàng: Bank Universal, Bank Artamedia, Bank Patriot, và Bank Prima Express sau khi đã có sự phối hợp với Nghị quyết của Thống đốc Ngân hàng Indonesia ngày 16/5/2012. Việc công bố tình trạng BDP và sự chuyển giao của bốn ngân hàng sang cho IBRA được thực hiện nhằm hỗ trợ và triển khai quá trình mua bán và sát nhập nhằm nâng tỷ lệ KPMM lên mức quy định và bảo đảm số tiền Nhà nước đã được rót vào chương trình tái cơ cấu vốn của bốn ngân hàng này. Trong quá trình mua bán và sát nhập, IBRA thiết lập Ngân hàng Bali làm ngân hàng nền tảng.

Việc sát nhập 5 ngân hàng này trên phương diện pháp lý bắt đầu có hiệu lực từ tháng 12/2002, được đánh dấu bằng việc ban hành giấy phép sát nhập của BI và các điều khoản thành lập/quy chế của ngân hàng sửa đổi sau mua bán và sát nhập được Bộ Tư pháp và Quyền con người hợp thức hóa.

Bên cạnh việc tiến hành sát nhập và củng cố 15 ngân hàng, IBRA cũng trực tiếp chỉ đạo các chính sách tái cơ cấu ngân hàng. Rút kinh nghiệm từ lần trước, việc xử lý vấn đề tín dụng không phải là giải pháp tối ưu và xét đến chi phí lớn của việc tái cơ cấu vốn, trong khi nguồn lực của IBRA để xử lý các vấn đề tín dụng còn hạn chế, mà chỉ các ngân hàng mới hiểu rõ nhất đặc điểm của các con nợ, kèm theo sự phát triển chậm của khu vực sản xuất; IBRA đã có những bước đột phá trong quá trình tái cơ cấu Ngân hàng BII và Ngân hàng Permata.

Các bước đột phá khiến các vấn đề tín dụng được kiểm soát bên trong nội bộ các ngân hàng và không chuyển sang cho IBRA, việc xóa bỏ/bổ sung cho các vấn đề tín dụng được ban hành sau khi có

bản thẩm định mới nhất của tài sản thế chấp; kết quả phục hồi các vấn đề tín dụng vẫn đem lại lợi ích cho ngân hàng để giúp cải thiện điều kiện tài chính của các ngân hàng này, để cuối cùng dẫn đến việc nâng cao giá trị của IBRA và IBRA cung cấp các ban quản trị ngân hàng hành lang để giải quyết các vấn đề tín dụng. Một năm sau tái cơ cấu, cả hai ngân hàng được yêu cầu phải tái cơ cấu các khoản tín dụng có thể được điều chỉnh và bán các khoản tín dụng không thể điều chỉnh được. Sự đột phá này đã tạo ra nhiều tác động tích cực vì nhờ vậy, cả hai ngân hàng đều hoạt động tốt hơn.

Mô phỏng tính toán chi phí sát nhập nếu các vấn đề tín dụng được chuyển sang cho IBRA (phương thức cũ) so với kết quả áp dụng chính sách đột phá trên cho thấy có thể tiết kiệm được số tiền lên đến 633 tỷ Rupia cho chi phí sát nhập ngân hàng nếu như các khoản tín dụng được chuyển giao sang cho IBRA. Điều này có thể xảy ra vì chuyển giao các vấn đề tín dụng sang cho IBRA khiến ngân hàng phải bổ sung thêm điều khoản do giá trị an toàn của các khoản tín dụng này chưa được tính đến. Trong khi nếu được giữ lại nội bộ các ngân hàng, không cần thêm bất cứ điều khoản bổ sung nào.

2.3. Thoái vốn ngân hàng

Sau khi tái cơ cấu vốn, Chính phủ trở thành cổ đông chính tại nhiều ngân hàng. Vai trò này có thể tạo ra tranh chấp quyền lợi giữa chủ sở hữu và chủ sở quản (cả hai đều do Chính phủ nắm giữ) và đe dọa đến điều kiện của các ngân hàng này. Do vậy, để áp dụng tiêu chuẩn quản trị doanh nghiệp, vai trò của chủ sở hữu và chủ sở quản cần phải được tách biệt ngay lập tức.

Chi phí tái cơ cấu vốn chi cho các ngân hàng này là rất lớn, và do vậy, hiệu quả của các ngân hàng này phải liên tục được giám sát và nâng cao. Do đó, lãnh đạo ngân hàng cần phải được giao cho một bên có đủ kinh nghiệm để quản lý và điều hành ngân hàng. Các nhà quản lý ngân hàng có năng lực cao có khả năng trở thành đối tác của Chính phủ trong việc khôi phục và lành mạnh hóa các ngân hàng. Bên cạnh đó, thoái vốn ra khỏi ngân hàng cũng là một biện

pháp để trao trả ngân hàng lại cho khối tư nhân, và như vậy quyền sở hữu của ngân hàng có thể được phân bổ rộng rãi hơn. Với sở hữu rộng hơn và sự xuất hiện của các cổ đông lớn có năng lực hơn, niềm tin của công chúng vào ngân hàng sẽ được duy trì một cách đảm bảo hơn.

Dựa trên các yếu tố trên, IBRA đã đưa ra tiêu chí tiềm năng đối với mỗi ngân hàng nghiêm ngặt hơn sau mỗi lần thoái vốn. Khi thoái vốn khỏi BCA thông qua việc chào bán chiến lược 51% cổ phiếu ngân hàng, IBRA cùng các cổ đông khác đã yêu cầu nhà đầu tư tiềm năng phải là một tổ chức có kinh nghiệm trong lĩnh vực tài chính hoặc phải là một ngân hàng. Thương vụ chiến lược BCA được bán thành công sang Tập đoàn Farallon. Điều này tạo nên cảm nhận tích cực của thị trường đối với thị trường vốn và thị trường tiền tệ của Indonesia. Thành công này cũng góp phần nâng cao niềm tin của IBRA trong việc triển khai các chương trình thoái vốn ngân hàng tiếp theo.

Dựa trên kinh nghiệm rút vốn khỏi BCA, IBRA đã cải thiện trong nhiều khâu liên quan đến quá trình rút vốn khỏi các ngân hàng Bank Niaga, Bank Danamon, Bank BII, Bank Lippo và Bank Permata. Các khâu được cải thiện bao gồm:

- Sự hình thành của Ủy ban độc lập, hội tụ thành viên bên ngoài IBRA giàu kinh nghiệm và là các chuyên gia hàng đầu trong các lĩnh vực ngân hàng, luật, kinh tế, thị trường vốn và các nhà học thuật. Ủy ban này tham gia bỏ phiếu trong quá trình chọn lọc.
- Tiêu chí về nhà đầu tư nghiêm ngặt hơn, phải là một ngân hàng hoặc tổ chức tài chính có danh tiếng, xếp hạng quốc tế tốt.
- Giá trần được xác định như giá chào mua tối thiểu của một nhà đầu tư tiềm năng. Điều này được tính đến nhằm tránh các trường hợp bán rẻ.

Trong việc rút vốn khỏi Bank BII và Bank Lippo, IBRA tiếp tục đưa ra các tiêu chí lựa chọn nhà đầu tư tiềm năng nghiêm ngặt hơn thông qua việc yêu cầu nhà đầu tư tiềm năng phải là một ngân hàng được xếp hạng bậc BB-.

1. Ngân hàng Trung Á (Bank Central Asia - BCA)

Tỷ lệ thoái vốn của Chính phủ khỏi BCA được thực hiện vào năm 2003 thành hai giai đoạn: (i) Phát hành lần đầu ra công chúng (IPO), và (ii) chào bán chiến lược. Số cổ phiếu được chào bán qua IPO là 664,2 triệu cổ phiếu, tương đương với 23% tỷ lệ sở hữu của IBRA trong BCA. Mức giá ban đầu được định giá ở mức 1.400 Rupí cho mỗi cổ phiếu, và từ thương vụ này, IBRA nhận được 927 tỷ Rupí. Quá trình này hoàn tất vào ngày 31/5/2000 và một lượng cổ phiếu nữa được chào bán trên sàn chứng khoán Jakarta (BEJ) và sàn chứng khoán Surabaya Stock Exchange (BES).

Một đợt bán cổ phiếu nữa được thực hiện qua việc bán chiến lược, với 51% cổ phiếu (30% kèm theo 21%) vào tháng 7/2001. Từ thương vụ này, IBRA thu về tổng số tiền là 7,06 nghìn tỷ Rupí. Quỹ đầu tư Farallon Capital chính là tập đoàn đã trúng thầu các đợt bán chiến lược này.

2. Ngân hàng Niaga

Sau khi thực hiện thoái vốn khỏi BCA thông qua việc bán cổ phần do Nhà nước nắm giữ trong năm đầu tiên, IBRA tiếp tục thực hiện bán cổ phần tại Ngân hàng Niaga trong hai giai đoạn, cụ thể là: (i) bán chiến lược, và (ii) chào bán trên thị trường (Market placement) (bán nhỏ giọt và bán khối). IBRA thoái vốn số cổ phiếu của Nhà nước chiếm 51% thông qua các đợt bán chiến lược. Từ việc thoái vốn này, IBRA thu về 1,06 nghìn tỷ Rupí (1,48 giá trị trên sổ sách PBV) và Commerce Assets Berhad, một tổ chức tài chính hàng đầu tại Malaysia và được niêm yết trên sàn chứng khoán Kuala Lumpur Stock Exchange đã trở thành nhà đầu tư mới.

20% cổ phiếu tiếp tục được bán ra, thực hiện theo: (i) bán nhỏ giọt vào năm 2002, và (ii) bán khối, kết thúc vào ngày 16/9/2003. Từ đợt bán khối, IBRA nhận được 411 tỷ Rupí, và như vậy, tổng số tiền thu về từ đợt chào bán trên thị trường (bán nhỏ giọt và bán khối) là 1,50 nghìn tỷ Rupí.

3. Ngân hàng Danamon Indonesia (BDI)

Thoái vốn cổ phần Nhà nước tại Ngân hàng Danamon được triển khai từ ngày 20/1/2003. Chương trình thoái vốn cổ phần Nhà nước được thực hiện làm 2 giai đoạn: (i) chào bán chiến lược, và (ii) chào bán trên thị trường (bán nhỏ giọt và bán khối).

Việc thoái vốn 51% cổ phần Nhà nước thông qua các đợt chào bán chiến lược đã thu về 3,01 nghìn tỷ Rupí từ số 2,50 tỷ cổ phiếu bán ra với giá 1.202 Rupí/cổ phiếu. Nhà đầu tư mới chính là Tập đoàn Asia Financial Indonesia (AFI). Một thành viên của tập đoàn AFI Consortium là chi nhánh của Tập đoàn Temasek Holdings sở hữu DBS Holdings. DBS Holdings lại sở hữu Ngân hàng DBS, một ngân hàng hàng đầu của châu Á và xếp hạng loại A+. Thương vụ chiến lược này có thể hoàn tất vào ngày 16/6/2003.

Việc thoái vốn thông qua đợt chào bán nhỏ giọt (2,65%) và bán theo khối (17,45%) thu về 1,30 nghìn tỷ Rupí. Như vậy, tổng số tiền thu về từ việc bán 71% cổ phần Nhà nước trong Ngân hàng Danamon lên đến 4,31 nghìn tỷ Rupí.

4. Ngân hàng BII

Chương trình bán 71% cổ phần, tương đương với 33,93 tỷ cổ phiếu của BII bắt đầu từ ngày 1/9/2003. Quá trình thoái vốn được thực hiện làm 2 giai đoạn: 51% thông qua chào bán chiến lược, và 20% thông qua chào bán trên thị trường. Thoái vốn thông qua chào bán chiến lược được thực hiện thành công từ ngày 29/10/2003 đến ngày 11/12/2003, thu về 1,12 nghìn tỷ Rupí với nhà trúng thầu là Tập đoàn Sorak trong đó có Ngân hàng Hàn Quốc Kookmin Bank Korea và Asia Financial Holding. Trong khi chương trình chào bán trên thị trường hoàn tất vào ngày 19/12/2003, IBRA nhận được 877,7 tỷ Rupí, và như vậy, tổng số tiền thu về từ việc thoái vốn 71% cổ phần tại Ngân hàng BII lên đến gần 2 nghìn tỷ Rupí.

5. Ngân hàng Lippo

Chương trình thoái vốn từ số 52,05% cổ phần, tương đương với 2,04 tỷ cổ phiếu tại Ngân hàng Lippo diễn ra từ tháng 8 đến

tháng 10/2003. Chương trình năm 2003 đóng lại mà không có nhà đầu tư nào mua được thành công vì giá do các nhà đầu tư đưa ra thấp hơn so với giá do IBRA định giá.

Sau khi nghiên cứu lại và xét đến lợi ích của IBRA, IBRA chào bán lại chương trình thoái vốn từ Ngân hàng Lippo vào ngày 4/12/2003. Chương trình sau đó được Ngân hàng Indonesia áp dụng phương thức thử nghiệm phù hợp với nhà thầu ưa thích. Nhà thầu ưa thích trong thương vụ bán cổ phần tại Ngân hàng Lippo là Tập đoàn Swissasia.

6. Ngân hàng Permata

Chương trình thoái vốn Nhà nước tại Ngân hàng Permata vào ngày 11/2/2004 được Hạ viện DPR phê chuẩn triển khai, nhưng giai đoạn đầu tiên thông qua việc chào bán nhỏ giọt và theo khối của 20% cổ phần Nhà nước tại Ngân hàng Permata. Trong khi việc chào bán chiến lược bị hoãn lại và do cơ quan kế nhiệm IBRA thực hiện, trong khi chờ đợi vụ Cessie của Ngân hàng Bali để chờ cơ hội tốt thực hiện thoái vốn.

3. Giải quyết nợ ngân hàng

3.1. Chuyển nhượng tài sản nợ và tài sản phi tín dụng sang BPPN

Quá trình giải quyết nợ ngân hàng đang trong quá trình chuyển nhượng tài sản dưới hình thức nợ không có khả năng thanh toán và tài sản di động/bất động sản qua nhiều giai đoạn. Mọi quá trình chuyển nhượng ngân hàng sang BPPN theo đề xuất của Ngân hàng Indonesia, thường đi kèm với quá trình chuyển nhượng tài sản hoặc ký nhận vào “gói chuyển nhượng tài sản” là phương thức chuyển giao tài sản. BPPN tiếp theo đó sẽ thực hiện việc điều hành và giải quyết số tài sản nợ.

Xét về tổng thể, số tài sản nợ do BPPN quản lý là:

Bảng 1: Tài sản nợ do BPPN quản lý

Tình trạng ngân hàng	Tổng số ngân hàng	Tài khoản (số lượng)	Con nợ (số lượng)	Nợ gốc (tỷ Rupit)	Nợ gốc (%)
BBO	10	79.446	30.758	23.794	10
BBKU	42	131.251	119.331	33.217	7
BTO	13	147.427	140.276	43.770	13
RECAP	7	8.925	6.674	24.096	7
Tổng số dưới BPPN	72	367.049	297.039	124.877	36
DNNN	7	6.053	1.229	141.850	41
BPPN		523	9	79.992	23
Tổng tài sản nợ	79	373.625	298.277	346.719	100

Bảng 2 cho thấy chủ nợ của khối UKM/bán lẻ (nợ dưới 5 tỷ Rupit) gồm 177.000 chủ nợ, tương đương với 98% số chủ nợ của BPPN với số nợ chỉ bằng 6% tổng số nợ của BPPN, trong khi con nợ của khối doanh nghiệp (nợ trên 50 tỷ Rupit) “chỉ” bao gồm 839 con nợ, tương đương với dưới 1% tổng số con nợ của BPPN nắm giữ tiếp cận vốn ngân hàng lên đến 81%.

Trong sự phân bổ tín dụng dựa trên ngành nghề của con nợ cho thấy các ngành nghề lớn nhất sử dụng tín dụng ngân hàng là các ngành Bất động sản/ Cơ sở hạ tầng (25%), công nghiệp hóa học thô sơ (17%) và khu vực thương mại/dịch vụ (9%).

Bảng 2: Phân bổ tín dụng trong BPPN dựa trên quy mô của con nợ

Nhóm	Tài khoản	%	Con nợ	%	Tín dụng gốc (tỷ Rupí)	%
UKM / bán lẻ	313.760	84	204.886	98	29.367	8
Thương mại	7.239	2	1.996	1	27.009	8
Doanh nghiệp	52.626	14	1.867	1	290.342	84
Tổng	373.625	100	208.749	100	346.719	100

Bảng 3: Phân bổ tín dụng trong BPPN theo ngành nghề

Ngành nghề	Tài khoản	Con nợ	Nợ gốc	% Nợ gốc
Hóa học thô sơ	4.016	597	60.608	17
Bất động sản/cơ sở hạ tầng	4.205	1.149	85.920	25
Tổ chức tài chính	6.001	4.437	19.072	6
Thương mại/dịch vụ	3.129	850	30.897	9
Nông nghiệp	42.683	293	21.601	6
Nhiều ngành nghề	2.690	433	58.391	17
Ngành tiêu dùng	682	165	4.012	1
Tập đoàn	448	106	22.269	6
Khai thác	132	37	939	1
Khác	309.639	200.682	43.009	12

3.2. Chính sách cải cách và kết quả

Đối diện với tổng số nợ chuyển giao cần được tái cơ cấu lên đến hơn 3.770.000 nghìn tài khoản thuộc hơn 200.000 chủ nợ, BPPN cần phải có một chiến lược để giải quyết số tài sản này. Chiến lược này được BPPN triển khai thực hiện như sau:

- Tài sản tín dụng của doanh nghiệp (trên 50 triệu Rupí); quá trình tái cơ cấu cần do BPPN thực hiện theo các bước tái cơ cấu của BPPN.

- Tài sản tín dụng thương mại (giữa 5-50 tỷ Rupí); cần được thực hiện thông qua một bên trung gian thứ ba.

- Tài sản tín dụng của doanh nghiệp vừa và nhỏ/tín dụng (dưới 5 tỷ Rupí): cần được thực hiện ngay lập tức.

Trên thực tế, chiến lược thực hiện quá trình tái cấu trúc tài sản tín dụng doanh nghiệp và thương mại không diễn ra thuận lợi như dự kiến. Như chúng ta biết, từ năm 1999 đến năm 2001, môi trường chính trị và kinh tế vĩ mô tại Indonesia không thuận lợi khiến quá trình tái cơ cấu trong BPPN đã không được thực hiện theo như kế hoạch ban đầu.

Quá trình tái cấu trúc nợ ở bất kỳ nơi nào trên thế giới, từ tái cấu trúc các khoản nợ thông thường hoặc các loại tín dụng mới hơn thông qua cơ chế thị trường (bán nợ), đều bị chi phối bởi điều kiện kinh tế vĩ mô. Không đơn giản tái cấu trúc nợ của một doanh nghiệp trong điều kiện lãi suất rất cao, lãi suất bất ổn, lạm phát cao và nhu cầu thấp. Dự kiến hoạt động của doanh nghiệp đang trong quá trình tái cơ cấu là rất khó thực hiện trong điều kiện vĩ mô bất ổn. Trong khi đó, quá trình bán nợ lại khó có thể đạt được kết quả tối ưu do lãi suất cao, khối ngân hàng không có khả năng thanh khoản, chưa kể các quy định bất lợi liên quan đến các thương vụ nợ xấu.

Đối mặt với điều kiện kinh tế vĩ mô nêu trên, thời gian đầu, IBRA khó có thể làm gì được. Tái cơ cấu được triển khai rất chậm, thậm chí còn giậm chân tại chỗ; điều này được thể hiện qua tỷ lệ tài sản của IBRA đã được chuyển lại cho khối tư nhân vẫn còn ở mức tối thiểu. Đến quý 2 năm 2002, số tài sản chuyển về cho ngân hàng nhà nước và khối tư nhân chưa đến 20%, mặc dù IBRA đã rất nỗ lực trong gần 3 năm rưỡi (3,5 năm).

Quan điểm của IBRA là nếu điều kiện này vẫn còn tiếp tục, một trong những nhiệm vụ chính của IBRA là phải thanh toán tiền của Nhà nước trong số nhiệm vụ khác, quá trình tái cơ cấu này không thể được hoàn thiện cho đến hết nhiệm kỳ của IBRA.

Để giải quyết được tình trạng tắc nghẽn trong quá trình tái cơ cấu, IBRA đã áp dụng một số đột phá nhằm đẩy nhanh tiến độ tái cơ cấu và quan trọng hơn, sự hoạt động của khu vực sản xuất. Các đột phá của IBRA tập trung vào việc hoàn tất quá trình tái cơ cấu, đặc biệt đối với các tài sản chiến lược, cụ thể là các khoản vay có ý nghĩa quốc gia. Cách tiếp cận mới này được ghi rõ trong SK KKS số Kep.01/K.KKS/05/2002, ngày 13/5/2002, trong đó có nhấn mạnh cải cách chỉ có thể được áp dụng đối với nhóm con nợ sau:

- Con nợ trên 750 tỷ Rupit: Thỏa thuận tái cơ cấu nợ cần phải được thực hiện trong vòng 6 tháng kể từ tháng 5/2002.
- Con nợ liên quan đến JITF; việc ký kết thỏa thuận tái cơ cấu nợ cần phải được thực hiện trong vòng 4 tháng kể từ tháng 5/2002.
- Con nợ của BUMN (doanh nghiệp nhà nước): cần tiếp tục tái cơ cấu nếu giá trị cổ phiếu cao hơn giá trị các khoản nợ.

Tổng số tài sản cơ cấu thành công dưới quyền IBRA tính từ năm 1998 đến năm 2004 là 178,03 nghìn tỷ Rupit trên tổng số 346,72 nghìn tỷ Rupit của tài sản tín dụng, tương đương mức 51%. Trong khi các giai đoạn trong quá trình tái cơ cấu lên đến 142,73 nghìn tỷ Rupit, tương đương mức 42%.

Chính sách bán tài sản

Đầu tiên, BPPN tập trung các hoạt động nỗ lực tái cơ cấu nợ theo đúng nghĩa. Các chương trình thoái vốn được xác định là hoạt động cuối trong nỗ lực tái cơ cấu nợ. Trước khi chào bán, tái cơ cấu được triển khai trước khi có thỏa thuận mới được ký kết. Nỗ lực này kéo dài hơn 3 năm rưỡi, kể từ ngày thành lập BPPN. Cách tiếp cận này khiến quá trình tái cơ cấu bị chậm lại và mức thu hồi tài sản của BPPN về cho ngân hàng quốc gia thấp, như đã giải thích phía trên.

Bên cạnh mức thu hồi tài sản của BPPN thấp, một vấn đề quan trọng khác là việc áp dụng giá trị của thời gian vào giá trị đồng tiền.

Nỗ lực tái cơ cấu theo lối truyền thống là một nỗ lực đòi hỏi rất nhiều thời gian và chi phí. Như vậy, BPPN phải mất từ 1 năm rưỡi cho đến 4 năm để tái cơ cấu nợ. Khoảng thời gian cần thiết chắc chắn còn phải phụ thuộc vào điều kiện kinh tế vĩ mô và mức độ phức tạp của vấn đề.

Bên cạnh đó, mục tiêu chính của việc mua cổ phần trong mỗi lần chào bán như vậy chính là việc mua một khoản nợ có khả năng thanh toán. Các nhà đầu tư, trong đề xuất chào mua sẽ luôn sử dụng khoản nợ có khả năng thanh toán làm yếu tố chính để định mức giá cổ phiếu. Trong trường hợp này, để tìm hiểu trạng thái khoản nợ này đã được tái cơ cấu hay chưa sẽ không còn là cần thiết đối với phần lớn các trường hợp.

Ngoài ra, thoái vốn không tái cơ cấu cho phép các nhà đầu tư linh hoạt hơn trong việc tự mình triển khai các hoạt động tái cơ cấu điều chỉnh theo nhu cầu của mỗi nhà đầu tư, theo quy định của luật ngân hàng hoặc luật thuế. Dựa trên điều kiện trên, kể từ quý hai năm 2002, BPPN quyết định thay đổi mô hình tái cơ cấu. Bên cạnh nỗ lực của BPPN trong việc nỗ lực cải tổ nợ, BPPN đã bắt đầu tập trung hoạt động của mình để nỗ lực bán thoái vốn như một hình thức tái cơ cấu do thị trường thực hiện, thông qua các đợt chào bán cổ phần chưa qua tái cơ cấu trong nội bộ BPPN.

Nỗ lực thoái vốn của BPPN dựa trên một khái niệm đơn giản. Mọi mức giá đều sử dụng khả năng thanh toán của nợ làm yếu tố quyết định. Tuy quy mô chào bán lớn, bán lẻ vẫn được thực hiện nhằm tạo cơ hội cho tất cả các nhà đầu tư và tạo ra một sự cạnh tranh nhất định trong nỗ lực phát huy tối đa tỷ lệ thu hồi. Do vậy, ý kiến cho rằng BPPN đã bán tháo hoàn toàn sai lầm.

Từ năm 1999 đến năm 2001, mọi thương vụ thoái vốn được thực hiện với Cessie sau khi tái cơ cấu, với ưu tiên dành cho tài sản có giá trị thị trường và nợ có khả năng thanh toán cao. Chính sách này đã tác động đến tỷ lệ thu hồi của BPPN từ năm 1999 đến năm 2001 khiến tỷ lệ này giảm đáng kể. Thoái vốn tại Cessie dưới hình thức xuất hóa đơn thẻ tín dụng từ 51% năm 1999 lên đến 60,7% vào năm 2000, và tỷ lệ thu hồi lên đến 20,8% trong giai đoạn hai của chương trình CCAS IV.

Khi BPPN bắt đầu triển khai chương trình bán thoái vốn vào năm 2002, BPPN tập trung vào việc nhanh chóng thu hồi tài sản và đẩy mạnh số tài sản thu về. Để thực hiện trọng tâm thứ nhất này, BPPN đã kêu gọi ngân hàng quốc gia tham gia vào chương trình thoái vốn này. Số tài sản thu về cho hệ thống ngân hàng, vai trò của ngân hàng trung gian và khu vực sản xuất cũng sẽ được thúc đẩy.

Để đối mặt với thách thức do bị hạn chế bởi quy tắc ngân hàng, BPPN đã kêu gọi Ngân hàng Indonesia ban hành một quy định về việc ngân hàng thu mua tài sản của BPPN. Nhằm nâng cao khả năng ngân hàng được mua tài sản của BPPN cũng như giảm số trái phiếu Chính phủ tại các ngân hàng này, BPPN đã áp dụng chính sách tài sản đổi trái phiếu V, cho phép các ngân hàng hoặc nhà đầu tư mua tài sản bằng các trái phiếu điều chỉnh. Bắt đầu từ năm 2002, các khoản nợ chưa qua tái cơ cấu tại BPPN đã gần bán ra qua CULS (chương trình bán nợ doanh nghiệp chưa cơ cấu), CASP (tài sản tín dụng) trong khi hầu hết Cessie đã cơ cấu đã được bán qua chương trình CCAS (chào bán tài sản chủ chốt của doanh nghiệp).

Nếu so sánh tỷ lệ thu hồi giữa CCAS, CULS và CASP/CAPSP, tỷ lệ gần như không đổi và tỷ lệ thu hồi cho đợt CASP đầu tiên được ghi nhận là cao hơn 28% so với tất cả các chương trình CCAS trong năm 2002. Do vậy, một lần nữa, điều này đi ngược với ý kiến ban đầu cho rằng BPPN đã bán tháo Cessie chưa qua cơ cấu. nỗ lực của thị trường trong việc cơ cấu lại tài sản thông qua chương trình thoái vốn của BPPN không tạo ra bất cứ tác động tiêu cực nào đến việc thu mua của BPPN.

Sự thu hồi nhanh chóng của tài sản tín dụng thông qua chương trình chào bán tài sản tín dụng từ năm 2000 đến năm 2004 là rất quan trọng, với gần 95% tài sản tín dụng được thu hồi thông qua hệ thống ngân hàng/tài chính. Kết quả cho thấy sự tăng đột biến so với mức 20% BPPN đạt được trong 3 năm đầu triển khai.

3.4. Thu hồi vốn và hỗ trợ tài khóa

Để hoàn thành nhiệm vụ này, Chính phủ và Hạ viện sẽ phải chuẩn bị các mục tiêu trong năm để nhận được hỗ trợ tài khóa từ BPPN theo kế hoạch thu hồi vốn Nhà nước hàng năm. Để hỗ trợ thực hiện công việc này, BPPN đã có nhiều nỗ lực trong các khâu

tái cơ cấu, chào bán tài sản và thoái vốn khỏi tài sản công ty và cổ phần ngân hàng trong một chương trình hàng năm.

Thỏa thuận về hỗ trợ tài khóa cần phải được thực hiện thông qua bởi Chính phủ và Hạ viện trong Luật Ngân sách Nhà nước. Từ năm 1999 đến năm 2002, thỏa thuận về mức thu hồi không ngừng tăng, từ 17 nghìn tỷ Rupl năm 1999/2000 lên 44,9 nghìn tỷ Rupl năm 2002 và tiếp tục với thỏa thuận bước sang năm 2003/2004. Xét số tài sản do BPPN quản lý đã bị giới hạn, mức thu hồi được thỏa thuận lần lượt ở các mức 28,5 nghìn tỷ Rupl và 5 nghìn tỷ Rupl.

Dựa trên thỏa thuận về mức độ thu hồi, với nỗ lực rất lớn, BPPN đã đạt được nhiều hơn thỏa thuận như đã đề ra trong Luật Ngân sách, với tiến độ thực hiện trung bình lên đến 122%.

Do vậy, về cơ bản, BPPN đã nỗ lực để đạt mức ngân sách thu hồi tối ưu thể theo thỏa thuận giữa Chính phủ và Hạ viện.

Bảng 4: So sánh mục tiêu và tiến độ thực hiện của BPPN

Năm	Mục tiêu ngân sách	Thực hiện	% tỷ lệ hoàn thành
	Nghìn tỷ Rupl		
1999/2000	17,00	17,13	101
2000	18,90	20,71	110
2001	27,00	48,45 (1)	179
2002	44,90	48,73 (2)	109
2003	28,50	28,44 (3)	100
2004	5,00	9,00 (4)	180
Tổng	141,30	172,47	122

Ghi chú:

(1) Bao gồm các trái phiếu tái sử dụng

(2) Bao gồm các khoản phí bảo hiểm, tái cấp vốn của Ngân hàng Permata

(3) Bao gồm phí bảo hiểm

(4) Bao gồm các nguồn ngoài ngân sách: PT DI, Texmaco và thành lập PPAN

Nếu so với tổng thâm hụt ngân sách (APBN) từ 1999/2000 đến năm 2004, thì tỷ lệ đóng góp của BPPN trong giai đoạn này là 96%.

**Bảng 5: So sánh thâm hụt APBN
so với khoản thanh toán của BPPN**

Miêu tả	1999/2000	2000	2001	2002	2003	2004	Tổng
Thâm hụt APBN	43,88	16,13	40,48	20,47	34,44	24,42	179,82
Thực hiện thanh toán BPPN	17,13	20,17	48,45	48,73	28,44	9,00	172,47
% của thâm hụt APBN	39	128	120	238	83	37	96

4. Các chương cuối: Hoàn thành trách nhiệm và nhiệm vụ của BPPN

4.1. Xét đến hoàn tất các nhiệm vụ của BPPN

Phiên họp nội các ngày 17/11/2003 đã quyết định rằng BPPN sẽ kết thúc nhiệm vụ của mình kể từ ngày 27/2/2004. Quyết định này được đưa ra sau khi cân nhắc đến một số yếu tố chính như sau:

- Luật số 10 năm 1998, điều 37 khoản 1, nêu rằng: “BPPN được thành lập nếu có vấn đề trong hệ thống ngân hàng với hệ quả nặng nề đối với nền kinh tế quốc gia”. Vào thời điểm hiện tại, chỉ số kinh tế vĩ mô đều cho thấy nền kinh tế đang tiếp tục được cải thiện.

- Quy định số 17/1999 của Chính phủ, điều 2 khoản 4 nêu rằng “thời hạn nhiệm kỳ của BPPN là 5 năm kể từ ngày ban hành quy định của Chính phủ từ ngày 27/2/1999” và Quy định số 17/1999

của Chính phủ, điều 11 chỉ rõ rằng “nếu sau một khoảng thời gian như đã quy định ở điều 2 khoản 4 và theo ý kiến của Chính phủ, BPPN đã hoàn tất các nhiệm vụ của mình, thì Chính phủ phải đưa ra quyết định giải thể vai trò của BPPN”.

- Phần lớn các nhiệm vụ của BPPN đã được thực hiện.

- Hiệu quả trong việc thực hiện một số nhiệm vụ còn lại, một tổ chức như BPPN sẽ không còn là cần thiết, để đảm bảo hiệu quả về mặt chi phí.

BPPN được thiết kế là một tổ chức đặc biệt với một nhiệm kỳ có hạn (thể theo Luật Ngân hàng số 10 năm 1998) với nhiệm vụ quản lý tài sản trong bối cảnh phục hồi nền kinh tế. Như phần lớn số tài sản được quản lý, một tổ chức đặc biệt như BPPN sẽ không còn là cần thiết.

- Chỉ số hàng đầu về nền kinh tế vĩ mô Indonesia vào thời điểm hiện tại cho thấy điều kiện tốt tiếp tục được cải thiện. Đây là dấu hiệu cho thấy nền kinh tế đã bước qua giai đoạn khủng hoảng.

- Chỉ số về ngân hàng quốc gia và chỉ số về các ngân hàng, đặc biệt là số ngân hàng dưới sự quản lý của BPPN đến nay cũng đã không ngừng cải thiện. BPPN cũng đã thành công trong việc tuyển tập các đối tác của Chính phủ trong công tác phát triển các ngân hàng dưới sự quản lý của BPPN, giúp các ngân hàng ngày càng phát triển bền vững và thịnh vượng.

4.2. Chuyển giao bộ phận công tác của BPPN

Theo Quy định số 17/1999 của Chính phủ, mọi tài sản thuộc BPPN sẽ trở thành tài sản Nhà nước và thể theo quyết định của phiên họp nội các ngày 17/11/2003, bộ phận công tác của BPPN sẽ được chuyển giao sang nhiều bộ phận khác nhau để tiếp tục đảm nhận các nhiệm vụ của BPPN. Các bộ phận mới được thành lập để tiếp tục thực hiện nhiệm vụ của BPPN bao gồm:

- Đội giải quyết
- Công ty quản lý tài sản Nhà nước
- Bộ phận bảo lãnh của Chính phủ

4.3. *Đội giải quyết*

Đội giải quyết được tổ chức để giải quyết một số trách nhiệm kiểm toán và hành chính chưa được thực hiện khi BPPN kết thúc nhiệm kỳ. Đội này sẽ tiếp tục thực hiện các nhiệm vụ của mình trong 6 tháng tiếp theo dưới sự điều phối của Bộ Kinh tế. Trách nhiệm và nhiệm vụ của đội là:

- Hoàn tất công tác kiểm toán do BPK
- Hoàn tất kiểm toán tài chính tính đến tháng 12/2003 và ngày 27/2/2004 bởi một văn phòng kế toán công.
- Để kết thúc các nhiệm vụ hành chính như quản lý thông tin và bổ sung thông tin tài liệu còn thiếu.
- Đưa ra khuyến cáo trong việc xử lý tài sản liên quan đến tranh chấp.

Kết quả kỳ vọng từ đội này bao gồm:

- Báo cáo kiểm toán về quá trình hoạt động của BPK.
- Báo cáo tài chính của BPPN tính đến tháng 12/2003 và ngày 27/2/2004.
- Khuyến cáo trong việc xử lý tài sản tranh chấp.

4.4. *Công ty quản lý tài sản Nhà nước*

Công ty quản lý tài sản Nhà nước là tổ chức tiếp tục vai trò quản lý tài sản của BPPN tính đến thời điểm BPPN kết thúc nhiệm kỳ. Tổ chức này có nhiệm vụ cụ thể liên quan đến nâng cao giá trị của tài sản chuyển nhượng, bán lại số tài sản này sau 5 năm tổ chức này kết thúc nhiệm kỳ. PPAN được thành lập từ dưới thời BPPN, trước khi BPPN kết thúc nhiệm kỳ vào ngày 27/2/2004. Quyền sở hữu của BPPN của PPAN, thể theo Luật Tài chính công sẽ được chuyển sang cho Bộ Tài chính và chịu sự điều hành của văn phòng Bộ Doanh nghiệp Nhà nước.

4.5. *Chương trình bảo lãnh Nhà nước*

Nhóm công tác của BPPN với vai trò quản lý chương trình bảo lãnh Nhà nước sẽ được chuyển giao sang Bộ phận bảo lãnh Nhà

nước dưới Bộ Tài chính. Điều này sẽ được thực hiện cho đến khi một tổ chức bảo lãnh tiền gửi với trách nhiệm bảo lãnh tiền gửi của khách hàng được thành lập.

5. Tóm tắt

Sự tồn tại của BPPN trong 5 năm đã để lại nhiều bài học cho quốc gia này. Do vậy, kinh nghiệm thu được từ trải nghiệm BPPN sẽ được quan tâm và cải thiện cho nền kinh tế quốc gia trong tương lai. Trải nghiệm này dựa trên sự tồn tại của BPPN cũng quan trọng trong việc giảm thiểu các khủng hoảng trong tương lai. Các vấn đề được BPPN khuyến cáo để sử dụng làm đầu vào cho việc tiếp tục cải thiện trong tương lai bao gồm:

5.1. Tầm quan trọng của tổ chức bình ổn kinh tế

Khi xảy ra khủng hoảng quốc gia, chúng ta có thể nhận thấy rằng Indonesia không có các cơ sở hạ tầng thể chế cần thiết để giảm thiểu các vấn đề do khủng hoảng gây ra. Để thoát khỏi khủng hoảng, các tổ chức thể chế này sẽ phải được thành lập. Cần phải có một tổ chức bảo lãnh tiền tiết kiệm và cơ quan quản lý dịch vụ tài chính. BPPN tuyệt đối ủng hộ việc thành lập LPS vì điều này sẽ làm giảm gánh nặng của Chính phủ trong việc bảo lãnh các tài khoản tiết kiệm của khách hàng, trong khi vẫn bảo vệ được khách hàng và Chính phủ lại có đủ cơ sở hạ tầng để duy trì hệ thống ngân hàng.

BPPN cũng hỗ trợ Cơ quan Quản lý dịch vụ tài chính sẽ được thành lập nhằm điều hành các dịch vụ tài chính. Tổ chức này được thành lập với mong muốn sẽ ban hành các quy định trong lĩnh vực dịch vụ tài chính có thể góp phần thúc đẩy nền kinh tế.

5.2. Tầm quan trọng của quản trị tốt trong khu vực nhà nước, ngân hàng và doanh nghiệp

Nếu nhìn lại, cuộc khủng hoảng kinh tế là kết quả từ sự yếu kém của bộ máy quản trị tốt. Sự yếu kém của quản trị tốt cũng đã khiến ngân hàng và doanh nghiệp suy giảm các nguyên tắc của nền

kinh tế nước này. Do vậy, nỗ lực cải thiện quản trị tốt trong hệ thống ngân hàng và doanh nghiệp (quy mô doanh nghiệp) cần được duy trì liên tục.

Quản trị tốt, sẽ giúp Chính phủ thực hiện giám sát hoạt động ngân hàng và doanh nghiệp một cách hiệu quả. Quản trị tốt lĩnh vực ngân hàng sẽ cải thiện được tính ổn định của hệ thống ngân hàng. Nếu các yếu tố này được kết hợp với quản trị tốt, chúng tôi tin rằng nền kinh tế sẽ không ngừng phát triển.

5.3. Cải cách pháp lý và ổn định chính trị

Tuy khu vực kinh tế đã có sự phát triển nhanh chóng, nhưng lĩnh vực pháp lý vẫn chưa được cải thiện. Dựa trên kinh nghiệm của BPPN, gấp rút cải cách pháp lý là vô cùng cần thiết. Đảm bảo về mặt pháp lý là một trong những yếu tố cần thiết để thu hút đầu tư nước ngoài vào Indonesia và điều này cũng sẽ tạo ra cảm giác an toàn cho những thành viên tham gia khu vực kinh tế. Trên hết, đã có bằng chứng rằng ổn định chính trị và an toàn là thiết yếu trong việc nâng cao niềm tin của các nhà đầu tư nước ngoài quay trở lại với Indonesia.

5.4. Đánh giá hoạt động của IBRA

Sau khi hoàn thành các nhiệm vụ của mình, quá trình hoạt động của IBRA được Chính phủ và IMF thực hiện đánh giá dưới Thỏa thuận mở rộng của Indonesia (1998-2003). Phía IMF đã công bố một bản báo cáo chi tiết về Indonesia: Một số vấn đề, báo cáo hoàn thiện vào tháng 7/2004 (Báo cáo quốc gia IMF số 04/189), đặc biệt có nói về hoạt động của IBRA như sau:

“Xét về tổng thể, IBRA đã thành công trong việc đạt được các mục tiêu đề ra. IBRA đã rất hiệu quả trong việc ổn định hệ thống ngân hàng, nhanh chóng khôi phục niềm tin của công chúng, đóng cửa một cách hiệu quả hơn 50 ngân hàng, và sát nhập, tái cơ cấu vốn và trao trả quyền sở hữu về tay các ngân hàng tư nhân chiếm 25% của hệ thống ngân hàng. IBRA hoạt động còn chưa được tốt bằng trong việc tối ưu hóa thu hồi tài sản, có lẽ do tốc độ thoái vốn

còn chậm. Cuối cùng, vai trò của IBRA trong việc hỗ trợ phục hồi khối doanh nghiệp vẫn chưa được rõ ràng, với sự tập trung ban đầu vào tài sản tín dụng tỏ ra rất không hiệu quả và làm chậm lại sự phục hồi của khu vực sản xuất.

Sự thiếu vắng của một khuôn khổ pháp lý và tư pháp hiệu quả đã làm cản trở quá trình thu hồi tài sản. Tuy đã ban hành Luật Phá sản mới và áp dụng rất nhiều cải cách kể từ sau khủng hoảng, khuôn khổ pháp lý và tư pháp vẫn còn yếu. Đối với tài sản tín dụng, điều này làm ảnh hưởng đến vị trí của IBRA trong các vòng đàm phán tái cơ cấu nợ, và làm giảm giá trị thị trường của các khoản nợ xấu. Tác động đến việc thu hồi qua các thỏa thuận dàn xếp với cổ đông cũng rất quan trọng, do các cơ quan chức năng chưa hiệu quả trong việc thực hiện các thỏa thuận này. Tuy các nhà thành lập ra IBRA cũng đã lường trước vấn đề này, và do vậy đã thiết kế cho IBRA với đặc quyền tư pháp nhằm hỗ trợ quá trình thu hồi vốn, nhưng cơ quan này chỉ sử dụng đặc quyền này trong một số ít trường hợp, do gặp phải sự phản đối về mặt tư pháp.

Tuy nhiên, sự cản trở lớn nhất đến hiệu quả hoạt động của IBRA chính là sự thiếu vắng một sự ủng hộ chính trị rõ ràng. Trong một vài năm đầu mới thành lập, các hoạt động của IBRA bị kìm hãm bởi các ý kiến trái chiều từ bên trong nội bộ Chính phủ liên quan đến việc tối ưu hóa thu hồi tài sản, và sự lo ngại về việc bán tài sản với giá thấp hơn giá gốc hoặc các giá trị ước tính khác. Đầu năm 2001, ủng hộ của Chính phủ đối với IBRA trong nỗ lực thu hồi vốn tăng, dẫn đến kết quả quá trình chào bán tài sản được tăng tốc. Tuy nhiên, việc thiếu vắng sự ủng hộ chính trị mạnh mẽ trong việc thực hiện các thỏa thuận dàn xếp với cổ đông có vẻ như làm ảnh hưởng đến việc thu hồi từ các khoản nợ này”.

II. PHÂN THẢO LUẬN VỀ NÂNG CAO NĂNG LỰC CẠNH TRANH QUỐC TẾ: CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC (DNNN) - KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ HÀM Ý ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Tiểu sử tóm tắt của TS. Nguyễn Đình Cung, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương



Trình độ học vấn: (i) Tiến sĩ Kinh tế phát triển, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (2009); (ii) Thạc sĩ Kinh tế phát triển, Đại học Manchester, Anh (1996); (iii) Cử nhân Kinh tế thương mại, Trường Kinh tế Prague, Cộng hòa Séc (1982).

Quá trình công tác: (i) Từ tháng 5/2014: Viện trưởng, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương; (ii) Tháng 10/2013: Quyền Viện trưởng, Viện Quản lý Kinh tế Trung ương; (iii) 2009-9/2013: Phó Viện trưởng, CIEM; (iv) 2000-2009: Trưởng ban Kinh tế vĩ mô, CIEM...

CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

TS. Nguyễn Đình Cung

Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương

Việt Nam đã sớm nhận ra sự cần thiết của cải cách DNNN và cho tới nay đã có những thành công đáng kể. Dù vậy, tốc độ và mức độ cải cách DNNN nhìn chung còn chậm, diễn ra trong thời gian quá dài, hiệu quả chưa rõ. Định vị vai trò của DNNN và cách quản lý của Nhà nước đối với DNNN chưa tương đồng với thông lệ quốc tế. Hiệu quả kinh doanh và năng lực cạnh tranh còn thấp, làm giảm hiệu quả và sức cạnh tranh chung của nền kinh tế. Khắc phục những vấn đề này là nội dung của cải cách DNNN Việt Nam hiện nay và thời gian tới.

1. DNNN trong nền kinh tế Việt Nam

Hiện nay Việt Nam còn 949 doanh nghiệp thuần sở hữu nhà nước tổ chức dưới hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH) một thành viên¹, trong đó: có 54% là doanh nghiệp địa phương, 36% thuộc các bộ, ngành và 10% thuộc các tập đoàn kinh tế nhà nước. Về chức năng hoạt động, có khoảng 65% doanh nghiệp hoạt động kinh doanh, còn lại là doanh nghiệp công ích, phục vụ an ninh quốc phòng, nông, lâm trường quốc doanh. Ngoài ra, DNNN còn bao gồm 1.217 công ty cổ phần có cổ phần chi phối của Nhà nước (năm 2012).

1. Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp (1/2014).

Tổng nguồn vốn kinh doanh của DNNN trên 2,5 triệu tỷ đồng, tương đương GDP hàng năm, trong đó vốn chủ sở hữu nhà nước trên 1000 tỷ đồng¹. Hầu hết tài sản, vốn và các nguồn lực quan trọng của DNNN tập trung ở 106 tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Trong khu vực doanh nghiệp Việt Nam, DNNN chiếm 37% nguồn vốn kinh doanh, 44% giá trị tài sản cố định và đầu tư dài hạn, 25% doanh thu, 37% lợi nhuận trước thuế, 20% giá trị sản xuất công nghiệp; chiếm tỷ trọng nhỏ trong lĩnh vực thương mại nội địa, nông thủy sản², v.v...

Theo báo cáo của Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp Trung ương, DNNN đóng góp khoảng trên 30% GDP và tổng thu ngân sách, chưa tính thu từ dầu thô qua Tập đoàn Dầu khí. DNNN được giao quản lý, khai thác sử dụng phần lớn nguồn tài nguyên, khoáng sản thiên nhiên; có ảnh hưởng lớn đến nhiều ngành, lĩnh vực quan trọng như: năng lượng (điện, than, dầu khí, xăng dầu...), tài chính tín dụng, ngân hàng, vận chuyển hàng không, vận chuyển đường sắt, bưu chính viễn thông, dệt may, xuất khẩu lương thực, lắp máy, cung cấp nước, các nguyên vật liệu đầu vào cho sản xuất nông nghiệp, xây dựng,...³.

2. Tổng quan về cải cách DNNN

2.1. Mục tiêu

- Sự đổ vỡ của hệ thống kinh tế kế hoạch hoá tập trung vào cuối những năm 80 của thế kỷ XX tác động trực tiếp và mạnh mẽ đến Việt Nam, mở đầu cho quá trình xây dựng thể chế kinh tế thị trường. Trong bối cảnh đó, cải cách DNNN Việt Nam vừa là đòi hỏi khách quan, vừa là một trong những giải pháp giảm sự can

1. Vốn chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp 700 nghìn tỷ đồng năm 2010; 810 nghìn tỷ đồng năm 2011; 1.019 nghìn tỷ đồng năm 2012. Tổng tài sản năm 2011 là 2.274 nghìn tỷ đồng, năm 2012 là 2.570 nghìn tỷ đồng.

2. GSO (2011).

3. Trên 85% sản lượng điện, xăng dầu; 90% dịch vụ viễn thông; 98% vận tải hàng không nội địa; 56% dịch vụ tài chính, tín dụng; 70% lượng gạo xuất khẩu; trên 80% phân hóa học,...

thiệp của Nhà nước, tăng khả năng tự điều tiết của thị trường và cộng đồng doanh nghiệp.

- Yêu cầu cải cách DNNN không chỉ ở các nước có nền kinh tế chuyển đổi như Việt Nam. Ở nhiều quốc gia, bên cạnh vai trò không thể phủ nhận, DNNN luôn bộc lộ những yếu kém do chính sách bảo hộ, tách DNNN với cơ chế cạnh tranh, với giải thể và phá sản. Lợi ích thu được từ DNNN nhỏ bé so với tổn phí chi ra từ các nguồn lực của Nhà nước. Từ những thực tiễn và kinh nghiệm quốc tế đó, vào đầu những năm 90, Việt Nam bắt đầu đẩy mạnh cải cách DNNN, không chỉ xuất phát từ yêu cầu giảm gánh nặng quản lý của Nhà nước mà còn nhằm mục tiêu nâng cao sức cạnh tranh và hiệu quả của bản thân DNNN, với hy vọng góp phần nâng cao sức cạnh tranh của toàn bộ nền kinh tế.

- Trong suốt quá trình cải cách DNNN, mặc dù có những biến chuyển bên trong và bên ngoài, nhưng sứ mệnh và vai trò của DNNN Việt Nam dường như chưa thay đổi đáng kể. DNNN luôn được định vị là yếu tố cấu thành chủ yếu của thành phần kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, định hướng, chi phối nền kinh tế. Đây là mục tiêu và cũng là đặc điểm ảnh hưởng đến kết quả và chất lượng cải cách DNNN cho đến nay.

2.2. Điểm lại quá trình cải cách

Lý luận và thực tiễn cải cách DNNN trên thế giới đã đưa ra các biện pháp cải cách DNNN: Cải cách khung khổ hoạt động (tăng cường động lực và trách nhiệm vật chất, tăng quyền tự chủ, buộc DNNN đối mặt với cạnh tranh...), tái cơ cấu, chuyển đổi sở hữu (tư nhân hóa, đa dạng hóa sở hữu DNNN), cải thiện quản trị, và chấm dứt hoạt động (giải thể, phá sản DNNN yếu kém). Tất cả các biện pháp này đã được thực hiện ở Việt Nam với các mức độ khác nhau trong từng thời kỳ:

- Vào cuối những năm 70 của thế kỷ XX, kinh tế Việt Nam trong giai đoạn khủng hoảng nặng nề dưới ảnh hưởng của mô hình kế hoạch hóa tập trung cao độ với nền tảng của các xí nghiệp quốc doanh và hợp tác xã. Trong bối cảnh đó đã xuất hiện những chủ

trương ban đầu của cải cách DNNN. Một số chủ trương đã được đề ra và thực hiện nhằm mở rộng quyền chủ động của xí nghiệp quốc doanh, cho phép sử dụng các quan hệ hàng hóa - tiền tệ, quan hệ thị trường, tạo ra những điều kiện linh hoạt, cơ động cần thiết cho xí nghiệp đẩy mạnh được sản xuất và kinh doanh có lãi. Các biện pháp này đặt những cơ sở đầu tiên cho quá trình đổi mới DNNN cuối những năm 80, tiêu biểu là trao quyền tự chủ trong sản xuất kinh doanh cho các xí nghiệp quốc doanh theo Quyết định 217/HĐBT năm 1987.

- Giai đoạn 1991-1993 tập trung vào việc tổ chức lại để kiểm soát số lượng DNNN đã thành lập một cách tràn lan, ồ ạt trong những năm trước đó, sắp xếp lại các doanh nghiệp thua lỗ. Số lượng DNNN giảm từ 12.300 doanh nghiệp xuống còn khoảng hơn 6.000 doanh nghiệp trong 3 năm.

- Trong giai đoạn 1994-2001, lần đầu tiên ban hành một văn bản luật về DNNN, bảo đảm DNNN phải hoạt động theo pháp luật. Hàng loạt các DNNN, được sắp xếp để thành lập mới các tổng công ty nhà nước; từng bước thí điểm và mở rộng cổ phần hóa DNNN, giao, bán, khoán kinh doanh và cho thuê DNNN.

- Giai đoạn 2002- 2006 đẩy mạnh chuyển đổi sở hữu DNNN. Số lượng doanh nghiệp cổ phần hóa và đa dạng hóa sở hữu tăng đột biến, riêng các năm 2003-2006 cổ phần hóa được gần 2.700 doanh nghiệp. Luật DNNN được sửa đổi với mục tiêu thực hiện chế độ quản lý công ty đối với DNNN, đưa DNNN tiếp cận với các loại hình doanh nghiệp khác về quyền kinh doanh. Thành lập các tập đoàn kinh tế nhà nước kinh doanh đa ngành, với kỳ vọng trở thành lực lượng chủ lực của DNNN định hướng, dẫn dắt nền kinh tế. DNNN duy trì vai trò và sự phát triển theo chiều rộng (về ngành và lĩnh vực hoạt động) với động lực tăng trưởng liên tục về vốn và tài sản.

- Từ năm 2007 đến nay chuyển đổi sở hữu và cổ phần hóa DNNN chậm lại. Nội dung cải cách DNNN không có lực đẩy mới, chủ yếu tập trung vào việc chuyển toàn bộ DNNN sang Luật Doanh nghiệp, bãi bỏ Luật DNNN; tái cơ cấu, tìm cách khắc phục những

hậu quả của việc phát triển theo chiều rộng dựa trên tăng trưởng vốn những năm trước đó.

Tổng quát lại, các hình thức cải cách DNNN Việt Nam có sự tương đồng với quốc tế, cho dù mục tiêu cải cách mang tính đặc thù. Phương pháp tiếp cận nhìn chung là tiến hành từng bước, điều chỉnh theo bối cảnh thực tế, không thực hiện tư nhân hóa ở ạt DNNN như các nước Đông Âu đã làm.

3. Các chính sách cải cách DNNN ở Việt Nam

3.1. Cải cách khung khổ pháp lý và thể chế

Trước năm 1995: Nhà nước trực tiếp chỉ đạo DNNN bằng hệ thống văn bản điều hành và mệnh lệnh hành chính. Tổ chức và hoạt động của DNNN không được bảo đảm bằng văn bản luật.

Năm 1995: Quốc hội ban hành Luật DNNN, mở đầu quá trình cải cách pháp luật và thể chế đối với DNNN. Nhà nước quản lý các DNNN bằng công cụ pháp luật, thay thế các công cụ điều hành trực tiếp, hành chính và chỉ tiêu pháp lệnh. DNNN chính thức được pháp luật thừa nhận là một pháp nhân độc lập với Nhà nước; có vốn và tài sản riêng, có quyền tự chủ kinh doanh. Chủ sở hữu nhà nước chịu trách nhiệm hữu hạn với DNNN trong phạm vi vốn đầu tư của mình tại doanh nghiệp. DNNN yếu kém phải giải thể, phá sản như mọi doanh nghiệp khác

Năm 2003: Ban hành luật mới về DNNN, tạo cơ sở pháp lý cho việc đẩy mạnh cải cách DNNN theo yêu cầu cải cách kinh tế thị trường. DNNN không chỉ bao gồm doanh nghiệp thuần sở hữu nhà nước mà còn bao gồm doanh nghiệp đa sở hữu có sở hữu nhà nước chi phối. Luật DNNN lần này đã luật hóa các biện pháp chuyển đổi sở hữu và chuyển đổi hình thức pháp lý của DNNN; chính thức xác nhận bằng văn bản luật về tầm quan trọng, tính bền vững và cần thiết của cổ phần hóa, giao, bán, chuyển công ty nhà nước thành công ty TNHH. Các DNNN không thuộc diện Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ sẽ phải chuyển thành doanh nghiệp đa sở hữu.

Năm 2010: Ngày 1/7/2010 là thời điểm quan trọng của cải cách khung khổ pháp lý cho hoạt động của DNNN Việt Nam trong thể chế kinh tế thị trường. Toàn bộ các DNNN phải chuyển thành công ty TNHH, công ty cổ phần của Luật Doanh nghiệp, đồng nghĩa với việc DNNN có hình thức pháp lý và mô hình tổ chức tương đồng với doanh nghiệp khu vực tư nhân; chấm dứt tình trạng chia cắt pháp luật về doanh nghiệp theo hình thức sở hữu ở Việt Nam. Về nguyên tắc, các DNNN đã hoạt động trong cùng một khung khổ pháp lý với các doanh nghiệp khác.

Tuy nhiên, trên thực tế hiện nay, nguyên tắc này chưa được tuân thủ. Các DNNN, đặc biệt công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu vẫn chịu sự điều chỉnh của một hệ thống các văn bản đặc thù dưới luật về quan hệ sở hữu, quản lý tài chính, nhân sự, tiền lương, đầu tư...

Trong khi đó, thể chế kinh tế thị trường đối với DNNN còn chưa vận hành đầy đủ cùng với sự can thiệp của Nhà nước và tình trạng độc quyền hoặc thống lĩnh thị trường của các DNNN. Khu vực DNNN nói chung vẫn được Nhà nước ưu tiên đầu tư các nguồn lực quan trọng của đất nước, vì vậy, vẫn giữ vai trò chi phối hoặc có vị thế của doanh nghiệp độc quyền tại hầu hết các lĩnh vực then chốt hoặc có khả năng sinh lợi cao của nền kinh tế như dầu khí, khoáng sản, điện, hóa chất cơ bản, vận tải đường sắt, đường không, tín dụng... là một trong những tác nhân ảnh hưởng xấu đến khả năng hội nhập kinh tế, thực hiện các cam kết quốc tế. Vẫn còn không ít trường hợp Nhà nước can thiệp trực tiếp vào đời sống kinh tế của các doanh nghiệp hoặc gây ảnh hưởng làm thiên lệch quan hệ cạnh tranh của các doanh nghiệp trên thị trường bằng các biện pháp như hỗ trợ tài chính, khoan nợ, giãn nợ, xóa nợ, ưu đãi tín dụng, mặt bằng sản xuất kinh doanh, thông tin thị trường, chính sách lao động, tiền lương... cho DNNN.

3.2. Chính sách điều chỉnh cơ cấu DNNN

Bản chất của các chính sách điều chỉnh cơ cấu khu vực DNNN cho đến nay là xác định những loại DNNN mà Nhà nước cần nắm giữ 100% sở hữu hoặc có sở hữu chi phối hoặc không cần phải có sở hữu nhà nước để từ đó có các chính sách đầu tư, chuyển đổi sở hữu, điều chỉnh cơ chế quản lý, rút vốn nhà nước ở

những lĩnh vực không cần thiết duy trì sở hữu nhà nước và chuyển sang lĩnh vực khác...

Trong thời kỳ áp dụng cơ chế kế hoạch hóa tập trung, DNNN có nhiệm vụ đảm bảo và cung cấp hầu hết các sản phẩm và dịch vụ chủ yếu cho đất nước, trừ một số sản phẩm tiêu dùng nhỏ lẻ do khu vực kinh tế tập thể, hợp tác xã cung cấp. DNNN có mặt ở hầu hết các ngành, lĩnh vực kinh tế, địa bàn kinh doanh.

Kể từ năm 1990, sự thay đổi về quan điểm phát triển kinh tế dẫn đến sự cần thiết phải phân loại để sắp xếp DNNN. Kết quả của đợt rà soát này đã làm giảm mạnh số lượng DNNN, từ khoảng 12.000 doanh nghiệp xuống còn 6.264 doanh nghiệp đầu năm 1994.

Từ năm 2001 đến nay, các quy định về phân loại DNNN được điều chỉnh nhiều lần nhằm giảm danh mục doanh nghiệp nhà nước giữ 100% sở hữu hoặc nắm giữ cổ phần chi phối. Nếu thực hiện đúng các quy định này, DNNN chỉ còn hoạt động trong những ngành, lĩnh vực phục vụ an ninh, quốc phòng, công ích và một số ngành công nghiệp quan trọng được đánh giá là "có sức lan tỏa lớn".

Điềm lại quá trình thực hiện các chính sách điều chỉnh cơ cấu DNNN từ trước đến nay có thể thấy kết quả lớn nhất là đã giảm được số lượng các DNNN quy mô nhỏ, tăng quy mô của các DNNN còn lại. Quy mô tài sản trung bình của DNNN cao gấp hàng chục lần so với doanh nghiệp khu vực tư nhân trong nền kinh tế Việt Nam.

Tuy nhiên, kết quả thực hiện cơ cấu lại DNNN chưa đạt mục tiêu đề ra:

- Sau nhiều năm cải cách, cơ cấu ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN thay đổi không đáng kể, chưa đạt yêu cầu "tập trung vào những ngành, lĩnh vực then chốt và địa bàn quan trọng". DNNN còn hiện diện ở nhiều ngành, lĩnh vực của nền kinh tế, trong đó có những ngành, lĩnh vực không cần duy trì 100% vốn nhà nước¹.

1. Doanh nghiệp 100% vốn nhà nước hoạt động trong ngành thương mại, dịch vụ, du lịch chiếm tỷ trọng lớn nhất (36%), trong khi đây là ngành, lĩnh vực Nhà nước không cần thiết nắm giữ 100% vốn.

- Kết quả của quá trình cơ cấu lại DNNN mới chỉ dừng lại ở mức độ giảm số lượng DNNN mà chưa có ảnh hưởng rõ rệt đến cơ chế phân bổ nguồn lực nhà nước, điều chỉnh chức năng của Nhà nước, tái cấu trúc ngành nghề và hiệu quả hoạt động của khu vực DNNN. Vị trí của DNNN trong tổng thể kết cấu chung của nền kinh tế và của khu vực doanh nghiệp không có thay đổi đáng kể, chức năng “kinh doanh” của Nhà nước vẫn còn lớn, giá trị vốn chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp kinh doanh ngày càng tăng, v.v.. Điều này là không phù hợp với vai trò của Nhà nước trong thể chế kinh tế thị trường; là nhược điểm lớn nhất của việc thực hiện chính sách cơ cấu lại DNNN cũng như chính sách cải cách DNNN nói chung ở Việt Nam.

Nguyên nhân của những bất cập nêu trên nằm ở bản thân các quy định pháp luật về phân loại DNNN, ở quan điểm chưa thống nhất và thiếu quyết tâm trong thực hiện chính sách cơ cấu lại DNNN, bên cạnh đó là những khó khăn khách quan của quá trình cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước.

3.3. Chính sách cổ phần hóa DNNN

- *Cổ phần hóa* DNNN ở Việt Nam là sự chuyển đổi từ loại doanh nghiệp có 1 chủ sở hữu là Nhà nước sang loại hình công ty cổ phần có nhiều chủ sở hữu, trong đó có thể có hoặc không có sở hữu Nhà nước tùy thuộc đặc điểm ngành, nghề, lĩnh vực, tính chất quan trọng của hoạt động.

- *Mục tiêu* của cổ phần hóa được điều chỉnh theo từng giai đoạn¹, trong đó, mục tiêu xuyên suốt là nâng cao hiệu quả hoạt động kinh doanh và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp trên cơ sở chuyển đổi hình thức pháp lý, đổi mới cơ chế quản lý, cải thiện

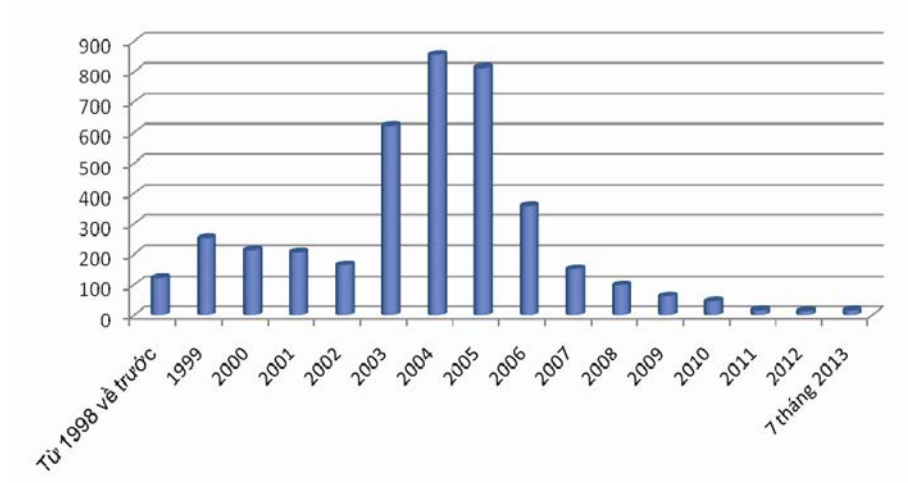
1. Trong giai đoạn đầu, mục tiêu chính là: i) nâng cao hiệu quả hoạt động, ii) huy động vốn của xã hội; và iii) đảm bảo lợi ích của người lao động. Năm 2002, chính sách cổ phần hóa nhấn mạnh thêm mục tiêu bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, doanh nghiệp, nhà đầu tư và người lao động. Từ năm 2004 có bổ sung yêu cầu “thực hiện công khai, minh bạch theo nguyên tắc thị trường; khắc phục tình trạng cổ phần hóa khép kín trong nội bộ doanh nghiệp; gắn với phát triển thị trường vốn, thị trường chứng khoán”.

quản trị doanh nghiệp, huy động các nguồn vốn trong xã hội, nâng cao năng lực và bảo đảm lợi ích của các cổ đông, người lao động và Nhà nước.

- Cổ phần hóa DNNN được thực hiện thí điểm từ năm 1992 với việc ban hành Quyết định của Chủ tịch HĐBT (nay là Thủ tướng Chính phủ) số 202/CT ngày 8/6/1992. Sau 4 năm thí điểm, cổ phần hóa chính thức được thực hiện bằng việc ban hành Nghị định 28/CP năm 1996. Từ đó đến nay, Chính phủ đã 7 lần ban hành các nghị định sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế¹.

- Tổng số doanh nghiệp được cổ phần hóa cho đến tháng 1 năm 2014 là 4.065 doanh nghiệp.

Hình 1: Số lượng DNNN thực hiện cổ phần hóa qua các năm



Nguồn: Tổng hợp từ nhiều nguồn.

- *Đối tượng cổ phần hóa* là doanh nghiệp không thuộc diện Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Xét về quy mô và loại hình DNNN cổ phần hóa, quá trình cổ phần hóa từ trước đến nay là quá trình mở rộng đối tượng, từ chỗ chỉ cổ phần hóa DNNN quy mô

1. Nghị định 25/CP năm 1997, Nghị định 44/1998/NĐ-CP, Nghị định 64/2002/NĐ-CP, Nghị định 187/2004/NĐ-CP, Nghị định 109/2007/NĐ-CP, Nghị định 59/2011/NĐ-CP và Nghị định số 189/2013/NĐ-CP.

nhỏ đến nay đã mở rộng ra cả các tổng công ty, công ty mẹ trong tập đoàn kinh tế nhà nước, ngân hàng thương mại nhà nước với quy mô không hạn chế. Tương tự là việc mở rộng đối tượng được mua cổ phần lần đầu của doanh nghiệp với sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài.

- *Lợi ích* từ cổ phần hóa DNNN đã được khẳng định: Nhà nước thu hồi vốn, rút khỏi các hoạt động đầu tư trực tiếp và giảm thiểu sự can thiệp vào hoạt động sản xuất kinh doanh; nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp. Các DNNN cổ phần hóa đều có kết quả và hiệu quả sản xuất kinh doanh tốt hơn. Quản trị doanh nghiệp được cải thiện, giảm thiểu các quy định mang tính đặc lợi từ phía Nhà nước với tư cách người điều tiết thị trường; tạo nền tảng cho việc tạo lập sân chơi bình đẳng giữa DNNN cổ phần hóa và các doanh nghiệp khu vực tư nhân, hạn chế bóp méo cạnh tranh; ngăn ngừa đáng kể sự can thiệp không theo chuẩn mực của các cơ quan quản lý nhà nước vào hoạt động kinh doanh; góp phần nâng cao tính chuyên nghiệp của chủ sở hữu nhà nước trong quản trị DNNN; đảm bảo tính công khai, minh bạch và bảo vệ lợi ích của các cổ đông nhỏ, cổ đông là người lao động và các bên có lợi ích liên quan, đặc biệt đối với DNNN cổ phần hóa niêm yết trên thị trường chứng khoán; nâng cao năng lực bộ máy quản lý, điều hành của các DNNN cổ phần hóa hoạt động theo Luật Doanh nghiệp.

- Từ năm 2007 đến nay, quá trình cổ phần hóa chậm lại, không đạt kế hoạch, trong 3 năm 2011-2013 chỉ cổ phần hóa được 99 doanh nghiệp. Chính phủ và các cơ quan nhà nước đã có đánh giá chính thức về nguyên nhân khách quan (do hậu quả của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế; không bán được cổ phần nhà nước do thiếu người mua bên ngoài và nhà đầu tư chiến lược,...). Bên cạnh đó, còn có nguyên nhân chủ quan như: chưa tuân thủ nguyên tắc giá thị trường trong bán cổ phần, định giá quá cao so với nhu cầu thực tế; doanh nghiệp và các cơ quan nhà nước không muốn bán với giá thấp; một số trường hợp cố tình trì hoãn cổ phần hóa vì lý do lợi ích,...

3.4. Thực hiện giao, bán, giải thể, phá sản DNNN

Bán DNNN là chuyển toàn bộ sở hữu một DNNN có thu tiền sang sở hữu tập thể, cá nhân hoặc pháp nhân khác. Giao DNNN là chuyển toàn bộ sở hữu DNNN cho một chủ thể khác và không thu tiền. Từ năm 2001 đến nay, Chính phủ đã ban hành 4 nghị định sau về giao, bán DNNN.

Việc hợp nhất, sáp nhập, giải thể, phá sản áp dụng theo quy định của Luật Doanh nghiệp và Luật Phá sản năm 2004.

Theo số liệu báo cáo, từ năm 2001 đến năm 2013 đã có 130 doanh nghiệp được giao, 117 doanh nghiệp được bán, 450 trường hợp sáp nhập, 119 trường hợp hợp nhất, 215 doanh nghiệp bị giải thể và 89 trường hợp phá sản DNNN.

Các doanh nghiệp thuộc các hình thức cải cách DNNN này chủ yếu thuộc các địa phương, quy mô nhỏ, điều kiện kinh doanh không thuận lợi, cơ sở vật chất kỹ thuật lạc hậu, hiệu quả kinh doanh thấp, thua lỗ kéo dài.

Hiện nay, đối tượng DNNN để giao, bán hầu như không còn. Kế hoạch giao, bán DNNN đã hoàn thành căn bản.

Khó khăn nằm ở các doanh nghiệp thuộc diện bị giải thể, phá sản nhưng không tiến hành giải thể, phá sản được. Một số DNNN trong tình trạng phải giải thể, phá sản nhưng không thực hiện được do khó khăn xử lý nợ, nợ tồn đọng lớn, nợ khó đòi, lỗ lũy kế kéo dài qua nhiều năm, việc thanh lý tài sản gắn liền với đất gặp nhiều vướng mắc,...

Số lượng doanh nghiệp bị phá sản trong thực tế rất thấp so với số lượng doanh nghiệp thực chất phải bị phá sản. Nguyên nhân một phần do sự phức tạp của các quy định pháp luật, một phần do chủ sở hữu nhà nước và các bên có liên quan không muốn doanh nghiệp bị phá sản. Vẫn còn tình trạng doanh nghiệp trong tình trạng bị phá sản không những tiếp tục tồn tại mà còn được hỗ trợ tối đa dưới các hình thức bổ sung vốn, khoan nợ, giãn nợ, xóa nợ...

3.5. Cải thiện quản trị công ty trong các DNNN

Cải thiện quản trị công ty là một trong những biện pháp quan trọng được Nhà nước, Chính phủ quan tâm thực hiện trong suốt quá trình cải cách DNNN.

Việc toàn bộ DNNN chuyển thành công ty cổ phần, công ty TNHH theo Luật Doanh nghiệp như các doanh nghiệp khu vực tư nhân khác là điều kiện tốt để cải thiện quản trị công ty trong các DNNN.

Hội nhập và tăng cường thương mại quốc tế, đặc biệt sau khi Việt Nam gia nhập WTO, cam kết và thực hiện các hiệp định song phương, đa phương vừa là cơ hội, vừa là áp lực để Việt Nam tiếp cận và vận dụng các thông lệ tốt về quản trị DNNN.

Việt Nam đã từng bước đổi mới hoạt động quản lý nhà nước theo hướng thống nhất giữa các loại hình doanh nghiệp. Sự bình đẳng và tránh phân biệt đối xử giữa DNNN và doanh nghiệp được quy định trong các quy định pháp luật.

Hoạt động quản lý DNNN của Nhà nước với tư cách chủ sở hữu đã có nhiều chuyển biến tích cực, trách nhiệm giải trình ngày càng rõ ràng hơn. Các cổ đông nhỏ và bên có lợi ích liên quan ở DNNN đa sở hữu được bảo đảm theo quy định của pháp luật và tương đồng với các doanh nghiệp khác.

Hiệu quả và trách nhiệm của bộ máy quản lý, điều hành DNNN ngày càng được cải thiện. Không ít tập đoàn, tổng công ty và DNNN được quản trị tốt, có năng lực cạnh tranh, tham gia tích cực vào quan hệ kinh tế quốc tế.

Dù vậy, so với chuẩn mực và thông lệ quốc tế, nhìn chung quản trị DNNN Việt Nam chưa đáp ứng yêu cầu, thể hiện ở một số điểm chính sau đây:

- Thể chế hiện hành chưa đủ để vận hành, áp dụng các chuẩn mực quản trị công ty hiện đại đối với DNNN. Sự hỗ trợ trên thực tế đối với DNNN (trong xử lý nợ, đầu tư vốn, "cứu giúp" khi lâm vào tình trạng giải thể, phá sản,...) tạo nên sức ỳ và không có áp lực để

DNNN hoạt động theo nguyên tắc thị trường, cạnh tranh với doanh nghiệp khác.

- Các cơ quan "chủ sở hữu" của DNNN vừa có vai trò quản lý, giám sát DNNN, vừa ban hành chính sách chung, nên khó tạo được sự khách quan trong quản lý, là một trong những nguyên nhân không áp đặt được kỷ cương thị trường đối với DNNN như đã nêu trên.

- Hiệu quả thực hiện quyền, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp còn thấp. Thiếu một bộ máy chuyên nghiệp có đủ năng lực, nguồn lực đáp ứng yêu cầu quản lý chủ sở hữu. Bản thân việc thực hiện quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước vẫn còn phân tán, chưa thống nhất về nguyên tắc và quy trình, nhất là đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty quan trọng.

- Mục tiêu hoạt động của phần lớn DNNN chưa rõ ràng, đan xen mục tiêu kinh tế với mục tiêu chính trị - xã hội, thiếu căn cứ để xem xét, đánh giá, điều chỉnh hoạt động của doanh nghiệp. DNNN vẫn được xác định là "công cụ hỗ trợ để Nhà nước điều tiết nền kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô"¹.

- Những người quản lý, điều hành DNNN không đủ động lực, áp lực cũng như trách nhiệm để hoạt động hiệu quả hơn. Quản lý và giám sát bên trong và bên ngoài doanh nghiệp còn yếu. Tính minh bạch thấp, thiếu công cụ hữu hiệu để công luận giám sát DNNN. Các vụ tham nhũng, lãng phí, gian lận, giao dịch nội gián trong DNNN không có dấu hiệu giảm, ngày càng tinh vi...

4. Cải cách DNNN ở Việt Nam trong thời gian tới

Theo công bố chính thức, có lẽ trong thời gian tới cải cách DNNN ở Việt Nam chưa có các hình thức và biện pháp mới, cơ bản vẫn dựa trên các biện pháp đã thực hiện:

1. Kết luận số 50-KL/TW (2012) của Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI.

- Về chính sách điều chỉnh cơ cấu DNNN, Việt Nam sẽ thực hiện các biện pháp để tập trung vào "những khâu, công đoạn then chốt của các lĩnh vực: an ninh, quốc phòng; độc quyền tự nhiên; cung cấp hàng hóa dịch vụ công thiết yếu; và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sức lan tỏa lớn" (Kết luận số 50-KL/TW của Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tháng 10/2012). Thực hiện chủ trương này, Thủ tướng Chính phủ đang chỉ đạo, xem xét và chuẩn bị ban hành tiêu chí mới về phân loại DNNN, làm căn cứ để tiếp tục rà soát, phân loại 949 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước hiện có, từ đó xác định rõ những doanh nghiệp cần nắm giữ 100% vốn nhà nước, cổ phần hóa, bán một phần hoặc toàn bộ cổ phần nhà nước,...

- Chính phủ Việt Nam đã khẳng định quyết tâm và nỗ lực *đẩy mạnh cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước ngoài ngành* trong giai đoạn tới, theo đó, trong 2 năm 2014-2015 sẽ tiến hành cổ phần hóa 432 doanh nghiệp với các biện pháp cải cách được cho là "quyết liệt" như sau:

+ Thủ tướng Chính phủ, các bộ, địa phương theo thẩm quyền phê duyệt và có quyết định chuyển thành công ty cổ phần tất cả các doanh nghiệp thuộc diện cổ phần hóa đã phê duyệt và chỉ đạo kiểm tra, giám sát chặt chẽ, bảo đảm thực hiện đúng tiến độ.

+ Những doanh nghiệp có điều kiện IPO, thì thực hiện IPO theo quy định hiện hành. Những doanh nghiệp chưa có điều kiện IPO ngay, thì chuyển thành công ty cổ phần với các cổ đông là Nhà nước, Tổng công ty Đầu tư kinh doanh vốn nhà nước, tổ chức công đoàn, người lao động, cổ đông chiến lược (nếu có) hoặc các cổ đông tự nguyện khác. Tùy điều kiện cụ thể ở mỗi doanh nghiệp loại này, Nhà nước có thể giữ cổ phần tuyệt đối lớn.

+ Hướng trọng tâm trong thực hiện kế hoạch cổ phần hóa là Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Bộ Văn hóa - Thể thao và Du lịch, Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản, Tổng công ty Hàng hải Việt Nam và một số bộ, địa phương, tập đoàn kinh tế và tổng công ty khác.

Chính phủ cũng có kế hoạch sửa đổi, bổ sung, ban hành cơ chế mới phù hợp, khả thi để *bán, giao, giải thể, phá sản 22 doanh nghiệp*; đẩy mạnh thoái vốn đầu tư ngoài ngành của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đạt tổng số gần 22 nghìn tỷ đồng đã xác định; ban hành Nghị quyết số 15/NQ-CP ngày 6/3/2014 giải quyết những vướng mắc trong thoái vốn, thoái những khoản đầu tư không hiệu quả, có thể phải bán dưới mệnh giá.

- Một số hướng giải pháp khác:

+ Tiếp tục ban hành các văn bản pháp luật, hoàn thiện khung thể chế cho quản lý, hoạt động của DNNN.

+ DNNN phải áp dụng các chuẩn mực quản trị kinh doanh hiện đại, có hiệu quả cao. Hoàn thiện hệ thống quy chế quản lý nội bộ. Tăng cường công tác cán bộ, nâng cao kỷ luật chấp hành pháp luật, kỷ cương trong quản lý, điều hành. Đẩy mạnh ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật công nghệ vào sản xuất kinh doanh, quản lý nhằm hạ giá thành, nâng cao năng suất lao động, chất lượng sản phẩm để có được hiệu quả tổng hợp cao, v.v...

Tiểu sử tóm tắt của GS. Gary Jefferson, Khoa Kinh tế và Trường Kinh doanh Quốc tế, Đại học Brandeis



GS. Gary Jefferson nghiên cứu về thể chế, công nghệ, tăng trưởng kinh tế và chuyển đổi kinh tế của Trung Quốc. Tại Brandeis, Jefferson hoạt động đồng thời tại Khoa Kinh tế và Trường Kinh doanh Quốc tế, nơi ông dạy ngành kinh tế cho các khóa học đại học và sau đại học về sự đổi mới, phát triển kinh tế, và về Trung Quốc. Ông cũng dạy một khóa học về kinh tế chính trị của Trung Quốc tại Trường Fletcher của Đại học Tufts.

Các ấn phẩm bao gồm: *Cải cách doanh nghiệp ở Trung Quốc: Quyền sở hữu, chuyển đổi, và hiệu suất* (Oxford University Press, 2000); "Điều gì dẫn tới suy giảm tiêu thụ năng lượng của Trung Quốc?", *Kinh tế Tài nguyên và Năng lượng* (2004); "Điều tra khả năng Nghiên cứu và Phát triển cấp công ty ở Đông Á", *Đổi mới và mạng lưới sản xuất ở Đông Á*, ed. Shahid Yusuf (2004); "Nghiên cứu, phát triển và chuyển giao công nghệ: Bằng chứng từ cấp công ty trong công nghiệp Trung Quốc", *Tạp chí Kinh tế và Thống kê*; "Tư nhân hóa và tái cơ cấu ở Trung Quốc: Bằng chứng từ cổ phần sở hữu" *Tạp chí So sánh kinh tế* (2006); và "Nguồn gốc và tính bền vững của tăng trưởng kinh tế Trung Quốc", *Brookings về hoạt động kinh tế* (2006).

Sau khi tốt nghiệp Đại học Dartmouth (AB) và Đại học Yale (Tiến sĩ), Jefferson đã sống và giảng dạy tại Đại học Trung Quốc ở Hồng Kông và Đại học Vũ Hán ở Trung Quốc và thường xuyên tới Trung Quốc để nghiên cứu và dự các buổi hội thảo.

CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC: BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

*GS. Gary H. Jefferson,
Đại học Brandeis*

Tóm tắt

Bài viết này xem xét kinh nghiệm cải cách doanh nghiệp Nhà nước (DNNN) tại một số quốc gia - chủ yếu là Trung Quốc, Brazil, Singapore và Hàn Quốc - và rút ra một số kinh nghiệm bài học cho nỗ lực cải cách của Việt Nam. Một số bài học chính bao gồm: i) phân bổ rõ ràng quyền sở hữu và giảm thiểu chi phí giao dịch bên cạnh việc tổ chức các điều khoản về doanh nghiệp, hợp đồng và pháp lý, thương mại; ii) thị trường tiêu dùng cạnh tranh, bao gồm tham gia cạnh tranh và công nghệ toàn cầu; iii) thị trường vốn tương đối mở cửa để tạo điều kiện cho FDI và đa dạng hóa sở hữu DNNN; iv) cụ thể hóa kỳ vọng về mục đích công của các DNNN; và v) minh bạch hóa và giám sát một cách hiệu quả các DNNN thực hiện các mục tiêu thương mại và mục tiêu công. Trong các yếu tố trên, một cơ chế thị trường mở cửa và cạnh tranh là điều kiện quan trọng nhất để khuyến khích tập trung vào khối DNNN tại Trung Quốc.

1. Phần mở đầu

Nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam, nắm giữ, chi phối một số lượng lớn các DNNN. Ở hầu hết các quốc gia này, cải cách DNNN vẫn đang trong quá trình thực hiện. Bài viết này tập trung

vào các kinh nghiệm và bài học đúc kết từ trải nghiệm của bốn quốc gia, điển hình là Trung Quốc, Brazil, Hàn Quốc và Singapore, trong cách họ đã xử lý những thách thức của hệ thống DNNN tại mỗi nước. Kinh nghiệm của các nước này bao gồm nhiều mức độ phát triển, quy mô thị trường cũng như phương thức quản lý các DNNN khác nhau, do vậy, khi kết hợp với bối cảnh hiện tại của Việt Nam có thể sẽ giúp đưa ra được nhiều bài học quan trọng.

Nguyên tắc tổ chức căn bản trong kinh nghiệm của Trung Quốc chính là vai trò vô cùng quan trọng của cạnh tranh trong quá trình cải cách DNNN. Sự đông dân của Trung Quốc đã hỗ trợ hoạt động của rất nhiều cơ sở sản xuất trong cùng một lĩnh vực và sự phát triển rộng rãi của các xí nghiệp hương trấn, kết hợp với các dòng đầu tư trực tiếp nước ngoài và một cơ chế thương mại tương đối mở cửa, đã tạo ra môi trường mang tính cạnh tranh cao trong nhiều lĩnh vực. Trong những năm 90 của thế kỷ XX, cạnh tranh khiến lợi nhuận của nhiều DNNN bị rò rỉ, khiến các cấp chính quyền trung ương, tỉnh và địa phương phải tìm kiếm cải cách cho các DNNN trong phạm vi quản lý hành chính của mình. Kết quả là - luật doanh nghiệp, việc sa thải hàng triệu lao động dư thừa và thoái vốn của hàng nghìn DNNN quy mô nhỏ, một phần trong tiến trình tham gia WTO năm 2001 của Trung Quốc - đã dẫn đến kết quả là nâng cao hiệu quả và lợi nhuận trong những cuối thập kỷ 90 của thế kỷ XX và những năm đầu thế kỷ XXI. Các kết quả này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc đẩy mạnh cạnh tranh và tạo áp lực để nâng cấp hệ thống quản trị doanh nghiệp và công nghệ. Ở Trung Quốc, một môi trường công nghiệp với các loại hình doanh nghiệp và chuyển giao công nghệ đa dạng, đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc thúc đẩy cải cách dựa vào cạnh tranh. Kinh nghiệm từ Brazil, Hàn Quốc và Singapore cũng cung cấp cho chúng ta nhiều bài học bổ ích của các nền kinh tế có quy mô nhỏ hơn.

2. Vấn đề DNNN - triển khai từ bên dưới lên

Trước khi thảo luận so sánh các quan điểm khác nhau về cải cách DNNN, có lẽ cần phải chỉ rõ vấn đề cốt lõi của DNNN. Vấn

đề bắt đầu do sự yếu kém trong quản trị, kết quả của việc phân quyền quản lý và sở hữu quá tham vọng. Kết quả là tài sản của các DNNN dần biến mất do sự kết hợp của nhiều yếu tố như quản lý yếu kém, trốn tránh, hoạt động không hiệu quả và thậm chí là ăn cắp trắng trợn. Khi tiếp tục hoạt động kém hiệu quả, tích lũy lỗ, DNNN đòi hỏi các ngân hàng phải cứu trợ, thu hút nguồn lực ra khỏi hệ thống ngân hàng khiến hệ thống ngân hàng, cũng thuộc quyền sở hữu của Nhà nước, ngày càng tích lũy thêm các khoản nợ xấu không có khả năng thanh toán.

Nhằm giảm thiểu việc thua lỗ kéo dài, ngân hàng chỉ còn lại lựa chọn là áp đặt mức biên độ lãi suất cao giữa lãi suất huy động và cho vay, và như vậy, chuyển dịch nguồn lực từ hộ gia đình sang các doanh nghiệp cạnh tranh. Bên cạnh đó, các ngân hàng gặp khó khăn thường được Nhà nước cứu trợ thông qua các khoản hỗ trợ và cho vay, khiến dẫn đến thâm hụt tài khóa. Tiếp tục tài trợ cho các khoản thâm hụt tài khóa này đòi hỏi mức thuế cao hơn và in thêm tiền. Trong khi áp dụng mức thuế suất cao hơn lại di chuyển nguồn lực từ các hoạt động sản xuất sang các doanh nghiệp và ngân hàng thua lỗ, in thêm tiền lại khiến đồng tiền bị mất giá, đồng thời tạo ra lạm phát và sự thiếu hiệu quả do sự biến dạng của giá cả và thị trường.

Tóm lại, các vấn đề thất thoát khiến các doanh nghiệp và ngân hàng của một nước hoạt động như hàng hóa công. Điều này cho thấy, sự yếu kém của quyền sở hữu và khả năng giám sát tài sản đã tạo ra nhiều vấn đề không thể loại trừ. Bên cạnh đó, xu hướng sử dụng các gói hỗ trợ từ lãnh đạo cấp cao của Chính phủ khiến các doanh nghiệp và ngân hàng nhà nước vẫn tiếp tục tồn tại, khiến số tài sản thất thoát qua hệ thống thua lỗ gia tăng lên mức đáng kể. Khi nguồn lực của các doanh nghiệp và ngân hàng nhà nước đang trên bờ vực trở nên cạn kiệt, Chính phủ trung ương - kho bạc và ngân hàng nhà nước - lại can thiệp để bổ sung thêm nguồn lực cho hệ thống các doanh nghiệp và ngân hàng nhà nước.

Một lần nữa, vấn đề cốt lõi của các DNNN chính là sự phân chia sở hữu không rõ ràng. Một từ trong tiếng Trung chỉ thuộc sở

hữu nhà nước là *quanmin*, có nghĩa là thuộc quyền sở hữu của người dân. Nếu không có sự phân định thẩm quyền rõ ràng giữa các cơ quan chức năng trong việc giám sát nguồn lực của hệ thống doanh nghiệp và ngân hàng và xác định rõ động lực để nắm bắt các nguồn lực phát sinh từ việc giám sát hiệu quả, thì đến lúc đó, các nguồn lực của Nhà nước sẽ bay hơi.

3. Sự phát triển của khối DNNN của Trung Quốc

Dưới đây là thực trạng một số vấn đề nổi bật của hệ thống DNNN Trung Quốc và những cải cách của hệ thống này giai đoạn 1998-2011 như đã nêu trong bảng 1 và bảng 2. Cụ thể, từ bảng 1, chúng ta nhận thấy trong giai đoạn 13 năm:

➤ Số lượng DNNN từ gần 1/3 tổng số doanh nghiệp trong ngành công nghiệp đã giảm xuống còn khoảng 5%. Số liệu cho thấy một nửa số lượng đã giảm này tức là xuống bằng mức 1/8 của năm 1998, có thể do việc gần 3/4 số DNNN tồn tại vào năm 1998 đã chuyển ngành hoặc chuyển lĩnh vực kinh doanh. Nửa số giảm còn lại là do tổng số doanh nghiệp đã tăng gấp đôi trong thời gian 13 năm tức là khi tổng số doanh nghiệp tăng lên thì thị phần DNNN sẽ giảm đi.

➤ Tỷ lệ của DNNN trên tổng sản lượng công nghiệp giảm từ gần một nửa xuống còn 26%; tỷ lệ tài sản công nghiệp giảm từ 69% xuống 42%. Tỷ lệ tài sản trên lao động vào năm 1998 của các doanh nghiệp nhà nước không quá chênh lệch (cụ thể là 68,8 trên 60,5) nhưng đến năm 2011, tỷ lệ này tăng gần như gấp đôi (cụ thể là 41,6 trên 19,8), cho thấy số doanh nghiệp tách khỏi DNNN vẫn còn chủ yếu dựa vào lao động, trong khi số DNNN còn lại thì dường như chủ yếu dựa vào vốn.

Tuy tỷ lệ DNNN trong mỗi lĩnh vực đã giảm, DNNN của Trung Quốc vẫn đóng vai trò then chốt trong nhiều lĩnh vực chiến lược, như khai thác dầu mỏ, phát điện, than mỏ và nhiên liệu hạt nhân. Như bảng 5 cho thấy, sự thống lĩnh của các doanh nghiệp này trong từng lĩnh vực được phản ánh bằng tỷ lệ trên tổng sản lượng ngành và tổng tài sản ngành do các doanh nghiệp này chiếm lĩnh. Tuy không thống lĩnh, nhưng các DNNN tiếp tục nắm giữ vai trò chi

phối trong các ngành chế tạo kim loại (cụ thể là sắt thép) và thiết bị vận tải. Nếu đem so sánh, các DNNN đã rút lui khỏi các lĩnh vực cạnh tranh cao và dựa vào nhân công dồi dào, chỉ còn chiếm giữ chưa đến 10% tổng sản lượng trong các ngành chế biến thực phẩm, dệt may, sợi hóa học, trang thiết bị điện và trang thiết bị điện tử và truyền thông.

Bảng 2 cho thấy các số liệu trung quân của doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp được tài trợ một phần hoặc toàn bộ vốn từ các nhà đầu tư Hồng Kông, Macao hoặc Đài Loan (khỏi nước ngoài HMT) hay các nhà đầu tư nước ngoài khác. Bảng 2 cũng cho thấy toàn cảnh giai đoạn 1998-2011:

➤ Xét về quy mô trung bình, dù tính theo tài sản hay nhân công, thì các DNNN luôn lớn hơn các doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp khỏi nước ngoài HMT, đặc biệt về số tài sản nắm giữ.

➤ Cả ba loại hình sở hữu đều có sự tiến bộ đáng kể trong chỉ số lợi nhuận trung bình trên tài sản trong giai đoạn 1998-2011. Tuy nhiên, phải kể đến giai đoạn từ năm 2006 đến năm 2011, sự vững chắc tương đối của DNNN so với các doanh nghiệp còn lại đều suy giảm dựa trên hai chỉ số đo lường là lợi nhuận trên tài sản (ROA) và nợ trên tài sản. Một nguyên nhân được cho là gây ra sự suy giảm về hiệu quả tài sản là do các DNNN Trung Quốc được dùng làm công cụ chính để thực hiện chương trình bình ổn nền kinh tế của Trung Quốc, triển khai kể từ cuộc khủng hoảng tài chính quốc tế năm 2008.

➤ Giá trị gia tăng tính trên đầu người lao động, tức là, năng suất lao động trung bình trong các DNNN còn lại đã tăng đáng kể và nhanh hơn các doanh nghiệp tư nhân và khỏi nước ngoài HMT; bên cạnh đó, sự tăng trưởng trong tài sản trên đầu người lao động cũng tăng nhanh hơn so với hai loại hình doanh nghiệp còn lại. Sự tăng tương đối trong giá trị gia tăng của các DNNN và tài sản trên mỗi người lao động cũng cho thấy doanh nghiệp ra khỏi khu vực Nhà nước giai đoạn 1998-2011 là những doanh nghiệp có quy mô tương đối nhỏ và chủ yếu dựa vào nguồn nhân lực hơn các doanh nghiệp vẫn tiếp tục duy trì là DNNN.

Ở bảng 3, bài viết sử dụng số liệu về các mức độ và tỷ lệ hàm ý về tăng trưởng của giá trị gia tăng trên mỗi người lao động và tài sản trên mỗi người lao động trong năm 1998 và năm 2011 để ước tính tăng trưởng thông qua tổng năng suất các yếu tố tổng hợp (TFP) trong suốt 13 năm. Do tỷ lệ hàm ý của tăng trưởng TFP rất nhạy cảm với việc lựa chọn phân bổ nguồn vốn (ví dụ như độ đàn hồi đầu ra của vốn dựa trên giả định lợi nhuận không đổi theo quy mô), chúng tôi sử dụng hai giả định cho sự phân bổ nguồn vốn là 0,50 và 0,67¹. Các kết quả cho thấy, dù sử dụng $\alpha = 0,50$ hay $\alpha = 0,67$ đều cho thấy tốc độ tăng trưởng TFP là đáng kể đối với cả ba loại hình sở hữu; tuy nhiên, với bất kỳ sự phân bổ như thế nào, mức tăng trưởng nổi bật đều thuộc về các DNNN.

Tốc độ tăng trưởng này, hơn bất cứ yếu tố nào khác, có thể được lý giải bởi việc các DNNN đã rút gọn một lượng lớn nhân công lao động; sự suy giảm việc làm trong khối DNNN đã giảm hơn 2/3, trong khi giá trị gia tăng của DNNN giảm hơn 40%. Mặc dù đã có sự tăng trưởng nhanh chóng của lượng tài sản trong giai đoạn 1998-2013, thời kỳ này cũng ghi nhận sự gia tăng đáng kể về lợi nhuận trên tài sản. Trong khi đối với DNNN, ROA năm 2011 thấp hơn nhiều so với các doanh nghiệp tư nhân và sở hữu. Tỷ lệ ROA tăng từ năm 1998 đến năm 2011, cho đến khi tỷ lệ này của khối DNNN cao hơn đáng kể so với hai loại hình doanh nghiệp kia. Sự gia tăng về TFP của DNNN, bao gồm ROA, năng suất vốn cận biên ở Trung Quốc LME DNNN chạm đáy vào các năm 1996-1998 và tăng mạnh từ năm 1998 đến năm 2005. Kết quả tăng trưởng TFP của DNNN phù hợp với kết quả của Jefferson, Rawski, và Zhang (2008), khi nhóm đã ước tính ra tốc độ tăng khá mạnh của TFP khu vực nhà nước tại Trung Quốc giai đoạn 1998-2005. Tuy nhiên, do năng suất DNNN chững lại vào năm 1998, nhóm nghiên cứu đã

1. Vì tỷ lệ tăng trưởng tài sản của DNNN tăng nhanh hơn so với người lao động, mức phân bổ vốn càng lớn, tốc độ tăng trưởng TFP càng thấp. Xét đến tốc độ tăng trưởng tài sản DNNN khá nhanh, để có thể đáp ứng hai cách tính của TFP, chúng tôi ước tính TFP với giá trị α (trọng lượng vốn) bằng 1/2 và 2/3. Ở Mỹ, tỷ trọng của lợi nhuận thường dao động gần mức trọng lượng của nhân lực bằng 1/3 và vốn bằng 2/3.

phát hiện ra rằng năng suất DNNN tăng chỉ một phần là do bắt kịp, trong khi năng suất DNNN vẫn còn thấp hơn các doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Tuy nhiên, giai đoạn tăng trưởng năng suất và bắt kịp này kể từ sau năm 1998 vẫn đưa ra nhiều bài học cải cách có giá trị cho các quốc gia khác đang tìm kiếm cơ hội nâng cao hiệu quả cho khu vực DNNN của nước mình.

4. Lịch sử cải cách DNNN ở Trung Quốc

Trước khi trình bày về quá trình cải cách DNNN của Trung Quốc, trước tiên chúng ta cần làm rõ về định nghĩa và tổ chức hành chính của DNNN của Trung Quốc. Thuật ngữ “doanh nghiệp nhà nước hay doanh nghiệp do nhà nước nắm quyền điều hành” đã được sử dụng từ giữa những năm 90 của thế kỷ XX. Theo Cơ quan Thống kê quốc gia của Trung Quốc, “DNNN” là doanh nghiệp mà trong đó mọi tài sản đều thuộc quyền sở hữu của Nhà nước. Bên cạnh đó, “doanh nghiệp do nhà nước nắm quyền điều hành” là một loại hình doanh nghiệp có sở hữu hỗn hợp, trong đó có tài sản nhà nước và cổ phần nhà nước tính theo phần trăm lớn hơn các cổ đông khác trong doanh nghiệp¹.

Chỉ một bộ phận các DNNN được quản lý ở cấp trung ương; phần lớn các DNNN còn lại chịu sự quản lý của các cấp chính quyền cấp tỉnh và cấp địa phương. Có ba loại DNNN trung ương, đó là:

➤ Doanh nghiệp chịu sự giám sát của Ủy ban Giám sát điều hành quản lý tài sản nhà nước (SASAC). Mục tiêu chính của SASAC là tách biệt quyền sở hữu và vai trò quản lý tài sản và hoạt động doanh nghiệp của khu vực nhà nước. Có khoảng 117 DNNN loại này.²

➤ Tổ chức tài chính thuộc sở hữu nhà nước, và các cơ quan giám sát của các doanh nghiệp này chịu sự giám sát của Ủy ban Giám sát ngân hàng Trung Quốc (CIRC) và Ủy ban Giám sát chứng khoán Trung Quốc (CSRC).

1. NBS, China Statistical Yearbook 2008 (2008), p. 546.

2. <http://www.sasac.gov.cn/n2963340/n2971121/n4956567/4956583.html>

➤ DNNN chịu sự quản lý của các cơ quan giám sát đặt tại các bộ, ngành trực thuộc Chính phủ, trừ SASAC, như Bộ Thương mại, Bộ Giáo dục, Bộ Khoa học và Công nghệ và một số bộ ngành khác.

Cải cách hệ thống DNNN của Trung Quốc có thể được tóm lại qua năm giai đoạn:

1. Tự do hóa đầu vào. Thời kỳ giữa và cuối những năm 80 của thế kỷ XX được đánh dấu bằng sự phát triển rộng rãi của các xí nghiệp hương trấn; cuối những năm 80 và thời kỳ đầu và giữa những năm 90 chứng kiến sự tăng đột biến của doanh nghiệp đầu tư nước ngoài. Sự tham gia nhanh chóng của các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, kết hợp với sự phát triển của các DNNN đã tạo ra sự cạnh tranh quyết liệt hơn giữa các DNNN, với kết quả là sự thất thoát đáng kể về mặt lợi nhuận. Đến năm 1996, lợi nhuận của các DNNN trong ngành công nghiệp tính theo tỷ lệ của GDP giảm xuống gần bằng 0, tạo ra áp lực lớn buộc phải cải cách. Một phản ứng trước tình hình cạnh tranh gia tăng xuất phát từ khu vực ngoài quốc doanh trong giai đoạn cuối những năm 80 - đầu những năm 90 chính là việc xóa bỏ hệ thống phân bổ lao động của Nhà nước và sự phân quyền quản lý nhỏ lẻ cho các DNNN, đặc biệt trong các lĩnh vực tuyển dụng, đào thải lao động và định mức lương cho lao động. Những cải cách này đã giúp các DNNN trở nên cạnh tranh hơn trong thị trường lao động mới nổi của Trung Quốc. Trước khi thực hiện cải cách đối với các quyền lao động từ Nhà nước sang cho người lao động và các nhà quản lý DNNN, TVE và các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài đã bắt đầu thuê những người có năng lực nhất từ lực lượng lao động của DNNN.

2. Thiết lập khung pháp lý. Luật Doanh nghiệp, ban hành năm 1993:

- Cung cấp khung pháp lý cho doanh nghiệp
- Hỗ trợ quá trình chuyển đổi của DNNN sang các tổ chức pháp nhân khác, có thể là một công ty trách nhiệm hữu hạn để có thể thực hiện rao bán cổ phần.

Việc hình thành tổ chức pháp nhân đã tạo điều kiện cho quá trình tư nhân hóa được thực hiện trên diện rộng và mở ra cơ hội cho các loại hình sở hữu đa dạng (ví dụ như các công ty có vốn nhà nước được niêm yết trên sàn chứng khoán và các loại hình công ty cổ đông khác).

3. Sa thải (*xiagang*). Trong nửa cuối của những năm 90, số lao động bị thôi việc chiếm gần 40% lực lượng lao động trong các DNNN, trong khi nguồn nhân lực tại các khu đô thị giảm hơn 2/3. Sự cắt giảm của số lao động dư thừa khiến các doanh nghiệp công, bao gồm cả DNNN và doanh nghiệp thuộc sở hữu công, trở nên hiệu quả và hấp dẫn hơn đối với các nhà đầu tư tư nhân.

4. Đa dạng hóa cấu trúc đầu tư và tài sản. Tài sản của nhiều DNNN không còn thuộc phần lớn quyền sở hữu nhà nước; nhờ có đa dạng hóa các cấu trúc tài sản của mình, nhiều DNNN đã tái cơ cấu một cách thành công và được điều hành bởi các tổ chức bên ngoài các cơ quan chính quyền.

5. “Giữ lại cái lớn và buông cái nhỏ” (*juada fangxiao*). Chủ trương chính sách quan trọng này, thông qua tại Đại hội Đảng lần thứ XV tháng 9/1997, tập trung vào cải cách những doanh nghiệp có quy mô lớn nhất và thường do trung ương quản lý. Chủ trương là đạt được một loạt các mục tiêu mang tính công ích, bao gồm tái cơ cấu hoạt động của DNNN trong một số ngành nghề chiến lược để trở thành các tập đoàn kinh tế lớn, có tính cạnh tranh cao hơn trong khi vẫn do Nhà nước nắm giữ quyền điều hành. Các DNNN được giữ lại chủ yếu tập trung trong các lĩnh vực điện lực, tài nguyên khoáng sản, và một số lĩnh vực khác có quy mô kinh tế đáng kể. Bên cạnh đó, chủ trương này cho phép xử lý mạnh tay các DNNN quy mô nhỏ, bán các công ty này hoặc cho phép các công ty này triển khai thủ tục phá sản.¹

Chiến dịch tái cơ cấu khối doanh nghiệp ở Trung Quốc được thực hiện song song với tái cơ cấu tài chính của các ngân hàng thương mại thuộc quyền sở hữu nhà nước (SOCBs). Mô hình lan

1. Luật Phá sản của Trung Quốc được thông qua vào năm 2007.

tỏa từ bên dưới như đã nêu cho thấy sự gắn liền không thể tách rời của các DNNN trong ngành công nghiệp và cải cách các ngân hàng thuộc quyền sở hữu nhà nước. Để giải quyết các khoản nợ xấu của SOCB cho các DNNN hoạt động yếu kém, các tập đoàn quản lý tài sản (AMCs) đã được ra đời. Đến năm 1999, bốn tập đoàn quản lý tài sản AMC này đã nắm giữ kiểm soát hơn 1.394 nghìn tỷ Nhân dân tệ (NDT) từ bốn ngân hàng SOCB. Thông qua sáng kiến thành lập AMC, tổng số 404 nghìn tỷ NDT tại 580 DNNN lớn được chuyển đổi thành cổ phần. Kế hoạch 3 năm đã cải thiện rõ rệt điều kiện tài chính của khu vực DNNN của Trung Quốc - ngân hàng và công ty công nghiệp thuộc sở hữu nhà nước. Đến cuối năm 2001, khoảng 4.000 trên 6.699 DNNN thua lỗ đã trở thành hoạt động có lãi¹.

Có ba đặc điểm nổi bật làm động lực và điều kiện chính để Trung Quốc thực hiện cải cách và tái cơ cấu: một cơ cấu công nghiệp cạnh tranh, một quy mô sở hữu đa dạng bên trong danh mục các DNNN, và sự công khai rõ ràng về mục đích công của các DNNN Trung Quốc, bao gồm tính minh bạch và trách nhiệm cao. Chúng ta sẽ thảo luận từng đặc điểm này trong các phần tiếp theo.

5. Cạnh tranh

Có thể nói rằng không có yếu tố nào quan trọng hơn đối với quá trình nâng cấp hệ thống quản trị và hoạt động của DNNN là áp lực giữa các thể lực cạnh tranh xuất phát từ các doanh nghiệp trong nước và thương mại quốc tế. Douglas North, nhà kinh tế học từng đoạt giải Nobel, đã nhấn mạnh tầm quan trọng của cạnh tranh một cách đầy thuyết phục nhất: Khi trí tò mò, khám phá sẽ dẫn đến học hỏi, tỷ lệ học hỏi sẽ được phản ánh qua cường độ cạnh tranh giữa các tổ chức. Cạnh tranh... khiến các tổ chức phải dồn sức vào học tập để có thể tiếp tục tồn tại. Mức độ cạnh tranh có thể và chắc chắn sẽ thay đổi. Mức độ độc quyền càng cao, động lực học hỏi càng thấp².

1. OECD (2009), p. 3.

2. North (1994), p. 362.

Một đặc tính của nền kinh tế rộng lớn của Trung Quốc - dân số và mật độ dân số, đặc biệt ở khu vực miền Đông và dọc bờ sông Dương Tử đến Tứ Xuyên, là sự tập trung dày đặc của các nhà máy có khả năng cạnh tranh cả trên phạm vi trong và ngoài nước. Tỷ lệ tập trung trung bình đối với một số lĩnh vực tăng trưởng mạnh ở mức hai chữ số. So sánh 4 tỷ lệ doanh nghiệp cho năm 2002 và 2007, chúng ta nhận thấy có sự chuyển biến tích cực về mật độ tập trung đối với Mỹ, trong khi các tỷ lệ tập trung này ở Trung Quốc giảm đáng kể đối với phần lớn các trường hợp xem xét. Theo hai xu hướng khác biệt này, mức trung bình chung và mức năm 2007 của Mỹ tăng gần gấp đôi tỷ lệ tập trung công nghiệp ở Trung Quốc. Đối với một số lĩnh vực, như sản phẩm đồ ăn thức uống, quần áo, đồ hóa chất, và xe cơ giới, sự chênh lệch còn đặc biệt lớn. Đối với một số lĩnh vực khác, như kim loại thô và máy móc điện thì tỷ lệ cho thấy có sự tập trung lớn hơn ở Trung Quốc vào năm 2002, nhưng đến năm 2007 thì giảm đáng kể so với các ngành này ở Mỹ. Rõ ràng, theo tiêu chuẩn của Mỹ thì Trung Quốc đang duy trì một môi trường công nghiệp mang tính cạnh tranh cao.

Tóm tắt số liệu trong bảng 5 cho thấy về tỷ lệ hoạt động của DNNN trong 14 lĩnh vực vào các năm 2000 và 2001. Đặc biệt trong bảng này, năm 2000 phần của DNNN chiếm hơn 20% ở tất cả 14 lĩnh vực, chỉ ngoại trừ một lĩnh vực; đến năm 2001, phần của DNNN chỉ vượt 20% ở hai lĩnh vực và giảm xuống còn chưa đến 5% ở 9/14 lĩnh vực.

Tóm lại, cả hai bảng 4 và 5 đều cho thấy mật độ cạnh tranh cao ở hầu hết các ngành công nghiệp của Trung Quốc. Trừ ngành điện, đến năm 2011, trong số các ngành nghề tăng trưởng hai con số, DNNN chiếm chưa đến một nửa tổng sản lượng. Trong ngành chế tạo, ngoại trừ ngành sản xuất kim loại và thiết bị vận tải, DNNN chiếm chưa đến 10% của tổng sản lượng. Một luận điểm chính của nghiên cứu này là cường độ cạnh tranh cao, là động lực chính của quá trình cải cách ở Trung Quốc.

6. Đa dạng hóa các loại hình sở hữu DNNN

Kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy rằng từ giữa những năm 90 của thế kỷ XX, DNNN đã bắt đầu đa dạng hóa nguồn tài sản của

mình. Trong khi định nghĩa chính thức của “DNNN và doanh nghiệp do Nhà nước nắm quyền điều hành” là các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ toàn phần hoặc một phần sở hữu lớn hơn phần sở hữu do bất kỳ cổ đông nào nắm giữ, nếu nhìn kỹ sẽ nhận thấy sự gia tăng mạnh mẽ và nhanh chóng của số DNNN trong đó Nhà nước chỉ nắm giữ cổ phần rất nhỏ. Từ năm 1998, đã có một bộ phận đáng kể DNNN trong đó Nhà nước không phải là cổ đông lớn nhất, bao gồm 558 DNNN lớn, chiếm 12,2% tổng số doanh nghiệp lớn của Trung Quốc. Trong khi tỷ lệ của các doanh nghiệp trong đó Nhà nước không phải là cổ đông lớn nhất thấp hơn các DNNN cỡ lớn, nhưng lại lớn hơn về số lượng.

Về tỷ lệ cấu trúc vốn năm 2007, đối với DNNN ở mọi quy mô, số liệu cho thấy sự suy giảm đáng kể về tỷ lệ DNNN trong đó Nhà nước nắm giữ vai trò là cổ đông lớn nhất. Đến năm 2007, tỷ lệ các DNNN lớn trong đó Nhà nước nắm giữ vai trò cổ đông tối thiểu tăng lên đến hơn 40%. Trong khi đó, theo định nghĩa về “doanh nghiệp do Nhà nước nắm quyền điều hành”, đây là những doanh nghiệp trong đó Nhà nước là cổ đông lớn nhất, các số liệu thống kê ở bảng 6 cho thấy rõ ràng trong nhiều trường hợp - từ 1/4 đến 1/2 của mỗi loại hình doanh nghiệp lớn, vừa và nhỏ - ngay cả khi Nhà nước là cổ đông lớn nhất và duy nhất, nhưng chỉ tương ứng với lợi ích của cổ phần tối thiểu. Đây là một xu hướng đang có dấu hiệu gia tăng.

Với sự phổ biến của loại hình sở hữu này trong các DNNN Trung Quốc, chúng tôi đưa ra giả định về sự suy giảm của việc sử dụng tiêu chí phân loại hình thức sở hữu để dự báo cho hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Chúng tôi thử nghiệm giả định này bằng cách sử dụng số liệu mảng của các doanh nghiệp Trung Quốc, cụ thể là các doanh nghiệp có quy mô lớn, chiếm hơn 90% tổng sản lượng công nghiệp của Trung Quốc. Chúng tôi chia số liệu thành hai phần - một phần cho giai đoạn từ 1998-2003 và một phần cho giai đoạn 2005-2007. Trong mỗi giai đoạn, chúng tôi đưa ra hai phương trình hồi quy. Trong nhóm thứ nhất, chúng tôi hồi quy giá trị gia tăng trên đầu người lao động (VA/L) trên tỷ trọng vốn trên đầu người lao động và bốn hạng mục sở hữu chính thức (DNNN,

doanh nghiệp trong nước ngoài quốc doanh, doanh nghiệp thuộc sở hữu nước ngoài và doanh nghiệp có sự tham gia của các nhà đầu tư HMT). Ở phương trình thứ hai, chúng tôi hồi quy giá trị gia tăng trên đầu người lao động này ($\ln(VA/L)$) cũng trên tỷ trọng vốn trên đầu người lao động; tuy nhiên, thay vì sử dụng bốn danh mục phân loại sở hữu chính thức, chúng tôi sử dụng phân loại dựa trên bốn loại vốn: Nhà nước, ngoài quốc doanh nội địa, nước ngoài và khối ngoài HMT tại mỗi doanh nghiệp (xem bảng 7).

Các điều kiện chúng ta đã phân tích ở trên - sự gia tăng của TFP của DNNN và tỷ lệ tài sản phi tín dụng và quyền sở hữu trong khu vực nhà nước - có vẻ như hỗ trợ hai giả thiết sau:

1. Giai đoạn đầu tiên, tiêu chí phân loại sở hữu trong giai đoạn thứ hai - và có lẽ cả của phân loại vốn - sẽ mất đi hiệu lực giải thích được vấn đề. Điều này được phản ánh bằng sự suy giảm về khả năng dự báo của tiêu chí phân loại sở hữu về khả năng hoạt động của doanh nghiệp, khi một số lượng lớn DNNN nâng cao năng suất và các thành viên ngoài quốc doanh phát triển tài sản và sự đa dạng hóa về sở hữu.

2. Ý nghĩa tương đối của tiêu chí phân loại sở hữu như trước đây sẽ giảm so với các biện pháp hồi quy R-sq đối với tỷ lệ vốn. Khi tổng cấu trúc tài sản của DNNN ngày càng giống với một doanh nghiệp ngoài quốc doanh, thì lợi ích đem lại từ hồi quy sử dụng phân loại sở hữu như trước đây sẽ giảm (thậm chí đảo ngược) trong giai đoạn sau.

Kết quả, từ 1998-2001 đến 2005-2007, giá trị R-sq sau khi điều chỉnh đã giảm rõ rệt - từ 0,254 và 0,243 trong giai đoạn đầu xuống còn 0,197 và 0,195 trong kỳ sau. Sự suy giảm này xác nhận dự kiến ban đầu là phân loại sở hữu như trước đây tại Trung Quốc đã mất đi giá trị ý nghĩa trong việc xác định đặc điểm của hoạt động doanh nghiệp. Liên quan đến giả thiết thứ hai, chúng tôi cũng nhận thấy rằng qua ý nghĩa của phân loại sở hữu theo cách trước đây đã giảm so với đặc điểm tỷ lệ vốn. Sự thay đổi này nhiều khả năng phản ánh thực tế rằng các doanh nghiệp trong mỗi loại hình sở hữu trước đây, dù là thuộc sở hữu hay không thuộc sở hữu nhà nước, có

nguồn vốn ngày càng lớn, xuất xứ từ các nguồn bên ngoài của cách phân loại sở hữu truyền thống. Vì nghiên cứu này tập trung vào hiện tượng DNNN hấp thu nguồn vốn của doanh nghiệp ngoài quốc doanh trong nước và có vốn đầu tư nước ngoài HMT, chúng tôi dự báo rằng nguồn vốn nhà nước và vốn nước ngoài HMT đang ngày càng thâm nhập vào các doanh nghiệp nội địa ngoài quốc doanh khiến nguồn vốn nhà nước và ngoài quốc doanh ngày càng đổ vào các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài HMT.

Ở đây, chúng tôi xin đưa ra hai loại hình đầu tư kết hợp sở hữu: IPO và các doanh nghiệp niêm yết trên sàn chứng khoán và các vụ mua bán ở nước ngoài. Trên 4.000 doanh nghiệp Trung Quốc đã mở rộng sở hữu của mình thông qua việc được niêm yết trên sàn giao dịch. 9 trên 10 DNNN có số lượng cổ phiếu giao dịch nhiều nhất trên sàn chứng khoán Thượng Hải chịu sự quản lý của Chính phủ trung ương. Một đặc điểm bất thường của các tập đoàn sở hữu nhà nước được niêm yết trên sàn chứng khoán là cổ phần nhà nước và cổ phiếu pháp nhân thuộc nhà nước, tương đương với 2/3 tổng số cổ phiếu, lại không được phép giao dịch trên thị trường chứng khoán. Hạn chế áp dụng đối với cổ phiếu không được phép giao dịch chỉ là biện pháp tạm thời, giúp để tránh gây ra những tranh chấp xoay quanh việc tài sản nhà nước có nên được giao dịch rộng rãi trong những năm đầu của thị trường chứng khoán hay không. Chỉ đến năm 2005, khi cải cách được áp dụng đối với các cổ phiếu không được phép giao dịch và cổ phiếu pháp nhân mới được triển khai. Tuy nhiên, các tập đoàn được niêm yết tiếp tục tập trung một lượng lớn cổ phần nhà nước, giúp Nhà nước vẫn có quyền thực hiện quyền năng và can thiệp đáng kể với tư cách là cổ đông lớn nhất. Do vậy, cũng không thể lấy làm bất ngờ khi khả năng theo dõi, giám sát của các cổ đông vẫn còn chưa hiệu quả đối với các DNNN được niêm yết trên sàn chứng khoán¹.

Rõ ràng, đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Trung Quốc đã làm biến động cấu trúc vốn và hệ thống quản trị doanh nghiệp trong

1. OECD (2009), p. 15.

ngành công nghiệp của Trung Quốc. Tuy nhiên, trào lưu các doanh nghiệp Trung Quốc đầu tư ra nước ngoài đang ngày càng mở rộng phạm vi hoạt động của các doanh nghiệp Trung Quốc, bao gồm cả nhiều DNNN, tìm kiếm cơ hội mở rộng vốn, công nghệ và thị trường. Trong khi can thiệp của Nhà nước vẫn còn mang tính chi phối ở các DNNN, khoảng cách giữa nhiều DNNN và doanh nghiệp ngoài quốc doanh đang dần trở nên mờ nhạt.

7. Sở hữu nhà nước: minh bạch hóa, trách nhiệm giải trình và mục đích công

Trên lý thuyết, sở hữu nhà nước giao cho doanh nghiệp một nhiệm vụ công, bên cạnh nhiệm vụ thương mại của một doanh nghiệp tư nhân, tức là tạo ra lợi nhuận cho các chủ sở hữu. Nếu như không phải vì các nhiệm vụ phi thương mại, thì sở hữu nhà nước có lẽ sẽ là không cần thiết. Việc áp đặt thêm các mục tiêu mang tính chính trị, công ích lên trên mục tiêu thương mại thuần túy của doanh nghiệp, khiến nguồn lực doanh nghiệp bị phân tán, rất dễ làm ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, thể hiện qua lợi nhuận trên tài sản, lợi nhuận, hoặc TFP; đây là những thước đo dùng trong nghiên cứu này để đánh giá hoạt động.

Trong số các mục tiêu được nêu trong các thông báo chính thức của quan chức Trung Quốc và theo quy định của Ủy ban Giám sát và Điều hành tài sản nhà nước gồm có:

- Mở rộng sự hiện diện trên thị trường toàn cầu;
- Nâng cao tiếp cận đến nguồn lực thiên nhiên quan trọng tại trong và ngoài nước;
- Tăng cường giá trị thương hiệu doanh nghiệp của các doanh nghiệp Trung Quốc; và
- “Tăng cường và cải thiện việc xây dựng đảng và văn minh”

Một ví dụ về nỗ lực đẩy mạnh tiếp cận của Trung Quốc với nguồn tài nguyên thiên nhiên chính là nỗ lực để giảm thiểu sự phụ thuộc của ngành chế biến thép vào nhập khẩu quặng sắt. Để thực

hiện điều này, mới đây, Trung Quốc đã thông báo kế hoạch thiết lập một tập đoàn khai thác quặng sắt để có thể sản xuất ít nhất là một nửa số quặng nội địa trong vòng 10 năm tới¹. Chính phủ dự định thành lập một tập đoàn khai thác quặng với quy mô lớn do Công ty thép Anshan dẫn đầu, một DNNN lớn nhất Trung Quốc về sản xuất thép. Tập đoàn mới sẽ bao gồm 6 đến 8 doanh nghiệp khai thác quặng. Vì không có doanh nghiệp thương mại nào đã chủ động hợp nhất ngành khai thác, chế biến thép của Trung Quốc vốn phát triển thiếu tập trung, để phục vụ các doanh nghiệp chế biến thép trong nước, là điều dễ hiểu khi chúng ta dự báo rằng mức lợi nhuận trên đầu tư sẽ thấp hơn so với khu vực tư nhân. Do vậy, sở hữu nhà nước và các công cụ hành chính và quản lý cần thiết để có thể đảm bảo nỗ lực thực hiện các mục tiêu của doanh nghiệp công này cần phải chịu sự giám sát của các nhà quản lý.

Để thiết lập mức độ minh bạch hóa và trách nhiệm giải trình trong quá trình thực hiện các mục tiêu này, trong khi các mục tiêu hoàn toàn không phải là các mục tiêu thương mại tìm kiếm lợi nhuận, SASAC đã ban hành nhiều quy định làm rõ vai trò của mình. Nhiều quy định trong số này liên quan đến các quy định hướng tới đạt được trình độ về minh bạch hóa và trách nhiệm giải trình hợp lý. Ví dụ, điều đó bao gồm, nhiều quy định cụ thể liên quan đến:

- Tuyển chọn và giám sát các nhà điều hành;
- Chính sách và thực hiện đền bù;
- Kiểm soát các FDI nước ngoài; và
- Các thủ tục theo dõi, giám sát và duy trì trách nhiệm giải trình.

Các quốc gia khác, đặc biệt là Hàn Quốc, đã thiết lập và theo dõi các quy trình giám sát sát sao, hiệu quả các doanh nghiệp do Nhà nước điều hành của mình. Chúng ta sẽ xem xét cụ thể các cải cách này trong phần tiếp theo.

1. Wall Street Journal, 20/3/2014, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303802104579450302588753602>

8. Trải nghiệm với DNNN của các quốc gia khác

Với diện tích và quy mô của Trung Quốc, cùng với một lực lượng đông các doanh nghiệp Trung Quốc ở nước ngoài, lịch sử về “cú huých” cho phát triển công nghiệp mạnh mẽ trong thời kỳ xã hội chủ nghĩa có lẽ là độc nhất. Bên cạnh đó, trong những năm 80 và đầu những năm 90 của thế kỷ XX, sự phát triển của nền kinh tế thị trường và làng nghề của Trung Quốc, thừa hưởng từ các nhà máy cũ trước đây, đã tạo cho các DNNN áp lực buộc phải cạnh tranh, đồng thời cũng là một nguồn lực hỗ trợ cho năng lượng và hợp tác phát triển kinh doanh. Nhiều trong số các điều kiện này không tồn tại ở Việt Nam. Để nâng cao tìm kiếm các bài học kinh nghiệm cho Việt Nam, chúng tôi tóm tắt một số đặc điểm của hệ thống DNNN và đề xuất cải cách của ba quốc gia khác là Singapore, Hàn Quốc và Brazil.

Singapore: Singapore có 13 doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước. Nổi bật trong số này là các tập đoàn như Singapore Post, Singapore Power, SingTel và các công ty cạnh tranh trên phạm vi quốc tế như Neptune Orient Lines, Singapore Airlines, ST Engineering. Kinh nghiệm của Singapore cho thấy một nền kinh tế nhỏ có thể thiết lập các doanh nghiệp thương mại một cách xuất sắc. Bên cạnh các doanh nghiệp cung cấp các dịch vụ công, một đặc điểm chung của các DNNN Singapore chính là sự tham gia rất tích cực vào các đấu trường thị trường quốc tế.

Hàn Quốc: Kim (không rõ năm phát hành) nhấn mạnh trong một luận án nghiên cứu về chủ đề này, chính là tầm quan trọng của các thị trường sản phẩm cạnh tranh và sự tiếp cận đến nhiều nguồn vốn: “Tính ưu việt của nguồn vốn tư nhân phụ thuộc vào hiệu quả của thị trường vốn và cạnh tranh của thị trường sản phẩm. Bản thân cổ phần hóa không đảm bảo cho việc nâng cao hiệu quả”. Tương tự, hiệu quả của các DNNN “... phụ thuộc vào hiệu quả của thị trường vốn và cạnh tranh sản phẩm”¹. Hàn Quốc là một ví dụ trong giai đoạn đầu chứng minh rằng DNNN tại các nước đang phát triển

1 Kim (không có năm phát hành).

có khả năng áp dụng các khuyến khích dựa vào thị trường mà không cần đến cổ phần hóa toàn phần, tạo điều kiện cho việc tổ chức DNNN thành các tập đoàn và cổ phiếu của những tập đoàn này được niêm yết trên thị trường chứng khoán.

Kim và Chung (2012) phân tích liệu Chính phủ áp đặt ngân sách cứng lên các DNNN có tác động đến hoạt động của DNNN hay không. Họ thực hiện so sánh hoạt động của 22 DNNN Hàn Quốc qua các thời kỳ họ chịu áp lực cổ phần hóa, trong giai đoạn 1998-2002 và trong thời kỳ họ chịu ít áp lực từ việc phải cổ phần hóa. Sau khi thực hiện phân tích hồi quy trên thời gian và giữa các ngành nghề từ số liệu của 22 DNNN Hàn Quốc, tác giả tìm ra mối tương quan tích cực giữa áp lực cổ phần hóa và hoạt động hiệu quả của DNNN. Nghiên cứu đưa ra kết luận rằng "... trong khi tìm kiếm phương hướng cho cổ phần hóa các DNNN, các nhà hoạch định chính sách cần liên tục nhấn mạnh thách thức về cổ phần hóa lên các nhà quản lý DNNN để buộc họ phải tuân thủ theo Luật Ngân sách cứng đối với DNNN"¹.

Brazil: Inoue và cộng sự (sắp xuất bản): Tại nhiều quốc gia, các doanh nghiệp gặp nhiều lỗ hổng thể chế khiến chi phí kinh doanh bị đẩy lên cao và làm cản trở hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Inoue và cộng sự phân tích một cơ chế đặc biệt để tránh các lỗ hổng thể chế này: Nhà nước nắm giữ cổ phần tối thiểu. Nhờ vậy, cổ phần của Nhà nước ít bị ảnh hưởng bởi những sự bóp méo trong giao dịch vốn rất phổ biến ở các DNNN toàn phần. Sử dụng số liệu mảng của các doanh nghiệp được niêm yết ở Brazil, nơi Chính phủ nắm giữ lợi ích cổ đông thiểu số thông qua Ngân hàng Phát triển (BNDES), các tác giả đã tìm ra mối liên hệ tích cực giữa những lợi ích này và lợi nhuận trên tài sản và các khoản chi vốn trong cơ hội đầu tư của các doanh nghiệp có điều kiện tài chính hạn hẹp. Tuy nhiên, các tác động tích cực này bị suy giảm đáng kể khi lợi ích cổ đông thiểu số nằm trong các chi nhánh con và khi các cơ quan chính quyền địa phương dần hình thành.

1 Kim và Chung (không có năm phát hành), p. 1.

9. Bài học và kết luận

Cả bốn quốc gia nghiên cứu đều có những nét riêng so với Việt Nam, tuy vậy, các bài học kinh nghiệm đều rất có giá trị. Bên cạnh đó, chúng tôi xin đưa ra hai kinh nghiệm về cải cách DNNN tại mỗi quốc gia. Thứ nhất, cải cách DNNN là một quá trình chứ không phải một sự kiện. Do vậy, cải cách DNNN thành công là nhờ có chất lượng tốt của các cơ quan thể chế đã tạo điều kiện để thực hiện cải cách DNNN.

Bài học thứ hai là vì đây là một quá trình, nên thách thức là làm sao để nuôi dưỡng động lực cho cải cách. Chúng tôi đồng ý với quan sát của Douglas North, cũng đã được nhắc đến ở phần đầu bài viết này, rằng cạnh tranh chính là điều kiện cốt lõi để tạo ra động lực tìm kiếm cơ hội để tiếp tục tồn tại. Trung Quốc là trường hợp cực đoan của một nền kinh tế đã có thể tạo ra cạnh tranh đáng kể trong lĩnh vực sản xuất chỉ bằng các nguồn lực nội sinh; Singapore đạt được cạnh tranh nhờ chiến lược tiếp thị mạnh mẽ trên các thị trường quốc tế. Cạnh tranh là động lực tìm kiếm công nghệ mới và các loại hình quản trị cho phép các doanh nghiệp cạnh tranh có thể tồn tại.

Kinh nghiệm của Trung Quốc và các nước khác chúng tôi thực hiện điều tra đã cho thấy cần phải có một số điều kiện để hỗ trợ DNNN tăng hiệu suất trong bối cảnh duy trì áp lực cạnh tranh bền vững. Đối với cải cách thúc đẩy cạnh tranh, các nhân tố cần được tiếp cận các công cụ cần thiết để có thể thực hiện tái cơ cấu, bao gồm:

➤ Phân chia sở hữu rõ ràng, chi phí giao dịch thấp với một công ty hoạt động hiệu quả, có các bố trí về mặt pháp lý, thương mại và hợp đồng. Các điều kiện này là thiết yếu để có được trách nhiệm giải trình, sự kiểm soát hợp pháp của thu nhập, và tái cơ cấu theo hướng tập trung vào thị trường (ví dụ như mua bán, sát nhập, phá sản).

➤ Tiếp cận thị trường vốn. Tiếp cận thị trường vốn tự do, tạo cơ hội đa dạng hóa về mặt tài sản và quản trị. Ở Trung Quốc, tiếp

cận FDI, IPO và các đầu tư tư nhân đã dẫn đến sự phát triển đa dạng về quản trị và điều hành của DNNN.

➤ Tiếp cận công nghệ. Khi cạnh tranh thúc đẩy tìm kiếm công nghệ mới, cần tạo điều kiện để doanh nghiệp có khả năng tiếp cận cơ hội để nâng cấp. Cần có nhiều cơ hội và ưu đãi cần thiết để thực hiện nghiên cứu và phát triển, học hỏi và cải tiến công nghệ dựa trên chuyên gia vào hợp tác với các tổ chức nghiên cứu, trường đại học và doanh nghiệp nước ngoài. Với ảnh hưởng lan truyền rộng rãi trong lĩnh vực nghiên cứu phát triển và công nghệ, một chiến lược mạnh mẽ để tiếp cận và lan tỏa lợi ích từ phát triển công nghệ, là một trụ cột quan trọng của cải cách DNNN trong một môi trường cạnh tranh, cho dù làm giảm lợi ích tư nhân của nghiên cứu và phát triển.

➤ Minh bạch hóa và giám sát theo dõi tiến độ các DNNN đang thực hiện các nhiệm vụ công và thương mại. Chính phủ cần xác định rõ kỳ vọng về mục đích công của các DNNN. Dưới sự chỉ đạo rõ ràng và sự cân bằng giữa các mục tiêu thương mại và xã hội, cần phải thiết lập các công cụ cần thiết để đảm bảo minh bạch hóa và trách nhiệm giải trình.

Tạp chí *The Economist* số ra ngày 21/1/2012 có nêu rõ rằng chủ nghĩa tư bản nhà nước đã tạo ra nguồn lợi đáng kể và bền vững cho môi trường kinh doanh toàn cầu. Hiện tượng DNNN phổ biến ở hầu hết các quốc gia mới nổi, bao gồm Việt Nam, cũng như Trung Quốc, Brazil, và các nước Đông Nam Á khác. Tạp chí *The Economist* nhận thấy sự xuất hiện của chủ nghĩa tư bản trong thế kỷ XXI được triển khai ở một môi trường thương mại tinh vi hơn nhiều so với các chủ nghĩa trước đó đã từng tồn tại ở Trung Quốc và Việt Nam sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Ngày nay, các DNNN đang có trong tay nhiều công cụ tinh vi - các mô hình công nghệ và quản trị - để có thể mở rộng ra thị trường một cách thành công. Trong mọi trường hợp, như tạp chí *The Economist* đã nói, giai đoạn này của chủ nghĩa tư bản vẫn đang trong quá trình thử nghiệm.

Giả sử Việt Nam muốn tham gia thử nghiệm mô hình quan trọng này của nền kinh tế toàn cầu thì các điều kiện dưới đây sẽ vô cùng hữu ích:

Phiên thứ hai: Cải cách kinh tế...

➤ Nhiều loại hình sở hữu doanh nghiệp đa dạng: không để chung tất cả các loại hình sở hữu doanh nghiệp vào một giỏ.

➤ Duy trì động lực học hỏi/thử nghiệm/thích nghi; một lần nữa, nỗ lực để đạt cơ chế thị trường cạnh tranh trong nước và nền kinh tế tự do.

➤ Tạo dựng khả năng phân tích kinh nghiệm cải cách DNNN, thu thập số liệu về hoạt động và kết quả hoạt động của doanh nghiệp; công bố số liệu với cộng đồng nghiên cứu để họ thực hiện nghiên cứu, thảo luận, và hiểu rõ. Nghiên cứu có chất lượng tốt là cần thiết cho việc xây dựng các chính sách về DNNN và cải cách hiện vẫn đang trong quá trình thực hiện.

Bảng 1: Tỷ lệ DNNN trong ngành công nghiệp trên tổng số doanh nghiệp trong lĩnh vực công nghiệp (quy mô lớn) (%)

Năm	Số	Sản lượng công nghiệp	Giá trị gia tăng	Tài sản	Lao động
1998	39,2 (64.737)	49,6	65,5	68,8	60,5
2002	22,7 (29.449)	40,8	57,6	60,9	43,9
2006	8,3 (24.961)	31,2	46,1	46,4	24,5
2011	5,2 (17.052)	26,2	35,8	41,6	19,8

Nguồn: Niên giám thống kê Trung Quốc các năm 1999, 2003, 2007 và 2012.

Bảng 2: So sánh hiệu quả hoạt động: các doanh nghiệp trong ngành công nghiệp Trung Quốc

Năm	Quy mô tài sản trung bình (triệu nhân dân tệ)	Số lao động trung bình	ROA (%)	Tỷ lệ tài sản tín dụng (%)	Giá trị gia tăng trên đầu người lao động (nhân dân tệ)	Tài sản trên đầu người lao động (nhân dân tệ)
DNNN						
1998	115,7	579	0,7	210,2	29.556	199.895
2002	216,6	589	3,0	168,6	65.749	367.608
2006	541,5	723	6,3	177,8	180.648	749.187
2011	1323,3	881	4,0	151,9	519.120	1.500.252
DN tư nhân						
1998	13,9	151	4,5	163,6	31.693	92.474
2002	17,8	149	5,6	168,7	44.424	119.520
2006	27,1	132	7,9	169,2	95.057	205.554
2011	70,6	164	14,2	183,2	237.580	432.172
DN thuộc khối nước ngoài và có sự tham gia của các nhà đầu tư Hồng Kông, Macao, Đài Loan						
1998	80,7	293	2,0	170,9	52.311	275.119
2002	91,4	306	6,0	183,9	81.313	298.896
2006	126,7	348	7,0	177,7	120.607	364.046
2011	326,4	438	9,8	260,7	220.470	744.774

Nguồn: Niên giám thống kê Trung Quốc các năm 1999, 2003, 2007 và 2012.

Bảng 3: Tăng trưởng TFP, 1998-2011,
 $gTFP = gVA_L - \alpha(gK_L)$ (% mỗi năm)

	Tăng trưởng giá trị gia tăng VA và tài sản (K) tính trên đầu người lao động		gTFP	
	gVA_L	gK_L	$\alpha = 0,50$	$\alpha = 0,67$
DNNN	22,0	15,5	14,3	11,6
DN tư nhân	15,5	11,8	9,6	7,6
DN khối nước ngoài & HMT	11,1	7,7	7,2	5,9

Bảng 4: So sánh mật độ tập trung của 4 tỷ lệ doanh nghiệp tại Mỹ và Trung Quốc

Ngành nghề	2002			2007		
	Mỹ	Trung Quốc	Tỷ lệ	Mỹ	Trung Quốc	Tỷ lệ
Tổng	36,5	28,0	1,75	36,8	15,5	2,37
Thực phẩm và đồ uống	43,2	18,5	2,34	43,7	14,0	3,12
Quần áo	24,0	7,7	3,12	18,2	5,1	3,57
Sản phẩm hóa học	39,8	15,7	2,54	43,2	14,1	3,06
Kim loại thô	28,4	31,9	0,89	36,9	19,1	1,93
Máy móc và thiết bị	36,3	15,3	2,37	36,4	16,3	2,23
Thiết bị điện	32,8	37,9	0,87	27,9	10,5	2,66
Xe cơ giới	63,8	26,2	2,44	57,5	15,3	3,76

Nguồn: Wang và Whalley, 2014.

Bảng 5: Cơ cấu thị trường công nghiệp

Ngành nghề	2000*				2011**			
	Tổng số DN	Trong đó: DNNN (%)	Tổng tỷ lệ sản lượng thô (%)	Tổng tỷ lệ tài sản (%)	Tổng số DN	Trong đó: DNNN (%)	Tổng tỷ lệ sản lượng thô (%)	Tổng tỷ lệ tài sản (%)
	162.885	53.489 (32,8)	47,3	66,6	325.609	17.052 (5,2)	26,2	41,7
Khai khoáng dầu mỏ và khí tự nhiên	82	67 (81,7)	94,6	98,9	271	109 (40,2)	92,1	94,4
Chế biến thực phẩm	10.676	5.082 (47,6)	35,0	50,8	20.895	614 (2,9)	5,4	8,4
Dệt may	10.968	2.361 (21,5)	30,3	46,2	22.945	275 (1,2)	2,4	5,0
May mặc	7.064	638 (9,0)	5,9	12,5	11.750	124 (1,1)	1,4	1,0
Xử lý chế biến dầu mỏ và than đá	993	282 (28,4)	91,6	90,3	1.974	215 (10,9)	68,6	58,8
Sản phẩm hóa học	11.430	3.783 (33,1)	50,4	69,5	22.600	1.124 (5,0)	18,7	29,0
Y dược	3.301	1.496 (45,3)	49,6	60,8	5.926	419 (7,1)	11,8	20,3
Sợi hóa học	834	233 (27,9)	55,0	69,6	1.750	47 (2,7)	8,2	12,1

Phiên thứ hai: Cải cách kinh tế...

Ngành nghề	2000*				2011**			
	Tổng số DN	Trong đó: DNNN (%)	Tổng tỷ lệ sản lượng thô (%)	Tổng tỷ lệ tài sản (%)	Tổng số DN	Trong đó: DNNN (%)	Tổng tỷ lệ sản lượng thô (%)	Tổng tỷ lệ tài sản (%)
Chế biến, sản xuất kim loại sắt	2,997	713 (23,8)	73,8	86,4	6.742	312 (4,6)	36,9	54,6
Chế biến, sản xuất kim loại màu	2.538	608 (24,0)	52,0	71,8	6765	466 (6,9)	28,8	43,6
Thiết bị vận tải	6.850	2.832 (41,3)	67,0	71,8	15.012	1,141 (7,6)	44,0	53,2
Máy móc, thiết bị điện	7.845	1.594 (20,3)	19,4	35,6	20.084	557 (2,8)	8,9	15,0
Thiết bị điện và công nghệ thông tin	4.459	1.330 (29,8)	37,7	51,0	11.364	591(5,2)	8,3	19,6
Sản xuất năng lượng, điện	4.825	4.068 (84,3)	85,5	89,1	5.287	3.509 (66,4)	93,0	90,7

*Nguồn: * Niên giám thống kê Trung Quốc, 2001.*

*** Niên giám thống kê Trung Quốc, 2012.*

Bảng 6: Cơ cấu vốn của DNNN

Loại hình DN	1998			2007		
	Tổng	Nhà nước giữ <= 50%	Nhà nước là cổ đông đa số	Tổng	Nhà nước giữ <= 50%	Nhà nước là cổ đông đa số
DNNN						
Lớn	4.583	558 (12,2%)	4.025 (87,8%)	688	283 (41,1%)	405 (58,9%)
Vừa	8.848	845 (9,6%)	8.003 (90,5%)	3.194	947 (29,7%)	2.247 (70,4%)
Nhỏ	43.702	3.836 (8,8%)	39.866 (91,2%)	7.322	1.688 (23,1%)	5.634 (77,0%)
DN ngoài quốc doanh						
Lớn	1.658	1.146 (69,1%)	512 (30,9%)	1.356	1.164 (85,8%)	192 (14,2%)
Vừa	5.236	4.316 (82,4%)	920 (17,6%)	18.210	17.270 (94,8%)	940 (5,2%)
Nhỏ	74.402	69.679 (93,7%)	4.723 (6,4%)	236.780	234.469 (99,0%)	2.311 (1,0%)

Nguồn: Dựa trên điều tra hàng năm NBS về các doanh nghiệp trong ngành công nghiệp của Trung Quốc.

Bảng 7: Kết quả hồi quy [biến phụ thuộc = ln(VA/L)]

	(1)	(2)	(3)	(4)
	1998-2001	1998-2001	2005-2007	2005-2007
ln(NVFA/L)	0,265***	0,278***	0,269***	0,270***
	(0,001)	(0,001)	(0,001)	(0,001)
NonSOE	1,075***		0,730***	
	(0,004)		(0,006)	
HMT	1,138***		0,631***	
	(0,006)		(0,006)	
Foreign	1,320***		0,838***	
	(0,006)		(0,006)	
Share_NonSOE		1,023***		0,649***
		(0,004)		(0,005)
Share_HMT		1,059***		0,514***
		(0,007)		(0,007)
Share_Foreign		1,263***		0,768***
		(0,007)		(0,007)
constant	1,121***	1,124***	2,324***	2,388***
	(0,012)	(0,012)	(0,009)	(0,009)
year	Yes	Yes	Yes	Yes
2-digit ind	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>N</i>	591.487	585.684	882.909	878.036
<i>R</i> ²	0,254	0,243	0,197	0,195
adj. <i>R</i> ²	0,254	0,243	0,197	0,195

Sai số thống kê: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

Bảng 8: Công ty được giao dịch nhiều nhất trên sàn chứng khoán Thượng Hải (FN)

Thứ tự	Tên	Ngày IPO	Sở hữu	Giá trị vốn hóa thị trường (100 triệu nhân dân tệ)	Tỷ lệ trên giá trị vốn hóa thị trường (%)
1	Petro China	2007/11/05	TW	50.131	18,6
2	Industrial and Commercial Bank of China	2006/10/27	TW	20.403	7,6
3	China Petroleum & Chemical	2001/08/08	TW	16.382	6,1
4	China Life Insurance	2007/01/09	TW	12.065	4,4
5	Bank of China	2006/07/05	TW	11.753	4,4
6	China SHENHUA Energy	2007/10/09	TW	10.819	4,0
7	PingAn Insurance	2007/03/01	Nước ngoài	5.078	1,9
8	China Merchants Bank	2002/04/09	TW	4.772	1,8
9	Bank of Communication	2007/05/15	TW	4.050	1,5
10	China Pacific Insurance	2007/12/25	TW	3.807	1,4

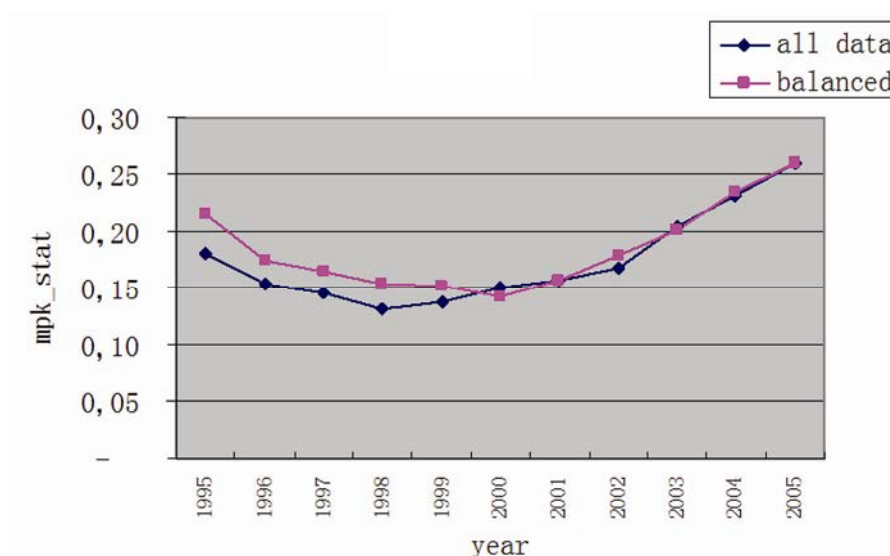
Nguồn: Sàn chứng khoán Thượng Hải, theo báo cáo của OECD (2009), bảng 10.

Bảng 9: Tỷ lệ cổ phần theo loại hình cổ đông (FN)

Năm	Cổ phần không được phép giao dịch							Cổ phần được phép giao dịch			
	Tổng số (100.000.000 nhân dân tệ)	Tổng (% tổng số)	Cổ phần nhà nước	Cổ phần pháp nhân	Cổ phần pháp nhân nước ngoài	Nhân viên	Khác	Tổng (% tổng số)	A	B	H
1994	684,54	66,98	43,31	21,43	1,10	0,98	0,16	33,02	21,00	6,06	5,96
1998	2.526,79	65,89	34,25	26,93	1,42	2,05	1,25	34,11	24,06	5,30	4,75
2002	5.875,45	65,34	47,22	16,49	0,91	0,25	0,47	34,66	25,69	2,85	6,13
2006	18.801,25	61,23	20,30	15,61	0,65	0,02	24,65	39,83	26,02	2,02	11,79

Nguồn: Ủy ban Giám sát chứng khoán Trung Quốc, theo báo cáo của OECD (2009), bảng 7.

**Hình 1: Lợi nhuận trên vốn của khu vực
DNNN Trung Quốc, 1995-2005**
(marginal product of capital (mpk)
in large and medium-size SOEs)
(based on the NBS LME survey, 1995-2005)



Tài liệu tham khảo

1. *The Economist* (1/21/2012), "The Rise of State Capitalism," <http://www.economist.com/printedition/2012-01-21>
2. Inoue, Carlos F.K., Sergio G. Lazzarini, and Aldo Musacchio, (forthcoming), "Leviathan as a Minority Shareholder: Firm-Level Implications of Equity Purchases by the State," *Academy of Management Journal*.
3. Jefferson, Gary H., 1998, "China's State Enterprises: Public Goods, Externalities, and Coase," *American Economic Review*, May.
4. Jefferson, Gary, Thomas Rawski and Yifan Zhang, (2008), "Productivity Growth and Convergence Across China's Industrial Economy," *Journal of Chinese Economy and Business Studies*, 6,2: 121-140.

5. Kim, Junki, (undated), “State-owned Enterprise Reform and Corporate Governance Reform in Korea,” Graduate School of Public Administration, Seoul National University, Seoul. http://csis.org/files/media/csis/events/080716_junki.pdf
6. Kim, Junki and Hongkyou Chung, (undated), “Empirical Study on the Performance of State-owned-enterprises and the Privatizing Pressure: The Case of Korea,” <http://regulation.upf.edu/utrecht-08-papers/jkim.pdf>
7. North, Douglass C. (1994), “Economic Performance Through Time,” *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, pp. 359-368.
8. OECD (2009), Working Group on Privatization and Corporate Governance of State Owned Assets.
9. Occasional Paper: State owned enterprisen in China: Reviewing the evidence (January 26, 2009).
10. Perkins, Dwight and Vu Thanh Tu Anh, (2009), “Vietnam’s Industry Policy: Designing Policies for Sustainable Development,” Ash Institute, Harvard Kennedy School, March 2009.
11. Tenev, Stovan and Chunlin Zhang (with Loup Brefort), (2002), “Corporate Governance and Enterprise Reform in China Building the Institutions of Modern Markets”, World Bank and International Finance Corporation, Washington, D.C.
12. Wang, Jun and John Whalley, (2014), “Are Chinese Markets for Manufactured Products More Competitive than in the US?: A Comparison of China -US Industrial Concentration Ratios”, NBER Working Paper No. 19898, Issued in February 2014.

Tiểu sử tóm tắt của Giáo sư Zhang Jun, Đại học Phục Đán, Trung Quốc



Zhang Jun là Giáo sư kinh tế, người Trường Giang, tại Đại học Phục Đán, kiêm Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế Trung Quốc. Giáo sư Zhang nhận bằng cử nhân (1985), Thạc sĩ (1988) và Tiến sĩ (1992) chuyên ngành kinh tế tại Đại học Phục Đán. Ông còn là nghiên cứu sinh sau tiến sĩ tại trường Kinh tế London và Đại học Sussex tại Anh từ 1992 - 1994.

Ông giảng dạy và nghiên cứu về quá trình thay đổi và phát triển của nền kinh tế Trung Quốc, tập trung vào những tiến triển trong quyền sở hữu và thay đổi thể chế, tích lũy vốn, năng suất, thay đổi cơ cấu và tăng trưởng kinh tế ở Trung Quốc.

Giáo sư Zhang là một trong những nhà kinh tế hàng đầu tại Trung Quốc với nhiều ấn phẩm bằng tiếng Trung và tiếng Anh. Gần đây ông đã có nhiều nghiên cứu học thuật cho các ấn phẩm như: Tạp chí Kinh tế Thế giới, Tổng quan Kinh tế Trung Quốc, Tạp chí Kinh tế Châu Á, Tạp chí Kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương, Tạp chí Kinh tế và Kinh Doanh Trung Quốc, và Đánh giá Đông Á.

CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC CỦA TRUNG QUỐC: CHÍNH SÁCH, QUÁ TRÌNH VÀ ĐÁNH GIÁ

GS. Zhang Jun

Trường Đại học Phục Đán, Trung Quốc

1. Mở đầu

Từ giữa những năm 80 của thế kỷ XX, tiến trình cải cách nền kinh tế của Trung Quốc bắt đầu chuyển trọng tâm từ cấp quốc gia sang cấp thành phố, trong đó vấn đề cải cách các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) trở nên vô cùng quan trọng. Với mô hình sở hữu doanh nghiệp không đổi, cải cách chủ yếu được thực hiện dưới hai hình thức. Thứ nhất, hệ thống nội bộ các doanh nghiệp được tái cơ cấu. Loại hình cải cách này bắt đầu được triển khai từ việc thí điểm mở rộng quyền tự chủ doanh nghiệp tại tỉnh Tứ Xuyên vào năm 1979, với mục đích là kích thích nỗ lực quản trị doanh nghiệp để chuyển đổi các DNNN thành các cá thể kinh tế tự chịu trách nhiệm về các hoạt động lỗ, lãi của mình. Bên cạnh đó, có thể nói là quan trọng hơn, chính là việc tiếp cận thị trường. Loại hình cải cách này được Chính phủ triển khai kể từ sau phiên họp toàn thể của Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ 12, trong đó có nhấn mạnh quyết tâm: “phát triển toàn diện nền kinh tế hàng hoá là một giai đoạn không thể thiếu trong lịch sử phát triển loài người”. Điều này không chỉ trở thành nền tảng quan trọng nhất trong quá trình cải cách DNNN Trung Quốc từ trước đến nay,

mà còn là yếu tố quyết định đến việc triển khai rất nhiều chính sách liên quan đến cải cách DNNN trong suốt ba thập kỷ qua.

Nếu phải lựa chọn câu từ để tóm tắt diễn biến của các chính sách cải cách doanh nghiệp của Trung Quốc trong vòng ba thập kỷ qua, thì theo chúng tôi hai từ “thực dụng” và “thực nghiệm” là phù hợp nhất. Xem xét lại toàn bộ quá trình cải cách DNNN, chúng tôi không nhận thấy có một chính sách chung nào được áp dụng trên toàn quốc. Nhiều chính sách khác nhau được triển khai qua từng giai đoạn, và rất nhiều cải cách này bắt nguồn từ việc triển khai thí điểm từ các cấp chính quyền địa phương. Trong suốt quá trình cải cách, các nhà kinh tế Trung Quốc cũng nắm vai trò quan trọng trong việc tường thuật, công khai và đưa ra thảo luận các mô hình thí điểm địa phương này.

2. Cải cách doanh nghiệp: 1978-1992

Sau hơn một thập kỷ đầy tham vọng - với Đại nhảy vọt và Cách mạng văn hoá, Trung Quốc cuối cùng cũng đã nhận ra sự phi thực tế của các kế hoạch kinh tế của mình, và bắt đầu suy nghĩ lại định hướng cho phát triển tương lai. Đáp lại sự phát triển phi lý đã diễn ra trong suốt một thời gian dài trước đó, chính quyền trung ương đã đưa ra một kế hoạch 22 năm (1978-2000) phát triển kinh tế và xã hội tại Hội nghị Kế hoạch Quốc gia diễn ra từ ngày 21/11/1977 đến ngày 11/12/1977. So với việc đưa ra các kế hoạch phát triển 5 năm như hiện nay, chúng tôi nhận thấy việc lập ra các kế hoạch dài hạn 20 năm có thể hơi quá tham vọng. Nếu kế hoạch này được triển khai trong lĩnh vực công nghiệp, nông nghiệp hay cơ sở hạ tầng thì có lẽ sẽ làm mất đi những thành tựu đất nước đã đạt được trong thời kỳ đó.

Sau đó, chính phủ nâng mức chi cho xây dựng cơ sở hạ tầng lên 40% vào năm 1978. Cùng thời kỳ này, 1/3 các doanh nghiệp đang trong hoàn cảnh phải hứng chịu hậu quả nặng nề của sự quản lý và sản xuất thiếu tổ chức. Ví dụ như 13 trên 30 các chỉ số chất lượng chính áp dụng đối với các sản phẩm công nghiệp của một số doanh

ngành lớn trong nước ghi nhận mức kỷ lục thấp chưa từng có, 21 trên 38 chỉ số tiêu dùng không thể khôi phục lại được mức cao kỷ lục trước đây; lợi nhuận trên mỗi 100 đồng Nhân dân tệ (NDT) giá trị sản xuất công nghiệp của một số công xưởng nhà nước chỉ đạt 2/3 mức cao nhất trước đây; đối với các doanh nghiệp sản xuất nhà nước có hệ thống kế toán độc lập, tỷ lệ thua lỗ của số doanh nghiệp này là 24,3% và tổng lỗ lên đến 3,75 tỷ NDT. Hơn nữa, quan điểm phi thực tế và vô lý này cũng dẫn đến sự mất cân đối nghiêm trọng đối với nền kinh tế quốc gia.

Trước tình hình trên, chính phủ trung ương đã phải triển khai ngay một số biện pháp xử lý tình huống. Từ tháng 7 đến tháng 9/1978, Quốc vụ viện đã tổ chức họp, trong đó Phó Thủ tướng Lý Tiên Niệm đưa ra các khái niệm chuyên môn hoá, hệ thống cung ứng dựa trên thoả thuận và nguyên tắc phân bổ dựa trên nỗ lực. Phó Thủ tướng cũng đề xuất cấp phép cho doanh nghiệp mở rộng quyền tự do trong việc thực hiện các hoạt động kế toán, nâng cao thu nhập, cắt giảm chi phí tùy theo nhu cầu. Xét đến vai trò truyền thống đảm nhận bởi DNNN do chính phủ trung ương uỷ thác như một nhà máy công xưởng của chế độ xã hội chủ nghĩa, sự chuyển đổi trong suy nghĩ này được đánh giá là một sự phát triển vượt bậc. Trên thực tế, điều này khởi nguồn cho quá trình cải cách DNNN và đặt “mở rộng quyền tự chủ của doanh nghiệp” làm khởi điểm cho quá trình cải cách này. Nhưng cải cách này không được hiện thực hoá cho đến khi thực hiện thí điểm dần trải ở 6 DNNN cấp tỉnh của tỉnh Tứ Xuyên vào tháng 10/1978. 6 doanh nghiệp này bao gồm: công ty sắt thép Chongqing Iron & Steel Company, nhà máy ống thép Chengdu Seamless Steel Tube Factory, xưởng cơ khí Ningjiang Machinery Factory, nhà máy hoá học Sichuan Chemical Industrial Factory, nhà máy phân bón nitơ Nitrogenous Fertilizer Factory of Xindu Country, và nhà máy thép Nanchong Steel Factory (Sun 1992). Xét về nội dung cải cách, bên cạnh yêu cầu thực hiện kế hoạch đề ra tính đến cuối năm, các doanh nghiệp này được phép nắm giữ lại một phần lợi nhuận và chia cho nhân viên

của mình một phần thưởng từ lợi nhuận. Xét theo các tiêu chuẩn ngày nay, thậm chí đây còn không thể được coi là cải cách, nhưng trên thực tế lại là một bước ngoặt to lớn vào thời điểm lúc bấy giờ.

Sự thành công của việc áp dụng cải cách thí điểm tại tỉnh Tứ Xuyên đã hỗ trợ cho việc ban hành quyết định ở cấp trung ương. Vào tháng 12/1978, Hội nghị toàn thể lần thứ 11 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc được tổ chức, mà nếu nhìn lại thì đây chính là một sự kiện kỷ nguyên trong lịch sử cận đại của Trung Quốc. Hội nghị lần này phân tích cải cách thực hiện tại tỉnh Tứ Xuyên và đưa ra đề xuất rằng, theo các kế hoạch phát triển quốc gia, các chính quyền địa phương và doanh nghiệp cần phải được tăng thêm quyền hạn. Hội nghị cũng nhấn mạnh về vai trò của luật kinh tế và quy luật giá trị trong việc khuyến khích sự tham gia của các doanh nghiệp, kết hợp với các biện pháp tư tưởng, chính trị và kinh tế. Tháng 4/1979, Phó Chủ tịch Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc đồng thời là Phó Thủ tướng Quốc vụ viện Lý Tiên Niệm đã có bài phát biểu mang tựa đề “Các vấn đề điều chỉnh nền kinh tế quốc gia” tại Hội nghị Ban Công tác trung ương. Ông đưa ra phương châm “điều chỉnh, cải cách, cải chính và cải thiện”, trong đó “điều chỉnh” chính là trọng tâm.

Trước những ràng buộc về định chế tài chính trong nền kinh tế kế hoạch tập trung, khi vốn của DNNN được nhà nước cung cấp một cách trực tiếp, thì giá trị vốn hoàn toàn không có ý nghĩa gì đối với các doanh nghiệp này. Đến 28/8/1979, Quốc vụ viện phê duyệt và ban hành hai văn bản “Báo cáo về phương pháp thực nghiệm cho vay đối với đầu tư cơ sở hạ tầng” và “Pháp lệnh thực nghiệm đối với các khoản vay cơ sở hạ tầng” nhằm thay đổi cơ chế cấp vốn đầu tư cho cơ sở hạ tầng từ cấp vốn nhà nước trực tiếp sang cơ chế cấp vốn thông qua các khoản vay ngân hàng. Toàn bộ các dịch vụ cho vay được thực hiện thông qua Ngân hàng Xây dựng của Trung Quốc, đánh dấu sự khởi đầu của quá trình cải cách hệ thống tài chính bên ngoài của DNNN hay còn gọi là “phân bổ kinh phí thông qua các khoản vay”. Sau khi thực hiện một số chính sách có liên

quan, vào tháng 2/1985, các khoản đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và tái đầu tư đối với tất cả các tổ chức thuộc sở hữu nhà nước (bao gồm DNNN và các cơ quan, tổ chức khác) và vốn lưu động mới phục vụ các DNNN đều được thực hiện thông qua các khoản vay ngân hàng.

Tuy nhiên, nếu xét đến những thay đổi về thu nhập quốc gia và thu nhập cá nhân, chúng tôi còn nhận thấy một lý do căn bản khác dẫn đến chính sách “phân bổ kinh phí thông qua các khoản vay”. Trên thực tế, sự gia tăng không ngừng của thu nhập và tiết kiệm cá nhân, kèm theo sự nói lỏng kiểm soát đối với nguồn lực tài chính đồng nghĩa với việc nhà nước không còn khả năng đáp ứng nhu cầu của các DNNN. Zhan Yubo (2003) phân tích về sự thay đổi về mức tiết kiệm và thu nhập tài chính quốc gia kể từ khi tiến hành đổi mới và chính sách mở cửa đến năm 1985, khi phân bổ kinh phí được chuyển dịch hoàn toàn qua kênh ngân hàng, và kết luận rằng đây chỉ là một sự thay đổi chính sách sau khi chính phủ giới hạn lại ranh giới ngân sách của mình.

Đối với tác động của chính sách này, sự gia tăng quyền tự chủ của DNNN giúp các doanh nghiệp này đạt được một lợi ích kinh tế độc lập nhất định. Khi cấp lãnh đạo và nhân viên hào hứng hơn với công việc, các doanh nghiệp này bắt đầu chú ý hơn đến những biến đổi của thị trường. Theo đó, họ bắt đầu làm tốt hơn công việc của mình. Tuy nhiên, bên cạnh đó, một vấn đề khác bắt đầu nổi lên. Do sự thiếu vắng của một hệ thống đánh giá hoạt động, nhà nước không thể quản lý hiệu quả sự mở rộng đầu tư một cách dàn trải của các doanh nghiệp. Hơn nữa, còn có sự gia tăng căng thẳng giữa nhà nước và doanh nghiệp liên quan đến phân phối lợi ích. Từ năm 1979 đến năm 1980, Chính phủ Trung Quốc phải đối mặt với đợt thâm hụt ngân sách lớn chưa từng có, ở mức 30 triệu NDT và chỉ số giá bán lẻ xã hội tăng 1,9% năm 1979 và 6% năm 1980. Theo đó, toàn nền kinh tế lần đầu đứng trước nguy cơ bị khủng hoảng do lạm phát kể từ khi triển khai quá trình cải cách và mở cửa. Để giải quyết tình hình này, Trung Quốc bắt đầu chuyển đổi trọng tâm của

quá trình cải cách DNNN từ mở rộng quyền tự chủ sang việc thúc đẩy sự phát triển của một hệ thống có trách nhiệm kinh tế.

Hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng rất thành công đối với khu vực nông thôn. Vào thời điểm bắt đầu cải cách và mở cửa vào đầu thập kỷ 80 của thế kỷ XX, khi cải cách bắt đầu được triển khai tại khu vực thành phố, cũng đã có ý kiến cho rằng cần phải đưa vào áp dụng một hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng trong chương trình cải cách DNNN. Hệ thống trách nhiệm kinh tế có thể nói là một hệ thống quản lý sản xuất kết hợp giữa trách nhiệm kinh tế, quyền lợi kinh tế và lợi ích kinh tế, với mục đích là cải thiện hiệu quả kinh tế của toàn xã hội dưới sự chỉ đạo của kế hoạch phát triển quốc gia. Theo hệ thống này, mối quan hệ giữa nhà nước, doanh nghiệp và người lao động cần phải được xử lý một cách đúng đắn. Các DNNN phải đặt trách nhiệm đối với nhà nước lên hàng đầu, và tổ chức các hoạt động sản xuất của mình theo nhu cầu của toàn xã hội.

Quyền lực và lợi ích chỉ được ban cho doanh nghiệp sau khi tất cả các kế hoạch của nhà nước được thực hiện, và thu nhập của người lao động chỉ được nâng khi phát triển doanh nghiệp có sự tiến bộ. Xét về sản xuất thực tế, chất lượng sản phẩm phải được đảm bảo và chi phí chỉ có thể giảm chứ không bao giờ được phép gia tăng. Chúng tôi tóm tắt quá trình triển khai của hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng vào đầu thập kỷ 80 như dưới đây.

Tuy nhiên, nhằm giải quyết các vấn đề về hỗn loạn kinh tế và giá cả tăng nhanh trong cùng một thời điểm, và nhằm ổn định nguồn thu thuế quốc gia, cấp trung ương đã quyết định đình chỉ thực hành lợi nhuận hợp đồng và các khoản thuế bắt đầu từ năm 1983, với một thực thi mới mang tên “thay thế nộp thuế đối với lợi nhuận phân phối” được đưa vào triển khai. Việc thực hiện chính sách này được chia làm hai phần, như thể hiện trong Bảng 1.

Bảng 1: Hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng vào đầu những năm 80

Thời gian	Chính sách
Đầu năm 1981	Nhằm khuyến khích sự phấn khích của doanh nghiệp về một nguồn thu thuế ổn định, tỉnh Sơn Đông - với sự chấp thuận của chính quyền trung ương - đã lần đầu tiên áp dụng hệ thống trách nhiệm kinh tế đối với các doanh nghiệp sản xuất thuộc sở hữu Nhà nước trong phạm vi quản lý của mình.
Tháng 4/1981	Một số tài liệu như “Thông báo về thúc đẩy sản xuất công nghiệp và vận tải, nâng cao năng suất và thu nhập, hoàn thành các kế hoạch quốc gia” đề ra trong Hội nghị toàn quốc về Công nghiệp và Vận tải, “Đề xuất đối với một số vấn đề trong quá trình triển khai hệ thống trách nhiệm kinh tế trong ngành sản xuất” vào tháng 10 và “Một số quy định tạm thời” ban hành tháng 11 đều ủng hộ các phương thức giữ lợi nhuận và chịu trách nhiệm hình thành từ việc mở rộng quyền tự do kinh doanh trước đây. Các chính sách phân chia quyền lợi giữa nhà nước và doanh nghiệp, nội dung của hệ thống trách nhiệm kinh tế, các nguyên tắc và yêu cầu đều được thể hiện rõ trong nội dung văn bản.
Tháng 10/1981	“Đề xuất đối với một số vấn đề trong quá trình triển khai hệ thống trách nhiệm kinh tế đối với doanh nghiệp sản xuất” được Quốc vụ viện thông qua và ban hành xuống cho các Ủy ban Kinh tế Nhà nước và Văn phòng Cải cách Nhà nước, trong đó có nêu rõ rằng, nhà nước cần phải áp dụng hệ thống trách nhiệm kinh tế đối với doanh nghiệp. Liên quan đến việc phân phối, có ba loại hình cho doanh nghiệp lựa chọn, đó là: giữ lại lợi nhuận, chịu trách nhiệm với các khoản lỗ, lãi và áp đặt thuế thay vì dựa trên lợi nhuận.

1982	Quốc vụ viện phê duyệt việc triển khai thí điểm hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng thực hiện tại 8 DNNN quy mô vừa và nhỏ, bao gồm nhà máy thép Capital Steel và ô tô Second Auto Factory, và tuyên bố sẽ tiếp tục thực hiện cải cách đối với 36.000 doanh nghiệp hoạt động trong ngành sản xuất, áp dụng chính sách “thu cố định, giữ lại khoản chênh lệch”, theo đó, khuyến khích việc triển khai trách nhiệm dựa trên hợp đồng ở các DNNN.
Đầu 1983	Có một câu nói “hợp đồng thông qua, rủi ro giảm thiểu” đã được sử dụng ở nhiều doanh nghiệp tập trung ở khu vực đô thị, thúc đẩy một hệ thống doanh nghiệp dựa trên hợp đồng tại các ngành công nghiệp và thương mại đô thị.

Sau khi thử nghiệm nhiều mô hình cải cách nhằm nâng cao hiệu quả của DNNN, Trung Quốc cũng đã nỗ lực hơn trong quá trình mở cửa. Ngay từ tháng 4 và tháng 5/1978, chính phủ trung ương đã cử hai đoàn đại biểu đến thăm Hồng Kông và Ma Cao, và một số nước phương Tây để tìm hiểu về các nền kinh tế nơi đây. Đoàn công tác đến Hồng Kông và Ma Cao thậm chí còn viết một bản báo cáo "Báo cáo chuyến đi Hồng Kông và Ma Cao" sau khi trở về Bắc Kinh, trong đó có đề xuất ý kiến thành lập các cơ sở xuất khẩu tại Bảo An và Chu Hải, Quảng Đông và tổ chức thành các điểm thăm quan làm cho các đơn vị này có cơ sở để sản xuất xuất khẩu, chế biến và các điểm tập trung về chế biến xuất khẩu, tham quan du lịch. Vào tháng 1/1979, một thương gia Hồng Kông đề nghị Trung ương về việc xây dựng một nhà máy ở Quảng Châu, và được ông Đặng Tiểu Bình trả lời: "Theo tôi, Quảng Đông cần phải được giao toàn quyền quyết định về những việc như thế này". Đây có thể được coi là sự khởi đầu của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Trung Quốc. Nhiều năm sau đó, vào giữa và cuối thập kỷ 1980, Chính phủ trung ương ban hành một loạt văn bản pháp luật và quy định liên quan đến các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, trong đó bao gồm “Quy

định về giao dịch số dư của các doanh nghiệp liên doanh Trung Quốc và nước ngoài” ban hành ngày 15/1/1986 và “Luật doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài của CHND Trung Quốc” ban hành ngày 12/4/1986, khuyến khích các doanh nghiệp nước ngoài đầu tư vào Trung Quốc, đồng thời luật cũng đề cập đến các vấn đề có liên quan như bán sản phẩm, quản lý tỷ giá hối đoái và thời hạn hoạt động. Tuy nhiên, những năm 80 vẫn chủ yếu tập trung vào “cải cách” và “mở cửa” vẫn chỉ là trên lý thuyết. Như vậy, chúng ta sẽ quay trở lại cuộc thảo luận về cải cách DNNN. Việc đặt tên chính sách “lợi nhuận chịu thuế” từ giữa thập kỷ 80 đã buộc Quốc vụ viện phải tìm kiếm các phương thức cải cách khác. Đây cũng là thời điểm khi hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng bắt đầu được đưa vào thực hiện.

Vào tháng 3/1987, kỳ họp thứ 5 của Quốc hội khóa VI thông qua “Báo cáo công tác của Chính phủ” trong đó có đề xuất đặt trọng tâm cải cách năm đó vào việc cải thiện hệ điều hành doanh nghiệp. Dựa trên nguyên lý phân chia rõ ràng giữa chủ sở hữu và quản lý, nhiều loại hình của hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng cần phải được triển khai. Từ 23 đến 24/4, Ủy ban Kinh tế trung ương, dưới sự chỉ đạo của Quốc vụ viện, đã tổ chức một hội nghị chuyên môn quốc gia về hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng. Với kinh nghiệm tích lũy từ các tỉnh như Cát Lâm, Quảng Đông, v.v... và các doanh nghiệp như công ty sắt thép Capital Iron & Steel Company, công ty ô tô Second Automobile Works Company và đã đi đến thống nhất là sẽ triển khai thực hiện hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng trên toàn quốc từ tháng sáu năm đó. Vào ngày 29/9/1987, “Đề xuất đẩy mạnh cải cách doanh nghiệp và cải thiện hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng” do Ủy ban Kinh tế Nhà nước và Ủy ban Cải cách hệ thống nhà nước, tái khẳng định nguyên tắc “điều chỉnh mức cơ bản, đảm bảo nguồn thu, giữ lại khoản chênh lệch, và bù trừ phần thiếu hụt” của hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng và yêu cầu phải xét đến lợi ích của nhà nước, doanh nghiệp và người lao động. Đến ngày 27/2/1988, Quốc vụ viện ban hành một văn bản khác mang tên “Pháp lệnh tạm thời về hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng đối với doanh nghiệp thuộc sở hữu toàn dân trong ngành công nghiệp”,

bổ sung các quy định để doanh nghiệp triển khai hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng.

So với lần đầu phổ biến hệ thống trách nhiệm kinh tế, việc triển khai hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng trên toàn quốc lần này lại thất bại do gặp phải sự phản đối dữ dội. Cuối năm 1987, 82% các DNNN cỡ vừa và nhỏ ngành sản xuất và hơn 60% DNNN cỡ vừa và nhỏ trong lĩnh vực thương mại đã bắt đầu áp dụng hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng. Giống như với khu vực nông thôn, hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng cũng đã tạo ra hiệu ứng kích thích rất mạnh. Đến tháng 7/1987, lợi nhuận doanh nghiệp toàn ngành sản xuất công nghiệp kéo dài trong 22 tháng liên tục trước đó đã chấm dứt, và nguồn thu thuế hàng năm đã tăng hơn 6 tỷ NDT. Đến cuối năm 1988, có nghĩa là 20 tháng sau khi áp dụng hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng trên quy mô toàn quốc, lợi nhuận và thuế của các doanh nghiệp sản xuất trong phạm vi ngân sách đã lên đến 36,9 tỷ NDT, bằng với tổng mức lợi nhuận và thuế đạt được trong 6 năm từ 1981 đến 1986.

Như chúng ta đều biết, một đặc điểm quan trọng của mô hình cải cách từng bước chính là cải cách được thực hiện ở một số lĩnh vực trước. Ngay cả trong một lĩnh vực, cải cách cũng được thực hiện theo một cách nhất định; điều này đặc biệt đúng trong trường hợp cải cách DNNN. Các nhà thực hiện cải cách sớm nhận ra rằng hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng chỉ có thể tạo ra các ưu đãi cho DNNN nhưng lại không thiết lập được một hệ thống ràng buộc tương xứng. Những kẽ hở của hệ thống bắt đầu xuất hiện kể từ khi hệ thống được thử nghiệm từ đầu những năm 80 của thế kỷ XX. Các doanh nghiệp được hưởng lợi khi đạt được lợi nhuận nhưng lại không có trách nhiệm khi chịu lỗ. Không thể đổ trách nhiệm cho ai khi doanh nghiệp chịu lỗ. Đến khi hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng được triển khai đầy đủ, vấn đề này trở nên nghiêm trọng hơn. Chính phủ trung ương lại đề xuất hệ thống trách nhiệm đối với giám đốc công xưởng nhằm giám sát hành vi của các doanh nghiệp. Từ 25 đến 29/8/1987, Ủy ban Kinh tế Nhà nước, Ban Tổ chức Đảng Cộng sản Trung Quốc, Quốc vụ viện và tổ chức Công đoàn của Trung Quốc đã có cuộc làm việc tại Bắc Kinh để thảo luận hệ

thống mới này, theo đó yêu cầu tất cả các doanh nghiệp sản xuất cỡ vừa và lớn phải thực hiện theo hệ thống trách nhiệm mới này bắt đầu từ cuối năm 1988. Tuy nhiên, chúng tôi cũng nhận thấy rằng do các biện pháp cải cách trước đây không giải quyết được các vấn đề căn bản của DNNN nên ngày càng có ít dư địa chính sách để cải cách một số cơ chế khuyến khích cũng như ràng buộc đối với doanh nghiệp.

Ý nghĩ này bắt nguồn từ những vấn đề xảy ra trong ba năm đầu tiên áp dụng thí điểm hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng. Trong vòng ba năm kể từ năm 1987 đến năm 1990, sự chuyển dịch mạnh mẽ của nền kinh tế Trung Quốc có ảnh hưởng rất lớn đến hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng và nhanh chóng bộc lộ những khiếm khuyết của hệ thống này.

Bên cạnh đó, khi nguồn lợi nhuận thoả hiệp được tính vào hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp trong một hoặc nhiều năm trước đó, một khi đã được ấn định thì sẽ cố định trong vòng nhiều năm sau đó, và điều này vô tình khiến các doanh nghiệp có năng lực rất thận trọng trong việc phát huy hết năng suất của mình vì còn phải tránh để nguồn lợi nhuận cơ bản gia tăng trong chu kỳ tiếp theo. Hơn nữa, hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng lại không thay đổi được tầm nhìn ngắn hạn như “tập trung vào tiêu thụ trong khi bỏ qua tích lũy.” Do hợp đồng chỉ nêu rõ những cơ chế khuyến khích chứ không đề cập đến các điều kiện và biện pháp trừng phạt, các doanh nghiệp sẽ không đứng ra chịu trách nhiệm đối với bất cứ khoản thua lỗ tài chính nào, do đó, làm ảnh hưởng đến ràng buộc của hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng đối với hành vi của doanh nghiệp.

Quan trọng hơn, hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng lại góp phần làm lu mờ ranh giới giữa quyền sở hữu doanh nghiệp và làm gia tăng tranh chấp giữa nhà nước và doanh nghiệp. Theo đó, các hành vi phá vỡ quyền lợi từ cả hai phía đôi khi vẫn xảy ra. Việc áp dụng hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng cần phải có một điều kiện tiên định: đó là doanh nghiệp phải có lý do để đạt và giữ lại một phần lợi nhuận, dù là ngành hay lĩnh vực doanh

nghiệp đang hoạt động có chịu sự điều chỉnh hay không. Xét từ khía cạnh kinh tế vĩ mô, chúng tôi nhận thấy rằng chính sách không chịu trách nhiệm đối với các khoản lỗ có thể làm ảnh hưởng đến cơ cấu kinh tế và do đó, làm giảm đi hiệu quả của việc phân bổ nguồn lực của toàn xã hội. Do cơ chế trách nhiệm dựa trên hợp đồng còn ẩn chứa những vấn đề nêu trên, đã có rất nhiều tranh luận liên quan đến đợt áp dụng thí điểm lần đầu. Rất nhiều đề xuất đã được trình lên, ví dụ như “tách biệt giữa thuế và lợi nhuận”, “tính phần thoả thuận dựa trên cơ sở khoa học và đánh giá hiệu quả doanh nghiệp”, “đưa cấu phần cạnh tranh vào nội dung hợp đồng”, v.v... Tuy nhiên, tất cả những đề xuất này vẫn không thay đổi được tình hình.

Tuy nhiên, Chính phủ trung ương không buông tay đối với hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng. Từ tháng 5/1991 đến tháng 3/1992, nguyên Giám đốc Ủy ban Kinh tế Nhà nước, Lu Dong, đã tổ chức một cuộc khảo sát đối với các doanh nghiệp cỡ vừa và nhỏ thuộc nhiều lĩnh vực và địa phương, dưới sự hỗ trợ của Hiệp hội Công nghiệp Trung Quốc, và đã có ba bài báo đăng trên báo Nhân Dân ủng hộ việc chuyển đổi hệ điều hành doanh nghiệp để thúc đẩy sự phát triển của các DNNN quy mô vừa và nhỏ, và lần đầu được thông qua tại kỳ họp phiên thứ 12 của Quốc vụ viện. Sau đó, Chính phủ trung ương đã ba lần ban hành để thực hiện cải cách thí điểm nhằm cải thiện hệ điều hành nội bộ và hoạt động của doanh nghiệp cỡ vừa và nhỏ, và chuyển đổi hệ điều hành doanh nghiệp.

Để hỗ trợ cho hệ thống trách nhiệm dựa trên hợp đồng, Quốc vụ viện đã ban hành một văn bản thực thi đối với “Luật doanh nghiệp sản xuất thuộc sở hữu toàn dân”, và “Pháp lệnh chuyển đổi hệ thống điều hành đối với các doanh nghiệp sản xuất thuộc sở hữu toàn dân” vào ngày 23/7/1992, trong đó bao gồm các điều khoản liên quan đến mục tiêu chuyển đổi hệ điều hành doanh nghiệp, phạm vi quyền lợi điều hành của doanh nghiệp, trách nhiệm của doanh nghiệp đối với các khoản lỗ, lãi, và điều chỉnh đối với cơ cấu sản phẩm và tổ chức. Từ nửa cuối năm 1992, pháp lệnh này được triển khai trên quy mô toàn quốc. Có khoảng 8.000 doanh nghiệp được lựa chọn để triển khai thí điểm mô hình chuyển đổi cơ cấu

điều hành. Tuy nhiên, do điều hành này còn gắn liền với cải cách cơ chế hoạt động doanh nghiệp, và phải thoát khỏi quan điểm nói rộng quyền hạn và lợi nhuận, các vấn đề tồn đọng của DNNN từ trước tới nay vẫn chưa được giải quyết, chưa thực sự làm rõ được về quyền sở hữu, chưa thiết lập được một cơ chế tự kiểm soát và tự tích lũy. Vấn đề hiệu quả kinh tế thấp và thua lỗ lớn vẫn còn khá phổ biến, thậm chí nặng nề hơn, tại các DNNN.

Tính đến thời điểm này, cải cách DNNN Trung Quốc đã diễn ra được 13 năm. Tuy đã có những thành công phát triển trong việc thúc đẩy doanh nghiệp quản lý chặt chẽ hơn, cải cách vào thời điểm này vẫn chưa giúp doanh nghiệp thoát ra khỏi vòng luẩn quẩn “hoạt động tích cực khi nói lỏng quản lý, hỗn loạn khi hoạt động tích cực và chuyển sang thụ động khi thắt chặt kiểm soát”. Theo đó, chính sách của nhà nước cũng rơi vào vòng luẩn quẩn giữa thắt chặt và nói lỏng kiểm soát, và chính phủ vẫn chưa định hướng được cách để thúc đẩy một sự phát triển lành mạnh của DNNN.

3. Cải cách DNNN sau 1993

Trong lịch sử cải cách kinh tế Trung Quốc, năm 1993 hẳn là năm vô cùng quan trọng, và thường được các chuyên gia kinh tế trong và ngoài nước nhận định là cột mốc đánh dấu bước ngoặt. Ngày 14/11/1993, “Quyết định của Ban Chấp hành Trung ương về các vấn đề nổi lên trong việc thiết lập cơ chế kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa” (sau đây gọi tắt là “Quyết định”), được thông qua tại phiên họp toàn thể lần thứ ba của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc khoá XIV. Văn bản này khẳng định định hướng xây dựng một cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa và gắn liền với chính sách phát triển chung và sự tồn tại của nhiều thành phần kinh tế trong một hệ thống công nắm giữ vai trò chủ đạo. Văn bản này ủng hộ sự hình thành của một hệ thống quản trị hiện đại với quyền sở hữu, quyền hạn và trách nhiệm, phương thức quản lý khoa học đã được định hình rõ ràng, có sự tách biệt giữa cấp quản lý và doanh nghiệp; tích hợp với nền kinh tế thị trường thông qua sự vận hành của các DNNN. Khác so với các chính sách trước đây về

cải cách DNNN, “Quyết định” này đặt cải cách DNNN vào trong bối cảnh vĩ mô của tái cơ cấu xã hội, và cân nhắc đến các yếu tố như quản trị doanh nghiệp, quản lý nhà nước, cải cách giá cả, hệ thống tài chính, hệ thống tài khoá, và hệ thống phân bổ. Có thể nói cải cách DNNN từ thời kỳ đơn giản là chỉ điều chỉnh lợi ích trong một cơ cấu hệ thống không đổi đã bắt đầu chuyển sang thời kỳ mới, với trọng tâm là cải cách các mối quan hệ trong sản xuất, định nghĩa quyền sở hữu và đổi mới hệ thống doanh nghiệp.

Tuy nhiên, “Quyết định” này chỉ tập trung vào tính chất và đặc điểm của một hệ thống quản trị doanh nghiệp hiện đại, nhưng lại không đưa ra phương hướng để triển khai thực hiện. Như vậy là quyết định này mang tính chất định hướng hơn là thực hiện. Và vì không có ví dụ để có thể tham khảo, khoảng thời gian từ năm 1993, khi mục tiêu thiết lập hệ thống quản trị hiện đại được hình thành, và năm 1998, khi cải cách đạt được những tiến bộ vượt bậc, chủ yếu là vào việc điều chỉnh hệ thống và thay đổi quan điểm của người dân.

Chính phủ trung ương dự kiến sẽ tìm ra giải pháp thiết lập hệ thống quản trị hiện đại một năm sau khi ban hành “Quyết định”, tức là vào năm 1994. Chính phủ còn đề ra kế hoạch 4 năm, trong đó bao gồm các phần thảo luận, chuẩn bị, phân công công việc và triển khai. Đến cuối năm 1994, Ủy ban Cải cách hệ thống Nhà nước ban hành văn bản mang tên “Thông báo về việc 30 doanh nghiệp và một DNNN được Ủy ban Cải cách hệ thống Nhà nước liên hệ để tham gia vào việc thực hiện thí điểm hệ thống quản trị hiện đại” tại 8 tỉnh, hai thành phố, một thành phố độc lập về ngân sách, 8 phòng ban quản lý doanh nghiệp cấp chính quyền địa phương, và tổng công ty dầu khí, hoá chất Trung Quốc, trong đó có nêu rõ các phương thức thực hiện chương trình thí điểm này. Tuy nhiên, việc triển khai thí điểm này không được mấy suôn sẻ như kỳ vọng, và dưới đây là một số vấn đề gặp phải trong quá trình thực hiện:

Trước tiên, do sự thiếu chuẩn bị về lý thuyết, việc ban hành các chính sách hỗ trợ cho việc thiết lập một hệ thống quản trị hiện đại vẫn còn rất chậm. Ví dụ như, sau khi phát hành văn bản "Kế hoạch

lựa chọn của một số DNNN quy mô vừa và lớn để áp dụng thí điểm hệ thống quản trị doanh nghiệp hiện đại" và một số văn bản khác liên quan đến tám khía cạnh của đợt thử nghiệm tháng 11/1994, Chính phủ trung ương dự định ban hành 12 văn bản hỗ trợ vào đầu năm 1995. Tuy nhiên, đến tháng 10/1996, mới chỉ có 5 văn bản đã được ban hành. Việc triển khai thí điểm lẽ ra phải hoàn tất trong năm 1996, nhưng đã kéo dài đến tận cuối năm 1997.

Thứ hai, khác với các chính sách trước đây tập trung vào mở rộng quyền lực và lợi ích của doanh nghiệp, đợt cải cách mới lần này, với mục tiêu thiết lập một hệ thống quản trị hiện đại, không còn là một cải cách mang tính chất "điều chỉnh" dẫn đến một "cải thiện Pareto" toàn diện. Thay vào đó, chính sách lần này nhằm mục đích để giải quyết một số vấn đề căn bản bắt nguồn từ hệ thống quản trị trước đây. Thay đổi quyền hạn và cơ cấu lợi ích chắc chắn gây ra một số xung đột và tranh chấp lợi ích chưa từng xuất hiện, ví dụ, như việc không còn là doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước hay tỷ, thất nghiệp.

Thứ ba là các vấn đề liên quan đến việc triển khai thực hiện các chính sách trong khuôn khổ thiết lập một hệ thống quản trị doanh nghiệp hiện đại, mặc dù các chính sách này chỉ tồn tại trong một khoảng thời gian ngắn. Ví dụ như, có một sự tranh luận về vai trò lãnh đạo phải thuộc về ai trong việc quản lý các vấn đề liên quan đến cải cách thiết lập một hệ thống quản trị hiện đại: đó là Ủy ban Cải cách hệ thống nhà nước hay Ủy ban Kinh tế và Thương mại Nhà nước. Sau một thời gian điều phối, cuối cùng Phó Thủ tướng Quốc vụ viện, ông Zou Jiahua, đưa ra kết luận tại phiên làm việc về áp dụng thí điểm hệ thống quản trị hiện đại vào đầu năm 1994 rằng Ủy ban Kinh tế và Thương mại Nhà nước có trách nhiệm phải chỉ đạo công tác này.

Các vấn đề nêu trên đều không được tính đến bởi Chính phủ trung ương lúc trước đó. Nhằm đảm bảo kế hoạch triển khai cải cách lần này, Ủy ban Kinh tế và Thương mại Nhà nước đã chuẩn bị một đề xuất khác, đó là lựa chọn một số thành phố để áp dụng thí điểm cải cách "tối ưu hóa cơ cấu vốn". Theo đề xuất này, đẩy mạnh

cải cách DNNN có thể đạt được tại các cấp thành phố thông qua việc “đẩy mạnh vốn, thực hiện tái cơ cấu, xử lý riêng biệt và cho phép phá sản”. Cải cách lần đầu được triển khai tại 18 thành phố vào năm 1995. Đến năm 1996, số thành phố tham gia đã được nhân rộng lên 58. Đến năm 1997 đã có 111 thành phố tham gia. Do hầu như mỗi khía cạnh của việc thực hiện cải cách thí điểm đòi hỏi phải có sự hỗ trợ tài chính, nên đã dẫn đến vấn đề “chéch lệch thiếu các nguyên liệu chuẩn”. Tình trạng lạm phát nghiêm trọng của nền kinh tế Trung Quốc năm 1994 chỉ góp phần làm mọi chuyện trở nên tồi tệ hơn.

Hai năm sau khi hệ thống quản trị hiện đại được đề xuất, chính phủ đã hiểu được động cơ bên trong của một hệ thống quản trị hiện đại và sau rất nhiều nghiên cứu, với sự hỗ trợ tích cực của các chuyên gia kinh tế, chính phủ đã xác định được bước ngoặt trong quá trình cải cách DNNN. Ngày 28/9/1995, “Đề nghị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về việc lập kế hoạch 5 năm lần thứ IX cho Chiến lược Phát triển Quốc gia về Kinh tế và Xã hội và mục tiêu dài hạn đến năm 2010” được phiên họp toàn thể lần thứ năm của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc khoá XIV, trong đó có đề cập đến chiến lược cải cách có thể gọi là “thâu tóm lớn và để cho thu nhỏ”. Xét về “thâu tóm lớn”, có vẻ như Trung Quốc đã học theo mô hình của Nhật Bản. Ví dụ như vào năm 1996, chính phủ trung ương giao cho các ngân hàng cho vay 300 trên 1.000 các doanh nghiệp lớn. Dưới đây là một số chính sách có liên quan: Đảm bảo nguồn vốn doanh nghiệp thông qua việc chỉ định hội sở hoặc chi nhánh các ngân hàng thương mại cấp địa phương hỗ trợ; đánh giá và phê duyệt một lượng vốn phù hợp đối với doanh nghiệp và chuyển đổi các khoản vay ngắn hạn sang các khoản vay theo năm với lãi suất cơ bản cố định; các doanh nghiệp không được phép sử dụng các khoản vay sai mục đích và không được phép trì hoãn các khoản lãi suất. Các chính sách này cung cấp đủ nguồn vốn cho các doanh nghiệp lớn và tạo điều kiện hỗ trợ trong ngắn hạn. Tuy nhiên, các chính sách này làm chậm lại tiến trình cải cách DNNN. Một số chính sách vẫn tồn tại đến tận bây giờ. So với việc “thâu tóm cái lớn”, “bỏ những cái nhỏ” chính là một điểm đột phá lớn vào thời điểm đó. Các biện pháp cải cách

thực hiện tại một số nơi như thành phố Chư Thành, tỉnh Sơn Đông đã đem lại nhiều kinh nghiệm quan trọng đối với chính phủ trung ương. Năm 1996, hai văn bản mang tên “Một số đề xuất nhằm đẩy nhanh tiến trình cải cách DNNN cỡ nhỏ” và “Một số đề xuất nhằm giải thoát và khuyến khích DNNN quy mô nhỏ” được ban hành bởi Ủy ban Cải cách hệ thống Nhà nước và Ủy ban Kinh tế và Thương mại Nhà nước, tăng cường vai trò dẫn dắt của chính phủ trong công cuộc cải cách DNNN nhỏ.

Khi chính phủ trung ương đang bắt đầu hiểu được cách triển khai cải cách, thì các nguyên tắc cơ bản của DNNN lại suy giảm. Năm 1994, tất cả các doanh nghiệp sản xuất thuộc sở hữu Nhà nước có kiểm toán độc lập trong 13 trên 39 ngành phải chịu lỗ, lên đến 5,858 tỷ NDT, trong khi vào năm 1997, 25 trên 39 ngành công nghiệp thua lỗ lên đến 25,886 tỷ NDT. Đến cuối năm 1997, trên tổng số 16.874 DNNN vừa và lớn trong ngành công nghiệp, 6.559 doanh nghiệp phải chịu mức lỗ lên đến 66,59 tỷ NDT.

Khi hiện tượng DNNN chịu lỗ trở nên một vấn đề nghiêm trọng, đe dọa đến sự ổn định của toàn xã hội, chính phủ trung ương dự kiến sẽ triển khai một chương trình cải cách DNNN mạnh mẽ hơn. Từ 18/7 đến 24/7, Phó Thủ tướng Quốc vụ viện, ông Chu Dung Cơ đã đến thăm các DNNN ở tỉnh Liêu Ninh, và có đề cập đến chiến lược cải cách mang tên “Thay đổi trong vòng 3 năm”, theo đó, tạo điều kiện phần lớn các DNNN cỡ vừa và nhỏ có thể cải thiện được hoạt động của DNNN trong vòng 3 năm. Các biện pháp cụ thể bao gồm: “tăng cường việc xây dựng quản lý doanh nghiệp; theo sát chính sách khuyến khích sản xuất, quản lý phá sản, sa thải và điều chuyển nhân sự sang các lĩnh vực khác; sa thải nhân lực không cần thiết nhằm nâng cao hiệu quả; và thực hiện kế hoạch tìm kiếm việc làm” và nhiều biện pháp khác. Đây là hình thức sơ khai của cái được gọi là “hai mục tiêu trong vòng 3 năm”.

Nhằm giúp đỡ các DNNN xoay chuyển tình thế trong vòng 3 năm, chính phủ không chỉ yêu cầu các doanh nghiệp này thực hiện cải cách nội bộ, mà còn đưa ra một số biện pháp hỗ trợ để đối phó với các vấn đề phát sinh từ cải cách. Bảng 2 đưa ra chi tiết hơn.

Bảng 2: Các biện pháp hỗ trợ DNNN thoát nghèo trong 3 năm

Một số vấn đề	Chính sách hỗ trợ
Các khoản nợ lớn	<p>Chuyển đổi nợ sang cổ phiếu.</p> <p>Bơm 270 tỷ NDT vào quỹ dự phòng của bốn ngân hàng lớn vào năm 1998.</p> <p>Thiết lập bốn công ty quản lý tài sản - Cinda, Orient, Great Wall, và Huarong - để mua, quản lý, và bán tài sản xấu thu hồi từ bốn ngân hàng nhà nước năm 1998.</p> <p>Ngày 30/7/1999, Ủy ban Kinh tế và Thương mại Nhà nước và Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc ban hành “Một số đề xuất liên quan đến các vấn đề trong quá trình chuyển đổi nợ sang cổ phiếu”.</p>
Tìm kiếm việc làm	<p>Ngày 24/7/1998, Hội nghị công tác xây dựng Trung tâm Quỹ Bảo hiểm và tìm kiếm việc làm đi đến quyết định rằng tất cả các công việc liên quan đến nhân viên bảo hiểm cơ bản của các doanh nghiệp thuộc 11 bộ phận, toàn bộ các chương trình bảo hiểm này cần phải được chuyển giao cho chính quyền địa phương. Trong khi đó, các doanh nghiệp cần đẩy nhanh việc xây dựng các trung tâm dịch vụ tìm kiếm việc</p>

	<p>làm. Chính phủ trung ương ban hành hai văn bản, đó là “Thông báo về việc quản lý quy trình sa thải người lao động và thiết lập Văn phòng Việc làm” và “Thông báo về việc chuyển đổi bảo hiểm tối thiểu cung cấp bởi cấp tỉnh và cấp ngành sang cấp chính quyền địa phương”, vào các ngày 3/8 và 6/8.</p> <p>Theo văn bản “Quyết định về việc thiết lập hệ thống bảo hiểm y tế tối thiểu cho người lao động tại các thành phố và khu đô thị” ban hành bởi Quốc vụ viện, cải cách bảo hiểm y tế bắt đầu triển khai từ tháng 1/1999.</p> <p>Vào tháng 8/1999, Quốc vụ viện phê duyệt và phổ biến “Đề xuất về việc cải thiện ba đường lối bảo hiểm xã hội” ban hành bởi các cơ quan liên bộ, trong đó có Bộ Nguồn lực con người và Bảo hiểm xã hội, trong đó đưa ra kế hoạch nâng hạn mức chi tiêu tối thiểu, bảo hiểm thất nghiệp, và mức sống tối thiểu lên 30%.</p>
Công nghệ lạc hậu	<p>Tháng 6/1999, chính phủ trung ương quyết định đầu tư 9 tỷ NDT thông qua việc ban hành trái phiếu chính phủ để chi trả lãi suất cho các khoản vay để thực hiện tái thiết công nghệ và nâng cấp trình độ công nghiệp.</p>

KỶ YẾU HỘI THẢO QUỐC TẾ...

	<p>Đến cuối năm 2000, Ủy ban Kinh tế và Thương mại Nhà nước đã thu xếp 880 trái phiếu chính phủ phục vụ vào mục đích xây dựng công nghệ ở bốn lĩnh vực. Tổng mức đầu tư lên đến 240 tỷ NDT, trong đó có 19,5 tỷ từ trái phiếu chính phủ và 135,9 tỷ NDT từ các khoản vay.</p>
Sản xuất công nghiệp dư thừa	<p>Kiểm soát tổng sản lượng, điều chỉnh cơ cấu, đóng cửa các doanh nghiệp nhỏ và ngoài kiểm soát, loại bỏ các doanh nghiệp tụt hậu, và cắt giảm năng suất quá mức.</p>
Lũng đoạn thị trường	<p>Từ năm 1998, chính phủ trung ương triển khai một cơ chế nhằm xóa bỏ buôn lậu dựa trên “nỗ lực chung, xử lý tập thể và giải quyết thấu đáo”, tấn công mạnh mẽ hơn vào tình trạng buôn lậu của một số mặt hàng chính như dầu mỏ, dầu thực vật, nguyên liệu dệt may, ô tô, và máy tính.</p>

Sau khi thực hiện tất cả các biện pháp nêu trên, ngày 11/12/2000, hội thảo quốc gia về kinh tế và thương mại tuyên bố rằng cải cách DNNN và mục tiêu chuyển đổi trong 3 năm về cơ bản đã hoàn thành. Đến cuối năm 2000, 4.800 trên tổng số 6.599 DNNN cỡ vừa và lớn thua lỗ hồi năm 1997 đã cắt lỗ. Các doanh nghiệp sản xuất thuộc sở hữu nhà nước đã đạt mức lãi lên đến 239,2 tỷ NDT, cao gấp 2,9 lần so với mức năm 1997. Các ngành

công nghiệp nhà nước ở 31 tỉnh (các tỉnh và khu tự trị) và 12 trên tổng số 14 ngành đã chấm dứt được tình trạng thua lỗ hoặc nâng mức lãi. Rất may là chính phủ hoàn toàn nắm rõ được điều này và không chấm dứt cuộc cải cách DNNN ngay cả sau khi đã đạt được các mục tiêu đề ra. Đầu năm 2001, nhà nước đặc biệt chú trọng đến việc tạo điều kiện vận hành đối với tài sản thuộc sở hữu Nhà nước và việc xóa bỏ hệ thống phân cấp quản lý DNNN. Tháng 3/2001, Ủy ban Kinh tế và Thương mại Nhà nước và một số cơ quan đã ban hành “Đề xuất xem xét cải cách hệ thống nhân sự nội bộ và phân bổ nhân sự ở các DNNN”. Ủy ban còn tổ chức một buổi làm việc khác nhằm thảo luận các vấn đề liên quan đến việc đẩy mạnh cải cách nội bộ DNNN, đưa ra một kế hoạch chi tiết về cải cách nhân sự, việc làm và cơ chế phân bổ nguồn lực.

Vào những năm 1990, số người dân bị mất việc do cải cách DNNN tăng vọt. Từ năm 1996 đến năm 1997, con số này lên đến 15 triệu người, và tiếp tục được duy trì ở mức cao ở những năm tiếp theo, cho đến tận năm 2000, khiến cho vấn đề thất nghiệp trở nên một vấn đề vô cùng nhức nhối của xã hội. Nhằm giảm thiểu áp lực từ xã hội phát sinh từ vấn đề này, trong cuộc hội thảo quốc gia về tìm kiếm việc làm diễn ra ngày 12/9/2002, Chủ tịch Giang Trạch Dân đề cao việc tìm kiếm việc làm trong bối cảnh lớn hơn của cải cách, phát triển và ổn định xã hội, cải thiện mức sống của người dân và hòa bình của toàn quốc gia. Sau đó, vào 18/11, Ủy ban Quốc gia về Kinh tế và Thương mại và một số các cơ quan có liên quan đã công bố thông báo mang tên “Các biện pháp triển khai việc tách rời, tái cơ cấu bên lề và cắt giảm tình trạng thừa lao động tại các DNNN quy mô vừa và lớn, khuyến khích các DNNN vừa và lớn tái thiết lập và xây dựng các thể chế luật pháp, kinh tế theo hướng thị trường với hoạt động kế toán độc lập có khả năng tự chịu trách nhiệm về các khoản lỗ và lãi.

Điều này đạt được dựa vào việc tận dụng các nguồn tài sản phụ, tài sản nhàn rỗi và tài sản hiệu quả từ 44 doanh nghiệp đã bị phá sản, nhằm tái tạo việc làm đối với lao động dư thừa và nhân sự từ các doanh nghiệp bị phá sản, nhằm giảm thiểu áp lực xã hội. Sau

gần 7 năm với tình trạng thất nghiệp cao kéo dài từ năm 1995 đến năm 2002, tỷ lệ thất nghiệp giảm xuống đáng kể. Thời kỳ này có thể được xem là thời kỳ bắt đầu hình thành thị trường lao động của Trung Quốc.

Một trong những tiêu chí để xây dựng một hệ thống quản trị hiện đại là phải có “sự tách biệt giữa quản trị và doanh nghiệp”, nhưng điều này chỉ áp dụng đối với hoạt động thường ngày của doanh nghiệp. Tuy chính phủ không nên can thiệp vào hành vi hoạt động của doanh nghiệp với mục đích gia tăng lợi nhuận, nhưng Chính phủ cũng không thể bỏ qua quyền lợi của mình với tư cách là đại diện cho nhà đầu tư và chủ sở hữu. Điều này động chạm đến vấn đề quản lý tài sản thuộc quyền sở hữu nhà nước trong một hệ thống quản trị doanh nghiệp hiện đại. Wu Jinglian đưa ra một khái niệm mang tên “ủy ban quản lý tài sản công”, có thể được xem là tiền đề của “Ủy ban Giám sát tài sản Nhà nước” về sau này. Vào tháng 11/2002, Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc khóa XVI đưa ra một mô hình quản lý đối với quản lý tài sản nhà nước, với ý tưởng chính là số tài sản này “thuộc quyền sở hữu của nhà nước thông qua chính phủ trung ương và chính quyền địa phương đại diện cho nhà nước thực thi các trách nhiệm của nhà đầu tư và hưởng lợi từ quyền sở hữu và lợi nhuận”. Mô hình mới này đặt dấu chấm hết cho mô hình trước đây coi “doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước với các cấp bậc chính quyền địa phương khác nhau phụ trách các cấp bậc quản trị doanh nghiệp khác nhau”. Khi nhà nước nắm quyền sở hữu tối cao, các chính quyền địa phương được hưởng lợi toàn phần với tư cách là nhà đầu tư và được quyền quyết định thực hiện bán đấu giá hay chuyển nhượng tài sản”. Sau đó, vào tháng 3/2003, một cơ quan quản lý tài sản nhà nước, mang tên Ủy ban Quản lý tài sản Nhà nước (SARC) được thành lập tại phiên họp đầu tiên của Quốc hội khóa X. Ủy ban Giám sát và quản lý tài sản Nhà nước chính thức được thành lập ngày 19/3 và bắt đầu hoạt động vào ngày 26/3. Đến năm 2004, tất cả 31 tỉnh và Công ty Sản xuất và xây dựng Xinjiang (Xinjiang Production and Construction Co) đều có văn phòng SARC riêng. Tiếp đó, nhằm thích nghi với cải cách tài sản nhà nước, cơ chế quản lý, tất cả các

cấp địa phương của SARC bắt đầu triển khai tổ chức thăm dò về các cơ quan hoạt động trong lĩnh vực quản lý tài sản thuộc sở hữu nhà nước, cùng luật pháp và các quy định liên quan, đánh giá hoạt động, cơ chế lương bổng, ngân sách tài sản thuộc sở hữu nhà nước, và Ủy ban Giám sát.

Ngày 14/10/2003, Quyết định của Ban Chấp hành Trung ương của Đảng Cộng sản Trung Quốc về cải thiện cơ chế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa được thông qua tại phiên họp toàn thể lần thứ ba của Ban Chấp hành Trung ương khóa XVI, qua đó quyết định rằng sử dụng hệ thống cổ phần làm hình thức chính của khu vực kinh tế công, và điều này đã chỉ ra định hướng mới cho cải cách quyền sở hữu. Theo đó, hệ thống cổ phần đã được thử nghiệm qua nhiều cải cách DNNN, nhưng vẫn còn là cả một chặng đường dài.

Nhằm thực hiện cải cách DNNN và điều chỉnh sự phân phối chiến lược của nền kinh tế quốc gia, Ủy ban Giám sát Tài chính Trung Quốc đã ban hành “Thông báo về thực hiện cải cách thí điểm cổ phần không chuyên nhượng của các công ty niêm yết trên sàn chứng khoán” vào ngày 29/4/2005. Cải cách thí điểm này chính thức được triển khai. Ngày 12/9, 40 doanh nghiệp cho biết đã triển khai thủ tục cải cách đối với cổ phần không chuyên nhượng. Từ đó, có khoảng 20 doanh nghiệp mỗi tuần cùng tham gia. Tháng 4/2006, Ủy ban Giám sát Tài chính Trung Quốc trưng cầu ý kiến người dân về “(Dự thảo) Phương pháp quản lý đối với công ty niêm yết phát hành chứng khoán”. Theo Ủy ban Điều tiết Trung Quốc, khôi phục khả năng tái cấp vốn của các công ty đã niêm yết là một bước đi quan trọng nhằm “tách biệt giữa mới và cũ”. Chỉ những công ty đã hoàn tất cải cách cổ phần không chuyên nhượng trong khoảng thời gian ít nhất một năm rưỡi trở lại mới được phép tái cấp vốn, và IPO cần phải được triển khai trước tiên ở những tỉnh mà tỷ lệ giá trị thị trường đã hoặc đang trong quá trình thực hiện cải cách và đã đạt được mức nhất định. Hàng loạt các biện pháp hỗ trợ cũng được thiết lập.

Từ đầu tiên trong cụm từ “cải cách nâng cấp” cho chúng ta thấy vì sao cải cách kinh tế Trung Quốc đã duy trì được đà tăng trưởng.

Cải cách DNNN còn được gọi với cái tên “cải cách cổ phiếu”. Do đã từ lâu ở trong hoàn cảnh tìm tòi, thử nghiệm, nên không thể bỏ qua vai trò của “cải cách nâng cấp”. Cải cách nền kinh tế Trung Quốc có hai nguồn: thứ nhất là các doanh nghiệp nước ngoài và các doanh nghiệp tư nhân lớn lên như các thành phần kinh tế cấp cơ sở của nền kinh tế Trung Quốc.

Kể từ khi quá trình tái thiết xã hội chủ nghĩa kết thúc năm 1956, sự phát triển của các doanh nghiệp tư nhân phải trải qua sự thiếu vắng về phát triển trong suốt 20 năm. Chỉ đến cuối những năm 70 của thế kỷ XX, các doanh nghiệp tư nhân mới bắt đầu phát triển dưới dạng các hộ sản xuất chuyên sâu ở khu vực nông thôn và các hộ gia đình sản xuất và thương mại cá thể ở các thành phố và đô thị. Ngay cả trong thời kỳ những năm 80, các doanh nghiệp tư nhân khu vực nông thôn và thành phố ở một số địa phương vẫn cần được bảo hộ bởi các “mũ đỏ”, có nghĩa là các doanh nghiệp này vẫn cần được thiết lập và hoạt động dưới tên của các doanh nghiệp tập thể. Chính quyền trung ương và địa phương cũng rất thận trọng trong việc phát triển nền kinh tế tư nhân, như đã thể hiện trong chính sách “không ủng hộ, không khuyến khích và không kiểm soát chặt chẽ”. Tư cách pháp lý của nền kinh tế tư nhân chỉ được công nhận sau khi phiên đầu tiên của Quốc hội khoá VII thông qua Hiến pháp sửa đổi vào tháng 4/1988, trong đó quy định rằng nền kinh tế tư nhân được phép tồn tại và phát triển theo phạm vi quy định của xã hội. Chính sách này bổ sung cho nền kinh tế định hướng xã hội chủ nghĩa và Nhà nước cần phải đứng ra bảo vệ quyền hợp pháp của khu vực kinh tế tư nhân trong khi đồng thời phải dẫn dắt, điều tiết và giám sát sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân.

4. Vai trò của các chuyên gia kinh tế Trung Quốc

Nếu nói rằng chính phủ đã từ lâu chú trọng đến cải cách DNNN và đã ban hành rất nhiều chính sách liên quan đến DNNN, thì xét về mặt lý thuyết, đặc biệt kể từ sau những năm 90 của thế kỷ XX, các công trình nghiên cứu về các doanh nghiệp ngoài quốc doanh cũng đã tăng lên đáng kể. Theo đó, trong phần thảo luận về sự thay đổi của các lý thuyết về cải cách DNNN Trung Quốc,

chúng ta không chỉ nên giới hạn trong phạm vi cải cách DNNN và cũng không nên trình bày kết quả theo thứ tự thời gian. Thay vào đó, chúng ta sẽ nói đến các lý thuyết cải cách doanh nghiệp tùy theo đối tượng khác nhau.

Trong nền kinh tế tập trung, các doanh nghiệp đều thuộc sở hữu nhà nước và vẫn hoạt động theo kế hoạch nhà nước đề ra và trở thành các công xưởng sản xuất cho chính phủ. Theo đó, các doanh nghiệp mất đi sự năng động, động lực trong sản xuất và khả năng đổi mới. Ngay cả sau cải cách “chia sẻ quyền hành chính” năm 1958, quyền lập kế hoạch sản xuất chỉ được chuyển giao từ chính quyền trung ương sang chính quyền địa phương. Các doanh nghiệp vẫn chưa trở thành các nhà sản xuất hàng hóa độc lập. Do vậy, cải cách doanh nghiệp Trung Quốc cần bắt đầu tạo dựng động lực sản xuất cho doanh nghiệp, để họ có thể thực hiện theo đúng nhiệm vụ ban đầu của mình.

Năm 1979, một cựu thành viên của Ủy ban Kế hoạch Nhà nước và Cục trưởng Cục Thống kê, Xue Muqiao, đã chỉ ra rằng một trong hai vấn đề cấp bách và quan trọng nhất của cải cách kinh tế Trung Quốc chính là phải thay đổi hệ điều hành doanh nghiệp để doanh nghiệp có thể trở thành một tổ hợp các đơn vị hoạt động và điều hành cơ bản (Xue 1979). Trong cùng năm này, các chuyên gia kinh tế như Jiang Yiwei và Dong Fureng công bố nghiên cứu về chính vấn đề này trên một số tạp chí kinh tế lớn.

Tháng 6/1979, Jiang Yiwei công bố một bài nghiên cứu trên tạp chí về “Một số ý tưởng về trọng tâm doanh nghiệp” trong quản lý kinh tế. Với nhiều quan điểm thời bấy giờ, khái niệm “trọng tâm doanh nghiệp” tiếp tục được phát triển. Theo ông, hệ thống kinh tế được thực hiện vào thời điểm đó (nền kinh tế tập trung cao độ) chính là một tổ chức kinh tế thống nhất và to lớn, trong đó nhà nước (bao gồm chính phủ trung ương và chính quyền địa phương) nắm phần lãnh đạo của tổ chức này, đưa ra các chỉ đạo hướng dẫn các cơ quan trực thuộc (bao gồm các doanh nghiệp và tổ chức kinh tế khác), có thể được xem là “trọng tâm nhà nước”. Một số ý kiến cho rằng với sự quản lý tập trung, thì cấp chính quyền địa phương

(cấp tỉnh và thành phố) cần phải được trao thêm quyền và phục vụ các tổ chức kinh tế cơ bản để thực hiện các hoạt động kinh tế độc lập nhưng với một hệ thống kế toán và giám sát chung, có thể được gọi là “trọng tâm của chính quyền địa phương”. Jiang cũng nêu ý kiến rằng không nên nhìn nhận cơ quan kinh tế quốc gia như là một tổ chức kinh tế duy nhất, nhưng cũng không thể tách rời thành nhiều tổ chức theo từng khu vực hành chính. Thay vào đó, cơ quan kinh tế này cần phải được phân chia thành các tổ chức thể theo từng loại hình doanh nghiệp khác nhau như doanh nghiệp sản xuất, doanh nghiệp thương mại và doanh nghiệp nông nghiệp. Các doanh nghiệp cần phải được tạo điều kiện để hoạt động và chịu trách nhiệm kế toán một cách độc lập dưới sự chỉ đạo và giám sát của nhà nước, một mặt vừa hưởng lợi đồng thời thực hiện các trách nhiệm của mình, hay còn được gọi là “trọng tâm doanh nghiệp”. Theo ông, sản xuất hàng hoá không nên bị xoá bỏ khỏi xã hội chủ nghĩa, mà ngược lại, cần phải được dồn sức và nỗ lực để phát triển. Một số đặc điểm mà các doanh nghiệp thừa hưởng từ quá trình sản xuất hàng hoá không nhất thiết phải đi ngược lại với các nguyên lý xã hội chủ nghĩa; ngược lại, điều này còn giúp thúc đẩy sự phát triển của một nền kinh tế định hướng xã hội chủ nghĩa. Công trình nghiên cứu này, sau chỉnh sửa, đã được xuất bản trên tạp chí Khoa học xã hội Trung Quốc vào năm 1980 với tựa đề “Trọng tâm doanh nghiệp”, và đã gợi mở ra nhiều thảo luận xung quanh và cũng nhận được sự đồng thuận trong giới kinh doanh.

Trong một bài báo tưởng nhớ đến Jiang Yiwei, Zhang Jingfu cho biết lý thuyết về trọng tâm doanh nghiệp của Jiang đã đóng góp rất nhiều vào công tác soạn thảo Bản dự thảo cải cách nền kinh tế. Tuy bản báo cáo này không sử dụng nguyên văn cụm từ “trọng tâm doanh nghiệp”, nhưng nội dung bản dự thảo này lại chính là hiện thân của quan điểm “trọng tâm doanh nghiệp”.

Năm 1979, trong cuốn đầu tiên về Nghiên cứu Kinh tế, Dong Fureng đã viết một bài báo về vấn đề uỷ quyền cho doanh nghiệp để có thể hoạt động độc lập trong khi các đơn vị kinh tế thuộc sở hữu của toàn dân cũng có thể được dự do hoạt động và có cơ chế

kiểm toán chặt chẽ riêng. Ông cũng chỉ ra rằng điều kiện duy trì và cải thiện lợi ích chung của toàn dân, người lao động trong mỗi tổ chức, đoàn thể kinh tế cần phải có quyền tham gia vào hoạt động doanh nghiệp, theo kế hoạch chung đã đề ra và có xét đến lợi ích của từng bên.

Trong khi các chuyên gia kinh tế Trung Quốc tiếp tục ủng hộ ý kiến cho rằng việc cho phép các DNNN được quyền tự do hoạt động, thì một chuyên gia kinh tế của trường đại học Tokyo, Ryutaro Komiya, sau khi so sánh sự phát triển của các doanh nghiệp Trung Quốc và Nhật Bản, đã đi đến kết luận rằng Trung Quốc gần như không có doanh nghiệp (Wu 1993) trong cuốn kỷ yếu hội thảo chuyên đề “Trung Quốc - Nhật Bản” diễn ra ngày 14/5/1985 tại Okinawa, Nhật Bản. Về sau, câu nói này được các chuyên gia kinh tế Trung Quốc sử dụng một cách phổ biến.

Những lý thuyết ban đầu về cải cách doanh nghiệp Trung Quốc đều có chung 2 đặc điểm. Thứ nhất là cải cách doanh nghiệp ở Trung Quốc mang tính thực nghiệm. Do không có các lý thuyết vững chắc, cũng như mô hình cải cách theo từng bước, cải cách doanh nghiệp Trung Quốc trong giai đoạn đầu chủ yếu dựa trên việc thực hiện thí điểm các kinh nghiệm thực hành. Đặc điểm chung thứ hai là mang đậm định hướng chính sách. Các lý thuyết về cải cách doanh nghiệp Trung Quốc được thể hiện qua các chính sách, văn bản luật pháp và quy định; đó cũng là một phương thức quan trọng để các chuyên gia kinh tế Trung Quốc tham gia vào cải cách doanh nghiệp Trung Quốc trong thời kỳ đầu cải cách.

Tuy nhiên, có nhiều ý kiến tranh luận xung quanh quá trình cải cách doanh nghiệp Trung Quốc giữa các chuyên gia kinh tế thuộc thế hệ vàng. Tuy nhiên, khá ít trong số họ bày tỏ quan điểm về định hướng và mô hình cải cách, mà chủ yếu thảo luận diễn ra xoay quanh hai chủ đề: “kế hoạch” và “thị trường”.

Ví dụ, đầu những năm 80 của thế kỷ XX, các chuyên gia kinh tế ủng hộ vị trí thống trị của nền kinh tế tập trung đổ lỗi cho việc nhấn mạnh quá mức mối quan hệ giữa hàng hóa và đồng tiền đối với rối loạn kinh tế vĩ mô. Đại diện cho trường phái cải cách,

chuyên gia kinh tế Xue Muqiao tin rằng định hướng cải cách không hề sai. Vấn đề chính là sử dụng mô hình cải cách nào. Cần phải chú trọng hơn nữa đến việc ban hành các biện pháp hỗ trợ cải cách DNNN, bao gồm việc phát triển thị trường trong trường hợp cải cách về giá cả. Tuy nhiên, ý kiến của ông không nhận được sự ủng hộ của các nhà hoạch định chính sách thời điểm đó. Tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII của Đảng Cộng sản Trung Quốc diễn ra tháng 9/1982, kế hoạch vẫn được đánh giá là có vai trò lớn hơn so với thị trường.

Vào giữa những năm 80, cải cách theo hướng thị trường một lần nữa trở thành chủ đề nóng trong giới kinh tế. Cải cách từng bước đã tạo điều kiện cho sự phát triển của khu vực ngoài quốc doanh. Việc triển khai một hệ thống giám sát kép đã thúc đẩy năng lực sản xuất của các DNNN. Tuy nhiên, cải cách theo dạng nâng cấp và hệ thống giám sát kép cũng đã tạo ra không ít vấn đề đối với nền kinh tế Trung Quốc, cụ thể là tình trạng kéo dài của DNNN đạt hiệu quả thấp, tham nhũng của một bộ phận các quan chức chính phủ, sự chậm trễ của tiến trình cải cách ở các hệ thống có liên quan, và v.v. Trong khi đó, các chuyên gia kinh tế có các ý kiến khác nhau về làm sao để tăng cường thúc đẩy cải cách DNNN. Trường phái mang tên “cải cách điều chỉnh”, do Wu Jinglian, Zhou Xiaochuan, Guo Shuqing, Lou Jiwei, Li Jiange, và nhiều nhà nghiên cứu khác ủng hộ, cho rằng cải cách kinh tế Trung Quốc không thể chỉ giới hạn ở cải cách DNNN. Việc thiết lập một hệ thống quản lý cấp vĩ mô nhằm nuôi dưỡng một cơ chế thị trường cạnh tranh và thực hiện điều chỉnh thị trường cũng cần phải được xem xét, bổ sung. Li Yining, đại diện cho trường phái mang tên “cải cách doanh nghiệp” lập luận rằng sự thành công của cải cách kinh tế không phụ thuộc vào cải cách giá cả mà phụ thuộc vào cải cách cơ cấu sở hữu và tổ chức doanh nghiệp. Ông cho rằng sự kết hợp giữa hệ thống cổ phần và hệ thống hợp đồng sẽ giúp doanh nghiệp tự chịu trách nhiệm về các khoản lỗ lãi.

Vào giữa những năm 90, để giải quyết vấn đề gia tăng thua lỗ của DNNN, một số chuyên gia kinh tế cho rằng nhà nước cần phải bơm thêm tiền vào khối DNNN để một mặt bù đắp lại các khoản lỗ,

mặt khác nâng cao khả năng cạnh tranh của các DNNN. Dựa trên quan điểm này, một chính sách mang tên “thử nghiệm tối ưu hoá cơ cấu vốn” được thực hiện vào năm 1995 nhưng rồi thất bại. Một số ý kiến khác cho rằng thiết lập một cơ chế quản trị hiện đại dựa trên cải cách DNNN. Theo quan điểm này, gần như không thể dựa vào đầu tư chính phủ dựa trên nguồn thu thuế để giải quyết vấn đề nợ xấu tích tụ trong suốt một thời gian dài và bơm tiền vào DNNN nhằm cải thiện nguồn vốn và hỗ trợ quá trình xây dựng công nghệ. Trong bối cảnh điều kiện thời điểm đó, có lẽ sẽ thiết thực hơn nếu chỉ đầu tư vào dự án nhà nước lớn xét theo tiêu chí ưu tiên.

Vào giữa và cuối những năm 90, nghiên cứu về cải cách DNNN của Trung Quốc chủ yếu tập trung vào việc thiết lập cơ chế quản trị doanh nghiệp hiện đại. Nghiên cứu này sử dụng mô hình phân tích các mối quan hệ dựa trên hợp đồng và đi đến kết luận rằng trong điều kiện quyền sở hữu đối với số tài sản thuộc sở hữu nhà nước không được chấp hành thì các loại hợp đồng không thể chấm dứt hiệu quả được do nguy cơ thất nghiệp cao gây ra khi doanh nghiệp phá sản. Vì vậy nhà nước buộc phải đứng ra chi trả cho các khoản lỗ của DNNN, đồng thời chi trả cả các khoản hỗ trợ dành cho các doanh nghiệp này.

Năm 1995, Qian Yingyi nhận thấy sự tồn tại cùng lúc của ‘quyền tự chủ hoạt động’ và việc bổ nhiệm lãnh đạo điều hành của doanh nghiệp thông qua các quyết định hành chính, và cho rằng chính điều này ảnh hưởng trực tiếp đến cơ cấu tài chính của các tổ chức này, và vì vậy, họ chủ yếu phải sử dụng nguồn vốn từ ngân hàng. Do đó, Qian đề xuất rằng cải cách hệ thống ngân hàng nhà nước nhằm nâng cao hiệu quả và thiết lập một hệ thống ngân hàng thương mại mới. Yang Ruilong sau đó có phân biệt quyền sở hữu nhà nước với quyền sở hữu công, và chỉ ra rằng sự tranh chấp lâu nay giữa sở hữu nhà nước và nền kinh tế thị trường quyết định rằng chính phủ chỉ nên trao thêm quyền cho DNNN thay vì nâng cao trách nhiệm của họ. Khi chính phủ áp dụng mô hình đa cấp về quản lý tài sản thuộc sở hữu Nhà nước, đã có nhiều biện pháp được thực hiện ở nhiều lĩnh vực cải cách DNNN khác nhau.

Khác với ý kiến của nhiều chuyên gia kinh tế rằng DNNN ở Trung Quốc cần thực hiện cải cách quyền sở hữu, năm 1977, Lin Yifu và cộng sự lại chỉ ra rằng việc thiết lập một cơ chế quản trị doanh nghiệp hiện đại nên tập trung vào việc tạo dựng một môi trường cạnh tranh cho việc thâm nhập thị trường của các DNNN. Nhằm thiết lập một cơ chế quản trị doanh nghiệp hiện đại có thể hỗ trợ doanh nghiệp, trước tiên cần phải có những nỗ lực đặc biệt để xây dựng một cơ chế khuyến khích, giám sát và ràng buộc.

5. Đánh giá quá trình cải cách DNNN Trung Quốc

Khi ngày càng có nhiều nhà kinh tế trẻ được đào tạo về các lý thuyết kinh tế phương Tây vào giữa và cuối những năm 90, trọng tâm nghiên cứu về cải cách doanh nghiệp ở Trung Quốc bắt đầu thay đổi từ phân tích chính sách sang các nghiên cứu điển hình dựa trên các phương pháp kinh tế học chính thống. Từ đó, các nghiên cứu về cải cách DNNN cũng mang tính thực tiễn hơn là định hướng chính sách.

Nghiên cứu lớn đầu tiên được thực hiện trong bối cảnh này được thực hiện nhằm đánh giá tác động của cải cách doanh nghiệp đến năng suất của DNNN, dựa trên một nghiên cứu trước đây thực hiện từ năm 1992. Trong khi các nhà kinh tế trong nước thời đó còn chưa quen với việc phân tích và đánh giá những thành tựu và thách thức của cuộc cải cách kinh tế tại Trung Quốc, công trình nghiên cứu này được thực hiện bằng tiếng Trung Quốc bởi Xie và cộng sự về xu hướng thay đổi của năng suất công nghiệp của Trung Quốc có thể nói là đã tạo ra một trường phái riêng. Xie và cộng sự chủ yếu nhìn vào diễn biến năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) từ năm 1980 đến năm 1992 ở một số ngành nghề như khai khoáng, chế biến và các công trình công. Theo nhóm nghiên cứu, tốc độ tăng trưởng năng suất của nhóm công nghiệp thuộc sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể gia tăng trong thập kỷ 80, nhưng từ năm 1988 đến năm 1992, năng suất của các doanh nghiệp nhà nước giảm sút rõ rệt, tuy các ngành công nghiệp thuộc sở hữu tập thể không bị ảnh hưởng. Theo nhóm nghiên cứu, sự suy giảm về tốc độ tăng trưởng TFP của Trung Quốc trong những năm về sau gắn liền với hiệu suất sử dụng thiết bị khác nhau, cái còn gọi là “các cô gái

xinh đẹp sẽ kết hôn trước” của cải cách DNNN, và sự phân bổ nguồn lực một cách bất hợp lý bắt nguồn từ cơ chế đầu tư còn nhiều thiếu sót.

Thời kỳ sau đó, khi đánh giá cải cách công nghiệp, Zhang Jun và Ji Hong năm 1993 xem lại các nghiên cứu trước đây về tính toán TFP của khu vực DNNN Trung Quốc và đưa ra so sánh với các doanh nghiệp làng nghề ở Trung Quốc. Họ kết luận rằng cải cách công nghiệp ở Trung Quốc không giúp cải thiện được khu vực kinh tế nhà nước mà còn góp phần làm suy giảm khu vực này và do vậy, lại góp phần tạo dựng môi trường thuận lợi cho sự phát triển của khu vực ngoài quốc doanh.

Bên cạnh đó, còn có rất nhiều nghiên cứu về sự thay đổi về điều kiện tài chính của các DNNN. Ví dụ như, năm 1998, Zhang Jun phân tích số liệu các ngành công nghiệp của Trung Quốc kể từ nửa sau thập kỷ 80 và chỉ ra rằng kể từ khi triển khai cải cách kinh tế Trung Quốc, do nhu cầu quá lớn và quy mô thị trường gia tăng, phần lớn các lĩnh vực sản xuất chế biến đều đạt kết quả tài chính tốt trong những năm 80. Thời kỳ đầu cải cách, hiện tượng thị trường có lượng cầu quá lớn khá rõ nét, do vậy, vấn đề thua lỗ của DNNN có vẻ không nghiêm trọng lắm. Thế nhưng khi nhiều doanh nghiệp làng nghề bắt đầu tham gia vào thị trường và tỷ suất lợi nhuận đối với phần lớn các ngành sản xuất công nghiệp không ngừng suy giảm, tỷ lệ các doanh nghiệp hoạt động thua lỗ từ năm 1982 đến năm 1988 vẫn tiếp tục suy giảm. Tuy nhiên, khi mức độ thua lỗ của nhiều ngành nghề càng trở nên trầm trọng kể từ năm 1989 có thể được xem là một sản phẩm chuyển tiếp của sự chuyển đổi cơ cấu thị trường và cơ cấu ngành, thể hiện sự chuyển đổi cơ cấu của các ngành sản xuất ở Trung Quốc hướng tới sự tối ưu hoá kèm gia tăng cạnh tranh của thị trường. Năm 2001, Zhang Jun chứng minh thêm rằng sự chuyển đổi cơ cấu lợi nhuận của ngành sản xuất nhà nước trong những năm 90 là nguyên nhân chính dẫn đến sự gia tăng về thiệt hại, do vậy làm ảnh hưởng đến tỷ lệ lợi nhuận của doanh nghiệp. Tuy nhiên, do đây là sự xuống cấp về mặt cơ cấu, nên chúng ta cần phải thận trọng khi đánh giá hoạt động tổng thể của các ngành sản xuất của Trung Quốc.

Có khá nhiều chuyên gia kinh tế thực hiện các nghiên cứu thí nghiệm về đánh giá quá trình cải cách quyền sở hữu của DNNN. Ví dụ như Ping Xinqiao và cộng sự năm 2003 có phân tích và ước tính được quy mô chi phí trung gian của DNNN và lý do chi phí này tồn tại dựa trên mô hình ước lượng tối đa của Broyden-Fletcher-Goldfarb-Shanno trên số liệu về mức lương khuyến khích trong chương trình “khảo sát về cải cách DNNN năm 2002”. Nhóm nghiên cứu đã đi đến kết luận rằng chi phí trung gian của các DNNN Trung Quốc tương đương với mức lợi nhuận tiềm năng, có nghĩa là chi phí trung gian đã làm giảm hiệu quả doanh nghiệp xuống chỉ còn 30%-40% dưới cơ cấu DNNN hiện hành.

Năm 2006, Bai Chong'en và cộng sự phân nào hỗ trợ nhận định của Ping Xinqiao. Nhóm tìm hiểu tác động của cải cách lên hiệu quả kinh tế và xã hội của doanh nghiệp, kênh tác động, sự khác biệt giữa doanh nghiệp chịu sự quản lý của nhà nước và doanh nghiệp không chịu sự quản lý của nhà nước, và tính bền vững của tác động tái cơ cấu dựa trên phân tích số liệu về DNNN và các doanh nghiệp lớn ngoài quốc doanh, và đây là một số kết quả nghiên cứu. Thứ nhất, hiệu quả kinh tế của doanh nghiệp được cải thiện đáng kể nhờ có sự giảm thiểu về chi phí trung gian, đạt được thông qua việc cắt giảm thành công chi phí quản lý và điều hành. Thứ hai, quá trình cải cách tuy có tạo ra một số chi phí xã hội, nhưng các khoản chi phí này không phải là cao so với kinh nghiệm các nước trên thế giới. Thứ ba, cải cách DNNN có tác động tốt đến xã hội, trong khi cải cách doanh nghiệp ngoài quốc doanh lại có tác động kinh tế tốt. Thứ tư, tái cơ cấu doanh nghiệp có tác động trong một khoảng thời gian nhất định.

Năm 2006, Hu, Song, và Zheng nghiên cứu về tác động của các loại hình sở hữu đến hiệu quả doanh nghiệp dựa trên phân tích số liệu của 700 doanh nghiệp thuộc 6 đơn vị hành chính của 5 thành phố của Trung Quốc; với số liệu cung cấp bởi Ngân hàng Thế giới và nhóm nghiên cứu đã đưa ra những kết luận như sau:

- Cổ phần tư nhân và nước ngoài có thể có tác động tích cực hơn đến năng suất doanh nghiệp hơn là các doanh nghiệp mà nhà

nước có cổ phần. Đối với cổ phần tư nhân, số cổ phiếu này do các tổ chức pháp nhân khác nắm hoặc do lãnh đạo cấp cao và nhân viên có thể có tác động tích cực hơn đến năng suất doanh nghiệp hơn là các tổ chức bên ngoài.

- Đối với cổ phần thuộc sở hữu nhà nước, số cổ phiếu nắm giữ bởi các tổ chức và chính quyền địa phương tỷ lệ nghịch với hiệu quả doanh nghiệp, trong khi số cổ phiếu do chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh nắm giữ lại không có mối liên hệ nào với năng suất doanh nghiệp.

- Trong số cổ phiếu do các tổ chức pháp nhân nắm giữ, chỉ các cổ phiếu trong tay khối tư nhân mới có mối quan hệ tích cực với năng suất doanh nghiệp. Các kết quả này rất quan trọng trong việc ban hành các chính sách trong quá trình tư nhân hoá các DNNN.

Nói đến nghiên cứu về DNNN do một nhóm các chuyên gia kinh tế thế hệ trẻ, chúng ta cần phải đề cập đến các nghiên cứu thực nghiệm về doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Các doanh nghiệp làng nghề có tác động rất lớn đến nền kinh tế Trung Quốc vào đầu thời kỳ triển khai chính sách cải cách và mở cửa nên mới có thể nói rằng Trung Quốc có phép lạ xảy ra ở khu vực nông thôn với các doanh nghiệp làng nghề. Năm 1994, các doanh nghiệp tư nhân thuần túy chỉ chiếm 13% trên tổng số doanh nghiệp ngoài quốc doanh, trong khi tỷ lệ các doanh nghiệp hợp tác xã, chủ yếu là doanh nghiệp làng nghề, chiếm đến 74%.

Bên cạnh đó, tỷ lệ lớn của các doanh nghiệp làng nghề trong nền kinh tế Trung Quốc cũng đóng vai trò rất lớn trong sự phát triển của nền kinh tế Trung Quốc. Weitzman và Xu tính toán và so sánh giữa TFP của doanh nghiệp làng nghề và DNNN, và đi đến kết luận rằng TFP của các doanh nghiệp làng nghề cao gần gấp 3 lần DNNN. Năm 2002, Zhang Jun và Chen Shiyi đã nghiên cứu về hiệu quả phát triển của doanh nghiệp làng nghề trong tương lai dựa trên phân tích xu hướng phát triển của TFP, phương thức huy động vốn, phương thức lựa chọn công nghệ và sự chênh lệch về trình độ công nghệ khu vực của các doanh nghiệp làng nghề.

Xét từ góc độ quyền sở hữu, tuy các doanh nghiệp làng nghề không hoàn toàn là các doanh nghiệp tư nhân; nhưng dù sao cũng có một số nét đặc điểm của doanh nghiệp tư nhân. Qian và Roland cho thấy do quy mô tương đối nhỏ và sự giám sát của chính quyền địa phương, các doanh nghiệp làng nghề lại có hạn mức kinh phí chặt hơn các DNNN. Với điều kiện chia sẻ quyền lực giữa chính phủ trung ương và chính quyền địa phương, sự phát triển của các doanh nghiệp làng nghề tại Trung Quốc đã dỡ bỏ được phần giám sát của chính phủ trung ương, nhưng thay vào đó là chịu sự quản lý của chính quyền địa phương. Thứ nhất, các doanh nghiệp làng nghề không còn phải đạt được các mục tiêu đề ra, và nhà nước không còn là nhà đầu tư duy nhất. Thứ hai, chính quyền địa phương vẫn nắm giữ cổ phần ở các doanh nghiệp này và vẫn được can thiệp vào việc bổ nhiệm cấp lãnh đạo và phân chia lợi nhuận của doanh nghiệp.

Tiểu sử tóm tắt của ông Laksamana Sukardi, Nguyên Bộ trưởng Bộ Đầu tư và Doanh nghiệp nhà nước Indonesia



Ông Laksamana Sukardi có hơn 35 năm kinh nghiệm trong ngành ngân hàng, đầu tư và tái cơ cấu tài sản cả ở Indonesia và thế giới. Năm 2009, ông là người đồng sáng lập Cordoba Capital và Tập đoàn Đầu tư trái đất, hoạt động đầu tư của các công ty này bao gồm cả lĩnh vực năng lượng xanh tại Indonesia.

Khi là Bộ trưởng Bộ Đầu tư và Doanh nghiệp nhà nước Indonesia, ông Sukardi quản lý danh mục đầu tư trị giá hơn 200 tỷ USD, bao gồm các doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực khai thác mỏ, dầu khí, giao thông vận tải, tài chính ngân hàng (IBRA), các đồn điền, viễn thông, điện, và các ngành công nghiệp chiến lược khác. Với kinh nghiệm hoạt động trong khu vực ngân hàng tư nhân, ông Sukardi đã đóng góp quan trọng cho tiến trình tái tổ chức và tư nhân hóa doanh nghiệp nhà nước tại Indonesia.

Ông Sukardi có bằng cử nhân kỹ sư dân dụng từ Viện Công nghệ Bandung, Indonesia, và đã từng là Chủ tịch của Hiệp hội Cựu sinh viên gồm hơn 15.000 kỹ sư tốt nghiệp Bandung.

KINH NGHIỆM CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC Ở INDONESIA

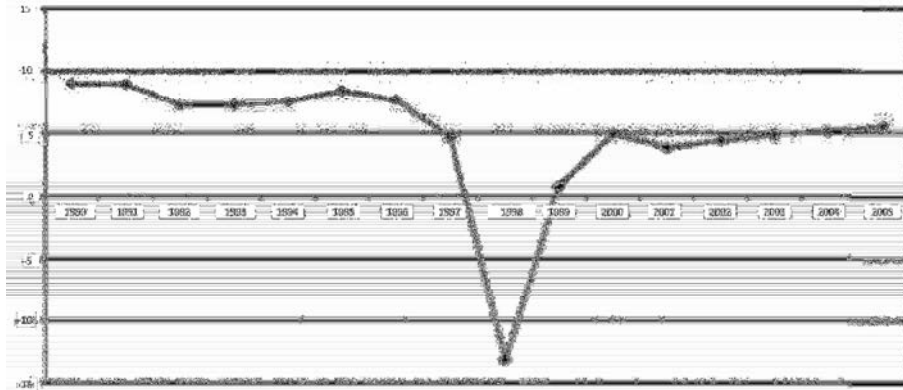
Laksamana Sukardi

*Nguyên Bộ trưởng Bộ Đầu tư
và Doanh nghiệp nhà nước Indonesia*

1. Mối liên hệ giữa quản trị kém và tính dễ tổn thương của doanh nghiệp nhà nước

Indonesia có nét đặc thù riêng của mình, cũng gặp phải những thách thức do bất ổn chính trị, hay còn được ví như “thảm họa đối với ngành tài chính”. Sau năm 1997, Indonesia cũng đã có những thành tích ngoạn mục trong giảm nghèo, có tăng trưởng kinh tế cao và đã có thời gian là điểm đến của các nhà đầu tư. Vài tháng sau đó, Indonesia gặp phải vấn đề về bất ổn chính trị, giống như là một đòn đánh trời giáng của thiên tai.

Nền kinh tế Indonesia chịu ảnh hưởng rất nhiều bởi những tư vấn của các chuyên gia kinh tế hàng đầu trong nội các của chính phủ. Tuy nhiên, nền kinh tế Indonesia tại một thời điểm cũng chịu ảnh hưởng của các nhóm làm lũng đoạn nền kinh tế, có thể gọi là “nhóm mafia”. Đó là thời điểm rất khó khăn dẫn đến một hệ quản trị rất yếu kém.

Hình 1: Mức tăng trưởng GDP của Indonesia từ 1996 (%)

Nguồn: Tài liệu nội bộ của Ngân hàng Thế giới.

Ở Indonesia, hệ thống ngân hàng cũng gặp phải khó khăn, đặc biệt là với một khối nợ của khu vực tư nhân không có bảo lãnh từ phía bên ngoài của khu vực tư nhân. Bên cạnh đó là các vấn đề như nợ xấu, hệ thống giám sát của ngân hàng còn yếu kém. Thảm họa của Indonesia khi đó cũng đã tiếp sức thêm cho nạn tham nhũng. Bài học rút ra là muốn tăng trưởng kinh tế phải áp dụng nền kinh tế thị trường, muốn chuyển sang nền kinh tế thị trường thì phải tôn trọng các quy định, nguyên tắc của thị trường, nếu không làm được như vậy, chắc chắn thị trường sẽ trừng phạt chúng ta. Đây là những gì đang diễn ra ở Indonesia vào thời điểm đó. Điều đó làm mất đi niềm tin của thị trường. Đồng Rupiah Indonesia mất giá đến 70%, rồi lạm phát lên đến con số rất cao trong giai đoạn 1996-2005. Thời điểm khi Indonesia lâm vào cảnh nợ nần, bức tranh nợ của Indonesia rất xấu, tỷ trọng nợ chiếm 90% GDP. Đó chính là thời điểm niềm tin của thị trường bị giảm sút nghiêm trọng.

2. Giải pháp của Indonesia

May mắn sau đó, tự dung Indonesia trở thành một nước giống như xã hội chủ nghĩa vậy. Khi đó, Indonesia đưa ra một chính sách giúp tái cơ cấu nợ. Đây là con số 198 tỷ USD để tái cấu trúc hệ thống ngân hàng và tái cấu trúc nợ xấu. IBRA đã được thành lập,

theo đó, tất cả các doanh nghiệp của Indonesia đều phải chịu sự giám sát và quản trị của IBRA, trừ những người bán hàng rong trên đường phố. Thời điểm đó chúng tôi đã đưa ra một chính sách mang màu sắc xã hội chủ nghĩa như vậy xuất phát từ những trải nghiệm khá đắng cay của đất nước Indonesia. Khi đó, chúng tôi cũng đưa ra một hệ thống bảo lãnh cho các dự án siêu lớn, gồm có 20 dự án điện năng lượng độc lập và những dự án này cần phải tái cấu trúc. Chúng tôi phải tái cấu trúc nợ và đặt vấn đề tái cơ cấu nợ trong hệ thống giám sát của hệ thống tư pháp của đất nước. Điều cần nhấn mạnh ở đây là sự thiết lập, đặt trong một hệ thống tư pháp giám sát rất chặt chẽ của Indonesia. Thêm vào đó, chúng tôi cũng phải chi trả chi phí rất lớn, tương đương với 50% GDP cho tái cấp vốn cho hệ thống ngân hàng. IBRA quản lý các doanh nghiệp, chính phủ đưa ra các chính sách của mình; không chỉ xem xét tái cấu trúc các doanh nghiệp nhà nước đã tồn tại từ trước đến giờ mà còn xem xét các doanh nghiệp khác nữa. Vào thời điểm đó, chúng tôi đã phải giáo dục và tuyên truyền đối với các chủ thể khác nhau về cải cách. Điều này không hề dễ dàng.

3. Kinh nghiệm Indonesia

Quan trọng nhất phải hết sức quyết đoán cho cải cách. Kinh nghiệm của Indonesia cho thấy, càng chần chừ, càng đợi lâu thì chi phí này càng lớn. Xin nhớ rằng khủng hoảng tài chính Đông Á năm 1997 buộc chúng ta phải rất quyết đoán, nếu không quyết đoán vào thời điểm đó, chúng ta biết rằng nó sẽ kéo dài tới 5 năm. Tôi có thể nêu thí dụ như các nhiệm kỳ của Chủ tịch IBRA rất ngắn, Indonesia đã 7 lần thay đổi Chủ tịch của IBRA. Như vậy, chúng ta phải hết sức nghiêm túc, hết sức quyết đoán và thứ ba là làm sao để có hệ thống quản trị tốt.

Phải có quyết tâm và lý trí chính trị, hay nói cách khác, phải là người tiên phong, là người hùng trong nội các để dẫn dắt cuộc cải cách này. Làm thế nào để dẫn dắt các trao đổi, đối thoại và tường trình đối với Quốc hội trong việc đưa ra những văn bản pháp luật

mới để xử lý vấn đề này? Tại thời điểm đó, tình trạng nợ nần như vậy nhưng lại không có luật cụ thể để quy định. Indonesia đã xây dựng được các văn bản luật như Luật Doanh nghiệp Nhà nước, Luật Tham nhũng, Luật Chống độc quyền cũng như là nhiều luật khác. Tất nhiên, với việc có luật sẽ khác với việc không có luật, vì sẽ mất nhiều thời gian hơn.

Chính phủ đã thành lập Ủy ban Giám sát tài chính, thiết lập một cơ quan chịu trách nhiệm về vấn đề tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Indonesia cũng như đẩy mạnh tiến trình tư nhân hoá hay cổ phần hóa các DNNN. Việc này đã thu hút sự quan tâm của các bộ, ngành trong nội các cũng như của khu vực tư nhân. Tuy nhiên, vấn đề là còn một danh mục nợ của các doanh nghiệp tư nhân không thuộc nợ của DNNN và thuộc phần quản lý, giám sát của IBRA. Việc này phải xem xét phía ngân hàng, chịu trách nhiệm giám sát các khoản vay và nợ xấu cho các doanh nghiệp tư nhân này. Bên cạnh với việc tư nhân hoá, cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước thì phải giải quyết vấn đề nợ của khu vực tư nhân nữa.

4. Nhóm công tác theo sáng kiến Jakarta

Đây là một sáng kiến thành lập nhóm công tác để thực hiện tái cấu trúc nợ của khu vực tư nhân. Đây là chương trình hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới và là một chương trình rất thành công của Ngân hàng Thế giới triển khai tại Indonesia. Sáng kiến Jakarta giải quyết các doanh nghiệp ngân hàng nhà nước của Indonesia và đây là một nỗ lực vào thời điểm đó. Đây là cơ cấu tổ chức theo văn bản pháp luật, đó là nghị định năm 1999 của Indonesia. Ở phía trên, người có quyền lực cao nhất đó là Tổng thống, còn IBRA được thành lập ở dưới này; đây là tín hiệu của một hệ thống quản trị tốt. Tổng thống ban hành các đạo luật, nghị định và IBRA được trao cho thẩm quyền để giải quyết các vấn đề liên quan đến nợ. Thậm chí thời điểm đó, Chủ tịch IBRA có quyền lực còn cao hơn Bộ trưởng Tư pháp. Tất nhiên, bên cạnh còn có cơ quan giám sát, bên giám sát của Ngân hàng Thế giới cũng như Quỹ Tiền tệ Thế giới IMF. Chúng tôi đã thành lập một Bộ quản trị Doanh nghiệp nhà

nước, rồi đã thiết lập IBRA, có sáng kiến cho tổ công tác Jakarta và các động thái khác nữa.

5. Cải tổ DNNN ở Indonesia

Với sức ép về tài khoá, Indonesia cổ phần hóa các doanh nghiệp ngân hàng nhà nước và Bộ Doanh nghiệp nhà nước của Indonesia cũng nhận được phê chuẩn của Quốc hội. Nguồn thu ngân sách cũng không nhiều, thực tế là lấy từ khoản nợ do IMF thực hiện. Chúng ta đã bị mất niềm tin của thị trường và chúng ta sẽ phải có những bước rất quan trọng để lấy lại niềm tin cũng như tự tin trong thị trường. Các nhà tài trợ, các định chế tài chính như IMF, Ngân hàng Thế giới hay ADB đã có sự hỗ trợ và có những cam kết theo các quy chế của các tổ chức đa phương khác để hỗ trợ chúng tôi lấy lại niềm tin thị trường. Đây là khoản bảo lãnh nhất định và các khoản bảo lãnh đó được thực hiện sau khi các ngân hàng trong khối nhà nước đã được cổ phần hóa và tư nhân hoá. Đây là những bài học kinh nghiệm rất là tốt từ phía Indonesia.

Quy trình này phải có những bước tuần tự. Phải cổ phần hóa hay tư nhân hoá đúng thời điểm. Khi giá trên thị trường thấp quá, thị trường ảm đạm quá thì tiền thu về từ cổ phần hóa là rất ít. Tiếp theo, khi mất đi niềm tin thị trường, chúng ta sẽ rất khó khăn. Khi đó bản thân tôi là Bộ trưởng Bộ DNNN. Tôi có một chuyến đi thăm thú khắp nơi trên thế giới để gặp các CEO của các doanh nghiệp trên thế giới để bán các tài sản của doanh nghiệp, ngân hàng này. Thời điểm đó đối với chúng tôi là vô cùng khó khăn. Nó giống như khi chúng ta bấm máy và khi gọi từ Singapore thì bấm 0, khi gọi từ Indonesia thì sẽ bị dập máy.

Phải kiên quyết và phải hấp dẫn các nhà đầu tư. Thời điểm đó, Indonesia gần như biến mất khỏi màn hình radar của các nhà đầu tư. Chúng tôi đã chọn một công ty “blue chip”, giá thời điểm đó tuy thấp, nhưng chúng tôi vẫn quyết định bán. Khởi đầu đó đã được các nhà đầu tư bắt đầu quan tâm, và người ta bàn tán “à, thế thị trường Indonesia đang có chuyện gì vậy?”. Như vậy sự tham gia được bắt đầu từ sự quan tâm. Sau đó chúng tôi bán dần, bán dần và bán ở giá

rất tốt. Đây là những chiến lược và chiến thuật để chúng tôi đưa đất nước Indonesia từ lúc không còn xuất hiện trên màn hình radar của các nhà đầu tư và dần xuất hiện trở lại và thu hút sự quan tâm của họ. Tại thời điểm đó, tôi với tư cách là Bộ trưởng Bộ DNNN đã bị chỉ trích rất nhiều rằng vì sao lại bán các doanh nghiệp như vậy tại thời điểm đó. Chọn được doanh nghiệp nào để có thể bán trên thị trường cũng là một sự lựa chọn cần phải khôn khéo và chúng ta cũng cần phải chọn thời điểm cũng như năm trước cơ hội tốt để bán hoặc cổ phần hóa các doanh nghiệp này. Trong trường hợp của BCA, là một ngân hàng lớn, chúng tôi mời các nhà đầu tư quốc tế lớn đến Indonesia. Thời điểm đó, chúng tôi trao đổi với các thành viên nội các của chính phủ về vấn đề làm thế nào để mời gọi được các nhà đầu tư lớn, các ngân hàng lớn quốc tế đến với Indonesia, các ngân hàng uy tín như Standard Chartered Bank, ngân hàng Hà Lan và các ngân hàng khác. Khi các ngân hàng này tham gia vào các hoạt động đấu thầu thì các nhà đầu tư cũng lại bắt đầu quan tâm. Và như vậy, chúng tôi nghĩ rằng không phải là quá muộn, những động cơ nhất định khuyến khích các nhà đầu tư đầu tiên đã tạo ra bối cảnh “đất lành” để chim đậu. Ở đây là những con chim lớn.

Tiếp theo đó là giá trị sổ sách. Cần phải xác định giá trị sổ sách cũng như giá trị thị trường để định giá DNNN. Khi đó, các ngân hàng - nhà đầu tư - đến và họ mua với giá rất thấp, chỉ bằng 1/10 giá trị trên thị trường. Tuy nhiên, đâu sao đấy cũng là những dấu hiệu đầu như chúng tôi ví von là những con chim đến sớm tại Indonesia.

Tiếp đến, để có được bước nhảy, để đạt được niềm tin trên thị trường, chúng ta cần phải thúc đẩy một hệ điều hành, quản trị tốt và phải đảm bảo là chúng ta có một hệ thống đối trọng theo nghĩa là phải thành lập Ủy ban Giám sát cũng như Ủy ban Chống tham nhũng, Ủy ban Giải quyết các vấn đề khiếu nại của người dân, Ủy ban Đảm bảo tính minh bạch. Đây là những yếu tố, động thái chúng tôi đã làm để đảm bảo có một quản trị tốt.

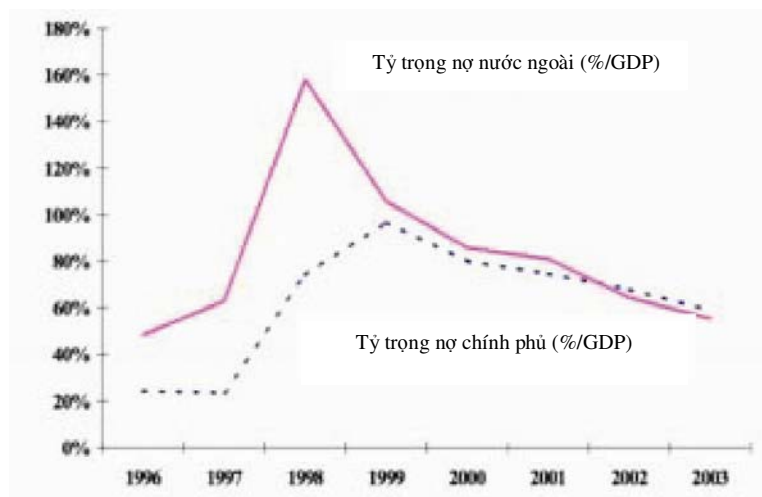
Cuộc chiến chống tham nhũng rất quan trọng. Các cơ quan thực thi luật của Indonesia đã tiến hành bắt giữ, tổng giam nhiều cựu bộ

trường cũng như nhiều lãnh đạo cấp cao trước đây của Chính phủ Indonesia từng tham nhũng. Như vậy, thông điệp của Chính phủ Indonesia là hết sức rõ ràng và hết sức nghiêm túc để đảm bảo đất nước được quản trị tốt.

6. Tiến độ và thành tựu đạt được

Đầu năm 2010, tình hình đã thay đổi rất nhiều. Indonesia đã có thể kiểm soát được vấn đề tỷ giá, có chính sách tiền tệ tốt, kiểm soát được lạm phát cũng như tạo dựng được lòng tin trên thị trường. Dòng vốn chảy ra khỏi khu vực tư nhân cũng đã giảm chậm lại và có thể nói khu vực tư nhân đã có sự hồi phục trở lại. Sự thật thì thành tựu của Indonesia rất ngoạn mục chưa từng có trước đây. Các nhà đầu tư bắt đầu quay trở lại với Indonesia và nền kinh tế đã tăng trưởng trở lại. Hệ số nợ trên GDP được cải thiện. Khoản bảo lãnh của IMF đã được dỡ bỏ. Rất nhiều doanh nghiệp ngân hàng của nhà nước cũng đã được tư nhân hoá, như vậy IMF thấy rằng không cần có khoản bảo lãnh như vậy nữa.

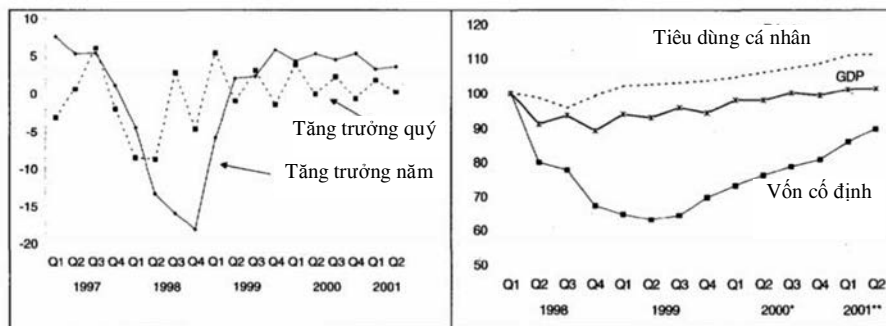
Hình 2: Tỷ trọng nợ chính phủ và nợ nước ngoài của Indonesia (%/GDP)



Nguồn: BPS, Ngân hàng Trung ương Indonesia, Bộ Tài chính Indonesia và Nhóm tác giả.

Một trong những nhiệm vụ của IBRA là làm thế nào để thiết lập một cơ quan bảo hiểm tiền gửi cho người dân Indonesia. Indonesia không còn phải phụ thuộc vào gói hỗ trợ của IMF nữa và đã xây dựng nên các chính sách gọi là “thời kỳ hậu IMF”.

Hình 3: Tăng trưởng tích cực nhờ cầu nội địa



Nguồn: CBS

7. Bài học rút ra

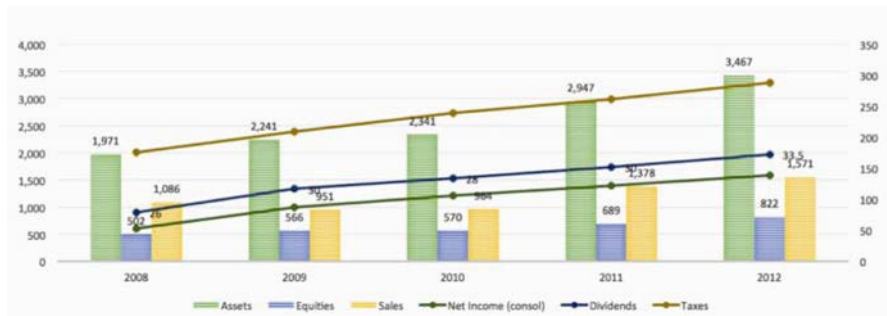
Cần có một khung pháp lý đủ mạnh để hỗ trợ quá trình cải cách DNNN bao gồm những luật liên quan đến quản lý nhà nước, luật thị trường vốn, luật doanh nghiệp, luật doanh nghiệp nhà nước, v.v... Chúng ta biết là các DNNN phải bị điều chỉnh theo luật doanh nghiệp. Và có một doanh nghiệp dầu khí được thành lập và doanh nghiệp đó phải chịu sự điều chỉnh của luật doanh nghiệp. Sau đó Nghị viện của Indonesia đã phê chuẩn một bộ luật cụ thể hơn, đó là Luật DNNN, giúp cho Indonesia có khung pháp lý rất tốt để tiến hành tư nhân hoá cũng như cổ phần hóa các DNNN. Luật này nêu rất rõ các điều liên quan đến quản trị của DNNN.

Cần nhấn mạnh lại, quản trị tốt là yếu tố rất quan trọng. Chúng ta biết rằng có rất nhiều bên tham gia và có rất nhiều bộ chủ ngành, bộ chủ quản cũng muốn can thiệp nhất định vào tiến trình cải cách DNNN này. Khi đã có hơn 1 bộ chủ ngành tham gia vào thì phải phân định rất rõ trách nhiệm và quyền hạn của mỗi bên. Thí dụ, bộ nào sẽ chịu trách nhiệm trong việc tái cấu trúc hay cải cách doanh

nghiệp tàu biển. Đối với ngành ngân hàng, Indonesia nêu rất rõ các quy định này ở trong các điều tương ứng trong luật doanh nghiệp. Cần thiết khi phân tách nhiệm vụ và thẩm quyền của các cơ quan quốc gia, các cơ quan vận hành cũng như giám sát. Tiếp theo nữa, sự quản trị tốt đòi hỏi chúng ta phải thành lập các ủy ban như tôi đã nói, như ủy ban tư nhân hoá căn cứ theo Nghị định của Tổng thống Indonesia. Thiết lập một hệ điều hành quản trị tốt. Trong luật DNNN, chúng tôi cũng nói đến sự cần thiết của các bên, ví dụ như bên các cơ quan, công ty kiểm toán độc lập. Thành lập một uỷ ban về cải cách hay tư nhân hoá, cổ phần hóa DNNN theo nghị định của Luật DNNN. Nếu một người là ứng viên của ban điều hành hay ban cổ phần hóa DNNN thì không được làm cho các DNNN và các thành viên của các ủy ban này sẽ thay đổi chứ không phải cố định tại các uỷ ban đó. Còn đối với cải cách các doanh nghiệp hệ thống ngân hàng, trong trường hợp một người có vi phạm như trong Luật DNNN thì phải và không được nắm giữ vị trí quản lý ngân hàng. Indonesia thành lập Bộ Doanh nghiệp Nhà nước đại diện cho chính phủ với tư cách là cổ đông của DNNN có 60% cổ phần và như vậy có quyền biểu quyết, có các quyền tham gia khác nhau trong các phiên họp hội đồng quản trị. Như vậy chúng ta thấy được vai trò của chính phủ với tư cách là một cổ đông của DNNN. Tức là bộ phụ trách các DNNN thì sẽ đại diện cho chính phủ với tư cách là một cổ đông trong các DNNN đó và cũng sẽ có tiếng nói, tuy không phải là tiếng nói có tính quyết định duy nhất ở trong các hoạt động sáp nhập hoặc mua bán công ty. Nếu việc sáp nhập đó mang lại lợi ích thì chúng tôi sẽ xem xét lại cấu trúc để bán đi. Lúc này bộ chỉ đại diện cho nhà nước như một cổ đông trong DNNN mà thôi, chứ không có quyền quyết định duy nhất đối với tài sản công ty này. Việc cải cách này đóng góp vào việc thu thuế, vốn hoá, thu lợi nhuận rất thành công. Các doanh nghiệp hiện nay đã rất thành công và có thể cạnh tranh trên các thị trường mở. Điều này là kết quả từ quản trị doanh nghiệp tốt. Hiện tại các DNNN này cũng đã đạt được những thành công tương tự, đồng thời cũng có những DNNN có mục đích tương tự, chẳng hạn như là họ ký hợp đồng với chính phủ để thực hiện các dịch vụ công như về vận tải, trợ giá cho

phân bón. Đây là nhiệm vụ của DNNN. Thế thì những DNNN này sẽ phải vận hành trên cơ chế minh bạch: lợi nhuận bao nhiêu, chi phí bao nhiêu, tất cả đều được điều chỉnh theo luật các DNNN.

Hình 4: Thực trạng các DNNN Indonesia 2008-2012



Vấn đề sở hữu của các DNNN: trong một số DNNN, sở hữu nhà nước chiếm 51% hoặc 60%. Khi Indonesia giảm mức sở hữu nhà nước thì giá trị, lợi ích đem lại sẽ nhiều hơn. Nguyên tắc ở đây là hoặc là sở hữu, hoặc là DNNN. Nếu như nhà nước sở hữu 100% thì nó sẽ chẳng đem lại lợi ích gì cả và việc giảm mức độ sở hữu của nhà nước đi thì sẽ có thể đem lại nhiều lợi ích hơn. Việc đóng góp cho GDP cũng rất ổn định và có sự gia tăng. Đây là nguồn vốn đầu tư ban đầu so với GDP. Lợi nhuận vẫn tiếp tục tăng dù là DNNN đó đã được tư nhân hoá hay chưa. Vấn đề là cần phải phát đi thông điệp bán DNNN không phải là bán nước đến toàn thể nhân dân. Đây là sự hiểu biết sai trên thực tế. Ví dụ, 20 DNNN hiện đã được niêm yết và một số không còn là DNNN vì đã hoàn toàn được tư nhân hoá, 20 doanh nghiệp này đóng góp 26% mức vốn hoá thị trường và chỉ chiếm có 4% các doanh nghiệp được niêm yết trên thị trường chứng khoán. BCA hiện có vốn hóa 27 tỷ và lọt vào danh sách 200 doanh nghiệp lớn nhất toàn cầu. Papa Mina thì cũng đã lọt vào danh sách 500 công ty hàng đầu của tạp chí Forbes. Sự tăng trưởng này vẫn đang tiếp tục. Tất cả các ngân hàng IBRA đã tư nhân hoá như Danamon, Negara, v.v... Các doanh nghiệp đã được tư nhân hoá đều có mức vốn giá thị trường tăng lên.

Hình 5: Giá trị thị trường của các ngân hàng Indonesia đã tư nhân hóa



III. PHẦN THẢO LUẬN VỀ NÂNG CAO NĂNG LỰC CẠNH TRANH QUỐC TẾ: PHÁT TRIỂN CÔNG NGHIỆP, NÔNG NGHIỆP VÀ NÔNG THÔN

Tiểu sử tóm tắt ông Richard F. Doner, Đại học Emory



Ông Richard F. Doner tốt nghiệp chuyên ngành Khoa học chính trị tại Đại học North Carolina, Chapel Hill; thạc sỹ Nghiên cứu Trung Quốc tại Đại học Stanford; tiến sĩ (1987) tại Đại học California, Berkeley. Lĩnh vực nghiên cứu chính của ông là kinh tế chính trị so sánh về sự phát triển kinh tế, đặc biệt của khu vực Đông Nam Á. Các nghiên cứu hiện nay: kinh tế chính trị trong công nghiệp hóa ô tô tại Đông Nam Á; yếu tố chính trị trong nâng cấp ngành công nghiệp cao su tại Đông Nam Á; nâng cấp kinh tế, lao động và tính phi nghi thức tại Đông Nam Á.

Vị trí công tác tại các trường Đại học: (i) 2009 đến nay: Giáo sư, Đại học Emory; (ii) 1992-2009: Phó Giáo sư, Đại học Emory; (iii) 1987-1992: Trợ lý Giáo sư, Đại học Emory...

CẢI CÁCH KINH TẾ VÌ TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM VÀ BỀN VỮNG: KINH NGHIỆM TỪ ĐÔNG NAM Á¹

GS. Richard F. Doner

Khoa Khoa học chính trị, Đại học Emory

Atlanta, GA

rdoner@emory.edu

1. Phần mở đầu

Kết quả ngoạn mục của tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo của Việt Nam kể từ khi tiến hành Đổi mới hơn ba mươi năm nay đã đến lúc gặp nhiều khó khăn, thách thức. Kể từ khi đất nước bước sang ngưỡng thu nhập trung bình quốc gia (1.000 đô la Mỹ) và từ một nước mức thu nhập thấp trở thành nước thu nhập trung bình thấp, các nhà lãnh đạo đang phải đối mặt với công việc khó khăn làm sao để duy trì tăng trưởng và tạo ra tăng trưởng công bằng hơn. Các chuyên gia đã có lời cảnh báo rằng nếu không tiếp tục nỗ lực đổi

-
1. Bài viết được tiếp thu ý kiến phê bình từ các đại biểu tham gia Hội thảo quốc tế về “Cải cách kinh tế vì tăng trưởng bao trùm và bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và bài học đối với Việt Nam” diễn ra tại Hà Nội ngày 25/3/2014 và tại Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam ngày 26/3/2014; qua thảo luận với GS. Eddy Malesky. Bài viết cũng dựa trên bài nghiên cứu “Chất lượng cơ sở hạ tầng và bẫy thu nhập trung bình: Phân tích ban đầu và đề xuất nghiên cứu” trình bày tại Hội thảo quốc tế về “Bẫy Thu nhập trung bình tại Đông Nam Á” diễn ra tại Viện Nghiên cứu Chính sách quốc gia (GRIPS) tại Tokyo, 28/3/2014”; và dựa trên bài viết của Doner và Ricks (2013).

mới, đất nước có thể sẽ phải đối mặt với “những dấu hiệu đầu tiên của bẫy thu nhập trung bình” (Trần 2013: 29).¹

Phát triển ở cấp độ khác nhau dẫn đến những thách thức phát sinh khác nhau, điều đó không có gì là ngạc nhiên. Các chuyên gia đã công nhận rằng hầu hết những nước thành công cũng thường xuyên “roi vào bẫy” (Temple 2003), và rằng các chính sách và thể chế phù hợp ở một giai đoạn phát triển thường là chưa đủ đối với giai đoạn tiếp sau. Điều này không phải để phủ nhận giá trị vĩnh cửu của một số nguyên tắc cốt lõi, như sự cần thiết của áp lực cạnh tranh lên doanh nghiệp và vai trò của nguồn nhân lực, tuy nhiên, kinh nghiệm đã chứng minh rằng cần phải đi sâu hơn các biện pháp chung chung để cụ thể hoá những loại hình chính sách cần thiết đối với từng mục tiêu phát triển.

Các công trình nghiên cứu về bẫy thu nhập trung bình thường đi sâu thêm một bước, cảnh báo rằng bản thân các mục tiêu và chính sách đòi hỏi phải có sự thay đổi và thể chế mới, nhưng lại cung cấp ít thông tin về những yếu tố cần thiết cho thể chế được coi là có hiệu quả; quan trọng hơn nữa, các nghiên cứu cũng thường không đề cập đến những khó khăn trong việc tạo dựng các cơ chế hiệu quả. Kể cả khi chúng ta biết rằng thể chế là cốt lõi của quá trình phát triển, các cơ chế hiệu quả không đơn giản xuất hiện vì có nhu cầu, có nghĩa là các cơ quan thể chế sẽ được tạo ra bởi các tác nhân, để thu tóm lợi ích của giai đoạn. Xây dựng thể chế hiệu quả là một công việc khó khăn - một hoạt động tập thể thường đòi hỏi tầm nhìn dài hạn và nguồn lực đáng kể (Bates 1995).

Dựa trên kinh nghiệm thực tế từ các nước Đông Nam Á, bài viết này tìm hiểu những thách thức trong việc xây dựng cơ chế hiệu

1. Dĩ nhiên trên thực tế có khá nhiều quan điểm khác nhau về bẫy thu nhập trung bình, trong đó bao gồm: GDP bình quân đầu người quốc gia so với % của Mỹ duy trì ở mức 20 - 55% trong suốt 50 năm, hoặc trên 28 năm. Theo cách tính cũ, chỉ 13/101 quốc gia đạt mức thu nhập trung bình năm 1960 sau đó trở thành nước có thu nhập cao vào năm 2008 (see Palanivel 2014, p. 3).

quả tại Việt Nam. Phần tiếp theo (phần 2) đưa ra một khung phân tích chung đối với phát triển chính sách và thách thức đối với thể chế. Dựa trên khung phân tích này, phần 3 đưa ra những khó khăn thách thức Việt Nam phải đối mặt dưới góc độ của bẫy thu nhập trung bình, đồng thời đưa ra câu hỏi: Vì sao một bẫy thu nhập trung bình thực thụ, hay một bẫy có tiềm năng có thể xảy ra, như đối với trường hợp của Việt Nam, lại được coi là *một cái bẫy*? Trên nguyên tắc, điều gì cản trở sự tiếp tục tăng trưởng và tăng trưởng bền vững hơn? Phần 4 bổ sung vào khung phân tích những thách thức và cơ hội trong ngành cao su, một sản phẩm mà Việt Nam đã trở thành nhà sản xuất xuất khẩu hàng đầu thế giới. Cụ thể, bài viết đánh giá một số đặc điểm trong nỗ lực của hai nước Malaysia và Thái Lan trong quá trình nâng cấp sản xuất cao su thiên nhiên và các sản phẩm từ cao su. Hy vọng rằng bài học từ hai quốc gia này có thể giúp ngành cao su Việt Nam được nâng cấp một cách bền vững và toàn diện hơn. Phần 5 tóm tắt các kết quả nghiên cứu chính và đề xuất hướng nghiên cứu trong tương lai về một thể chế đặc biệt, quan trọng trong việc nâng cấp các doanh nghiệp địa phương: đó là các trung tâm kiểm định và nghiên cứu.

2. Thách thức phát triển, năng lực thể chế, và hình thành thể chế

Thách thức phát triển:

Giờ đây, khái niệm “phát triển” đã được nhìn nhận là tổng hợp của nhiều nhiệm vụ chính sách khác nhau liên quan đến những khó khăn trong quá trình thực hiện. Theo một số nhà khoa học, chúng ta có thể xác định 5 chiều, qua đó đánh giá mức độ khó khăn của nhiệm vụ phát triển hoặc cải cách (Bảng 1)¹.

1. Tham khảo thêm Naim (1994); Nelson (1999); Pritchett và Woolcock (2004); Grindle (2004); Doner (2009); đặc biệt là Doner và Ricks (2013).

Bảng 1: Phân loại nhiệm vụ chính sách

	Số thành viên chính sách yêu cầu	Thời gian thực hiện	Yêu cầu về thông tin	Hệ quả phân tán	Mức độ công khai
Dễ	Ít	Ngắn	Không kỹ thuật. Không cụ thể theo địa điểm	Chi phí do số đông gánh chịu, lợi ích chỉ một số ít được hưởng. Chi phí tức thời, lợi ích phải mất thời gian mới cảm nhận được.	Cao
Khó hơn	Nhiều	Dài	Kỹ thuật. Cụ thể theo địa điểm.	Chi phí do số ít gánh chịu, lợi ích do số đông được hưởng. Chi phí phải mất thời gian, lợi ích tức thời.	Thấp

Số thành viên yêu cầu: Cần có bao nhiêu tác nhân - như cơ quan chính phủ, chi nhánh, hoặc các nhà thực thi - để triển khai chính sách? Nhóm có quy mô nhỏ có thể dễ dàng chia sẻ thông tin và điều phối hoạt động. Khi nhóm mở rộng quy mô, vấn đề điều phối đơn thuần bỗng trở thành công việc điều phối đòi hỏi phải có năng lực thể chế đáng kể. Giữ nguyên các yếu tố khác không đổi, một chuỗi triển khai càng phức tạp và đòi hỏi nhiều tác nhân tham gia, nhiệm vụ này sẽ càng trở nên khó khăn.

Thời gian triển khai thực hiện: Nếu một chính sách có thể được triển khai qua đêm hoặc chỉ trong vài ngày, thì thảo luận về chính sách chỉ cần được hội nghị thông qua. Nhưng nếu một chính sách phải mất nhiều tháng hoặc nhiều năm để thực hiện, thì các cuộc thảo luận sẽ được lặp lại theo mỗi chu kỳ ngân sách và các khó khăn, thách thức sẽ xuất hiện thường niên; đến lúc đó, có thể các chuyên gia chính sách có thể đã về hưu hoặc bị bãi nhiệm do những biến đổi về chính trị; nguồn lực có thể không còn nữa; và ý nghĩa của chính sách có thể đã giảm đi trước những câu hỏi truy vấn và/hoặc sự suy giảm áp lực về thay đổi chính sách.

Yêu cầu về thông tin: Mức yêu cầu về thông tin kỹ thuật để thực hiện chính sách là như thế nào? Mức yêu cầu chi tiết về mặt thông tin là như thế nào? Thông tin cần thiết để triển khai chính sách phải cụ thể theo thời gian, địa điểm, như thế nào? Giữ nguyên các yếu tố khác không đổi, yêu cầu về thông tin càng mang tính kỹ thuật, chi tiết và phù hợp với bối cảnh, nhiệm vụ sẽ càng trở nên khó khăn.

Hậu quả phân tán: Ai được và mất từ mỗi loại chính sách khác nhau? Nhóm người hưởng lợi có quy mô nhỏ đến mức nào? Nhóm người chịu thiệt thòi có quy mô lớn như thế nào? Hai nhóm được và mất từ bỏ lợi ích trong thời gian ngắn như thế nào? Theo logic về quy mô nhóm trong hoạt động tập thể, một chính sách sẽ dễ dàng được áp dụng nếu một nhóm có quy mô tương đối nhỏ được hưởng lợi ích tức thì và một nhóm lớn hơn phải chịu mức chi phí trong một khoảng thời gian kéo dài. Ngược lại, khi lợi ích của một chính sách mới được chia rộng cho xã hội như chi phí do một nhóm nhỏ phải hứng chịu, nhiều khả năng các nhà khởi xướng chính sách sẽ phải đối mặt với sự phản đối mạnh mẽ trước nỗ lực thay đổi của họ.

Ví dụ, thay đổi phương pháp giảng dạy lớp học để phát huy kết quả và khả năng học tập sẽ tạo ra lợi ích chủ yếu cho phụ huynh và học sinh. Các liên đoàn giáo viên, ngược lại, có thể sẽ phải đối mặt với các tiêu chuẩn cao hơn và do vậy sẽ muốn tổ chức lại để phản đối sự thay đổi này. Những ràng buộc chính sách về quy mô liên minh là điều cốt lõi để hiểu được nguồn gốc “ý chí chính trị” đối với bất kỳ dự án hoặc nhiệm vụ chính sách nào.

Mức độ công khai: Một thay đổi chính sách có mức độ công khai cao rất hữu hình, được biết đến rộng rãi, hoặc cả hai điều này. Các nhiệm vụ hữu hình được thực hiện một cách cụ thể có thể phục vụ như một nguồn chi phí quản lý và tập trung vào cấu thành. Những loại hình cải cách này sẽ được thực hiện dễ dàng hơn. Như Nelson (1999: 19) có viết, “Hầu hết mọi người thường ấn tượng với một chương trình xây dựng trường học chi tiết hơn là những thay đổi về mặt tổ chức để nâng cao quản lý hoặc việc triển khai các đề thi quốc gia để đánh giá năng lực của nhà trường và giáo viên”. Hơn nữa, mức độ công khai, như là đối với việc xây dựng một ngôi trường, giám sát sẽ dễ dàng hơn đối với những người triển khai dự án. Ngược lại, nâng cao chất lượng như thay đổi phương thức giảng dạy rất khó để có thể giám sát do người bình thường khó có thể quan sát được những thay đổi này. Do vậy, giám sát là một cấu phần quan trọng của năng lực thể chế.

Năng lực thể chế:

Xây dựng và triển khai chính sách phát triển thường là những vấn đề đòi hỏi hoạt động tập thể. Do vậy, điều này đòi hỏi các thể chế, và chính sách càng khó triển khai, thì năng lực thể chế đòi hỏi lại càng cao. Năng lực này có ít nhất ba cấu phần:

Tư vấn: Thể chế hiệu quả tạo cơ hội cho sự trao đổi liên tục giữa các tác nhân. Khi đó, các tác nhân được tạo điều kiện tham khảo các điều kiện của mỗi bên về mục tiêu và cơ chế đạt được các mục đích.

Độ tin cậy: Thể chế hiệu quả hỗ trợ, củng cố niềm tin của mỗi tác nhân về ý chí và khả năng tuân thủ theo sở thích và chương trình hành động. Để làm được điều này, cần có độ tin cậy về khả

năng cung cấp khen thưởng cho việc tuân thủ với các quyết định và xử phạt khi không tuân thủ.

Giám sát: Việc thực thi các cam kết đáng tin cậy giả định rằng các bên liên quan trong thoả thuận được tiếp cận thông tin về hành vi của nhau, và những thông tin này cần được giám sát. Như Ostrom viết, “Nếu không giám sát, sẽ không thể có sự cam kết đáng tin cậy...” (1990: 45).

Xây dựng thể chế:

Thực tế là năng lực thể chế không đồng đều giữa các nước và bên trong nội bộ của mỗi quốc gia và qua từng thời kỳ, hàm ý rằng các thể chế hiệu quả không đơn giản xuất hiện do có nhu cầu cần thiết cho sự phát triển. *Thay đổi về năng lực thể chế, trên hết, là một nhiệm vụ của áp lực và cơ hội đối với các nhà lãnh đạo chính trị.* Các mối đe dọa, dù là khủng hoảng trong ngắn hạn hay những mối nguy hiểm trong dài hạn, kết hợp với khả năng xử lý những mối đe dọa này, là thiết yếu. Nói cách khác, những yêu cầu lớn hơn về nguồn lực do các mối đe dọa chính trị từ trong và ngoài nước, kết hợp với sự khan hiếm về nguồn lực để đáp ứng những yêu cầu này, sẽ buộc cấp chính quyền phải thúc đẩy mạnh mẽ sự phát triển của các thể chế hơn nữa.

Tất cả những điều này có ý nghĩa như thế nào đối với Việt Nam khi đất nước đang cố gắng chuyển đổi từ một nước đơn giản dựa vào tăng trưởng GDP sang một quá trình bền vững và bao trùm hơn?

3. Sự phát triển của Việt Nam và các bẫy phát triển

Hoạt động phát triển - Điểm mạnh và yếu kém:

Việt Nam đã trải qua nhiều thập kỷ hưởng thụ mức tăng trưởng liên tục và đạt được các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ¹. Tuy

1. Tăng trưởng GDP đạt trung bình 7%/năm từ 1990 - 2010, và tỷ lệ nghèo giảm từ khoảng 70% dân số vào cuối những năm 80 xuống còn 10,6% năm 2010 (Trần 2013: 27). Thành công được ghi nhận trong tạo dựng việc làm, y tế, giáo dục và bình đẳng giới. Vẫn còn tồn tại nhiều vấn đề liên quan đến HIV/AIDS, nước sạch, vệ sinh và tính bền vững môi trường, và bình đẳng giữa nông thôn và thành thị và giữa các nhóm dân tộc (VELP 2014: 1).

nhiên, tăng trưởng GDP đã chững lại từ mức 8,1% năm 2002 - 2007 xuống còn 5,6% năm 2008 - 2013 (VELP 2014: 2). Thêm vào đó, bất bình đẳng đã gia tăng không chỉ về thu nhập mà còn về sự tiếp cận không bình đẳng về giáo dục và y tế. Sự suy giảm tăng trưởng có thể được lý giải một phần bởi các vấn đề của nền kinh tế toàn cầu. Nhưng quan trọng hơn chính là bản chất của quỹ đạo tăng trưởng của Việt Nam, hay nói một cách cụ thể hơn, mức độ và tính chất của các *thay đổi cấu trúc*.

Về lý thuyết, phát triển bao gồm một số chuyển dịch cơ cấu:

Từ sự phụ thuộc vào một số ít các ngành công nghiệp sang một cơ cấu sản xuất đa dạng hơn

Từ sự tập trung hoạt động lao động và sản xuất từ nông thôn sang thành thị

Từ nông nghiệp sang công nghiệp

Từ lao động phi chính thức sang lao động chính thức

Từ lao động tay nghề thấp sang lao động hiệu quả cao hơn (kỹ năng cao hơn)

Từ các hoạt động giá trị gia tăng thấp sang hoạt động giá trị gia tăng cao hơn

Từ ít kết nối sang gia tăng kết nối giữa các cấu phần của chuỗi giá trị

Việt Nam đã chuyển đổi rõ ràng trong ba loại chuyển dịch cơ cấu đầu tiên, dẫn đến đa dạng hóa, hay còn gọi là tăng trưởng theo *chiều rộng*.¹ Nền kinh tế đã mở rộng sang một số lĩnh vực mới, có khả năng cạnh tranh toàn cầu, với tăng trưởng theo tỷ lệ của GDP

1. Thảo luận chung về tăng trưởng về chiều rộng và chiều sâu, có thể tham khảo Imbs Wacziarg (2003), người cho rằng cắt giảm sự tập trung lĩnh vực của một nền kinh tế, tức là khi nền kinh tế trở nên đa dạng hơn, chủ yếu thông qua mức thu nhập trung bình, theo đó, các giai đoạn phát triển tiếp theo sẽ được thực hiện với tăng trưởng mạnh hơn ở một số lĩnh vực. Như trường hợp của Việt Nam, tham khảo thêm VELP (2014:1). Như trường hợp của Thái Lan, tham khảo thêm Doner (2009).

tăng từ 26% năm 1960 lên 70% năm 2010 (Trần 2013: 27). Sự đa dạng hoá này chủ yếu tập trung ở các lĩnh vực dầu khí, tài nguyên thiên nhiên và các sản phẩm từ thiên nhiên - các sản phẩm chế biến thực phẩm, gạo, trà, cà phê, cao su, gỗ và thủy sản - và các nhà sản xuất thâm dụng lao động, bao gồm các ngành dệt may, da giày và điện tử.

Tuy là một giai đoạn ấn tượng và rất cần thiết, quá trình đa dạng hóa theo định hướng sử dụng yếu tố đầu vào chủ yếu dựa trên tài nguyên thiên nhiên và sự huy động của nguồn lao động và vốn. Tuy đã phát triển về số lượng cũng như về khối lượng sản xuất, các lĩnh vực mới này của Việt Nam vẫn còn nhiều yếu kém về năng suất, kết nối và mức độ chính thức. Nói cách khác, đất nước này yếu hơn về *tăng trưởng chiều sâu*.

Tăng trưởng tổng *năng suất* trong 10 năm qua có vẻ như đã đóng góp chưa đến 1/3 cho tăng trưởng GDP tại Việt Nam, với tăng trưởng và mức năng suất nông nghiệp thấp nhất trong khu vực ASEAN. Từ năm 2003 - 2013, tăng trưởng năng suất chỉ chiếm khoảng 1/3 (29%) của tăng trưởng GDP tại Việt Nam.¹

Vấn đề *kết nối* tồn tại cả ở hai chiều thượng nguồn và hạ nguồn. Các sản phẩm xuất khẩu công nghệ cao của các công ty đa quốc gia vẫn chủ yếu dựa vào dây chuyền sản xuất thâm dụng lao động, sử dụng ít đầu vào (thượng nguồn) từ các nhà sản xuất trong nước. Về phần các lĩnh vực tài nguyên thiên nhiên, thường ít có hoặc không hề có sự chuyển đổi hạ nguồn thành các hàng hóa chế biến. Sự phát triển yếu kém của toàn bộ chuỗi giá trị dẫn đến giá trị gia tăng thấp.

Cuối cùng, nguồn nhân lực và sự gia tăng tỷ lệ của các lao động *phi chính thức* của Việt Nam - một quá trình đã được một nghiên

1. Tăng năng suất của Việt Nam thấp hơn của Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Philippines và Thái Lan (50 - 55%). Việt Nam cũng theo sau về số năm tích lũy kinh nghiệm về các nền kinh tế công nghiệp, trong khi TFP chiếm 50 - 75% (EIU cơ sở dữ liệu trực tuyến, nêu trong Palanivel 2014). Về năng suất nông nghiệp, xin vui lòng tham khảo Nguyễn Đỗ Anh Tuấn (2014).

cứu gọi tên là “phi chính thức hoá” (VELP 2014:1) - đi ngược lại sự chuyển đổi từ việc làm phi chính thức sang chính thức, vốn được cho là đặc tính của phát triển.¹Sự gia tăng của việc làm phi chính thức thường dẫn đến một số vấn đề.²Trước tiên, điều này có thể củng cố vấn đề khan hiếm tay nghề. Do tính chất các công việc phi chính thức thường đòi hỏi ít vốn đầu tư và do vậy ít thiết bị máy móc giúp gia tăng năng suất, các lao động có trình độ đại học mất cơ hội được trang bị kỹ năng và kinh nghiệm, và ngay cả các lao động có kinh nghiệm cũng sẽ thấy các kỹ năng của mình bị suy giảm. Thứ hai, do các lao động phi chính thức thường không gắn bó với một doanh nghiệp, nên không khuyến khích được chủ lao động đầu tư vào đào tạo và do đó, nâng cao sự phụ thuộc vào các hoạt động tay nghề thấp. Vấn đề thứ ba là tiềm năng tăng trưởng của các nhà thầu phụ thực hiện các hoạt động kinh doanh trái phép làm đẩy lên sự phân đối của khách hàng nước ngoài và người lao động. Vấn đề thứ tư chính là bất bình đẳng. Đến mức phi chính thức không khuyến khích phát triển kỹ năng, làm giảm nguồn cung của lao động lành nghề và nâng cao giá trị của kỹ năng cao, do đó, làm gia tăng bất bình đẳng về thu nhập trong thị trường lao động. Như chúng ta đều biết, bất bình đẳng thường góp phần làm tăng bất ổn chính trị, quá trình tăng trưởng ngắn hạn, sự yếu kém hơn trong việc cung cấp dịch vụ công, và nhu cầu dân tuý đòi hỏi các biện pháp không góp phần vào thúc đẩy tăng trưởng bền vững. Cuối cùng, tình trạng phi chính thức cao, do các lao động phi chính thức thường không đóng thuế, hạn chế khả năng của nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ công, như là giáo dục và đào tạo.

-
1. Một nghiên cứu năm 2010 (Cling và cộng sự) cho rằng 82% việc làm tại Việt Nam có thể được gọi là phi chính thức. Điều này bao gồm không chỉ những người lao động trong thị trường lao động phi chính thức, mà còn bao gồm cả những lao động tự do trong các lĩnh vực, ngành nghề chính thức như chế biến sản xuất, thương mại, xây dựng và phòng ốc. Xin vui lòng tham khảo Arnold (2013).
 2. Thảo luận sau đây dựa trên ILO (2012); Packard và Nguyễn (2013, p. 54); và Doner (sẽ xuất bản trong năm 2014).

Khung phân tích này được trình bày ở phần 2 giúp xác định những thành công và thách thức Việt Nam phải đối mặt trong việc thúc đẩy phát triển toàn diện và bền vững. Tổng hợp lại toàn bộ các thay đổi về chính sách đóng góp cho sự tăng trưởng ngoạn mục của Việt Nam kể từ khi *Đổi mới* vừa là điều không cần thiết và không thể thực hiện trong phạm vi của bài viết này. Điểm chính của bài viết này muốn tập trung vào những giai đoạn cải cách đầu tiên ít khó khăn so với những thách thức Việt Nam đang phải đối mặt.

Cải cách cho phát triển theo chiều rộng:

Cấu phần chính của các chương trình cải cách thực hiện từ trước đến nay tập trung vào việc *dỡ bỏ các rào cản* vào thị trường yếu tố và sản phẩm. Chính phủ đã cải thiện tiếp cận tỷ giá hối đoái, giảm thiểu những khó khăn hành chính và pháp lý liên quan đến đăng ký doanh nghiệp, cải thiện tiếp cận vào thị trường và yếu tố đầu vào đối với các gia đình (thay vì các hợp tác xã), và nâng cao tiếp cận đến các nguồn vốn mới thông qua các luật lệ FDI tự do hoá, và thị trường toàn cầu, nhờ sự gia tăng về FDI và trở thành thành viên của WTO năm 2007 (Perkins và Vũ 2009).

Tuy không muốn làm giảm đi ý nghĩa của tầm nhìn, thách thức và ý nghĩa của những cải cách này, nhưng cần phải nêu rõ rằng đây mới chỉ là những cải cách thế hệ đầu, ở mức độ *tuong đối dễ* (Bảng 2). Theo đó, cải cách được quyết định và thực hiện bởi một số ít các nhà lãnh đạo cấp cao thông qua “việc đặt bút ký”. Các chương trình này bắt đầu có hiệu lực khá nhanh và thường dừng ở mức chung chung, như đi theo một số khuôn mẫu không đòi hỏi những người thực hiện phải hội tụ kiến thức cao mang đặc thù kỹ thuật và địa điểm. Các chính sách này dẫn đến những hệ quả tương đối rõ rệt, như sự tăng trưởng hữu hình của các doanh nghiệp Việt Nam và nước ngoài mới nổi, về lao động, xuất khẩu và lợi nhuận từ tỷ giá hối đoái. Cuối cùng, các chính sách cũng đã tạo ra nguồn thu đáng kể mà không phải dùng đến mức chi phí ở mức cao tương đương. Sự phân phối này có vẻ như phản ánh được hai yếu tố: cải cách được thực hiện *theo từng bước*, một đặc điểm quan trọng tạo điều kiện cho các doanh nghiệp nhỏ cơ hội để tích lũy

kinh nghiệm và vốn và nhờ vậy, giúp không bị cuốn đi bởi các nguồn lực thị trường mới nổi (Hayton 2011: 9); và các cải cách chưa chạm được vào hoạt động của thể lực quyền lực, đặc biệt là các doanh nghiệp/tập đoàn nhà nước.

Trên thực tế, vì các cải cách kể từ khi *Đổi mới* được triển khai với độ nhạy chính trị lớn, đã trì hoãn một số biện pháp khó triển khai hơn. Thứ nhất, như đã nêu trên, là cải cách doanh nghiệp nhà nước. Tuy các doanh nghiệp nhà nước được chuyển đổi thành các tập đoàn, với mục tiêu lớn là hoạt động giống các *chaebol* Hàn Quốc, nhưng các tập đoàn này khác biệt với các doanh nghiệp Hàn Quốc ở chỗ là các doanh nghiệp này thuộc nhà nước chứ không phải doanh nghiệp tư nhân; hơn nữa, khác các đối tác Trung Quốc, các doanh nghiệp này cũng không chịu bất kỳ hay ít áp lực buộc phải xuất khẩu hoặc phục vụ các doanh nghiệp xuất khẩu hạ nguồn (Perkins và Vũ 2009; Dapice và cộng sự 2008, 47-48).

Bảng 2: Các nhiệm vụ phát triển theo chiều rộng và chiều sâu

Chính sách phát triển	Số lượng thành viên chính sách	Quá trình thực hiện	Yêu cầu về thông tin	Hệ quả phân tán	Mức độ công khai
<p>Theo chiều rộng- mức độ dễ:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Tiếp cận trao đổi ngoại hối / đầu tư nước ngoài -Đăng ký doanh nghiệp dễ dàng hơn -Tiếp cận dễ hơn các thị trường và yếu tố đầu vào nông nghiệp -Nhà nước kiểm soát ngoại thương ít hơn 	<p>Ít; phần lớn đạt được quaviệc “đặt bút ký”</p>	<p>Tương đối nhanh</p>	<p>Thấp</p>	<p>Người hưởng lợi chiếm số đông, lợi ích nhanh chóng. Kiểm soát của nhà nước có giảm nhưng hạn chế tối thiểu đối với doanh nghiệp nhà nước.</p>	<p>Khá cao</p>

KỶ YẾU HỘI THẢO QUỐC TẾ...

Phát triển theo chiều sâu - mức độ khó hơn: Cơ sở hạ tầng vật chất (đường sá, nguồn điện)	Trung bình	Trung bình	Thấp	Trung bình - cao: nhà nước và tư nhân? Tranh chấp giữa các địa phương ¹	Cao
Quyền sở hữu: đất đai	Thấp - trung bình; phụ thuộc vào mức độ phân cấp	Nhanh chóng	Trung bình thấp	Cao	Cao
Giáo dục và đào tạo kỹ thuật	Nhiều	Dài	Cao	Trung bình - cao; như nhà nước mất quyền kiểm soát đối với các trường đại học ²	Thấp
Đa dạng hóa nông nghiệp	Nhiều	Dài	Cao	Thấp	Trung bình
Trung tâm kiểm nghiệm	Nhiều	Dài	Cao	Thấp	Trung bình

1. Perkins và Vũ 2009.

2. Ít nhất là đến năm 2009, các trường đại học không đủ tự chủ để khuyến khích thành viên khoa trở thành trợ giảng hay giáo sư (Perkins và Vũ 2009: 36, fn 44).

Phiên thứ hai: Cải cách kinh tế...

Nghiên cứu và phát triển	Nhiều	Quá trình hình thành kéo dài	Cao	Rất nhiều người hưởng lợi tiềm năng, nhưng chi phí ban đầu cao và nguồn thu không đảm bảo; lựa chọn tìm kiếm tiền thuê	Thấp, ít ra trong giai đoạn đầu
--------------------------	-------	------------------------------	-----	--	---------------------------------

Thứ hai, quyền lợi sở hữu đất đai đối với công dân Việt Nam, đặc biệt là người nông dân và doanh nghiệp nhỏ lẻ, trái ngược với các doanh nghiệp nước ngoài có quy mô lớn, vẫn chưa có các quy định rõ ràng do “chính quyền địa phương có thể thu hồi... đất vào bất cứ thời điểm nào để phục vụ sự phát triển của các cơ sở hạ tầng, khu công nghiệp hoặc thậm chí là các sân golf” (Trần 2013: 27; Perkins và Vũ 2009: 24). Thứ ba, điều kiện cơ sở vật chất, hạ tầng của Việt Nam còn kém phát triển ở mức nghiêm trọng (Perkins và Vũ 2009: 26). Thứ tư, hạ tầng xã hội và các nguồn lực có liên quan, cần thiết cho việc hấp thu công nghệ và phát triển còn yếu. Quan trọng hơn, giáo dục, đặc biệt là về khoa học và công nghệ, đã rơi vào “khủng hoảng” (Perkins và Vũ 2009: 35).

Thực tế là có hai nhiệm vụ chưa hoàn thành - cơ sở vật chất, hạ tầng và quyền sở hữu đất đai - hai yếu tố quan trọng cho tăng trưởng theo chiều rộng, nhắc nhở chúng ta rằng Việt Nam vẫn còn là một nước thu nhập thấp cần phát triển thêm về các thị trường sản phẩm và yếu tố (Trần 2013: 28). Bên cạnh đó, sự yếu kém của đất nước về cơ sở hạ tầng xã hội cho thấy tầm quan trọng của việc thực hiện các chính sách có thể giúp Việt Nam “thực hiện quá trình chuyển đổi theo bậc thang công nghệ và từ phụ thuộc vào thị trường nội địa sang phụ thuộc vào xuất khẩu không chỉ của các ngành thâm dụng lao động mà Việt Nam đang hưởng lợi thế so

sánh trên toàn cầu, mà cả ở những ngành phức tạp và sử dụng công nghệ cao hơn” (Perkins và Vũ 2009: 8). Trên thực tế, quan niệm rằng Việt Nam, sau khi chuyển đổi từ một nền kinh tế phụ thuộc sang một nền kinh tế đa dạng hơn và định hướng xuất khẩu, giờ đây cần bước tiếp sang các hoạt động mang tính chất phức tạp và giá trị gia tăng cao hơn (Palanivel 2014).

Cải cách cho phát triển theo chiều sâu:

Hoàn toàn hợp lý khi kêu gọi cải cách chính sách có thể đóng góp cho phát triển thông qua khả năng kết nối trong nước mạnh mẽ hơn, giá trị gia tăng cao hơn và sáng tạo hơn. Nhưng để hoạt động hiệu quả, lập luận này phải dựa trên nhiều yếu tố cần cân nhắc: khó khăn chính sách đóng góp vào tăng trưởng theo chiều sâu; thách thức thể chế; rủi ro từ cải cách bán phần; và theo đó, tầm quan trọng của áp lực lên các nhà lãnh đạo chính trị trong việc tiếp tục thúc đẩy phát triển thể chế.

Khó khăn về sáng tạo và công nghệ: Xét đến nhu cầu sáng tạo và công nghệ tại Việt Nam, điều này không đồng nghĩa với việc các nông trại và doanh nghiệp trong nước phải đưa ra những sáng kiến đột phá và sáng chế mới. Ở đây, chúng ta đang nói về nhu cầu hấp thu, thích ứng và quảng bá kiến thức và kinh nghiệm mới không phải trên thế giới mà mới đối với bản thân các cơ sở và doanh nghiệp này. Nhưng ngay cả khi khả năng leo thang theo chuỗi giá trị dựa trên công nghệ hiện hành có nhiều khiếm khuyết và thất bại của thị trường, như quá trình hình thành kéo dài chịu ảnh hưởng từ quá trình học hỏi khó đoán trước và phụ thuộc vào xu hướng, nhu cầu bất ổn, thiếu các yếu tố đầu vào bổ sung, và sự sẵn lòng nhân lực có tay nghề giữa các doanh nghiệp cạnh tranh. Kết quả là áp lực cạnh tranh từ hàng nhập khẩu cao hiếm khi hoặc dường như không đủ khắc phục các vấn đề này (Rodrik 2007: 107).

Giải quyết các vấn đề liên quan đến phát huy năng lực của doanh nghiệp và nông trại đòi hỏi gói hỗ trợ và khuyến khích mở rộng hơn, trong đó bao gồm phát huy đào tạo kỹ thuật và dạy nghề, mở rộng dịch vụ, dịch vụ kiểm nghiệm và tiêu chuẩn, cũng như duy trì áp lực cạnh tranh. Gói hỗ trợ như vậy tiềm ẩn những khó khăn

bên ngoài của bất ổn và rủi ro gắn liền với đầu tư mới. Các gói này đòi hỏi đi sâu hơn mục tiêu chung để đưa ra từng vấn đề cải cách chính sách hướng tới từng thách thức cụ thể tại mỗi nước, trong một số lĩnh vực và từng giai đoạn phát triển¹. Như đã xem ở bảng 2, yêu cầu về mặt thông tin của những biện pháp này đòi hỏi mức cao hơn; yêu cầu sự tham gia của nhiều bên vào khâu thực hiện kéo dài; và cũng đặt ra nhiều thách thức khi phân tán.

Sức mạnh thể chế: Ứng phó với những thách thức chính trị này đòi hỏi phải có sức mạnh thể chế đáng kể. Tầm quan trọng của vấn đề này đối với Việt Nam được phản ánh trước tiên trong lời kêu gọi có sự “cải cách với các cơ quan thể chế chất lượng cao” không chỉ bao gồm cải thiện quyền sở hữu và quản trị doanh nghiệp, mà còn tăng cường minh bạch hóa chính sách và nâng cao chất lượng đội ngũ công chức và chuyên gia kỹ thuật (Trần 2013: 28). Trên thực tế, điều này, ít ra là đối với bản thân tôi, vẫn chưa rõ là liệu cải cách tính đến thời điểm hiện tại đã có đổi mới thể chế trên diện rộng hay chưa, đặc biệt trong các lĩnh vực sáng tạo và công nghệ. Nhưng một bằng chứng khác ủng hộ sự tăng cường sức mạnh thể chế chính là ở những ngành tiềm năng sức mạnh thể chế trong nông nghiệp, như ngành cao su của Việt Nam sẽ được thảo luận dưới đây, với năng suất được cải thiện đáng kể.

Các loại bẫy và cải cách bán phần: Phần lớn các nghiên cứu của các chuyên gia kinh tế về bẫy thu nhập trung bình, dù là đã hiện hình hay như đối với Việt Nam còn đang trong giai đoạn là mối đe dọa, đều đòi hỏi phải có chính sách và năng lực. Nhưng khi nói về chính trị, các nghiên cứu này chỉ phàn nàn về sự thiếu vắng của ý chí chính trị để chuyển đổi lĩnh vực hoặc đất nước sang bước ngoặt sáng tạo hơn (như Somchai 2012: 16). Trên thực tế, dựa trên các công trình nghiên cứu kinh tế - chính trị, chúng ta có thể nhận định các yếu tố làm giảm ý chí và khả năng thực hiện

1. Tầm quan trọng của các biện pháp chọn lọc đối với tăng trưởng của các nước công nghiệp hóa mới nổi tại Đông Á đang ngày càng được công nhận (như Palanivel 2014; Rodrik 2007). Thách thức nằm ở khâu đảm bảo rằng những can thiệp này sẽ đi kèm với áp lực cạnh tranh.

chính sách mới và xây dựng thể chế mới. Thứ nhất, phải nói đến *bẫy thành công*. Đây là hoàn cảnh trong đó kết quả bước đầu từ cải cách chính trị đã dẫn đến tăng trưởng, từ đó, làm giảm áp lực lên các nhà lãnh đạo chính trị trong việc tiếp tục thực hiện cải cách. Thứ hai, chính là *bẫy cân bằng bán phần*, trong đó các nhóm hưởng lợi trong giai đoạn đầu của cải cách tìm cách ngăn chặn những bước chuyển đổi tiếp theo có nguy cơ đe dọa lợi ích ban đầu của nhóm này (Hellman 1998).

Thứ ba, là cái mà chúng ta có thể gọi là *bẫy chia cắt*. Ở đây, việc tập trung vào sự phân chia lợi ích và thể chế, thường là kết quả từ cải cách ban đầu và tăng trưởng, đặc biệt là tăng trưởng xuất khẩu, sẽ cản trở quá trình chuyển đổi tiếp theo. Xét về lợi ích, sẽ thường có sự phân chia:

- * giữa một bên là doanh nghiệp trong nước, và một bên là các công ty đa quốc gia cùng các nhà cung cấp của mình;

- * giữa các công đoạn trong chuỗi giá trị (thượng nguồn, trung nguồn và hạ nguồn);

- * giữa các lao động chính thức và phi chính thức.

Sự phân chia này để lại tác động tiêu cực nghiêm trọng đến việc cung cấp các dịch vụ và hàng hóa cần thiết cho giai đoạn tăng trưởng tiếp theo. Ví dụ như các công ty đa quốc gia, đặc biệt khi họ tham gia vào các nhóm “offshoring”, theo đó, không có sự gắn kết chặt chẽ với doanh nghiệp trong nước, khi cần thiết sẽ tổ chức đào tạo nội bộ và do vậy, ít đóng góp cho sự nghiệp giáo dục và đào tạo trong ngành hay của toàn xã hội. Sự tồn tại của nguồn lao động phi chính thức rộng rãi làm giảm khả năng tài khóa của nhà nước và do đó, hạn chế khả năng đầu tư cho hàng hóa công.

Phân chia lợi ích góp phần tạo ra sự phân chia thể chế. Nếu không có sự chuyển biến đặc biệt trong việc cung cấp hàng hoá công hoặc hàng hoá chuyên ngành, phần lớn các công ty đa quốc gia không tham gia vào các hiệp hội doanh nghiệp trong nước, theo đó, làm giảm tiếng nói chung của lao động có thể tham gia một cách hiệu quả vào các cuộc tham vấn về các vấn đề liên quan đến

năng suất và lợi ích. Và cuối cùng, thiếu sự kết nối bên trong nội bộ các chuỗi giá trị thường dẫn đến rối ren thủ tục hành chính, trong đó các cơ quan xúc tiến xuất khẩu bị tách biệt với các cơ quan xúc tiến nâng cao giá trị gia tăng và phát triển công nghệ.

Áp lực đối với cấp lãnh đạo: Trước những khó khăn trong cải cách đã nêu trên, điều gì sẽ khiến các cấp lãnh đạo chính trị thực hiện quá trình củng cố thể chế cần thiết cho các giai đoạn cải cách tiếp theo? Để trả lời cho câu hỏi này, cần phải xác định những áp lực và cơ hội các cấp lãnh đạo phải đối diện. Cụ thể hơn, những mối đe dọa, dù là những cuộc khủng hoảng trước mắt hay những nguy cơ trong dài hạn, kết hợp với khả năng ứng phó với những thách thức này, là rất quan trọng. Nếu giữ nguyên mọi yếu tố không đổi, thì các nhà lãnh đạo sẽ ủng hộ cải cách khi họ đối diện đến nhu cầu nguồn lực gia tăng từ bên ngoài do các mối đe dọa từ bên ngoài và tranh cãi chính trị trong nước, khi nguồn lực sẵn có ngày càng suy giảm, không đủ để đáp ứng nhu cầu, sẽ buộc chính quyền phải phát triển những cơ chế vững mạnh hơn.

Để đảm bảo điều này, lập luận ở đây không có ý giải thích toàn bộ quá trình cải cách của Việt Nam.¹ Giải thích những ý tưởng cải cách ban đầu của Việt Nam đòi hỏi phải hiểu được về sự lan tỏa cải cách với những tiến bộ ban đầu đóng góp vào quá trình cải cách trong suốt những năm 90: sự dần rút lui khỏi nền kinh tế tập thể, mở rộng tư hữu, và sự hình thành của một hệ thống hợp đồng dựa trên những bước đi đầu tiên hướng tới tư hữu tại miền Bắc (Kerkvliet 2005).

Tuy nhiên, những đe dọa về khủng hoảng, mất mát đáng kể hay sự thiếu vắng của những áp lực này, tạo nên động lực chính cho thay đổi chính sách. Sự chuyển đổi của Việt Nam từ một nền kinh tế tập trung sang những bước cải cách ban đầu vào đầu những năm 1980 rõ ràng là để đối phó với những mối đe dọa liên quan đến tình

1. Thảo luận này dựa trên Doner (sắp xuất bản năm 2014). Xin lưu ý rằng ở đây tập trung vào động lực, thay vì các phương thức hay cơ chế thực hiện cải cách. Tham khảo thêm Malesky (2008) về cơ chế “gerrymandering” đối với cải cách DNNN.

trạng thiếu lương thực, thực phẩm, những mối lo ngại về viện trợ, cấm vận thương mại và cuộc tấn công của quân Khmer đỏ. Những bước thay đổi tiếp theo trong công cuộc *Đổi mới* vào giữa những năm 80 được đánh giá ở mức độ vừa phải và tăng theo từng bước. Điều này phản ánh những thành công bước đầu của cải cách, bên cạnh sự hỗ trợ nhiệt tình của Liên Xô cũ. Quá trình đẩy mạnh công cuộc *Đổi mới* vào cuối những năm 80 chỉ diễn ra khi có sự sụp đổ của Liên Xô và mất đi hỗ trợ của khối xã hội chủ nghĩa. Kết quả là nền kinh tế mất đi khả năng tiếp cận nguồn cung ứng đầu vào giá rẻ phục vụ nông nghiệp trong khi các doanh nghiệp nhà nước làm gia tăng mức độ trầm trọng của các vấn đề của nền kinh tế, như lạm phát. Những áp lực này đã buộc các cấp lãnh đạo không chỉ thực hiện nhiều biện pháp thay đổi chính sách to lớn, mà còn dần từng bước chuẩn bị cho cải cách thể chế bổ sung, bao gồm những thay đổi vừa phải liên quan đến quyền sở hữu để hỗ trợ các hiệp hội kinh doanh.¹

Những thay đổi từng bước này cũng góp phần làm *suy yếu* áp lực cải cách. Quyền tự chủ lớn hơn mà không cần đến sự hỗ trợ của nhà nước đối với các khoản đầu tư về công nghệ đã khiến các tập đoàn theo đuổi các mục tiêu ngoài ngành, dựa vào tín dụng và bảo vệ, để tránh thực hiện “nhiệm vụ bấp bênh của nâng cấp công nghệ và có thể tham gia vào đấu trường cạnh tranh quốc tế” (Beresford 2008: 232, 227-228).

Nhưng bên dưới sự suy giảm áp lực của chính phủ đối với hoạt động hiệu quả hơn, chính là sự cấp bách ban đầu đã được thay thế bằng “một sự thoả mãn và hài lòng với những gì đã đạt được” (Dapice và cộng sự 2008: 2). Bên cạnh thành công thu được từ những cải cách ban đầu, sự thoả mãn này đi liền với mức áp lực trung bình mà Việt Nam phải đối mặt đến năm 2008. Nhờ vào cuộc khủng hoảng quy mô nhỏ vào năm 1996, Việt Nam đã tránh được

1. Perkins and Vu (2009: 2) có nhấn mạnh rằng những ý tưởng ban đầu về ngân sách cứng vào cuối những năm 80 được củng cố nhu cầu kiểm soát lạm phát, chứ không phải để cải thiện hoạt động doanh nghiệp trong lĩnh vực công nghiệp. Những ràng buộc này được nới lỏng một khi lạm phát không còn là vấn đề đối với nền kinh tế.

một số tác động nghiêm trọng nhất từ cuộc khủng hoảng châu Á nhờ sự áp đặt kiểm soát đối với thương mại, đầu tư và các nguồn đầu tư (Leung và Riedel 2001: 19). Thời gian vừa qua, Việt Nam không chịu tổn thất đáng kể gì về sự thiếu hụt ngoại hối. Tuy đất nước có mức thâm hụt tài khoá và thương mại đáng kể như đã nêu, nguồn ngoại hối được củng cố bởi các nguồn đầu tư nước ngoài lớn, tăng từ 9,4 tỷ đô la Mỹ năm 2006 lên 15,7 tỷ đô la Mỹ vào năm 2007, chiếm đến 15,4% và 22,7% GDP (FETP 2008: 5). Việt Nam cũng đã hưởng lợi từ những mặt hàng xuất khẩu của mình như dầu thô, đồ biển, gạo, cà phê, cao su, những sản phẩm này chiếm phần lớn lợi nhuận thu được từ xuất khẩu. Cuối cùng, có vẻ như Việt Nam vẫn chưa tận dụng được cơ hội tham gia WTO để áp đặt kỷ luật cao hơn đối với các doanh nghiệp trong nước như Trung Quốc đã làm (Noble và cộng sự 2005; Perkins và Vũ 2009).

Phần này đã đưa ra ba lập luận chính. Thứ nhất, cải cách chính sách được thiết kế để chuyển đổi doanh nghiệp, ngành nghề và đất nước từ tăng trưởng theo chiều rộng sang chiều sâu, thì phát triển tri thức dựa trên gia tăng kết nối trong nước và nâng cao giá trị gia tăng sẽ khó thực hiện hơn cải cách thể chế ban đầu. Thứ hai, thực hiện chuyển đổi chính sách để nâng cao năng lực địa phương đòi hỏi phải có cơ chế đáp ứng được khả năng tư vấn rộng rãi với các tác nhân chính, nâng cao uy tín và cơ chế giám sát hiệu quả. Cuối cùng, như trường hợp của Việt Nam đã cho thấy, thực hiện chính sách và thiết lập cơ chế hiệu quả đòi hỏi các cấp lãnh đạo phải cảm nhận được áp lực để thực hiện điều này.

Để minh chứng thêm cho những luận điểm này, phần tiếp theo sẽ tìm hiểu tình hình cải cách ở hai quốc gia hàng đầu thế giới về sản phẩm cao su, Malaysia và Thái Lan.

4. Thể chế và áp lực trong việc nâng cấp ngành cao su thiên nhiên

Ngành cao su tại Việt Nam:

Sự phát triển ngoại mục của Việt Nam: Tập trung vào cao su thiên nhiên là cần thiết bởi những thành công cũng như thách thức

đại diện cho tổng hợp các vấn đề chung đe dọa nỗ lực của Việt Nam trong quá trình hướng tới phát triển bền vững và bao trùm hơn. Những kết quả đạt được của đất nước về cao su thiên nhiên thực sự là rất ngoạn mục; một tạp chí hàng đầu về thương mại đã công nhận sự phát triển của ngành cao su thiên nhiên của Việt Nam là “đáng kinh ngạc”. Xét riêng về mặt số liệu trong ngành chế biến cao su thiên nhiên, diện tích trồng cao su tăng từ 190.000 hécta năm 1985 lên đến 740.000 hécta năm 2010; sản lượng tăng từ 52.500m³ lên 750.000m³; và xuất khẩu tăng vọt từ 35.500m³ lên 783.700 m³ trong cùng thời kỳ.¹Tăng trưởng định tính của ngành cũng rất đáng kể: đến năm 2013, ngành cao su thiên nhiên của Việt Nam đã vượt qua Ấn Độ để trở thành quốc gia hàng đầu trên thế giới về năng suất cao su thiên nhiên. Tất cả những thành tích này đã giúp Việt Nam bước vào vị trí thứ 3 trên thế giới về sản xuất cao su thiên nhiên, đứng sau Thái Lan và Indonesia, Malaysia xếp ở vị trí thứ 4². Cao su đã trở thành mặt hàng xuất khẩu lớn thứ ba của Việt Nam, chỉ sau gạo và cà phê (Trần 2009).

Thế chế: Không có gì bất ngờ khi sự tăng trưởng này đạt được do một phần lớn các sáng kiến của chính phủ về mặt chính sách và thể chế, bao gồm Dự án đa dạng hóa nông nghiệp (1998-2006), dự án khả thi năm 2008 đối với các hộ gia đình sản xuất cao su, hỗ trợ kỹ thuật của Tập đoàn Cao su Việt Nam và Viện Nghiên cứu cao su của Việt Nam đối với các hộ sản xuất gia đình trong các lĩnh vực trồng cây, nhân giống và kỹ thuật (Trần 2009). Hỗ trợ này đã có ý nghĩa vô cùng quan trọng khi tỷ lệ hộ gia đình tham gia sản xuất cao su thiên nhiên, so với các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân lớn đã tăng từ mức dưới 10% năm 1985 lên 47% tổng diện tích canh tác năm 2011 (Trần 2009; “Phát triển ngoạn mục ...”)

Thách thức và lợi ích khi nâng cấp: Một thách thức lớn đặt ra hiện nay là nâng cấp ngành cao su thiên nhiên. Nâng cấp không chỉ đặt ra tiêu chí cải thiện năng suất và các đặc điểm liên quan đến sản

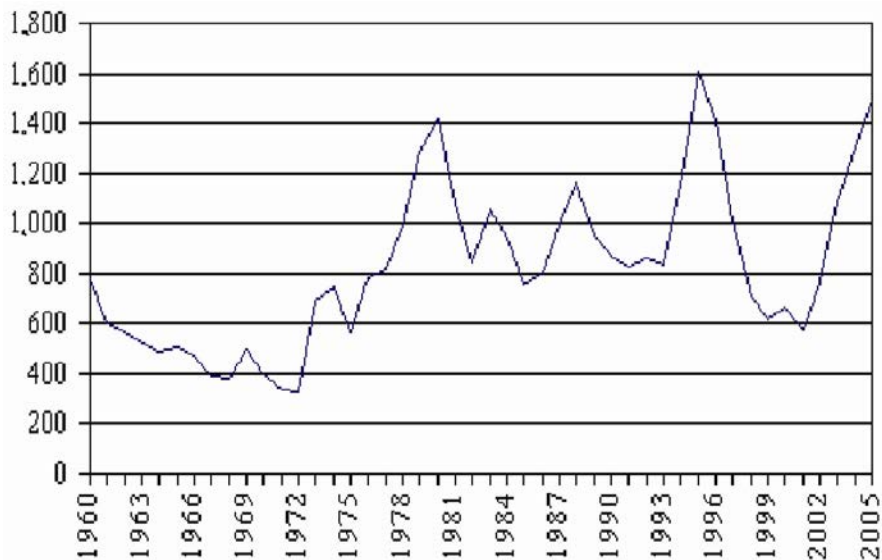
1. “Sự phát triển đáng kinh ngạc về sản lượng cao su thiên nhiên”, Rubber Asia - Silver Jubilee Issue 2011: 251-252.

2. Rubber Asia (tháng 1-2/2014: 119; tháng 3-4/2014: 120).

lượng thu hoạch, mà còn chú trọng đến nâng cao giá trị gia tăng trong phát triển nhiều chủng loại cao su thiên nhiên mới, có giá trị cao hơn và phát triển ngành về hạ nguồn thông qua mở rộng các sản phẩm chế biến, sản xuất sử dụng cao su thiên nhiên, như găng tay, phụ tùng, da giày, đồ chơi và găng tay y tế. Chính trong quá trình chế biến cao su thiên nhiên như sản phẩm sơ luyện (trung nguồn) và sản xuất sản phẩm có nguồn gốc từ cao su (hạ nguồn) Việt Nam có rất nhiều điều để học hỏi từ thành công của Malaysia và khó khăn của Thái Lan. Phát triển ở những phân đoạn này là cần thiết bởi ngay cả những nhà sản xuất thượng nguồn lớn mạnh nhất cũng phải đối diện với rủi ro tiềm tàng từ sự biến động về giá của thị trường cao su thiên nhiên toàn cầu (Hình 5). Sự thất bại chính trị từ biến động giá đã được ghi nhận qua các đợt biểu tình chống đối với quy mô lớn của nông dân Thái Lan trong bối cảnh mất giá vào cuối năm 2013 (Doner 2013).

Hình 5: Bất ổn thị trường

Giá cao su, Singapore RSS 1 fobinbales, 1960 - 2005



Nguồn: Ban Thư ký UNCTAD (Bản tin Số liệu giá hàng hóa của UNCTAD).

Cao su thiên nhiên ở Malaysia và Thái Lan - Hiệu suất so sánh:¹

Cả hai quốc gia này đều là những quốc gia hàng đầu về cao su thiên nhiên, tuy rằng mỗi nước đã có sự phát triển mạnh ở những phân đoạn khác nhau của chuỗi giá trị. Thái Lan là nhà sản xuất và xuất khẩu lớn nhất thế giới, vượt qua Malaysia từ giữa những năm 80 của thế kỷ XX. Nhưng Malaysia lại đứng đầu trong các phân đoạn trung và hạ nguồn.

Thượng nguồn: Thái Lan đặc biệt thành công ở phân đoạn thượng nguồn: Quốc gia này đứng đầu thế giới về sản xuất và xuất khẩu cao su thiên nhiên, với sản lượng 3,1 - 3,2 triệu tấn/năm. Phần lớn ngành sản xuất cao su diễn ra tại miền Nam, chiếm khoảng 11 triệu rai (2,7 triệu hécta) trên tổng diện tích khoảng 17 triệu rai, tiếp đến là vùng Đông Bắc với 3 triệu rai, miền Đông 2 triệu và miền Bắc 600.000 rai. Hai yếu tố đóng vai trò đặc biệt quan trọng để lý giải cho sự thành công của Thái Lan ở phân đoạn thượng nguồn, đặc biệt khi Thái Lan chỉ bắt đầu sản xuất cao su thiên nhiên 20 - 30 năm sau Malaysia, quốc gia dẫn đầu trước đây. Trước tiên, đó là khả năng ngoạn mục của quốc gia này trong việc cải thiện năng suất canh tác. Thứ hai là thành công của Thái Lan trong việc mở rộng diện tích canh tác tại miền Bắc và vùng Đông Bắc. Sản lượng cao su thiên nhiên của Malaysia giảm một phần do suy giảm năng suất canh tác và một phần do sự gia tăng diện tích đất trồng dành cho cây cọ dầu. Nước này đang nỗ lực cải thiện năng suất canh tác dựa vào nhân giống năng suất cao, hệ thống cạo mủ tự động và cạo mủ với cường độ thấp.

Trung nguồn: Malaysia từng dẫn đầu ở một số hoạt động trung nguồn, như chế tạo cao su khối, phát triển thiết bị chế biến cao su, và sự phát triển của cao su thiên nhiên từ một mặt hàng bình thường trở thành một loại “polymer đặc biệt” dựa trên một chủng loại cao su tự nhiên qua chế biến hóa học để tạo ra một chủng loại cao su giá trị cao với lợi ích bền vững môi trường đáng kể. Thái Lan cũng nhanh chóng bắt chước đột phá của Malaysia về cao su

1. Trừ khi ghi chú, đây là một ý kiến rất ngắn gọn từ Doner và Abonyi (2013).

khởi nhưng lại tập trung chủ yếu vào những loại cao su truyền thống, khó có thể trở nên thông dụng. Thái Lan thường dựa vào các yếu tố vốn đầu vào nước ngoài, đầu tư ít vào các sản phẩm mang đặc tính riêng từ cao su tự nhiên.

Hạ nguồn: Cao su thiên nhiên là đầu vào thiết yếu đối với một số ngành chế biến, sản xuất quan trọng như lốp xe, vòi nước, đường dây, bao cao su và găng tay. Thái Lan triển khai tốt ở một số lĩnh vực hạ nguồn, trở thành quốc gia đứng đầu thế giới về sản xuất bao cao su, nhà sản xuất lớn về găng tay cao su và phát triển hơn nhiều so với Malaysia về xuất khẩu lốp xe. Nhưng Thái Lan lại đứng sau Malaysia trong một số lĩnh vực quan trọng. Malaysia không chỉ đứng đầu về sản xuất găng tay y tế, mà còn cả về nhiều đột phá công nghệ. Các nhà khoa học của chính phủ Malaysia, cùng với các doanh nghiệp trong nước, đã phát triển thành công những sản phẩm và quy trình mang tính đột phá giúp giải quyết vấn đề dị ứng protein đã đe dọa phá hủy đối với toàn ngành. Với những sáng chế này, đất nước đã xây dựng thành công thương hiệu quốc gia - chiếc "găng tay theo tiêu chuẩn Malaysia" - với những tiêu chuẩn cao nhằm nâng cao hàng rào bảo vệ và những thành phần được cho là gây ra phản ứng dị ứng. Đến mức, những tiêu chuẩn này cũng được đưa đến Thái Lan thông qua các doanh nghiệp Malaysia hoạt động tại Thái Lan. Malaysia cũng đã mở rộng sản xuất đối với ứng dụng kỹ thuật cao của cao su tự nhiên, như vòng bi cao su để bảo vệ giảm xóc địa chấn dành cho cầu và toà nhà. Hiệu quả của Malaysia trái ngược với sự thất bại của Thái Lan trong việc khuyến khích các nhà sản xuất sản phẩm cao su với tiềm năng rất lớn, đặc biệt là vòng cao su, thiết bị xây dựng, nguyên liệu cầu đường, sản phẩm y tế, đệm, đồ chơi và lốp xe máy kéo. Và trong khi Thái Lan vẫn là nước dẫn đầu thế giới về sản xuất bao cao su và sản xuất một lượng lớn găng tay, nhưng thực tế đây lại là kết quả hoạt động của các công ty đa quốc gia,¹ trong khi các doanh nghiệp trong nước của

1. "Phạm vi chuyển giao công nghệ từ các nhà đầu tư nước ngoài... bị hạn chế. Có rất ít hoạt động nghiên cứu và triển khai được tiến hành, các thiết bị dành cho phòng thí nghiệm cũng như đội ngũ kiểm tra chất lượng sản

Malaysia lại chính là động lực của sự chiếm lĩnh ngành. Kết quả là phát triển công nghệ xoay quanh sản phẩm cao su là kết quả của quá trình nghiên cứu của các doanh nghiệp và cơ quan chính phủ của Malaysia chứ không phải của các công ty đa quốc gia.

Caos thiên nhiên ở Malaysia và Thái Lan - Thể chế:

Thể mạnh của mỗi quốc gia được thể hiện ở những cơ quan thể chế điều hành và quản lý chuỗi giá trị của ngành cao su. Ở phân đoạn thượng nguồn của Thái Lan, các cơ quan chính phủ - như cơ quan Hỗ trợ vốn trồng cây cao su (ORRAF), Viện Nghiên cứu cao su Thái Lan, Bộ Nông nghiệp và Hợp tác xã các dịch vụ mở rộng nông nghiệp - đã giúp đỡ các hộ sản xuất nhỏ (chiếm phần lớn sản xuất cao su Thái Lan) với những giống cây năng suất canh tác cao, kỹ thuật trồng cây được cải thiện, sử dụng phân bón và tiếp thị¹. Các cơ quan chính phủ cũng đã đóng góp vào sự tăng trưởng ngành cao su qua hỗ trợ các tổ chức, như hợp tác xã nông nghiệp và chợ đầu mối, giúp các hộ gia đình nâng cao tiếp cận của người nông dân với nguồn thông tin và khả năng thương lượng, theo đó, tạo điều kiện nâng cao giá trị và lợi nhuận của người nông dân. Tiến bộ trước đây của Malaysia về trồng và thu hoạch cao su cũng nhờ có những cơ quan thể chế tương tự, bao gồm Viện Nghiên cứu cao su, Cơ quan Phát triển đất liên bang (FELDA), Cơ quan Phát triển các nhà sản xuất cao su với quy mô nhỏ (RISDA), và Tập đoàn Phát triển cao su Malaysia (MARDEC).

Ở các phân đoạn trung và thượng nguồn, hiệu quả vượt trội của ngành cao su Malaysia cho thấy các cơ quan thể chế Malaysia vững mạnh hơn nhiều các cơ quan chính phủ Thái Lan. Không có cơ quan giám sát cấp cao, hiệu quả đối với ngành cao su Thái Lan, tuy

phẩm còn thiếu... Ngành công nghiệp sản xuất cao su cũng thiếu R&D. Các phòng thí nghiệm cần thiết cho hoạt động R&D, việc kiểm tra sản phẩm và nguyên liệu thô còn rất thiếu hụt... (Ngành công nghiệp)... cũng thiếu các ngành công nghiệp phụ trợ” (Somsak 2009: Giới thiệu - 5).

1. Trong những ngày đầu của phát triển ngành, Bridgestone cũng cung cấp các dịch vụ mở rộng để nâng cao chất lượng đầu vào đối với các sản phẩm lốp xe của mình.

đã có vài bản quy hoạch tổng thể kêu gọi sự thành lập của một cơ quan quốc gia về cao su hoặc Viện nghiên cứu các sản phẩm cao su. Thay vì thiết lập một cơ quan quản lý ngành, chính sách cao su của Thái Lan lại được điều hành bởi nhiều bộ ngành khác nhau, thậm chí còn cạnh tranh lẫn nhau. Như một lãnh đạo ngành cho biết, “Thái Lan là quốc gia duy nhất có hai kế hoạch phát triển ngành cao su: một của MOAC và một của MOI”. Ngoài ra còn có nhiều tổ chức, hiệp hội nông dân đại diện cho nhiều cơ quan chính phủ khác nhau về cao su. Cuối cùng, còn tồn tại nhiều vấn đề liên quan đến khâu điều phối và lợi ích khác nhau với lĩnh vực tư nhân. Xét về tổng thể, Hiệp hội Cao su Thái Lan, đại diện cho lợi ích thượng nguồn, là tổ chức có ảnh hưởng nhất. Các nhà xuất khẩu cũng hoạt động rất tích cực và có tầm ảnh hưởng nhất định. Tuy nhiên, cả hai đều không tập trung và kết nối với các doanh nghiệp sản xuất cao su ở hạ nguồn. Tổ chức yếu nhất về khả năng chính trị trong số các hiệp hội tư nhân, đại diện cho các nhà doanh nghiệp trong nước của Thái Lan sản xuất các sản phẩm làm từ cao su như lốp xe, lại chính là nhóm kêu gọi mạnh nhất thúc đẩy kết nối và hỗ trợ nâng cấp công nghệ.

Các cơ quan thể chế của Malaysia trong ngành cao su (“hệ thống đổi mới quốc gia”) mạnh mẽ hơn nhiều¹. Tác nhân chính là Hiệp hội Cao su Malaysia, cơ quan điều phối chung toàn ngành, trước đây là Viện Nghiên cứu cao su của Malaysia. Tập đoàn phát triển cao su của Malaysia (MARDEC) phối hợp chặt chẽ với cả RRIM và các tổ chức tư nhân². Tác nhân chính trong sự phát triển thành công của ngành sản xuất găng tay y tế của Malaysia chính là một hợp danh công ty, Hội đồng Chế xuất cao su (MREPC), cùng với một hiệp hội các nhà sản xuất găng tay với quy mô điều phối

-
1. Tuy nhiên, các thể chế này bị suy yếu trong những năm gần đây do thay đổi về nhân sự, tư nhân hóa một số cơ quan thể chế, thách thức từ các đối thủ cạnh tranh mới, chuyển đổi tập trung sang dầu cọ, và gia tăng tuổi thọ của người nông dân trồng và làm cao su.
 2. Để tham khảo một bài viết chi tiết về một cơ quan thể chế chủ chốt, xin vui lòng tham khảo nghiên cứu về MARDEC của J.C. Rao (2013).

rất tốt, Hiệp hội Các nhà sản xuất găng tay cao su Malaysia. Cuối cùng, tất cả các tổ chức này hoạt động dưới quyền hoặc chịu trách nhiệm giải trình đối với một cơ quan cấp bộ đầy quyền năng và tương đối tách biệt khỏi sự tham gia của chính trị: Bộ các ngành công nghiệp và hàng hóa trồng trọt, ngược lại với Bộ Nông nghiệp và hợp tác xã của Thái Lan mang tính chất chính trị hơn.

Cao su thiên nhiên ở Malaysia và Thái Lan - Khác biệt về áp lực chính trị và thể chế: Những khác biệt về hoạt động và thể mạnh của các cơ quan thể chế không phải do sự khác biệt về văn hoá và khả năng công nghệ vốn có giữa Thái Lan và Malaysia, mà là kết quả của những áp lực chính trị khác nhau đối với các tác nhân chính trị.

Thái Lan: Trước tiên khi nói đến nguồn gốc thể mạnh của Thái Lan ở các lĩnh vực thượng nguồn trong ngành cao su - trồng trọt và tiếp thị - đại diện bởi các cơ quan như ORRA và các bộ phận khác của Bộ Nông nghiệp và hợp tác xã. Cao su thiên nhiên vốn luôn mang giá trị chiến lược. Chính phủ Thái Lan kỳ vọng rằng sản xuất cao su có thể làm suy yếu lực lượng cộng sản nổi dậy tại miền Nam. Bên cạnh đó, các tổ chức phát triển quốc tế, như Ngân hàng Thế giới, mong muốn đảm bảo một nguồn cung ổn định và phát triển của ngành cao su như một sản phẩm đầu vào quan trọng. Cuối cùng, hàng triệu người trồng cây cao su (quy mô nhỏ) nhưng sản xuất phần lớn lượng cao su cho Thái Lan lại nắm giữ một thế lực chính trị quan trọng, đặc biệt khi giá cao su sụt giảm, như đã diễn ra trong những cuộc biểu tình chống đối năm 2013.

Với những thế mạnh ở lĩnh vực thượng nguồn như vậy, tại sao Thái Lan lại chịu thua Malaysia ở các phân khúc trung và hạ nguồn? Một yếu tố chính là khả năng của Thái Lan trong việc đảm bảo sử dụng hiệu quả của sáng chế và đầu tư của Malaysia. Thứ hai là mức độ hấp dẫn quốc gia như một điểm đến đầu tư đối với các nhà doanh nghiệp nước ngoài sản xuất các sản phẩm hạ nguồn như lốp xe, bao cao su và găng tay. Tuy nhiên, yếu tố quan trọng nhất có lẽ chính là sự vững mạnh của ngành sản xuất cao su (thượng nguồn) của Thái Lan so với Trung Quốc, quốc gia tiêu thụ cao su

thiên nhiên hàng đầu thế giới. Tóm lại, các nhà lãnh đạo Thái Lan chịu ít áp lực đổi mới và mở rộng đối với các nhà sản xuất trong nước ở các phân đoạn trung và hạ nguồn. Thay vào đó, như một vị quan chức đã gọi tên là “một vụ chính trị”, chính sách cao su tại Thái Lan đôi khi lại là chủ đề tranh chấp giữa và bên trong nội bộ các đảng phái chính trị.

Malaysia: Tình hình dẫn sao cũng có phần khác biệt tại Malaysia. Những bước đi ban đầu của nước này nhằm cải thiện năng suất thu hoạch vào những năm 50 và 60 của thế kỷ XX cho thấy những tiêu chuẩn cao su Malaysia chính là thành phần chủ chốt của Tổ chức Malaysia thống nhất (UMNO). Sự phát triển của Malaysia đối với sản phẩm cao su khối mang tính năng đặc biệt chính là để ứng phó với những mối lo ngại trước sự cạnh tranh của cao su tổng hợp có khả năng xoá bỏ ngành sản xuất cao su thiên nhiên của Malaysia, đặc biệt trong bối cảnh nhu cầu gia tăng về cao su tổng hợp từ ngành công nghiệp ô tô. Điều này không chỉ sẽ ảnh hưởng lớn đến các tiêu chuẩn cao su của Malaysia; mà còn phá huỷ một nguồn cung cấp ngoại hối chính cho Malaysia. Trên thực tế, Thủ tướng Mahathir từng phải nói rõ rằng trong những năm 60 và đầu những năm 70 của thế kỷ XX, chính phủ phải xem xét giá cao su thiên nhiên trước khi lập kế hoạch ngân sách hàng năm. Một vị quan chức của Hiệp hội Cao su Malaysia Rubber Board từng tuyên bố rằng cao su và xuất khẩu sản phẩm từ cao su “cứu chúng tôi” từ cuộc khủng hoảng châu Á năm 1997.¹

Tuy nhiên, sự phát triển của Malaysia cũng đã tạo ra những thách thức mới đối với toàn ngành. Với nền kinh tế ngày càng đa dạng, trong đó bao gồm cả sự mở rộng của trồng cây cọ dầu, bản thân ngành sản xuất cao su thiên nhiên của Malaysia cũng đã suy giảm, do đó, đe dọa sản phẩm sơ luyện cho các nhà sản xuất hạ nguồn, đặc biệt là các nhà sản xuất găng tay. Trước sự gia tăng bất

1. Ý kiến bình luận của Mahathir được đưa ra trong một bài phát biểu tại Hội thảo quốc tế về công nghệ và kinh tế học ngành cao su, tại Kuala Lumpur, tháng 10/2013. MRB trích dẫn từ phỏng vấn của tác giả, Kuala Lumpur, 27/7/2010.

ồn, chính phủ hiện đang chịu áp lực để nâng cao năng suất thu hoạch cao su thiên nhiên để phát triển những chủng loại cao su thiên nhiên mới đem lại giá trị cao hơn, như các loại cao su đặc biệt, mở rộng và phát triển các nhà sản xuất hạ nguồn các sản phẩm làm từ cao su.

5. Kết luận và hàm ý

Bài viết này đưa ra lập luận rằng không chỉ xác định những khó khăn thách thức đặt ra bởi tăng trưởng bao trùm và bền vững hơn, mà Việt Nam còn cần phải thiết lập những thể chế với năng lực cần thiết để giải quyết những khó khăn thách thức này. Nhưng bài viết cũng nhận định rằng năng lực thể chế hình thành không đơn giản vì có nhu cầu để giải quyết các vấn đề thị trường một cách hiệu quả, mà do các nhà lãnh đạo trải nghiệm một sự kết hợp giữa áp lực chính trị và an ninh và nhu cầu phải tạo ra nguồn lực để ứng phó với những áp lực này.

Nếu khung phân tích bài viết này đưa ra có giá trị thật sự, khung phân tích này sẽ giúp phân tích một số thách thức, chính sách và thể chế phát triển cụ thể. Trước nhu cầu của Việt Nam trong việc tăng cường khả năng kết nối trong nước, nâng cao giá trị gia tăng và sản xuất, thực hiện một cách hiệu quả, một thách thức lớn chính là tăng cường khả năng công nghệ của các doanh nghiệp và lao động trong nước. Trải nghiệm của các nước cho thấy *các trung tâm kiểm định và nghiên cứu* tư nhân và của nhà nước đóng vai trò là một cơ chế quan trọng cho sự phát triển.¹ Phân tích sâu của những trung tâm này đối với Việt Nam, đặc biệt trong ngành như ngành cao su, nơi có nhiều cơ hội kết nối với các ngành ở phân khúc hạ nguồn, như phụ tùng ô tô, đồ chơi và giày dép, như vậy góp phần quan trọng vào sự hiểu biết của quốc gia về thách thức cũng như cơ hội sau ba mươi năm thực hiện *Đổi mới*.

1. Về tầm quan trọng của các trung tâm này và hàm ý cho nghiên cứu, tham khảo thêm Doner (2014).

Tài liệu tham khảo

1. Arnold, D. 2013, “Social Margins and Precarious Work in Vietnam”. *American Behavioral Scientist*. 57:4, pp. 468-87.
2. Bates, Robert, “Social Dilemmas and Rational Individuals: An Assessment of the New Institutionalism”, 1995. In Harriss, John, Janet Hunter and Colin M. Lewis, eds. *The New Institutional economics and Third World Development*, New York: Routledge, pp. 27-48.
3. Cling, J.P., Razafindrakoto, M. and Roubaud, F. 2010, *The Informal Economy in Vietnam*, Hanoi: International Labour Office.
4. Coslovsky, Salo V. 2013, “Economic Development without Pre-Requisites. How Bolivian Producers Met Strict Food Safety Standards and Dominated the Global Brazil-Nut Market”, *World Development*, 54, pp 32-45.
5. Dapice, David et al. 2008, "Choosing Success: The Lessons of East and Southeast Asia and Vietnam's Future". Cambridge, Ma: Kennedy School, Asia Programs (January).
6. Doner, Richard F. Forthcoming 2014, “Employer and Business Associations in ASEAN: Responses to Challenges of Regional Integration”, *International Labour Review*.
7. _____. Forthcoming 2014, Success as Trap? Crises and Challenges in Export-oriented Southeast Asia”. In T.J. Pempel and Keichi Tsunekawa, eds., *Two Crises, Two Responses*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
8. _____. 2014, “Quality Infrastructure and the Politics of the Middle-Income Trap: Preliminary Analysis and Research Proposal”, Paper prepared for International Workshop on the Middle-Income Trap in Southeast Asia, National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), Tokyo, March 28.
9. _____. 2013, “Rubber in Thailand: The Risks of Unbalanced Development”, *Bangkok Post* (September 8).

10. _____. 2009, *The Politics of Uneven Development: Thailand's Economic Growth in Comparative Perspective*, New York: Cambridge University Press.
11. _____, and George Abonyi. 2013, "Upgrading Thailand's Rubber Industry: Opportunities and Challenges", Case study presented to Leadership Training Institute, Thailand Ministry of Finance, August 16-18, 2013, Bangkok.
12. _____, and Jake Ricks. 2013, "Tasks of Development: Beyond Technical Answers". Draft.
13. Grindle, Merilee. 2001, "In Quest of the Political: The Political Economy of Development Policymaking". In Gerald Meier and Joseph Stiglitz, eds., *Frontiers of Development Economics*. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press, pp. 345-380.
14. Hayton, Bill, *Vietnam: Rising Dragon*, New Haven: Yale University Press 2011.
15. Hellman, J.S. 1998, "Winners take all: the politics of partial reform in post communist transitions", *World Politics*, 50: 203-234.
16. Imbs, Jean, and Romain Wacziarg. 2003, "Stages of Diversification", *American Economic Review* 93:1 (March), pp. 63-86.
17. ILO. 2012. "Setting Minimum Wage and Wage Guidelines: Roles of Tripartite Partners and Impact on Industrial Relations", Bangkok, Feb. 29-March 1.
18. Malesky, Eddy. 2009, "Gerrymandering - Vietnamese Style: Escaping the Partial Reform Equilibrium in a Nondemocratic Regime", *Journal of Politics*, 71:1: 132-159.
19. Naim, Moises. 1994. "Latin America: The Second Stage of Reform". *Journal of Democracy*. 5:4 (October), pp. 32-48.
20. Nelson, Joan. 1999. *Reforming Health and Education: The World Bank, the IDB, and Complex Institutional Change*, Washington, DC: Overseas Development Council.
21. Noble, Gregory, Richard F. Doner and John Ravenhill. 2005, "Executioner or Disciplinarian: WTO Accession and the Chinese Auto Industry", *Business and Politics* 7:2.

22. Nguyen Do Anh Tuan. 2014, “Agriculture and Rural Development in Vietnam: Vision and Action”, Presentation to the Conference on Economic Reform for Inclusive and Sustainable Growth: International Experience and Lessons for Vietnam, Hanoi, March 25, 2014, and to the Vietnam Academy of Social Sciences, March 26.
23. Nguyen Xuan Thanh. 2014, “Institutional Reforms for Economic Development: Vietnam’s Experience”, Presentation to the Conference on Economic Reform for Inclusive and Sustainable Growth: International Experience and Lessons for Vietnam, Hanoi, March 25, 2014, and to the Vietnam Academy of Social Sciences, March 26.
24. Olson, Mancur. 1971, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Ma: Harvard University Press.
25. Ostrom, Eleanor. 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
26. Packard, Truman and Thang Van Nguyen. 2013, “At Work in East Asia and Pacific”. In World Bank, *East Asia and the Pacific Economic Update*, pp. 52-67.
27. Palanivel, Thangavel. 2014, “Avoiding the Middle Income Trap: International Experiences and Lessons for Vietnam”, Presentation to the Conference on Economic Reform for Inclusive and Sustainable Growth: International Experience and Lessons for Vietnam, Hanoi, March 25.
28. Perkins, Dwight H., and Vu Thanh Tu Anh. 2010, “Vietnam’s Industrial Policy: Designing Policies for Sustainable Development”, UNDP-Harvard Policy Dialogue Paper #2, Ho Chi Minh City (January).
29. Pritchett, Lant, and Michael Woolcock. 2004, “When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development”, *World Development*, 32:2, pp. 191-212.
30. Rao, J.C. MARDEC, Kuala Lumpur: University of Malaya Press.
31. Rodrik, Dani. 2007, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press.

32. Somchai Jitsuchon. 2012, "Thailand in a Middle-income Trap", *TDRI Quarterly Review* (June).
33. Somsak Tambunlertchai. 2009, "Khrongkan Siksai Sakayaphaab Kan Phalit Phalitphan Yang Nai Prateet" ("Thailand Report on the Potential of Rubber Products" (Economics Dept., Thammasat University submitted to the Rubber Research Institute, Dept. of Agriculture, MOAC, 2552 / 2009).
34. Temple, Jonathan. 2003, "Growing into Trouble: Indonesia After 1996". In Dani Rodrik, ed., *In Search of Prosperity*, Princeton: Princeton University Press: 152-183.
35. Tran Thi Thuy Hoa. 2009, "Supports to Develop Rubber Smallholders in Vietnam", Conference on "Lessons learnt (sic) from support programs to smallholder rubber plantations", Phnom Penh, 24, June.
36. Tran Van Tho. 2013, "The Middle-Income Trap: Issues for Members of the Association of Southeast Asian Nations". Manila: Asian Development Bank Institute, ADBI Working Paper Series No. 421 (May).
37. Vietnam Executive Leadership Programme (VELP). 2014, "Background Paper". Prepared for the International Conference on Economic Reforms for Inclusive and Sustainable Growth: International Experiences and Lessons for Viet Nam, Hanoi.

Tiểu sử tóm tắt của ông Thangavel Palanivel



Thangavel Palanivel là Kinh tế trưởng khu vực Châu Á - Thái Bình Dương của Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP), New York. Trước khi đảm nhiệm vai trò này từ tháng 3/2010, ông là Cố vấn cấp cao và Trưởng nhóm tại Trung tâm UNDP Khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, Colombo, Srilanka và tại Chương trình Khu vực ở Kathmandu, Nepal, cung cấp dịch vụ tư vấn kỹ thuật và chính sách cho các nước khu vực Châu Á - Thái Bình Dương về chính sách kinh tế vì người nghèo, mô hình và dự báo kinh tế vĩ mô, cú sốc kinh tế như khủng hoảng lương thực, nhiên liệu và tài chính, đánh giá kinh tế và đói nghèo, và xây dựng kế hoạch phát triển đất nước / chiến lược giảm nghèo. Từ 2002 - 2010, ông hợp tác với UNDP về Kinh tế vĩ mô trong giảm nghèo khu vực Châu Á - Thái Bình Dương và Sáng kiến Mục tiêu Thiên niên kỷ của khu vực.

Trước khi tham gia UNDP năm 2002, ông đã từng làm việc tại Đại học Liên hợp quốc (Tokyo, Nhật Bản), Đại học Pennsylvania (Philadelphia, Mỹ), và Viện Tăng trưởng Kinh tế (Delhi, Ấn Độ) trong nhiều năm. Ông có bằng tiến sĩ Kinh tế và hơn 20 năm kinh nghiệm nghiên cứu, quản lý chương trình và hướng dẫn cố vấn chính sách. Ông đã xuất bản ba cuốn sách và nhiều bài nghiên cứu về những vấn đề phát triển trên các tạp chí và các ấn phẩm khác.

TRÁNH BÃY THU NHẬP TRUNG BÌNH: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ BÀI HỌC ĐỐI VỚI VIỆT NAM

TS. Thangavel Palanivel

*Kinh tế trưởng Văn phòng Châu Á - Thái Bình Dương
của UNDP*

1. Khái niệm về bẫy thu nhập trung bình

Khái niệm

Thuật ngữ này đề cập đến những quốc gia đã tự chuyển đổi từ nước có thu nhập thấp sang nước có thu nhập trung bình và sau đó lại không thể chuyển tiếp lên trạng thái có thu nhập cao trong một khoảng thời gian hợp lý. Trong 4 - 5 năm trở lại đây, thuật ngữ này đã trở nên rất phổ biến và có nhiều nghiên cứu được tiến hành bởi các chuyên gia kinh tế ở WB, của nhiều tổ chức khác nữa và trọng tâm ở đây là, vấn đề này trở nên đặc biệt quan trọng hơn khi kinh tế đang suy giảm ở một số quốc gia châu Á như Malaysia, Ấn Độ, v.v...

Cách các chính phủ ứng phó với sự suy giảm nhanh còn phụ thuộc vào nguyên nhân của sự suy giảm. Cú sốc kinh tế vĩ mô có thể là một nguyên nhân - ví dụ như, cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu năm 2008; một nguyên nhân khác có thể là do bản chất cơ cấu, như cái gọi là bẫy thu nhập trung bình.

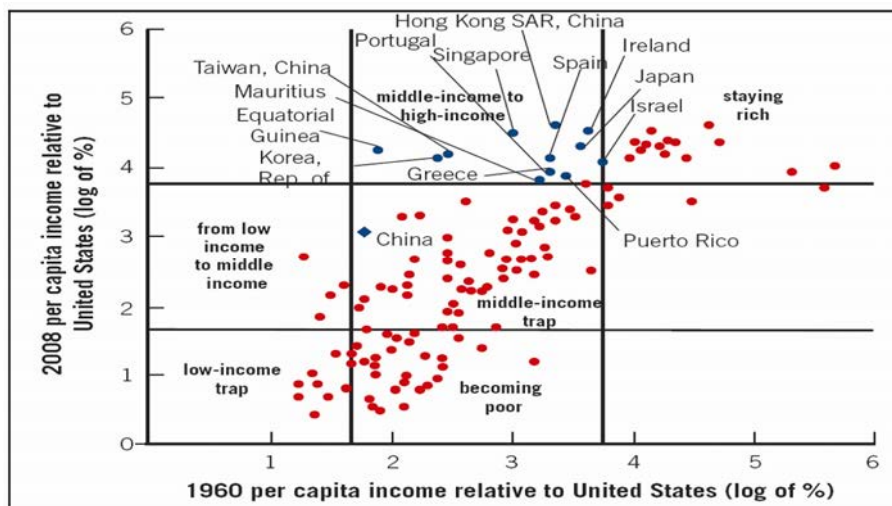
Làm cách nào để nhận biết một quốc gia đang hoặc không mắc bẫy thu nhập trung bình

Một số học giả (ví dụ như Woo năm 2012) xác định một quốc gia đang bị mắc kẹt trong nhóm thu nhập trung bình nếu thu nhập bình quân đầu người của quốc gia đó so với tỷ lệ thu nhập bình quân đầu người của Mỹ vẫn ở mức 20 - 55% trong khoảng 50 năm.

Một số học giả khác (ví dụ như Filipe và cộng sự) xác định một quốc gia đang ở cận dưới của bẫy thu nhập trung bình nếu quốc gia đó đã ở trong nhóm thu nhập trung bình trên 28 năm. Tương tự như vậy họ xác định một quốc gia đang ở cận trên của bẫy thu nhập trung bình nếu quốc gia đó đã ở trong nhóm thu nhập trung bình trong 14 năm hoặc lâu hơn.

Cách đây khoảng 50 năm, có 101 nền kinh tế ở mức độ trung bình, thế nhưng đến năm 2008, chỉ có 13 trong số này thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình để có thể chuyển sang được một nền kinh tế có thu nhập cao. Một số quốc gia như là Israel, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha, theo WB, đã chuyển được từ trạng thái thu nhập trung bình sang thu nhập cao. Tương tự với một số nền kinh tế ở châu Á là Hồng Kông, Singapore, Nhật Bản, Hàn Quốc. Tuy nhiên, ADB lại có định nghĩa hơi khác một chút, quan trọng ở đây là trong 60 năm vừa qua, các nền kinh tế này đã đuổi theo nền kinh tế có mức thu nhập cao của Mỹ như thế nào. Một số nền kinh tế đã đuổi theo tương đối ngoạn mục, tuy nhiên, phần lớn chưa thể đuổi kịp được mức thu nhập của Mỹ. Các nước ở châu Mỹ Latinh đang bị suy giảm mạnh từ những năm 1960 đến nay.

Hình 1: Thu nhập của các quốc gia năm 2008

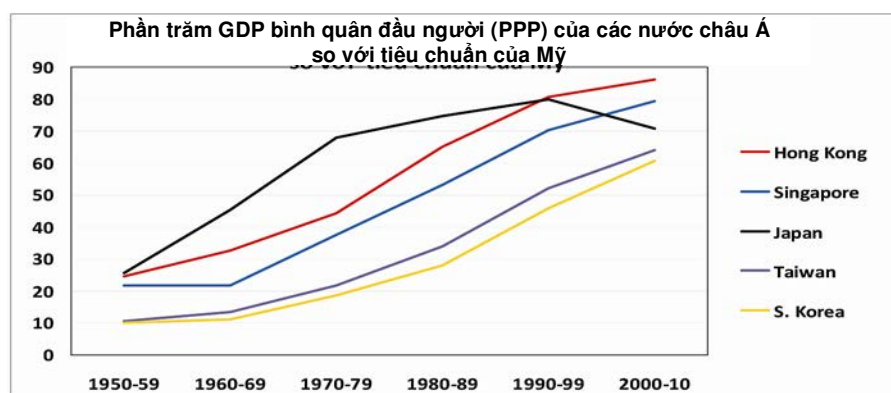


Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 2012.

2. Đặc điểm chung của 5 nền kinh tế châu Á đã thành công trong việc thoát bẫy thu nhập trung bình

Năm nền kinh tế châu Á đã gần bắt kịp với mức sống ở Mỹ là Singapore, Nhật Bản, Hàn Quốc, Hồng Kông, Đài Loan vì vậy đã thoát bẫy thu nhập trung bình.

Hình 2: Thu nhập đầu người của 5 nền kinh tế châu Á



Nguồn: Bản cập nhật đầu tiên của Dự án dữ liệu Maddison.

Những đặc điểm chung của những nền kinh tế đã thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình

- Đặc điểm chung thứ nhất của nền kinh tế thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình như Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan (Trung Quốc) là tăng trưởng nhanh chóng và bền vững với phân phối thu nhập công bằng trong giai đoạn 1960 - 1990.
- Đặc điểm chung thứ hai là thúc đẩy xuất khẩu mạnh mẽ thông qua các can thiệp có chọn lọc như tín dụng xuất khẩu và miễn thuế nhập khẩu tư liệu sản xuất cho hàng hóa xuất khẩu, điều này đã mang lại mức tăng trưởng xuất khẩu cao.
- Đặc điểm chung thứ ba là nền nông nghiệp năng động và nông thôn phát triển (ở giai đoạn đầu) đã hỗ trợ quá trình công nghiệp hóa.

- Đặc điểm chung thứ tư là nhấn mạnh vào giáo dục. Trong lịch sử, chỉ có một số nền kinh tế ngoài phương Tây như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan và Singapore đã có các chính sách và thể chế để khuyến khích (hoặc thậm chí bắt buộc) các kỹ năng, công nghệ và kiến thức.

- Đặc điểm chung thứ năm, kinh nghiệm của những con hổ châu Á cho thấy thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình là nhiệm vụ của chuyển dịch cơ cấu thông qua đa dạng hóa nhiều sản phẩm cũng như dịch chuyển sang các sản phẩm giá trị gia tăng lớn hơn một cách dần dần và có trình tự.

- Đặc điểm chung thứ sáu, những nền kinh tế này cũng có quá trình chuyển đổi nhân khẩu học nhanh chóng dẫn đến “lợi tức nhân khẩu học” - tỷ lệ phụ thuộc giảm, dân số ở độ tuổi lao động lớn, mức tiết kiệm trong nước và tỷ lệ đầu tư cao.

- Năng suất tăng cũng đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế của những con hổ châu Á. Trong khi đầu tư trong nước cao (trên 20% GDP) và lực lượng lao động có tay nghề cao phát triển nhanh chiếm 2/3 tốc độ tăng trưởng, năng suất chiếm một phần ba còn lại của tăng trưởng kinh tế.

- Cuối cùng là tầng lớp ưu tú của xã hội làm việc có hiệu quả nhưng phần nào theo lối độc đoán và kỹ trị đã bảo đảm sự ổn định của nền kinh tế vĩ mô, can thiệp vào việc phân bổ vốn, các chính sách quản lý thị trường lao động toàn diện và linh hoạt.

Bảng 1: Các nền kinh tế hiện không nằm trong bẫy thu nhập trung bình có mức độ bất bình đẳng khá thấp

Nền kinh tế thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình		Nền kinh tế hiện không nằm trong bẫy thu nhập trung bình	
Quốc gia	Hệ số Gini	Quốc gia	Hệ số Gini
Austria	26,0	Bulgaria	28,7
Belgium	33,0	China	42,4
Denmark	24,0	Hungary	29,3
Finland	27,0	India	33,6
Greece	34,0	Indonesia	34,3
Ireland	34,0	Mozambique	46,4
Israel	39,0	Pakistan	31,1
Italy	36,0	Poland	34,2
Japan	24,9	Sri Lanka	39,2
South Korea	32,0	Viet Nam	36,0
Norway	26,0		
Portugal	38,0		
Spain	35,0		
Sweden	25,0		
Trung bình	31,0	Trung bình	35,5

Ngoài ra, điều hành nhà nước hiệu quả cũng đóng vai trò rất quan trọng. Đó là 8 đặc tính phổ cập chung của các nền kinh tế này, do những hạn chế về nghiên cứu nên chúng tôi mới chỉ tập trung được vào các dữ liệu hiện tại.

Ở những quốc gia đã bị mắc vào bẫy thu nhập trung bình, hệ số GINI của các nước này ở khoảng 48 - 50. Hệ số GINI các quốc gia này khá cao, thậm chí cao hơn cách đây 20 năm. Trong khi đó các quốc gia đã thoát được khỏi bẫy thu nhập trung bình, ngoài một số nước châu Âu có thêm Hàn Quốc. Đối với các nước này, hệ số GINI của họ tương đối thấp hơn. Tương tự như vậy, các nước như Trung Quốc và Ấn Độ dường như không bị rơi vào bẫy này và có hệ số GINI tương đối là thấp.

Chuyển đổi cấu trúc nền kinh tế là một yếu tố hết sức quan trọng. Có 4 giai đoạn khác nhau trong chuyển đổi cấu trúc nền kinh tế, phần lớn các quốc gia đều ở giai đoạn thứ hai hoặc thứ ba. Ví dụ như Việt Nam đang ở giai đoạn hai thì sẽ phải chuyển sang giai đoạn thứ ba trong khoảng độ 10 năm tới để có thể thúc đẩy sự tăng trưởng. Một chỉ số có thể cân nhắc là tỷ trọng của sản phẩm hàng hoá với mức độ công nghệ cao trong tổng mức độ hàng hoá xuất khẩu được sản xuất ra. Singapore, Hồng Kông có tỷ lệ hàm lượng công nghệ tương đối cao (50%), hay Hàn Quốc (gần 30%). Các nước ở châu Mỹ Latinh chủ yếu xuất khẩu những hàng hoá dựa vào tài nguyên thiên nhiên có hàm lượng công nghệ cao thấp.

Tiếp theo là mức độ đầu tư cho R&D. Việc này có vai trò rất quan trọng để dẫn dắt chuyển đổi cấu trúc nền kinh tế. Các nước bị dính bẫy thu nhập trung bình không đầu tư nhiều cho R&D. Ví dụ, các nước châu Mỹ Latinh đầu tư rất ít cho R&D - chưa đến 0,5% /GDP, trong khi các nước như Trung Quốc đầu tư khoảng hơn 1% GDP cho hoạt động R&D.

Về điều hành của chính phủ, một số nước dính bẫy thu nhập này có quản trị điều hành nhà nước chưa tốt, tỷ lệ tham nhũng cao.

3. Suy thoái kinh tế gần đây có phải do bẫy thu nhập trung bình - các yếu tố về cơ cấu (chứ không phải chu kỳ)?

Trong thập kỷ vừa qua, tăng trưởng mạnh ở châu Á là do cải cách kinh tế thế hệ thứ nhất như tự do hóa thương mại, tự do hóa tài

chính và tư nhân hóa. Trong khoảng 5 - 6 năm trở lại đây, rất nhiều nền kinh tế ở Châu Á - Thái Bình Dương có tăng trưởng suy giảm. Không chỉ các nước như Trung Quốc, Ấn Độ mà còn các nước khác như Việt Nam đều có tăng trưởng chậm lại. Tốc độ tăng trưởng đã giảm xuống khoảng 2 - 3 điểm phần trăm so với 9 - 10% trước đây. Các nước này đã mất đi lợi thế nhân khẩu học. Sự suy giảm của tốc độ tăng trưởng GDP ở châu Á là một hệ quả của sự suy giảm trong năng suất. So sánh thời kỳ trước và sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, từ 2002 - 2007 và từ 2008 - 2013, ở nhiều quốc gia như Trung Quốc, Ấn Độ, Thái Lan, tổng tăng trưởng năng suất của họ đều có sự suy giảm. Còn có nhiều lý do khác nữa dẫn đến việc GDP của các quốc gia này đang bị suy giảm. Một điểm nữa là việc duy trì bền vững, duy trì tốc độ tăng trưởng năng suất sẽ góp phần vào việc đầu tư vốn con người. Rất nhiều quốc gia như Trung Quốc, Ấn Độ và các quốc gia khác trong khu vực như Malaysia so sánh với những quốc gia khác như Brazil hay các quốc gia ở Nam Phi, có mức độ đầu tư của nhà nước tương đối là thấp cho giáo dục. Tuy nhiên, có vướng mắc vấn đề hiệu quả, hiệu suất đầu tư cho hoạt động giáo dục.

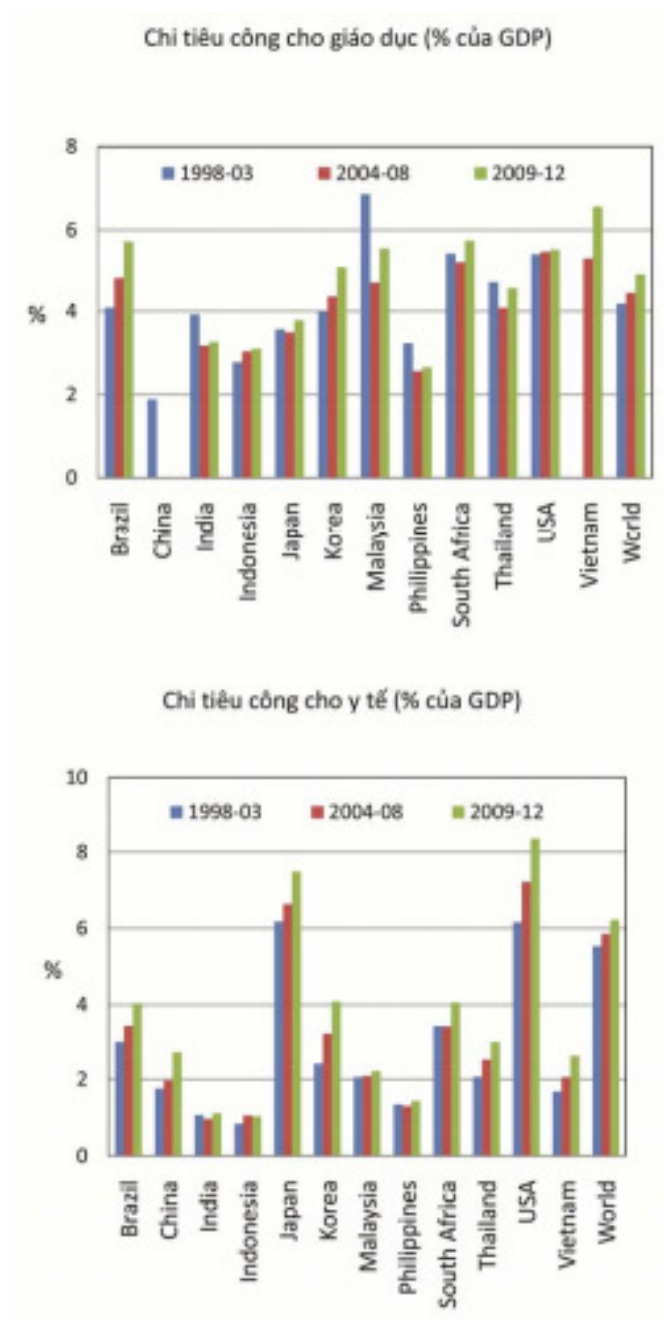
Con đường phía trước là thúc đẩy năng suất thông qua tăng cường đầu tư vào nguồn nhân lực và đổi mới. Tuy nhiên, cải cách vi mô thể chế thứ 2 có thể đã giúp tăng tính cạnh tranh và thúc đẩy đổi mới đã không xảy ra.

Một số động lực quan trọng (chẳng hạn như 'xuất khẩu thúc đẩy tăng trưởng' và 'lợi tức nhân khẩu học') đã hỗ trợ sự trỗi dậy mạnh mẽ của châu Á mà hiện nay đang chuyển hóa và có thể làm suy yếu tăng trưởng của châu Á trong tương lai. Tăng trưởng tại các quốc gia châu Á đang phát triển đã suy giảm đáng kể trong những năm gần đây. Châu Á có khả năng sẽ dừng lại ở mức khoảng 5 - 7% trong trung hạn so với 8 - 10% trước khủng hoảng. Chuyển đổi cơ cấu là chìa khóa để bắt kịp / tránh bẫy thu nhập trung bình.

Bảng 2: Bốn giai đoạn chuyển đổi cơ cấu

Giai đoạn	Sản phẩm đặc thù	Động lực tăng trưởng	Tác động của phát triển
1	Sản phẩm chủ yếu	Tài nguyên đất dồi dào và nhân công rẻ	Bẫy thu nhập thấp
2	Lao động chuyên sâu sản xuất đơn giản	Chi phí lao động thấp dẫn đến sản xuất sản phẩm đơn giản/ xuất khẩu	Điều này sẽ cho phép các quốc gia chuyển từ nhóm thu nhập trung bình thấp sang nhóm thu nhập trung bình thấp hơn
3	Nhà sản xuất sản phẩm công nghệ cao	Vốn chuyên sâu và năng suất dẫn đến kỹ thuật sản phẩm tinh xảo/xuất khẩu	Điều này sẽ cho phép các quốc gia chuyển từ nhóm thu nhập trung bình thấp hơn sang nhóm thu nhập trung bình cao hơn
4	Dịch vụ (cấp độ cao)	Đổi mới dẫn đến nền kinh tế dựa vào tri thức	Điều này sẽ cho phép các quốc gia chuyển từ nhóm thu nhập trung bình cao hơn sang nhóm thu nhập cao

Hình 3: Đầu tư vào nguồn nhân lực ở các nền kinh tế Châu Á mới nổi



4. Bài học đối với Việt Nam

Việt Nam đã chuyển sang trạng thái thu nhập trung bình cách đây vài năm. Khoảng thời gian một quốc gia có thể thoát ra khỏi bẫy thu nhập trung bình là 40 - 42 năm, theo định nghĩa của ADB. Như vậy, Việt Nam mới bước vào mức thu nhập trung bình, chưa phải quá lo lắng. Tuy nhiên, nếu như không có định hướng và quy hoạch sớm thì rất có thể trong tương lai, việc tránh khỏi bẫy thu nhập trung bình này sẽ trở nên khó khăn hơn. Ở đây, Việt Nam đã chuyển đổi rất thành công từ nền kinh tế nông nghiệp có trợ giá sang nền kinh tế mang tính công nghiệp nhiều hơn như chế tạo, chế biến. Sau 10 - 15 năm, làm thế nào để Việt Nam có thể chuyển sang ngành dịch vụ với những giá trị gia tăng cao hơn? Chúng ta cần phải quan tâm hơn đến lộ trình này.

Thứ nhất, trong hai thập kỷ qua, Việt Nam đã có những chuyển đổi đáng kể về cơ cấu. Đây là thời điểm thích hợp để Việt Nam tiếp tục chuyển đổi cấu trúc sang các lĩnh vực dịch vụ giá trị cao và sản xuất trình độ cao. Quan trọng nhất là khung chính sách và môi trường kinh doanh thuận lợi, đổi mới.

Thứ hai, nghiên cứu phân tích ban đầu cho thấy là sự gia tăng năng suất đáng kể có vẻ như thấp hơn nhiều so với các quốc gia khác, ngay cả so với các quốc gia lân cận như Thái Lan, Trung Quốc, v.v... Từ năm 2003 - 2013, tăng trưởng về năng suất chỉ chiếm khoảng một phần ba (29%) tăng trưởng GDP của Việt Nam, thấp hơn so với Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Philippines và Thái Lan (50 - 55%). Việt Nam cần nâng cao năng suất của mình.

Thứ ba, cơ chế WTO hiện tại sẽ khiến cho Việt Nam khó tiếp tục thúc đẩy các hoạt động xuất khẩu như trong quá khứ. Tuy nhiên, triển vọng đối với Việt Nam vẫn rất hứa hẹn. Hội nhập kinh tế trong khu vực với các nước khác như ASEAN+ Trung Quốc, Ấn Độ - những nước có mức thu nhập trung bình, sẽ là cơ hội, nếu Việt Nam sẵn sàng để có thể gia nhập vào những bước có giá trị gia tăng cao hơn ở trong chuỗi giá trị này. Các nước như Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore có nền kinh tế tương đối linh hoạt, Việt Nam cũng

có thể suy nghĩ để học tập họ. FDI sẽ giúp Việt Nam có được chuyển giao công nghệ, nhập khẩu tư liệu sản xuất, đào tạo nước ngoài,... Hội nhập kinh tế và Cộng đồng Kinh tế ASEAN hiện là cơ hội về thị trường mới, nâng cao tăng trưởng năng suất, từng bước nâng cấp công nghệ. Nhật Bản trong những năm 1950 - 1960 và những con hổ châu Á trong những năm 1970 - 1980 đều áp dụng chính sách công nghiệp chuyên ngành và cẩn trọng xem xét việc can thiệp có chọn lọc. Chính sách thị trường lao động linh hoạt - tập trung vào tạo việc làm và cố định mức lương tối thiểu phù hợp.

Việt Nam cũng cần phải xem xét việc cải cách để nâng cấp cơ sở nguồn nhân lực. Cần phải tập trung vào chất lượng giáo dục và tăng cường đổi mới. Trong bối cảnh này, cần có các chính sách và thể chế để khuyến khích kỹ năng, công nghệ và kiến thức. Việt Nam đã đầu tư rất nhiều nguồn lực cho giáo dục. Tuy nhiên, cần phải quan tâm nhiều hơn đến chất lượng giáo dục, đặc biệt là giáo dục bậc cao để có thể thúc đẩy những sáng tạo, đổi mới cũng như tính cạnh tranh. Đây là nền tảng để chúng ta suy nghĩ làm thế nào để có thể đưa ra những quyết sách để hỗ trợ cho việc thúc đẩy sáng tạo và đổi mới.

Gần đây tăng trưởng kinh tế cũng đi cùng với sự bất bình đẳng ngày càng lớn và lượng khí thải tăng lên ở Việt Nam. Về vấn đề này, điều quan trọng là Việt Nam cần xem xét mô hình phát triển của các nước như Hàn Quốc trong việc chuyển dịch theo hướng phát triển hòa nhập và xanh... Tuy bất bình đẳng ở Việt Nam không quá cao, nhưng cũng cần phải quan tâm nhiều hơn đến vấn đề này để có thể thúc đẩy năng suất trong nông nghiệp hay trong phát triển nông thôn theo một mô hình năng động. Cuối cùng, do đang hội nhập vào nền kinh tế thế giới, Việt Nam cũng cần phải chuẩn bị cho tương lai với những kịch bản, nguy cơ về các cuộc khủng hoảng tài chính trên thế giới và trong khu vực, cũng như thiên tai. Việt Nam cần phải chú trọng đến việc xây dựng năng lực để có thể chống chọi một cách bền vững, để có thể sẵn sàng bước vào giai đoạn phát triển tiếp theo.

Tiểu sử tóm tắt TS. Nguyễn Đỗ Anh Tuấn, Viện Chính sách và Chiến lược PTNNNT



Trình độ học vấn: (i) Tiến sĩ Nghiên cứu Phát triển, Viện Nghiên cứu Xã hội, The Hague, Hà Lan, 2007; (ii) Thạc sĩ Kinh tế Phát triển, Chương trình Cao học Việt Nam - Hà Lan (Trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội hợp tác với Viện Nghiên cứu Xã hội, The Hague, Hà Lan), 1996; (iii) Cử nhân Kinh tế Lao động, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội, 1992.

Quá trình công tác: (i) Tháng 09/2013 đến nay: Phó Viện trưởng, Viện Chính sách và Chiến lược PTNNNT (IPSARD); (ii) Tháng 01/2010 - tháng 9/2013: Giám đốc Trung tâm Tư vấn chính sách nông nghiệp, thuộc IPSARD; (iii) 2006 - 2010: Chuyên gia nghiên cứu, IPSARD...

NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN Ở VIỆT NAM: TẦM NHÌN VÀ HÀNH ĐỘNG

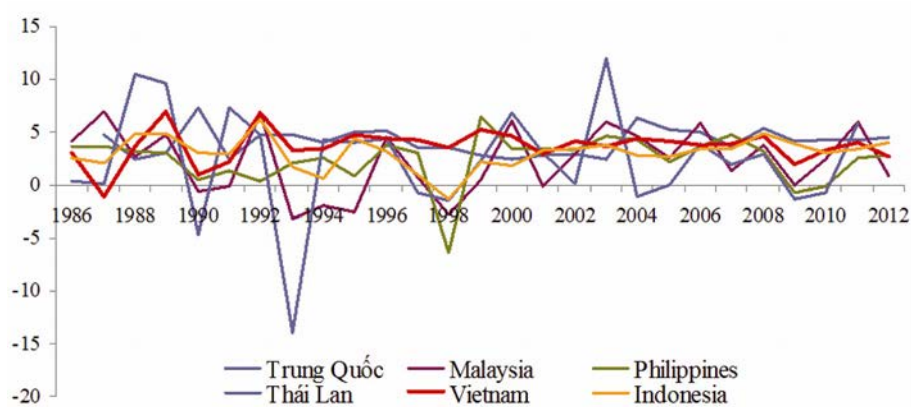
TS. Nguyễn Đỗ Anh Tuấn

*Viện Chính sách và Chiến lược phát triển Nông nghiệp
Nông thôn (IPSARD)*

1. Xem xét lại quá khứ nông nghiệp Việt Nam

Trong quá khứ, nông nghiệp được coi là bộ đỡ của nền kinh tế Việt Nam. Nếu so sánh với các nước, Việt Nam có tăng trưởng nông nghiệp khá ổn định. Nông nghiệp Việt Nam góp phần giữ vững rất tốt cân đối vĩ mô, đặc biệt là tạo ra lương thực, thực phẩm giá rẻ, đảm bảo giữ lạm phát thấp cũng như đảm bảo cho giá tiền lương thấp để thu hút đầu tư tư nhân trong nước và ngoài nước.

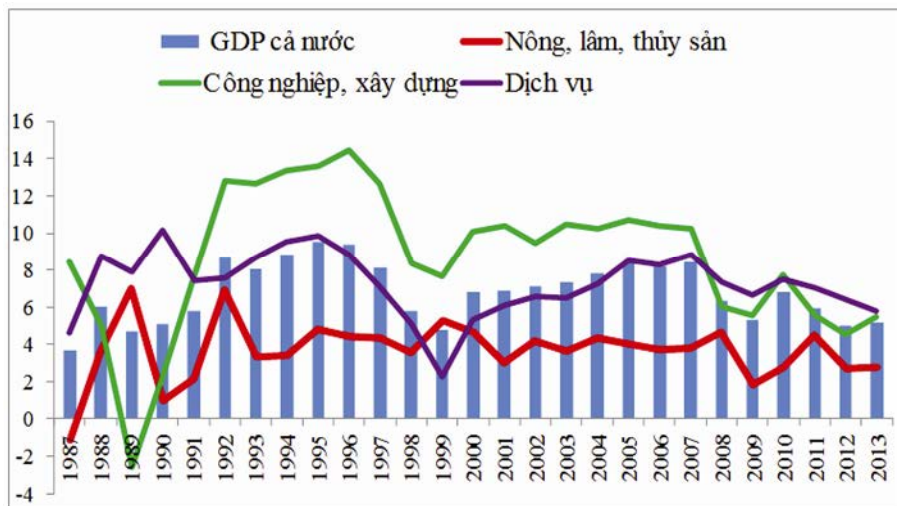
Hình 1: Tăng trưởng nông nghiệp liên tục và ổn định



Nguồn: Ngân hàng Phát triển Châu Á, 2013.

Theo số liệu này, cứ mỗi một lần mà nền kinh tế đi xuống thì nông nghiệp lại có một cú huých để kinh tế đi lên, đặc biệt là cú huých của giai đoạn bắt đầu đổi mới, khi viện trợ của khối xã hội chủ nghĩa bị cắt giảm, khối công nghiệp dịch vụ đều đi xuống thì chúng ta bắt đầu cấp đất, giao khoán cho các hộ, tạo động lực rất lớn cho sự phát triển. Bên cạnh đó, Việt Nam bắt đầu tự do hoá thị trường, tăng trưởng nông nghiệp, ít nhất là đảm bảo được an ninh lương thực trong lúc đó và bắt đầu có xuất khẩu để cứu nguy một nền kinh tế trong lúc Việt Nam rất thiếu hụt ngoại tệ để nhập khẩu.

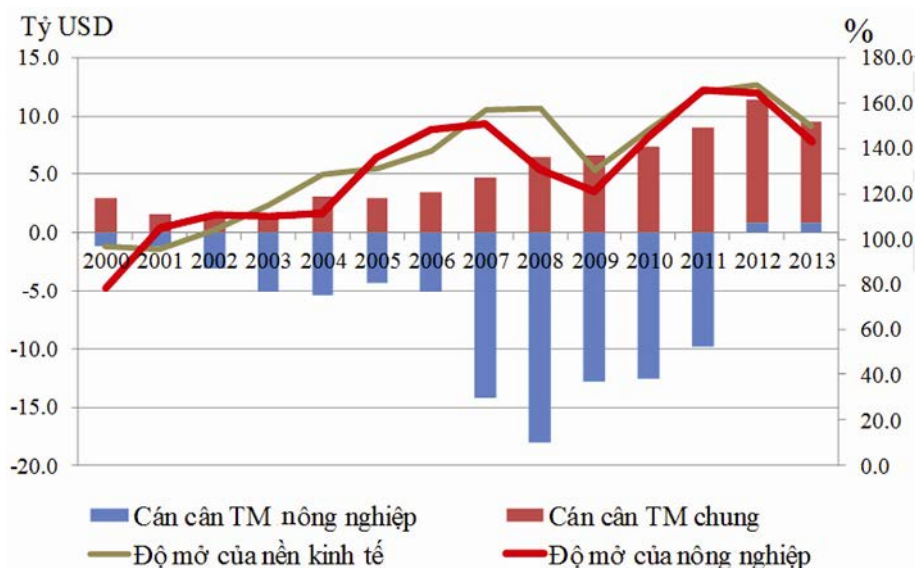
Hình 2: Tốc độ tăng trưởng theo ngành
(%, giá so sánh 1994)



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Ngoài ra, nông nghiệp là ngành có lợi thế so sánh rất mạnh của Việt Nam, là ngành duy nhất có thặng dư xuất khẩu: tức là tổng xuất khẩu trừ đi nhập khẩu đầu vào cho sản xuất nông nghiệp cũng như nhập khẩu trực tiếp một số hàng nông lâm thủy sản là số dương, trong khi phần lớn ngành công nghiệp, dịch vụ cộng lại luôn là số âm. Mãi đến gần đây, các ngành này mới nhích lên chút ít, tức là có một chút dương nhưng chủ yếu đó là thông qua xuất khẩu của các công ty đầu tư trực tiếp nước ngoài lớn, đặc biệt như là xuất khẩu linh kiện điện tử của tập đoàn Samsung.

Hình 3: Nông nghiệp: Ngành duy nhất xuất siêu



Nguồn: Tổng cục Thống kê, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

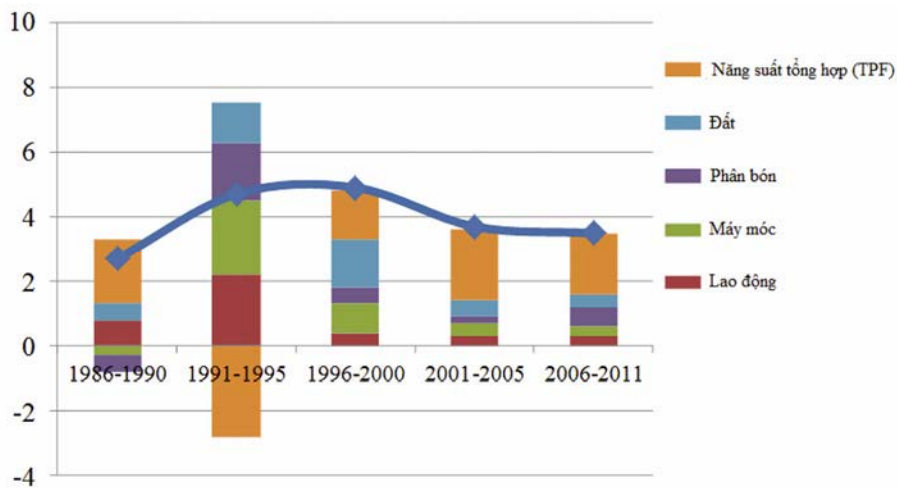
2. Những ách tắc của Việt Nam hiện nay

Xét riêng năm 2007, Việt Nam không phải là nước tăng trưởng cao, môi trường kinh doanh ở mức rất yếu, nhưng lại thu hút được lượng đầu tư trực tiếp nước ngoài đứng thứ sáu trên thế giới, chứng tỏ vào thời điểm đó Việt Nam rất hấp dẫn đầu tư trực tiếp nước ngoài và các nhà kinh doanh. Nông nghiệp nông thôn là nền tảng cho tăng trưởng kinh tế bởi vì nó cung cấp đủ lương thực thực phẩm cho toàn dân, góp phần xoá đói giảm nghèo, tạo việc làm, giúp ổn định xã hội, cung cấp tài nguyên và nguyên liệu cho công nghiệp hoá. Tổng kết lại, trong bối cảnh tài nguyên Việt Nam ít, đất canh tác bình quân trên đầu người là một trong những nước thấp nhất trên thế giới; thiên tai, dịch bệnh thường xuyên; thị trường biến động phức tạp; đầu tư cho nông nghiệp rất thấp - đến nay chỉ chiếm 6 - 7% tổng vốn đầu tư xã hội; khoa học công nghệ yếu; cơ sở hạ tầng yếu; chính sách vĩ mô thì bất thuận đối với nông nghiệp, đặc biệt đồng nội tệ định mức cao, có hại cho xuất khẩu, nông nghiệp là ngành duy nhất có thặng dư xuất khẩu ròng. Động lực

cho tăng trưởng nông nghiệp trong thời gian vừa qua chủ yếu là do có những chính sách tạo động lực, cởi trói cho người dân, giao đất cho hộ rồi tự do hóa thị trường. Và khi có chính sách tạo động lực thì Việt Nam có một đội ngũ nông dân khá tốt so với các nước, chăm chỉ, cần cù và rất sáng tạo. Và khi có động lực là họ bung ra, phát huy tất cả nội lực, tận dụng tất cả tài nguyên và công nghệ hiện có, kể cả công nghệ trong nước. Điều này tạo ra tăng trưởng về sản xuất và xuất khẩu khá tốt, đảm bảo an ninh lương thực, xoá đói giảm nghèo, tạo việc làm, thu nhập, cải thiện bộ mặt nông thôn, chống lạm phát, ổn định kinh tế.

Tuy nhiên, mặt tồn tại là sản xuất nhiều nhưng chất lượng thấp. Vẫn là xuất khẩu nguyên liệu thô, rồi huy động tài nguyên quá mức. Tăng trưởng nông nghiệp suy giảm bắt đầu từ 2012 - 2013, chỉ còn 2,6 - 2,7%/năm. Điều đó đe dọa ổn định xã hội trong thời gian tới. Trong khi điều kiện bên ngoài chúng ta vẫn còn những vướng mắc về đất đai, vẫn chưa rõ sự ổn định của sử dụng đất, chưa rõ tính tài sản đất đai để nông dân có thể tích tụ, tập trung ruộng đất cho sản xuất lớn.

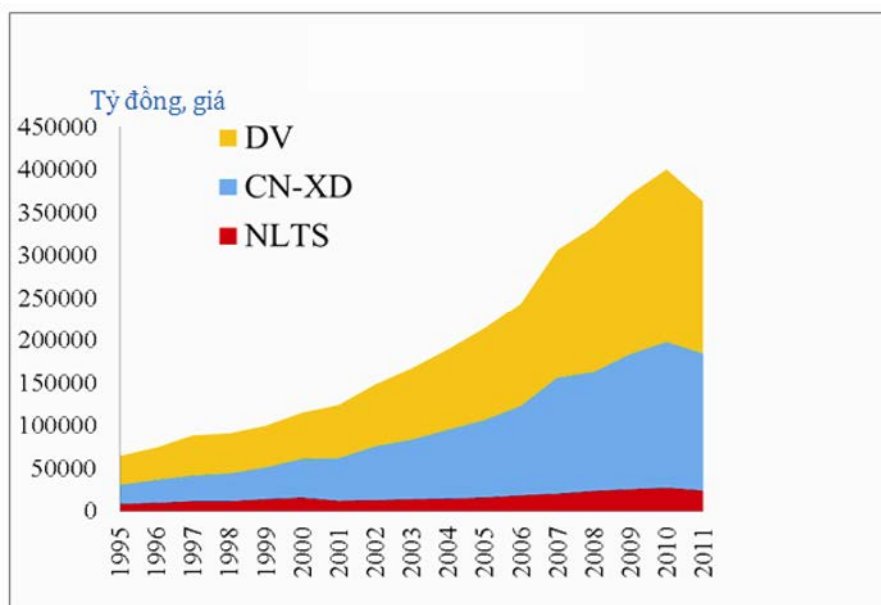
Hình 4: Tăng trưởng nông nghiệp chứng lại (%/năm)



Nguồn: Tính toán của CAP dựa trên số liệu của GSO.

Khoa học công nghệ vẫn còn kém phát triển; vật tư nông nghiệp vẫn còn đắt và chất lượng kém; cơ sở hạ tầng lạc hậu; liên kết giữa nông dân - nông dân, nông dân - doanh nghiệp vẫn còn kém. Ở bên ngoài, Việt Nam vẫn có vấn đề thiên tai, thị trường chưa phát triển, kinh tế suy thoái, sức cầu, sức mua yếu đi. Giá các mặt hàng nông sản xuất khẩu năm 2012 - 2013 giảm rất nhiều. Công nghiệp hỗ trợ cho nông nghiệp kém, đầu tư vẫn thấp. Những cái mà chúng ta tận dụng trong quá khứ, ví dụ như là về đất đai, về lao động, về đóng góp là còn tốt, thời gian gần đây, tất cả mức đóng góp cận biên cho tăng trưởng đều suy giảm dần và tất cả chỉ còn trông chờ vào khoa học công nghệ. Trong khi đầu tư cho khoa học công nghệ rất thấp nên nếu không có những đột phá thì rất khó để có thể phục hồi, vực lại tăng trưởng trong nông nghiệp.

Hình 5: Đầu tư xã hội

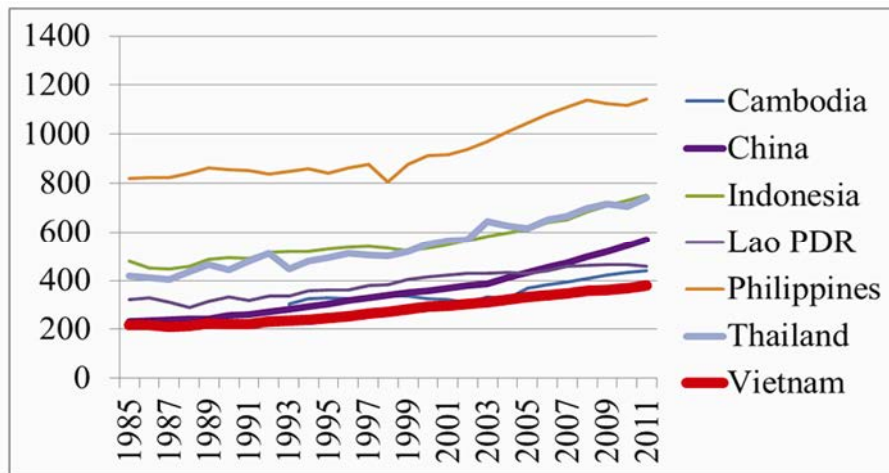


Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Đầu tư xã hội tuyệt đối tăng nhưng tương đối thì giảm từ 13% xuống còn 6% trong thời gian gần đây. Năng suất lao động nông nghiệp Việt Nam rất thấp so với các nước trong khu vực. Một trong những nguyên nhân là ngoài mức tăng trưởng thấp, chậm lại, không kịp bù đắp lại cho lực lượng lao động mới trong nông nghiệp, còn có nguyên nhân là đất đai phân tán, quá manh mún, không nối kết được vào chuỗi giá trị để tạo ra giá trị gia tăng mới.

Hình 6: Năng suất lao động nông nghiệp thấp

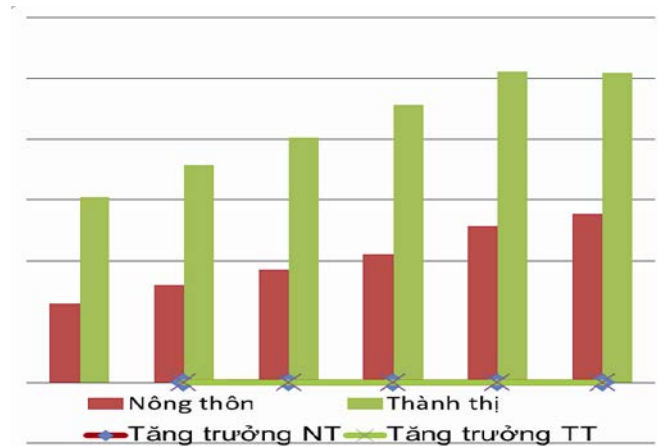
(Đơn vị: USD/lao động/năm, giá 2000)



Nguồn: Ngân hàng Thế giới.

Thu nhập bình quân đầu người của người dân nông thôn giảm sút. Tốc độ tăng trưởng chậm lại một phần là do kéo giá giữa giá đầu vào và giá đầu ra, giá đầu vào tăng nhanh mà giá đầu ra không tăng, làm ảnh hưởng đến đời sống thu nhập của người dân. Chênh lệch thu nhập giữa các hộ có xu hướng tăng lên, chênh lệch thu nhập giữa nông thôn - thành thị cũng vẫn giữ ở mức 1,7 - 2 lần. Nhưng trong nông thôn có một nhóm tách rõ ràng là giữa nhóm thu nhập cao nhất và nhóm thu nhập thấp nhất tăng từ 6 - 8,3 lần trong giai đoạn từ năm 2002 đến năm 2012.

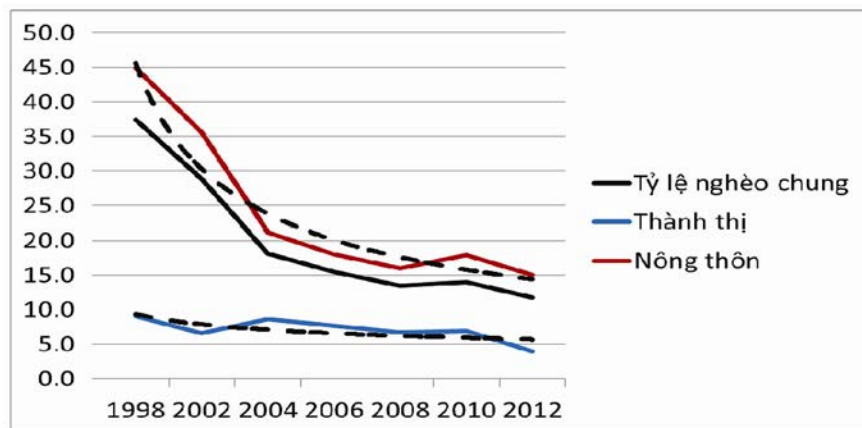
Hình 7: Thu nhập bình quân đầu người/năm và tăng trưởng (giá 2010)



Nguồn: VHLSS và Agroinfo

Tỷ lệ nghèo: tỷ lệ nghèo vẫn giảm nhưng tốc độ giảm thì chậm lại trong thời gian gần đây, với những ách tắc ở trong nông nghiệp cũng như ở trong kinh tế nông thôn, đặc biệt trong bối cảnh suy thoái kinh tế.

Hình 8: Tỷ lệ nghèo (%)



Nguồn: VHLSS

Một loạt vấn đề ô nhiễm môi trường, tàn phá tài nguyên, rủi ro biến đổi khí hậu đang diễn ra. Năm 2013, tuy các chỉ số cạnh tranh quốc gia, môi trường kinh doanh đã cải thiện hơn so với năm 2007 nhưng thu hút đầu tư nước ngoài của Việt Nam chỉ còn đứng thứ 13. Trong đó có khó khăn của nông nghiệp như sản xuất nhiều, chất lượng thấp, không đáp ứng được nhu cầu thị trường, khả năng cạnh tranh thấp, giá trị gia tăng thấp, bất ổn vĩ mô, thu nhập thấp, bất bình đẳng, tốc độ giảm nghèo chậm lại, gây nguy cơ về bất ổn chính trị xã hội, ô nhiễm môi trường, suy giảm tài nguyên, tranh chấp tài nguyên, sẽ rất khó để cho khu vực công nghiệp đô thị có thể lấy tài nguyên một cách dễ dàng từ khu vực nông nghiệp như đợt trước. Những chỉ số vĩ mô từ giữa năm 2007 - 2012 cho thấy có thay đổi rõ ràng về mức độ hấp dẫn của nền kinh tế Việt Nam, ngoài những bất ổn vĩ mô, nông nghiệp nông thôn bị đình trệ.

3. Cơ hội, thách thức mới trong nông nghiệp

Về nhu cầu, thị trường sẽ yêu cầu sản phẩm chất lượng cao, vệ sinh an toàn thực phẩm, bảo vệ môi trường, giá trị nhân văn xã hội và cơ cấu tiêu dùng lương thực, thực phẩm thay đổi, hướng đến sản phẩm có giá trị cao, giá trị dinh dưỡng cao. Đây là một thách thức lớn mà đặt ra cơ hội để chúng ta tự thay đổi nền nông nghiệp.

Thứ hai là thị trường mới, chúng ta có thị trường khổng lồ của Trung Quốc khi tăng trưởng thu nhập, quá trình đô thị hoá của họ khiến cho nhu cầu cho lương thực, thực phẩm khá lớn. Cộng đồng kinh tế ASEAN hy vọng sẽ thành lập năm 2015, việc ký kết hiệp định TPP cũng mở ra thị trường rất tốt cho nông sản.

Về sản xuất, Việt Nam có cơ hội về phát triển khoa học công nghệ, vốn đầu tư sẵn có để tái cơ cấu kinh tế ưu tiên cho nông nghiệp. Việc này đã được nhắc trong đề án tái cơ cấu kinh tế nói chung cũng như đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp.

Thách thức gồm cạnh tranh tài nguyên, giá lao động sẽ tăng, biến đổi khí hậu, rủi ro thời tiết, rủi ro an ninh sinh học. Trong nông nghiệp, tầm nhìn trong thời gian tới là về tái cơ cấu ngành nông nghiệp. Điều này liên quan đến cả chính sách và thể chế.

4. Hành động cụ thể

Thứ nhất, phải chọn được ngành có lợi thế, chứ không phải chỉ chọn ngành phát triển đều theo mô hình quả mít như trước. Ngành có lợi thế là những ngành mà có điều kiện sản xuất, có năng lực sản xuất, có quy mô lớn, có ưu thế sản xuất thị trường rồi sau đó, phải tập trung xây dựng được chuỗi giá trị, phải tổ chức ngành hàng có cơ sở hạ tầng kèm theo dịch vụ, kèm theo tiêu chuẩn kỹ thuật, có hoạt động thêm giá trị mới, đặc biệt chế biến tinh, chế biến sâu, và có phát triển về tiếp cận thị trường, có vận chuyển bảo quản, lưu thông phân phối, có tiếp thị, thanh toán dịch vụ. Ở đây ngành nông nghiệp phải liên kết được với tất cả các ngành trong nền kinh tế chứ nó không đứng riêng như trước. Khi đó, chúng ta kỳ vọng xây dựng vùng chuyên canh và có các cụm dịch vụ công nghiệp trung tâm nối kết thẳng từ khâu sản xuất, bảo quản, chế biến tiêu thụ từ người sản xuất đến người tiêu dùng cuối cùng. Đây là chuỗi giá trị nông nghiệp mà trong đề án tái cơ cấu ngành nông nghiệp đã được Thủ tướng phê duyệt trong quyết định 899 vào tháng 6/2013 và đây là hy vọng có thể phát triển ra những chuỗi có giá trị đầu vào chất lượng, đúng giá trị hợp lý, sản xuất theo quy mô lớn, đúng kỹ thuật, cơ giới hoá, có tỷ lệ hiệu quả sau thu hoạch tốt, chế biến có cả chế biến tinh chế biến sâu, thương mại có truy suất nguồn gốc, có vệ sinh, có tiếp thị. Khu vực sản xuất có thể tạo thành những liên kết về kinh tế hợp tác, tổ nhóm nông dân. Khu vực sau thu hoạch thì có những liên kết chặt chẽ của các doanh nghiệp, ví dụ như khu doanh nghiệp thì cung cấp khuyến nông, cung cấp tín dụng, cung cấp đầu vào ứng trước và khu hợp tác xã, nông dân có thể góp vốn, có thể góp đất để cùng tham gia quản lý doanh nghiệp, chia sẻ lợi nhuận.

Về đổi mới quản lý ngành, trọng tâm là nhà nước chỉ đóng vai trò kiến tạo và phục vụ cho sản xuất kinh doanh dịch vụ của nông dân và doanh nghiệp. Về quản lý nhà nước, tập trung vào công tác quy hoạch, chiến lược, đàm phán, tiêu chuẩn, pháp lý, nhưng đồng thời phải có sự tham gia của người dân, doanh nghiệp. Cung cấp dịch vụ công thì sẽ dần dần chuyển sang kênh đối tác công - tư từ các cơ sở hạ tầng chính, quản lý thuận lợi, đào tạo, khuyến nông, thông tin thị trường, kiểm dịch, bảo đảm thị trường và môi trường,

huy động sự tham gia của doanh nghiệp và cộng đồng trong tất cả các quyết định của nhà nước. Việc nâng cao chất lượng quản lý nhà nước là một mặt rất quan trọng. Từ trước đến nay chúng ta vẫn làm chiến lược chạy một đằng, còn quy hoạch chạy một nẻo. Chính sách không chạy theo chiến lược có tính dài hạn, kế hoạch chưa chắc đã theo đúng quy hoạch. Phải đảm bảo tính liên kết từ chiến lược sang chính sách, từ quy hoạch sang kế hoạch để đảm bảo đạt được các mục tiêu đề ra và đảm bảo được quá trình triển khai giám sát, đánh giá để điều chỉnh.

Về tái cơ cấu đầu tư, cần tăng cơ cấu đầu tư cho nông nghiệp. Với nguồn lực ngân sách hạn hẹp phải có cách thu hút, đầu tư tư nhân để phát triển liên kết công - tư. Trước đây, Việt Nam chỉ tập trung cho đầu tư sản xuất thì bây giờ tập trung cho khâu chế biến và sau thu hoạch và ưu tiên cho khâu tiếp thị, ưu tiên cho khoa học công nghệ, ưu tiên cho quản lý rủi ro và phòng chống dịch bệnh. Về đầu tư công, để nâng cao đầu tư công thì ưu tiên đầu tư từ trước đến nay chỉ tập trung nhiều cho khâu trồng trọt, bây giờ phải tập trung cho cơ sở hạ tầng, nông lâm thủy sản, nông nghiệp, chế biến xuất khẩu, khoa học công nghệ rồi huy động nguồn vốn ODA, tập trung vào lĩnh vực tư nhân không có khả năng. Tập trung dứt điểm, liên kết vùng ngành, phân cấp, giám sát, đánh giá và xã hội hoá.

Về đầu tư tư nhân, quan trọng nhất là tạo điều kiện hành lang pháp lý, thủ tục, tiêu chuẩn, chính sách đảm bảo công bằng giữa doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp nhà nước. Trong khu vực nông nghiệp, vốn đầu tư tư nhân hiện nay quá thấp, cần có những hỗ trợ và cú huých rất mạnh, đặc biệt, những vấn đề về mặt bằng sản xuất, đặc biệt về tín dụng ưu đãi, kéo dài thời gian cho vay, tăng lượng vốn cho vay để tăng khu vực tư nhân phục vụ nông nghiệp nông thôn và sử dụng mô hình đối tác công - tư vào cơ sở dịch vụ hạ tầng, dịch vụ công tư phát triển vào chuỗi giá trị nông nghiệp.

Về đổi mới khoa học công nghệ, phải có sự tham gia rất mạnh của khu vực tư nhân để họ được tham gia nghiên cứu, cũng được nhận đề tài, cũng được nhận hỗ trợ về khoa học công nghệ của nhà nước, được quyền nhập khẩu công nghệ ở trong các khu vực nghiên

cứu cũng như là trong khu vực chuyên giao và tạo cho khu vực khoa học công nghệ trong nông nghiệp hoạt động.

Về tái cơ cấu thể chế nông thôn, phải tăng nguồn xuất, tham gia liên kết chuỗi giá trị, cần phải tạo ra những người nông dân được chuyên môn hoá cao chứ không thể là nông dân nhỏ lẻ như hiện nay và sản xuất những sản phẩm mà không biết là sau đó thị trường của mình bán ở đâu, có đảm bảo chất lượng hay không. Phải tăng quy mô ruộng đất cho họ, có những cơ chế ưu đãi để họ tích tụ ruộng đất. Tạo cơ hội chuyển đổi việc làm, đặc biệt là phát triển kinh tế dịch vụ để có thể thu hút việc làm, lao động.

Đối với khu vực doanh nghiệp và kinh tế hợp tác, phải phát triển hội ngành hàng, có ban điều phối sự tham gia của cả doanh nghiệp, cả nông dân, cả nhà nước để có thể tham gia hoạch định chính sách, tham gia triển khai các chương trình dự án hỗ trợ nhà nước.

Về phát triển cộng đồng nông thôn, phải thay đổi nếp sống của người dân cũng như đẩy mạnh phát huy dân chủ cơ sở. Phải mở ra những cơ hội cho người dân nông thôn. Thị trường phi nông nghiệp hiện nay phần lớn mang tính làng nghề, hộ quy mô nhỏ thì phải tạo điều kiện cho họ đăng ký thành những doanh nghiệp nông thôn. Phải chính thức hoá thị trường lao động phi chính thức, như tạo cơ hội cho họ mua bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội, tạo tổ chức nghiệp đoàn để có kênh, có thông tin, có cách hỗ trợ cho họ. Những thị trường lao động chính thức hiện nay thì đưa họ lên một cấp để họ có kỹ thuật cấp cao, đặc biệt là hướng tới xuất khẩu lao động bởi vì nhu cầu về lao động xuất khẩu hiện nay ở các nước rất lớn chưa khai thác hết trong khi vẫn rất khó trong việc xử lý việc làm, lao động tại Việt Nam.

PHIÊN THỨ BA

**KHAI THÁC TIỀM NĂNG
TỪ HỘI NHẬP QUỐC TẾ VÀ KHU VỰC
HƯỚNG TỚI PHÁT TRIỂN
BAO TRÙM VÀ BỀN VỮNG**

Tiểu sử tóm tắt TS. Võ Trí Thành, Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM)



TS. Võ Trí Thành hiện là Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM). Ông đã nhận bằng Tiến sĩ và Thạc sĩ kinh tế tại trường Đại học Quốc gia Australia. Tiến sĩ Thành đã đảm trách nhiều nghiên cứu chuyên sâu và tham vấn về các vấn đề liên quan đến tự do hóa thương mại, hội nhập kinh tế khu vực, phát triển tài chính và chính sách kinh tế vĩ mô. Ông có nghiên cứu trong một số lĩnh vực khác như cải cách thể chế và kinh tế phát triển.

ĐƯỢC VÀ MẤT TRONG HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ: MỘT VÀI SUY NGHĨ

TS. Võ Trí Thành

Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương

1. Tác động của hội nhập kinh tế: Chúng ta đã thực sự hiểu rõ?

Hội nhập kinh tế, theo cách hiểu thông thường, có ba tác động tích cực. Thứ nhất, tự do hóa thương mại là tốt, là trò chơi mà tất cả các bên cùng thắng, phúc lợi gia tăng cho tất cả các đối tác thương mại. Thứ hai, theo hầu hết các nghiên cứu, ví dụ của giáo sư Dani Roddick cách đây hơn 10 năm, các nước tham gia toàn cầu hóa thường là những người thắng cuộc, tức là tăng trưởng tốt hơn, phúc lợi xã hội tốt hơn. Thứ ba là tác động tích cực đến xóa đói giảm nghèo. Đó là vì tự do hóa thương mại giúp khai thác các lợi thế so sánh tốt hơn (với các nước nghèo là lao động, nhân công, tài nguyên thiên nhiên) và phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn. Và do đó, tăng trưởng sẽ cao hơn và tình trạng nghèo sẽ giảm đi. Đây là điều thường được các nhà kinh tế học nói đến và được ghi trong các sách giáo khoa.

Tuy nhiên, vấn đề phức tạp hơn rất nhiều, thể hiện ở một số điểm như sau:

Ý nghĩa của “được và mất”?

Phạm trù “được và mất” có nhiều hàm nghĩa, xét ở mỗi quan hệ giữa quốc gia này với quốc gia khác, trong một quốc gia cụ thể và giữa các nhóm người khác nhau. “Được” cũng được xem xét theo cả ý nghĩa tuyệt đối và tương đối. Ví dụ, hiện nay theo rất nhiều

tính toán, TPP với Việt Nam, xét về tương đối, thì xuất khẩu của Việt Nam so với GDP là thấp nhất. Nhưng xét về tuyệt đối thì con số này quá nhỏ so với đối tác khác. Tiếp theo là yếu tố chính trị, vấn đề lợi ích. Ở đây có nhóm lợi ích hùng mạnh và nhóm dễ bị tổn thương. Do vậy có sự hỗ trợ khác nhau giữa chống toàn cầu hóa và hội nhập.

Làm thế nào định lượng mức độ hội nhập (để đánh giá mức độ hội nhập)?

Việc hỗ trợ tự do hóa thương mại, hỗ trợ cải cách cũng rất phức tạp. Và do vậy, định lượng mức độ hội nhập để đánh giá mức độ hội nhập cũng không đơn giản. Có quan niệm định lượng bằng tổng thương mại/GDP, quan niệm khác lại định lượng bằng thuế quan. Cái khó nhất là hiện giờ chưa có mô hình nào đánh giá, định lượng chuẩn được các hàng rào phi thuế quan - hàng rào lớn nhất hiện nay đối với tự do hóa thương mại và hội nhập. Hội nhập hiện nay phức tạp hơn rất nhiều. Hội nhập không chỉ là thương mại hàng hóa mà còn là thương mại dịch vụ, là dịch chuyển lao động, dịch chuyển vốn, và còn là chương trình kết nối và hợp tác. Đặc biệt là ở Đông Á, khu vực không thích dùng từ FTA, mà gọi là Đối tác hợp tác toàn diện. Như vậy FTA chỉ là một phần rất quan trọng trong Đối tác hợp tác toàn diện. Hội nhập phức tạp như vậy thì việc đánh giá tác động còn phức tạp hơn rất nhiều.

*Sự tương tác giữa **hội nhập** và các **cải cách trong nước***

Thực tế và nhiều nghiên cứu¹ đã cho thấy, nếu hội nhập không đi cùng với các cải cách trong nước thì hầu hết các lợi ích sẽ không đến với các đối tác thương mại. Do vậy, ở Việt Nam, tháng tư năm 2013, Bộ Chính trị đã ra nghị quyết mới về hội nhập toàn diện (Nghị quyết số 22-NQ/TW ngày 10/4/2013), không chỉ kinh tế mà cả an ninh, quốc phòng và văn hóa của Việt Nam. Càng ngày thì tự do hóa thương mại càng gắn với các chính sách sau đường biên

1. Xem nghiên cứu về sự gia nhập WTO của Việt Nam của Roland - Holst và cộng sự, 2002.

giới. Đây là một trong những vấn đề phức tạp nhất, khó khăn nhất trong đàm phán TPP. Bởi phần lớn các lĩnh vực đàm phán trong TPP không phải trên đường biên giới mà đều là các chính sách sau đường biên giới, mua sắm chính phủ, cạnh tranh, doanh nghiệp nhà nước, IPR - quyền sở hữu trí tuệ, thậm chí các vấn đề về kinh tế học cũng liên quan chủ yếu trong nước.

Nghiên cứu của chúng tôi (CIEM) tiến hành cùng với trường Đại học Copenhagen đầu năm 2000 khi đánh giá tác động của BTA - Hiệp định Hoa Kỳ và WTA đối với Việt Nam cho thấy, nếu Việt Nam không cải cách trong nước thì 80% lợi ích của tự do hóa thương mại rơi vào tay đối tác của Việt Nam chứ không vào tay của người Việt Nam, đất nước Việt Nam. Nghiên cứu khác của nhà kinh tế rất nổi tiếng của Anh - Winter (2003), cho thấy rằng tác động lên mức phúc lợi có thể tích cực hoặc tiêu cực, phụ thuộc vào nhiều kênh khác nhau: mức giá tương đối; sự linh hoạt của các nhân tố sản xuất như là thị trường lao động; thị trường vốn và khả năng của ngân sách.

Các tác động ngắn hạn và dài hạn

Thứ nhất, hội nhập có thể mang lại tác động tích cực “thực” cho nền kinh tế nhưng đặt ra rủi ro rơi vào “bẫy nhân công giá rẻ”/ “bẫy tự do hóa thương mại” trong dài hạn. Nếu mãi mãi chỉ dựa vào nhân công giá rẻ thì Việt Nam sẽ rơi vào bẫy chi phí nhân công thấp và không thể tạo được những nền tảng để tạo ra những giá trị gia tăng cao hơn trong chuỗi giá trị và có những tiền đề để vượt qua bẫy thu nhập trung bình.

Thứ hai, hệ thống tài chính không lành mạnh với sự dịch chuyển các dòng vốn, đặc biệt là dòng vốn ngắn hạn cũng như chu kỳ kinh doanh thì sẽ có nguy cơ gây ra khủng hoảng tài chính, mà tác động của nó tới người nghèo là nặng nề nhất.

Thứ ba là những bất ổn trong tương lai do chịu tác động từ sự nổi lên và tái cơ cấu của Trung Quốc và Ấn Độ. Tại Hội nghị EADN - mạng phát triển Đông Á, một nhà kinh tế Mỹ đã phát biểu, với sự lớn mạnh của Trung Quốc và Ấn Độ, khó có thể biết được

sự dịch chuyển của dòng hàng hóa, dịch vụ và vốn. Và với sự dịch chuyển chưa rõ ràng như vậy, thì phân bố thu nhập giữa các quốc gia và phân phối thu nhập của các nhóm trong mỗi quốc gia cũng rất chưa rõ ràng. Đây là những vấn đề rất quan trọng. Chính vì vậy ở Việt Nam, khi nghiên cứu về tác động hội nhập, bên cạnh các vấn đề lý thuyết, chúng tôi tập trung vào những nghiên cứu tình huống ở cấp ngành hoặc cấp vi mô để hỗ trợ cho những nghiên cứu ở cấp vĩ mô, hay những nghiên cứu dựa vào những mô hình như GiTec, mô hình cân bằng tổng thể để đánh giá tác động của hội nhập. Và sự kết hợp của 3 kết quả đó mới có thể giúp đoán định được và có thể chắc chắn hơn về tác động, đặc biệt là đối với nhóm người dễ bị tổn thương.

2. Một số ý tưởng về thu hẹp khoảng cách phát triển trong ASEAN

Đối với các nước ASEAN, cộng đồng kinh tế ASEAN sẽ ra đời vào tháng 12/2015. Cùng thời điểm đó, các nhà lãnh đạo ASEAN sẽ tuyên bố ký Hiệp định có tên là đối tác hợp tác kinh tế toàn diện khu vực (RCEP), tức là một hiệp định thương mại tự do giữa ASEAN và 6 nước đối tác (Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, Australia, New Zealand và Ấn Độ).

Về cơ bản, đây là ý tưởng về một ASEAN liên kết hơn, một ASEAN có chất lượng sống tốt hơn và một ASEAN mà khoảng cách phát triển giữa các nước sẽ được thu hẹp. Hiện nay, ASEAN đang chuẩn bị tầm nhìn sau 2015 bởi vì cộng đồng kinh tế ASEAN và RCEP - Hiệp định thương mại tự do ASEAN + 6, là một quá trình sẽ còn tiếp tục, chứ không phải đến thời điểm đó là chấm dứt. Tầm nhìn của ASEAN sau 2015 hiện nay chưa được các nhà lãnh đạo thông qua, nhưng 2 ý tưởng mà tôi nghĩ ở kết luận cuối cùng của các nhà lãnh đạo ASEAN sẽ rất gần, đó là ý tưởng của ADBI mà chúng tôi tham gia nghiên cứu. Ý tưởng thứ nhất là ASEAN 2030 sẽ có tầm nhìn là RICH. Cụ thể, R (Resilience) - có khả năng chống đỡ tốt, I (Inclusive) - phát triển bao trùm, C (Competitive) - có tính cạnh tranh cao, và H

(Harmonious) - sự hài hòa về kinh tế, xã hội và môi trường. Ý tưởng thứ hai là của ISEAS (Viện Nghiên cứu ASEAN và Đông Á) vừa trình bày tại hội nghị SOM của ASEAN thì ASEAN sẽ trở nên rất cạnh tranh, có khả năng chống đỡ tốt, phát triển bao trùm, mang tính toàn cầu, và rất có trách nhiệm...

Ý tưởng làm thế nào để thu hẹp khoảng cách giàu nghèo trong ASEAN, theo tôi, cần có các trụ cột chính sau:

Thứ nhất là tự do hóa thương mại, đầu tư và dịch vụ. Với bản chất là tạo cơ hội mới, tự do hóa thương mại gắn với cải cách của Việt Nam bởi quá trình cải cách ở Việt Nam đã tạo cơ hội mới cho doanh nghiệp và người dân kinh doanh, làm ăn.

Thứ hai là tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại và đầu tư thông qua giảm chi phí giao dịch trong mạng lưới sản xuất và chuỗi giá trị; cũng như tăng tính kết nối để tạo điều kiện tiếp cận các cơ hội dễ dàng hơn và giảm chi phí giao dịch. Các nghiên cứu đều chỉ ra rằng, rào cản và chi phí giao dịch lớn nhất đối với thương mại đầu tư hàng hóa không còn là các vấn đề ở biên giới, không còn là thuế quan mà cơ bản là những vấn đề hàng rào phi thuế quan và những vấn đề liên quan tới thuận lợi hóa thương mại và kết nối. Như vậy làm điều này chính là để giảm chi phí giao dịch, là vấn đề cực kỳ quan trọng đối với Đông Á - khu vực có mạng sản xuất có một không hai trên thế giới, một mạng sản xuất mà 60% thương mại là hàng hóa trung gian, hàng hóa cuối cùng cơ bản được xuất sang các nước phát triển như Nhật, Hoa Kỳ và EU. Như vậy, làm thế nào để giảm được chi phí giao dịch, chi phí kết nối cho mạng sản xuất là vấn đề cơ bản nhất.

Khía cạnh thứ ba là sự hợp tác nhằm cải thiện năng lực khai thác hiệu quả các cơ hội mới. Ví dụ trong ASEAN có sáng kiến hội nhập ASEAN để hỗ trợ các nước CLMV (Việt Nam, Lào, Campuchia, Myanmar). Nhiều quan điểm cho rằng Việt Nam đã mạnh hơn và cần phải rút lui khỏi nhóm này, và nên thuộc nhóm VIP (Việt Nam, Indonesia, Philippines). Nhưng theo tôi, đứng về năng lực tài chính thì Việt Nam vẫn thuộc CLMV, nhưng vị thế chính trị trong ASEAN thì Việt Nam có thể thuộc VIP.

3. Các bài học từ kinh nghiệm giảm nghèo tại Việt Nam

Đổi mới ở Việt Nam đã được gần 30 năm và bản chất của đổi mới chính là mở rộng cơ hội lựa chọn cho người dân bằng kinh tế thị trường, bằng mở cửa hội nhập. Cho đến nay, Việt Nam có tốc độ tăng trưởng tương đối cao tuy có chững lại vài năm gần đây. Việt Nam là một trong những nước đi đầu trong thực hiện mục tiêu thiên niên kỷ về xóa đói giảm nghèo. Gần 70% người Việt Nam ở mức dưới mức đói nghèo vào giữa những năm 80 hiện nay chỉ còn khoảng trên dưới 10%. Nhưng Việt Nam còn rất nhiều vấn đề. Riêng về đói nghèo thì đã xuất hiện một “hardcore” đói nghèo, tức là đói nghèo tận cùng. Đây là vấn đề rất khó xử lý, đặc biệt ở các vùng cao, các vùng đồng bào thiểu số. Bên cạnh đó là sự xuất hiện người nghèo mới như nông dân bị thu hồi đất, nông dân di cư và người làm công trong khu vực phi chính thức ở thành thị. Hiện nay, thu nhập không còn là một chỉ số duy nhất mặc dù rất quan trọng để đo nghèo, chỉ số này đã được mở rộng. Ví dụ, ở thành thị là tiếp cận dịch vụ cơ bản, quyền chính trị của người di cư, của người nông dân mất đất phải di cư. Tất cả đã tạo nên cái nhìn mới về nghèo, từ chuẩn nghèo, cách đo lường nghèo đến sự hiểu về đói nghèo.

Có 4 bài học lớn nhất của Việt Nam trong thành công về đói nghèo.

Bài học thứ nhất là: không thể giảm đói nghèo nếu tăng trưởng quá thấp, nhưng điều này vẫn chưa đủ, tăng trưởng ấy phải gắn với tạo việc làm. Bài toán nan giải ở Việt Nam hiện nay là, một mặt Việt Nam vẫn phải giải quyết lao động trong những lĩnh vực chưa đòi hỏi kỹ năng cao như dệt may, da giày; nhưng mặt khác nếu Việt Nam mãi mãi ở lĩnh vực ấy thì Việt Nam lại rơi vào cái bẫy gọi là lương thấp, thu nhập thấp, chi phí lao động thấp.

Bài học thứ hai là không thể có bất ổn, nếu có bất ổn vĩ mô thì không thể nào hỗ trợ được người nghèo. Người nghèo dễ bị tổn thương nhất khi nền kinh tế bất ổn, lạm phát cao. Do vậy, ổn định kinh tế vĩ mô là điều kiện vô cùng quan trọng để đảm bảo công cuộc xóa đói giảm nghèo được thành công và bền vững. Điều này đặc biệt đúng với Việt Nam khi tỷ lệ nghèo là dưới 10% nhưng nhóm cận nghèo thì rất lớn. Bài toán khó của Việt Nam hiện nay là,

trước những bất ổn và lạm phát cao, Việt Nam phải thắt chặt chính sách để ổn định, mà thắt chặt thì cơ hội việc làm, tăng trưởng giảm. Như vậy đặt ra bài toán mới là ổn định kinh tế vĩ mô trong giai đoạn khó khăn bất ổn và khủng hoảng thì làm thế nào để tối thiểu hóa chi phí của quá trình ổn định này cùng với các chi phí xã hội kèm theo. Vì vậy, UNS Cab đã sử dụng chính sách tiền tệ bao trùm (Inclusive Monetary Policy).

Vấn đề thứ ba, bản chất của hội nhập, bản chất của cải cách là tạo cơ hội mới, nhưng người dân có tiếp cận được cơ hội mới hay không, trước hết phải là thông tin, phải là kết cấu hạ tầng, cho nên phát triển kết cấu hạ tầng là cực kỳ quan trọng. Theo đánh giá của World Bank, trong các kết cấu hạ tầng, ví dụ đối với nông nghiệp nông thôn, không phải xây đập, xây đê có tác động lớn nhất tạo việc làm và xóa đói giảm nghèo ở nông thôn, mà lớn nhất trong kết cấu hạ tầng là giáo dục, nghiên cứu và triển khai (R&D) và khuyến nông (service extension).

Và bài học cuối cùng là gắn với nghiên cứu vĩ mô. Việt Nam có rất nhiều chương trình cụ thể định hướng xóa đói giảm nghèo như Chương trình 135, chương trình tạo việc làm, những chương trình xóa đói giảm nghèo ở vùng sâu vùng xa, những chương trình đặc biệt được nhà nước, cộng đồng quốc tế hỗ trợ. Vấn đề lớn nhất từ các chương trình này là tính bền vững khi sự hỗ trợ của các tổ chức NGOs, hỗ trợ của ngân sách, hỗ trợ của các tổ chức quốc tế giảm, làm thế nào để Việt Nam tiếp tục vận hành được các chương trình này.

Tiểu sử tóm tắt TS. Shahid Yusuf



Shahid Yusuf là Kinh tế Trưởng của Chương trình Đối thoại tăng trưởng. Tiến sĩ Yusuf đã viết nhiều ấn phẩm về các vấn đề phát triển, tập trung vào khu vực Đông Á và được công bố rộng rãi trên nhiều tạp chí học thuật. Ông là tác giả, biên tập của 24 cuốn sách về phát triển công nghiệp và đô thị, hệ thống đổi mới và giáo dục đại học. Năm cuốn sách gần đây nhất của ông là: Kinh tế Phát triển thông qua các thập kỷ (năm 2009); Các con hổ kinh tế trước mối đe dọa (đồng tác giả với Kaoru Nabeshima, 2009); Hai đầu rồng (Two Dragonheads): Tương phản giữa con đường phát triển của Bắc Kinh và Thượng Hải (đồng tác giả với Kaoru Nabeshima, 2010), Thay đổi địa lý công nghiệp ở Châu Á: Tác động của Trung Quốc và Ấn Độ (đồng tác giả với Kaoru Nabeshima 2010) và Đô thị hóa Trung Quốc (đồng tác chỉnh sửa với Tony Saich, 2008).

Tiến sĩ Yusuf có bằng Tiến sĩ Kinh tế tại Đại học Harvard, và cử nhân Kinh tế Đại học Cambridge. Ông gia nhập Ngân hàng Thế giới vào năm 1974 khi là một chuyên viên trẻ và đã dành hơn 35 năm tại Ngân hàng nghiên cứu các vấn đề mà các nước đang phát triển phải đối mặt. Trong nhiệm kỳ của mình tại Ngân hàng Thế giới, Tiến sĩ Yusuf là lãnh đạo nhóm nghiên cứu cho dự án Ngân hàng Thế giới Nhật Bản về Tương lai kinh tế Đông Á 2000 - 2009. Ông là Chủ biên *Báo cáo Phát triển Thế giới 1999/2000, Bước vào thế kỷ 21*. Trước đó, ông là Cố vấn kinh tế cho Phó Chủ tịch, Kinh tế trưởng WB (1997 - 1998), Kinh tế trưởng cho Vụ Đông Phi (1995 - 1997) và Kinh tế trưởng cho Vụ Trung Quốc và Mông Cổ (1989 - 1993). Tiến sĩ Yusuf hiện sống ở Washington DC và tham gia tư vấn cho Ngân hàng Thế giới và các tổ chức khác.

QUÁ TRÌNH CHUYỂN DỊCH CỦA CHUỖI GIÁ TRỊ TOÀN CẦU HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

TS. Shahid Yusuf

*Kinh tế trưởng của Chương trình Đối thoại tăng trưởng
Washington DC*

Làn sóng công nghiệp hoá đầu tiên tại Đông Á đã thể hiện sức mạnh từ khả năng bắt kịp công nghệ với sự đầu tư mạnh mẽ kết hợp với định hướng xuất khẩu. Sức mạnh của Nhật Bản và bốn con rồng kinh tế đã tạo ra một mô hình mà đến hơn ba thập kỷ sau đã thấm sâu vào suy nghĩ phát triển và là nền móng đối với các nước phát triển sau này. Đầu tiên là Trung Quốc, rồi mới đây là Việt Nam, đã theo và chỉnh sửa chiến lược tăng trưởng của Đông Á sao cho phù hợp với điều kiện của mình, và tiếp theo việc triển khai chiến lược Đổi mới tại Việt Nam từ năm 1986, Việt Nam đã nổi lên là một quốc gia theo đuổi rất nhanh, liên tục nâng cao hoạt động qua những năm 90 của thế kỷ XX và hiện đang trong quá trình tham gia vào các nhóm ưu tú, cùng với các thành viên khác là các quốc gia đang phát triển với tốc độ nhanh nhất trên thế giới. Từ năm 1990 đến năm 2010, GDP của Việt Nam tăng trưởng ở mức trung bình 7,1%/năm, với sự bùng nổ của lĩnh vực xuất khẩu đóng góp một cách đáng kể vào sự tăng trưởng này. Sự tăng tốc của hoạt động thương mại được hỗ trợ bởi sự tham gia của Việt Nam vào một số hiệp định thương mại song phương và đa phương - bao gồm USBTA (2000), AFTA (2001), và WTO (2007). Tham gia vào các tổ chức thương mại và qua đó, nâng cao sự tham gia của các chuỗi

giá trị toàn cầu (GVCs) đối với một số sản phẩm chế biến, rất có thể sẽ tiếp tục là một trong những động lực chính cho tăng trưởng tại Đông Á và cho Việt Nam. Mục tiêu của bài viết này gồm có 4 phần: (i) giới thiệu một cách vắn tắt về vai trò của các chuỗi giá trị toàn cầu; (ii) xem xét các chuỗi này đang chuyển hoá như thế nào trong bối cảnh khu vực; (iii) chỉ ra điều này có thể ảnh hưởng như thế nào đến tương lai xuất khẩu và tăng trưởng của Việt Nam; và (iv) thảo luận về một số hàm ý chính sách.

1. Mở rộng thương mại và sự phân mảnh

Sự dỡ bỏ của các rào cản thương mại, giảm thiểu chi phí vận tải, là yếu tố chính dẫn đến sự tăng trưởng nhanh chóng của thương mại toàn cầu đến năm 2007.¹ Đây là kết quả của việc sử dụng rộng rãi các container, cải tiến về thiết kế tàu và công nghệ tàu biển, đầu tư và cơ sở hạ tầng cảng và nâng cao hỗ trợ thương mại. Cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008 - 2009 và sự phục hồi chậm của các nước phát triển nhất trong khối OECD, đã khiến thương mại chỉ tăng có 2,3%/năm từ năm 2008 đến 2013. Trong tương lai, WTO kỳ vọng thương mại hàng hoá sẽ tăng 4,5% trong năm 2014; tuy nhiên, do Trung Quốc có vẻ sẽ tiếp tục tăng trưởng chậm hơn trong trung hạn và các nền kinh tế phát triển tiếp tục tăng trưởng ì ạch, khó có thể sớm khôi phục lại được tỷ lệ 2:1 giữa tăng trưởng GDP toàn cầu và sự gia tăng thương mại trước đây. Với nhiều quốc gia - tiên tiến và đang phát triển - tìm kiếm thúc đẩy nền kinh tế với động cơ thương mại, tình hình cạnh tranh, đặc biệt là ở những phân khúc thấp của nền kinh tế toàn cầu, sẽ ngày càng khốc liệt. Những quốc gia tại vị lớn, trong số đó có Việt Nam và các nước xuất khẩu khác ở Đông Á, có lợi thế so với các nước mới tham gia, tuy nhiên, những nước này vẫn cần phải tiếp tục nâng ván chơi của mình nếu muốn tiếp tục nắm giữ phần của mình trên thị trường vốn đã cạnh

1. Thương mại tính theo tỷ lệ của GDP toàn cầu tăng từ dưới 1/5 từ giữa những năm 80 của thế kỷ XX lên đến 1/3 năm 2012. WTO (2013) <http://www.wto.org/english/ress e/booksp e/wtr13-1 e.pdf>

tranh mạnh mẽ, hoặc nâng cấp và đa dạng hóa sản phẩm của mình sang những lĩnh vực hứa hẹn nhiều lợi nhuận hơn. Trong một loạt các sản phẩm, những thương nhân thành công sẽ cần phải khai thác tốt hơn tiềm năng của các chuỗi giá trị hiện tại hoặc các chuỗi giá trị mới nổi hướng tới thị trường phía Nam. Một phần giới thiệu chung về chuỗi giá trị toàn cầu có thể giúp giải thích tầm nổi bật cũng như vai trò của những chuỗi giá trị này trong tương lai.

2. Phân chia sản xuất và sự phát triển của chuỗi giá trị toàn cầu

Các chuỗi giá trị toàn cầu bắt đầu nhờ sự phân chia của các hoạt động sản xuất, chế biến từ những năm 80 của thế kỷ XX. Điều này đã kích hoạt sự di dời của các khâu sản xuất đòi hỏi nguồn nhân lực dồi dào từ những nước phát triển sang chủ yếu một số ít các nước đang trong quá trình công nghiệp hoá. Như vậy, quá trình chuyên môn hoá theo chiều dọc bắt đầu được triển khai, phục vụ cho các hoạt động sản xuất tại các nước Đông Á. Sự phân tán địa lý của ngành công nghiệp dệt may, ngành dẫn đầu trong việc di dời sản xuất sang phía bên kia của Thái Bình Dương, được củng cố qua thời gian bằng các thoả thuận thương mại tìm kiếm cách hạn chế nhập khẩu vào các nước phát triển, thông qua việc áp dụng quota xuất khẩu đối với các nước đang phát triển. Ví dụ, một loạt các hiệp định đa phương và song phương đã góp phần làm phân tán sản xuất tại các nước đang phát triển khi các nhà xuất khẩu hàng đầu Đông Á sang phương Tây đã dùng hết hạn mức quota của mình và bắt đầu thiết lập các cơ sở sản xuất tại những nước không bị áp quota hoặc đang dư thừa quota¹. Như vậy, một sản phẩm dệt may cotton bán tại một cửa hàng Wal-Mart tại Mỹ có thể đã trải qua quy trình dây chuyền sản xuất bắt nguồn từ một cánh đồng ở Texas, dệt sợi

1. Các nước Bangladesh, Mauritius, Sri Lanka, Trung Mỹ và Châu Phi đã trở thành các nhà sản xuất vải sợi như vậy. Khi miền Đông Pakistan trở thành quốc gia (independent nation of Bangladesh) độc lập, nước này được hưởng nửa mức quota vốn được cấp cho Pakistan.

tại Hàn Quốc, thiết kế tại Đức, cắt vải, khâu và thực hiện (CTM) của mảnh vải tại Việt Nam, và đóng gói và chuyển hàng lại ở một nơi khác nữa (Rivoli 2005)¹. Dệt may mới chỉ là một ví dụ của sự phân chia các quy trình sản xuất thành một số lượng lớn các khâu thực hiện chi tiết. Các ngành công nghiệp phân tán nhất bao gồm: thiết bị vô tuyến và truyền thông, xe cơ giới, kim loại thô, máy móc thiết bị điện, dệt may, da giày và sản phẩm đồ da.

Không lấy làm bất ngờ khi trao đổi thương mại trong nội ngành và trao đổi các sản phẩm trung gian đang có sự gia tăng mạnh hơn thương mại nói chung và quá trình phân chia sản xuất cũng đã khuyến khích các giao dịch thương mại trong khu vực. Như Baldwin (2012) đã chỉ ra, các chuỗi giá trị toàn cầu thường phát triển định hướng theo khu vực,² với một số sản phẩm đi qua biên giới lãnh thổ một vài lần trong khi chuyển tiếp trong chuỗi giá trị sản phẩm. Về tổng thể, 60% thương mại được thực hiện với các sản phẩm trung gian³ và nhập khẩu nguyên liệu phục vụ xuất khẩu đã tăng lên đến 40% vào năm 2010, với xu hướng lên tới mức 60% đến năm 2030⁴. Đối với các nền kinh tế phát triển, khoảng từ 56 đến 73% tổng thương mại được thực hiện đối với các sản phẩm

-
1. Pietra Rivoli, *Chuyến du lịch của một chiếc áo phông*, <http://www.amazon.com/The-Travels-T-Shirt-Global-Economy/dp/0470287160>. Ghemawat và Nueno (2006, p.2) miêu tả "phần lông của một chiếc áo khoác có thể đến từ Trung Quốc, lớp ngoài áo và phần vải đến từ Hàn Quốc, các khóa kéo đến từ Nhật Bản, phần lót áo đến từ Đài Loan, và phần nhựa, nhãn mác và các chi tiết thêu khác từ Hồng Kông. Nhuộm màu áo có thể được thực hiện tại Nam Á, khâu tại Trung Quốc sau khi được kiểm tra chất lượng và đóng gói tại Hồng Kông".
 2. Baldwin (2012) http://www.cepr.org/sites/default/files/policy_insights/Policy_Insight64.pdf
 3. Tuy nhiên, chỉ 27% các sản phẩm sơ chế được xuất khẩu so với 44% sản phẩm cuối cùng. Lý do là 60% của GDP sản xuất toàn cầu được thực hiện tại một số ít nền kinh tế lớn và tương đối khép kín: Mỹ, Trung Quốc, Nhật Bản, Đức và Ấn Độ. Baldwin và Lopez-Gonzalez (2013) <http://www.nber.org/papers/w18957>
 4. Lamy (2013) <http://www.voxeu.org/article/looking-back-moving-forward>

trung gian và bao gồm 3/4 lượng nhập khẩu của Trung Quốc và Brazil (Miroudot và cộng sự 2009;¹ Ali và Dadush 2011²). Hơn 70% của thương mại châu Âu năm 2010 là thương mại nội vùng, 53% của thương mại châu Á và gần một nửa xuất khẩu từ Bắc Mỹ hướng đến các nước thành viên của NAFTA. Không lạ gì khi điều này khiến khó có thể định mức một cách chính xác giá trị gia tăng nội địa của mỗi quốc gia trong chuỗi giá trị mà một sản phẩm phải trải qua³. Bên cạnh phân chia sản xuất, các luồng thương mại trước đây ưu tiên cho phương Bắc giờ đang trở thành ngày càng bình đẳng giữa Bắc - Nam. Đến năm 2020, WTO dự báo rằng gia tăng thương mại Bắc - Bắc, Bắc - Nam và Nam - Nam sẽ đạt mức gần như tương đương.

3. Chuỗi giá trị toàn cầu và mạng lưới sản xuất

Lịch sử cận đại của thương mại của các mặt hàng chế biến, sản xuất gắn liền với sự xuất hiện và hiện thực hoá các chuỗi giá trị và hệ thống sản xuất toàn cầu. Phần lớn số này được hình thành và dẫn dắt của các tập đoàn xuyên quốc gia (TNCs). Sự phân tán toàn cầu của sản xuất trong ngành dệt may có thể được nói là bắt nguồn từ sự phát triển của mô hình “bán lẻ linh hoạt” tại Mỹ và trong khi có sự tham gia đóng góp của nhiều yếu tố, nhưng các nhà bán lẻ và các nhà sản xuất và tiếp thị của các thương hiệu nổi tiếng tại Mỹ chính là động lực cho quá trình này.

Có bốn yếu tố khiến “bán lẻ linh hoạt” trở thành không thể tránh khỏi. Thứ nhất là sự bùng nổ về mặt sản phẩm, như mẫu mã quần áo, đồ chơi, điện tử tiêu dùng, khiến các nhà bán lẻ (và các nhà bán lẻ trực tuyến) nhận thấy họ cần phải duy trì khi khách hàng ngày càng trở nên tinh vi, sành điệu và phân biệt giữa các sản

1. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kmlcxtldk8r.pdf?expires=1395004549&id=id&accname=guest&checksum=C1F34F9AE8746305E321B5EE8AB631C3>

2. <http://ideas.repec.org/p/oec/traaab/93-en.html>;

<http://www.voxeu.org/article/rise-trade-intermediates-policy-implications>

3. Mọi số liệu thương mại đều sử dụng nguồn WTO trừ khi nêu khác.

phẩm, các nhà quảng cáo thì ngày càng sáng tạo, và các doanh nghiệp mới tham gia luôn khiến thị trường trở nên ngày càng cạnh tranh. Thứ hai, sự rút ngắn mạnh mẽ của vòng đời sản phẩm khi khách hàng bắt đầu yêu cầu và chờ đợi sự thay đổi thường xuyên hơn về thời trang và mẫu mã đồng nghĩa với việc ôm một số lượng lớn sản phẩm dễ bị hư hỏng là vô cùng mạo hiểm và có thể dẫn đến tình trạng hết hàng trong kho và thua lỗ, bán hàng giảm giá. Do vậy, dự báo trước nhu cầu và điều chỉnh các quyết định mua hàng cũng như hàng tồn kho dần chiếm vị trí quan trọng trong các danh mục ưu tiên. Bắt buộc này được hỗ trợ bởi một sự phát triển thứ ba, đó chính là sự phát triển của công nghệ giúp các nhà bán lẻ có thể kiểm soát chặt chẽ từng sản phẩm nhờ các mã vạch và hàng tồn kho (SKU) của mỗi sản phẩm tại quầy thanh toán, kiểm soát hàng tồn kho của mỗi cửa hàng và giữa các cửa hàng và nhập bổ sung hàng hoá theo nhu cầu của các điểm phân phối tập trung. Wal-Mart từng tiên phong trong cuộc cách mạng “bán lẻ linh hoạt” và sự phát triển song song của quản lý nhà kho và hàng tồn kho¹. Công ty còn đi đầu trong nỗ lực mở rộng các nhà cung ứng, theo đó, giảm thiểu chi phí và tối ưu hoá sự linh hoạt của nguồn cung².

Thứ tư, tin học hoá (và trao đổi số liệu điện tử, EDI và mã sản phẩm phổ thông), các trung tâm phân phối và các công cụ công nghệ thông tin đời mới đã giúp vi tính hóa việc thu thập thông tin chi tiết về bán hàng, cải thiện dự báo thị trường và phục vụ quản lý

-
1. Các doanh nghiệp khác, như JC Penney và Sears cũng đã rất tích cực. Việc Wal-Mart sử dụng hệ thống cross docking (những sản phẩm hoàn thiện được vận chuyển trực tiếp từ nhà máy sản xuất của nhà cung ứng đến những kho “cross docking” theo những lô), giảm thiểu thời gian hàng hóa chờ tại kho chính là một ý tưởng sáng tạo vô cùng quan trọng. <http://www.usanfranonline.com/wal-mart-successful-supply-chain-management/>; [http://www.ame.orgwww.ame.org/sites/default/files/target articles/04-20-3-Crossdocking.pdf](http://www.ame.orgwww.ame.org/sites/default/files/target%20articles/04-20-3-Crossdocking.pdf). Gần đây, RFID đã góp phần nâng cao hiệu quả.
 2. Abernathy và cộng sự (1999). <http://global.oup.com/academic/product/a-stich-in-time-9780195126150;jsessionid=4B09B835B9F1CB7F15CE701C52DE90?cc=us&lang=en&>

hàng tồn kho¹. Tuy nhiên, công nghệ thông tin đã góp phần giảm thiểu đáng kể chi phí liên lạc và giao dịch, và dịch vụ logistics tốt hơn đã hỗ trợ tích cực cho việc quản lý hiệu quả các hoạt động sản xuất rải rác, đặt hàng sản xuất ra bên ngoài, bắt đầu từ những sản phẩm công nghệ thấp và đặt hàng hiệu quả từ nhiều doanh nghiệp với nhà bán lẻ qua kết nối công nghệ đường dài. Từ đó, chuỗi giá trị toàn cầu tích hợp như chúng ta biết ngày nay đã ra đời và hệ thống sản xuất toàn cầu được chấp cánh. Chắc chắn có nhiều yếu tố khác đóng góp vào quá trình này, như tự do hoá thương mại nói trên, sự đột phá về dịch vụ logistics và sự chuyên môn hoá về năng lực công nghiệp tại một số nền kinh tế Đông Á, nơi các chính phủ nước này tham vọng nắm bắt các cơ hội mới nổi. Nếu thiếu những sự phát triển này, toàn cầu hóa hẳn sẽ không thể thực hiện được. Nhưng người tiêu dùng Mỹ, các nhà bán lẻ đầy sáng tạo hoạt động trên một thị trường với quy mô lớn và cạnh tranh cao độ, công nghệ thông tin được tạo điều kiện phát triển, chính là những nguồn lực đã góp phần vào hiện thực hoá và tạo ra động lực cho các chuỗi giá trị. Hơn nữa, các chuỗi giá trị này biến chuyển như thế nào sẽ ảnh hưởng rất mạnh đến sự phát triển của ngành công nghiệp trong tương lai.

Theo Michael Porter (1985),² chuỗi giá trị đại diện cho “một quy trình các hoạt động có sự liên quan và phụ thuộc, cần thiết để thực hiện một sản phẩm hoặc dịch vụ từ ý tưởng hình thành, trải qua các công đoạn sản xuất, cho đến khi giao hàng cho người tiêu dùng cuối cùng, kèm theo các dịch vụ hậu mãi, cho đến khi thải bỏ hoặc tái chế”. Chuỗi giá trị toàn cầu được hỗ trợ bởi hệ thống sản xuất toàn cầu, bao gồm “các doanh nghiệp hoạt động độc lập, chuyên sâu, thâm nhập nhiều mối quan hệ phức tạp giữa các doanh nghiệp mang tính chất hệ thống. Phản ánh sự phân chia hoạt động của một số chuỗi giá trị gia tăng”, kết quả của tiến bộ công nghệ

1 Tham khảo Gereffi và Christian (2009); và ý kiến bình luận của Robert Baldwin (2012), <http://www.economist.com/economics/by-invitation/guest-contributions/supply-chains-changed-growth-model/print>

2 <http://www.ifm.eng.cam.ac.uk/research/dstools/value-chain/>

giúp tách biệt giữa hoạt động thiết kế và các hoạt động khác đòi hỏi tri thức hoặc các hoạt động hạ nguồn cần thiết cho quá trình sản xuất và cũng chịu theo sự phân chia của sản xuất thành các hoạt động chuyên sâu được thực hiện bởi các nhà sản xuất độc lập tại các địa bàn địa lý riêng biệt (UNIDO 2004, p. 5 - 6). Các mạng lưới sản xuất toàn cầu và chuỗi giá trị toàn cầu không thể không có sự trùng lặp, khi mà một chuỗi giá trị toàn cầu có thể đóng góp cho nhiều chuỗi giá trị như các nhà sản xuất theo đơn đặt hàng vẫn thường làm. Tuy nhiên, một đặc điểm rất riêng của hệ thống sản xuất toàn cầu chính là nó bao gồm hàng loạt các nhà sản xuất phân cấp¹, dẫn đầu bởi một nhà bán lẻ hoặc thương hiệu hàng đầu, như Wal-Mart, C&A, Hugo Boss hoặc Nike, một nhà máy sản xuất theo hợp đồng như Flextronics hoặc Foxconn, hoặc một đơn vị quản lý chuỗi cung ứng như Li & Fung² để có thể quyết định quy mô tổ chức, định hướng chiến lược và quản trị.

Tính năng của chuỗi giá trị toàn cầu chính là việc cho phép các nhà bán lẻ hoặc nhà cung ứng hàng đầu với một tầm nhìn tổng thể về chuỗi giá trị, để có thể xác định ai tạo ra giá trị, giá trị như thế nào, được phân bổ như thế nào thông qua đổi mới và /hoặc đầu tư. Tương tự, các sản phẩm công nghệ thấp (đồ chơi, điện tử gia dụng, dệt may, thực phẩm, một số loại phụ tùng ô tô) có thể được mã hoá thành các công đoạn sản xuất, nằm trong phạm vi các chuỗi giá trị

-
1. Các doanh nghiệp cấp cao nhất có thể tiên tiến hơn về mặt công nghệ và duy trì quy mô hệ thống sản xuất toàn cầu ở mức nhỏ, và phân phối đơn hàng qua một số doanh nghiệp nhận ít đơn, theo đó, các đối tác này có thể thực hiện giao dịch với các nhà cung ứng từ các hệ thống khác. Các mối quan hệ trong hệ thống sản xuất toàn cầu có thể được tổ chức theo chiều dọc, chiều ngang hoặc đường chéo.
 2. Có trụ sở tại Hong Kong, Li & Fung, là một cửa hàng bách hóa đối với các nhà bán lẻ như Target, thiết kế vải, tổ chức sản xuất thông qua hợp đồng với các nhà cung ứng trên khắp Đông Á và chuyển hàng đến cho khách hàng chủ yếu đặt tại các nước phát triển. Vải chiếm 2/3 các giao dịch thương mại của doanh nghiệp. Gần đây, hoạt động kinh doanh của công ty bị ảnh hưởng bởi suy thoái và khi các nhà bán lẻ lại ưa thích giao dịch trực tiếp với các nhà cung ứng trọn gói và các nhà sản xuất thiết kế nguyên gốc.

do khách hàng điều phối bởi trong các chuỗi giá trị này, nhà bán lẻ, nhà sản xuất thương hiệu lớn có thể thực hiện hợp đồng với các nhà cung ứng độc lập có khả năng sản xuất và thực hiện theo quy cách yêu cầu¹. Các chuỗi giá trị do nhà sản xuất điều phối thường thấy trong ngành sản xuất các sản phẩm tiên tiến hơn (như ô tô, máy tính, thiết bị di động), đòi hỏi sự kết nối chặt chẽ hơn giữa doanh nghiệp và các nhà cung ứng nguyên liệu và linh kiện.

Các mạng lưới thành công có chung ít nhất ba đặc điểm. Thứ nhất, các thành viên tham gia hệ thống được hưởng lợi từ các loại hình chuyển giao công nghệ, giúp nâng cao năng suất, rút ngắn thời gian đáp ứng với nhu cầu thay đổi của thị trường, rút ngắn thời gian ra mắt thị trường, do vậy, góp phần nâng cao lợi nhuận của toàn hệ thống. Sự chia sẻ công nghệ này bao gồm cải tiến về mặt quy trình, giúp giảm thiểu lãng phí, đồng thời nâng cao chất lượng; sự ra đời của nhiều sản phẩm mới cho doanh nghiệp; đổi mới chức năng điều chỉnh cơ cấu sản phẩm; định vị nhà cung ứng trong chuỗi giá trị trước sự thay đổi về lợi thế cạnh tranh so sánh; và có lẽ, quan trọng nhất, là sự gieo mầm khả năng đổi mới giúp thoát khỏi bẫy công nghiệp.

Thứ hai, mạng lưới được gắn liền với một số cụm sản xuất tại một số địa điểm thuận lợi, nơi thị trường lao động dồi dào cho phép hội tụ kỹ năng chuyên sâu của từng lĩnh vực, giúp giảm thiểu chi phí đi lại và tìm kiếm việc làm, đồng thời tạo ra hiệu ứng lan toả về mặt công nghệ. Lợi ích thu được từ sự tập trung quy mô cấp địa phương củng cố thêm lợi ích từ quy mô toàn cầu của các hoạt động mang tính hệ thống, đặc biệt khi một cụm sản xuất thu mua một loạt các nhà cung ứng nguyên liệu đầu vào và bao gồm một phân đoạn lớn của chuỗi giá trị.

1. Những lĩnh vực bao gồm thiết kế và tiếp thị là hết sức quan trọng khi chúng có thể tối ưu hóa chuỗi giá trị do người mua chi phí. Chuỗi giá trị này còn chịu ảnh hưởng từ những rào cản phát sinh từ nguồn chi phí cố định dùng cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng cho công tác thu thập thông tin thị trường cũng như thiết kế, quảng cáo và các hệ thống quản lý nguồn cung cấp điện tử.

Thứ ba, các hệ thống hiệu quả nhất từ quan điểm của các doanh nghiệp và quốc gia hàng đầu có các cụm sản xuất, chính là nơi các doanh nghiệp thành viên có khả năng nâng cấp, chuyên môn hóa, cải tiến, và leo thang trong chuỗi giá trị từ các hoạt động lắp ráp thô sơ chủ yếu của các linh kiện nhập khẩu, để trở thành các nhà cung ứng trọn gói, sở hữu các nhà sản xuất thiết kế nguyên gốc (ODMs) rồi sau đó tham gia nhóm cấp cao các nhà sản xuất thương hiệu nguyên gốc (OBMs). Như Yeung (2008, p.94)¹ đã chỉ ra, "chuyên môn hóa chuỗi giá trị dẫn đến vai trò chiến lược hơn của các doanh nghiệp hàng đầu thế giới trong các phân khúc thượng nguồn (nghiên cứu và phát triển R&D) và hạ nguồn (tiếp thị và phân phối) của chuỗi giá trị, để lại phần lớn của các công đoạn sản xuất của chuỗi giá trị cho các đối tác chiến lược và quản lý chuỗi cung ứng trên toàn thế giới".

Các quốc gia đang phát triển, trong đó có Việt Nam, đều bắt đầu như những nhà lắp ráp thực hiện những công đoạn đơn giản nhất và thâm dụng lao động nhất bằng cách tận dụng nhân công và chi phí thuê giá rẻ và áp dụng nhiều ưu đãi thuế và chương trình ưu đãi, hỗ trợ. Những người học nhanh (người theo sau),² chính là những người đã xây dựng thành công khả năng sản xuất, đã có thể trở thành những nhà cung ứng trọn gói qua thời gian và với sự hỗ trợ của các cụm sản xuất. Các doanh nghiệp này đã có sự phát triển mạnh mẽ tại Đông Á. Trong số các nền kinh tế có thu nhập trung bình tại Đông Á, một số doanh nghiệp đã tiến hoá, đạt được đến

-
1. Yeung, Henry Wai-chung (2008), "Cụm công nghiệp và hệ thống sản xuất tại Đông Nam Á: Các tiếp cận của hệ thống sản xuất toàn cầu", In Ikuo Kuroiwa, và Mun Heng Toh, *Hệ thống sản xuất và các cụm công nghiệp: hội nhập các nền kinh tế Đông Nam Á*, Singapore: ISEAS Pub.
 2. Tham khảo thêm Mathews (2006), http://docenti2.unior.it/doc/db/doc_obj_20909_01-062011_4de5f41f2a386.pdf; Wunker (2012), <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=17019364>; một số lo ngại liên quan đến cố gắng bắt kịp có phải là một chiến lược khả thi, <http://www.innovationexcellence.com/blog/2010/07/01/innovation-who-should-you-fast-follow/>

giai đoạn sản xuất thiết kế nguyên gốc ODMs - ví dụ như Malaysia, Thái Lan và Trung Quốc. Tuy nhiên, các nhà sản xuất thương hiệu nguyên gốc OBMs với thương hiệu toàn cầu vẫn còn rất hiếm tại Đông Nam Á (Đài Loan có một vài doanh nghiệp như ASUS, Acer, và HTC), tuy rằng họ đang dần phát triển tại Trung Quốc.¹ Trở thành OBMs và tạo dựng chuỗi giá trị cho riêng mình, là thử thách đối với các doanh nghiệp hàng đầu của các nước công nghiệp hoá, và là con đường chắc chắn nhất để nâng cao giá trị gia tăng nội địa và thoát khỏi bẫy các công đoạn giá trị thấp với triển vọng tăng trưởng hạn chế. Điều này kêu gọi cho việc xây dựng năng lực (đổi mới công nghệ, v.v...) trong một số lĩnh vực: không chỉ trong chế biến sản xuất mà còn trong hàng loạt các dịch vụ hỗ trợ sản xuất và có mạng lưới giá trị toàn cầu riêng.

Richard Baldwin đã ghi nhận tác động chuyển hoá từ lần phân chia thứ hai của thương mại và phát triển, và tin rằng tác động của công nghệ kỹ thuật số và chính sách công có thể được ghi nhận trong một thời gian khá dài. Phân chia sản xuất từng đồng nghĩa với công việc được tách rời cho từng thành viên tham gia vào chuỗi giá trị được tổ chức theo quá trình thực hiện các công việc. Hơn nữa, xuất khẩu thô không mang nhiều ý nghĩa trong giá trị gia tăng nội địa trong việc thực hiện các công việc. Chuỗi giá trị toàn cầu dựa vào thương mại đã làm tăng giá trị của các công ty xuyên quốc gia TNC và ước tính khoảng 80% tổng xuất khẩu được thực hiện trong một mạng lưới sản xuất của công ty xuyên quốc gia². Điều này đã dẫn đến sự phổ biến của các tiêu chuẩn sản xuất cao hơn (như ISO 9000, v.v...) và một quá trình cải tiến quy trình, hướng tới quy mô năng suất quốc tế đối với một số ngành, với tốc độ ghi nhận nhanh hơn ở các lĩnh vực máy móc, thiết bị và chậm hơn trong các lĩnh

1. Chỉ các công ty của Nhật Bản và Hàn Quốc có mặt trong bảng xếp hạng 100 thương hiệu lớn nhất năm 2013, <http://www.interbrand.com/en/best-global-brands/2013/top-100-list-view.aspx>

2. UNCTAD (2013), <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=588>

vực dệt may, may mặc. Xét về tổng thể, tham gia sâu vào chuỗi giá trị toàn cầu gắn liền với tốc độ tăng trưởng cao hơn.¹

Một điểm quan trọng trong việc đánh giá các công đoạn chính là sự đóng góp của nhiều dịch vụ phục vụ cho sản xuất, như tài chính, logistics, bảo hiểm, tiếp thị, quảng cáo, v.v... Các công đoạn này rõ ràng là hỗ trợ cho sản xuất; rất quan trọng đối với khả năng cạnh tranh của các nhà sản xuất; và có khả năng phát huy giá trị khi các công việc này được thực hiện trên lãnh thổ của một quốc gia. Trên thực tế, 20 - 30% giá trị gia tăng trong chế biến, xuất khẩu được đóng góp bởi các dịch vụ và trao đổi dịch vụ chiếm 1/3 thương mại toàn cầu.²

Điểm quan trọng thứ hai, vốn không được chú trọng trong phân tích về chuỗi giá trị toàn cầu, đó là tầm quan trọng của nhập khẩu; khi doanh nghiệp thực hiện một số công việc đòi hỏi chuyên môn hoá cao, sản xuất tích hợp theo chiều dọc đối với phần lớn các nhà sản xuất trong cùng một quốc gia là rất hiếm, và phần lớn thương mại được thực hiện đối với các sản phẩm đã qua xử lý, trung gian. Do vậy, một nhà xuất khẩu thành công cần phải là một nhà nhập khẩu hiệu quả, tạo điều kiện cho các nguyên liệu đầu vào và sản phẩm sơ chế được nhập khẩu với chi phí giao dịch thấp nhất và hạn chế nhất có thể các rào cản thâm nhập.³

4. Xu hướng và tác động của chuỗi giá trị toàn cầu

Thế giới chuỗi giá trị toàn cầu luôn linh hoạt. Một số phát triển đang trong quá trình triển khai nhưng đã tác động các thành viên mới và cũ, và còn hứa hẹn nhiều thay đổi trong thời gian tới. Có 5 điểm cần được quan tâm một cách đặc biệt.

1. UNCTAD (2013), <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=588>

2. Cattaneo và cộng sự (2013), <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstractid=2248476>

3. Cattaneo và cộng sự (2013), <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstractid=2248476>

a. Như đã nêu trên, tăng trưởng thương mại đã chậm lại và vẫn chưa rõ ràng liệu đây chỉ là điều chỉnh tạm thời của tốc độ tăng trưởng hay sẽ còn kéo dài do sự suy giảm về tiềm năng tăng trưởng của các nền kinh tế phát triển. Một sự bão hòa của thị trường đối với một số nhà sản xuất nhỏ có thể ảnh hưởng đến một số mặt hàng thương mại hơn các nhóm hàng khác. Vải dệt, da giày và đồ chơi nhiều khả năng sẽ phải đối mặt với nhu cầu suy giảm và chuỗi giá trị toàn cầu của các mặt hàng này sẽ phải chịu nhiều áp lực. Có thể nói rằng, các doanh nghiệp hiện tại như của Việt Nam và các nước láng giềng sẽ có lợi thế là họ đã có vị trí nhất định và được thừa hưởng kiến thức sau nhiều năm học hỏi. Duy trì khả năng cạnh tranh về mặt chi phí trong khi vẫn bảo đảm được chất lượng sẽ là bài toán lớn nhất. Phần lớn các doanh nghiệp lớn có thể sẽ đến từ tiểu vùng Sahara Châu Phi và cạnh tranh ở phân khúc thấp nhất của chuỗi giá trị lương thực, thực phẩm.

b. Dù tốc độ tăng trưởng có chậm lại hay không, xu hướng tới đây hướng tới sự gia tăng thương mại Nam-Nam, đòi hỏi việc tái định hướng bán phần của chuỗi giá trị toàn cầu, hiện được tổ chức theo trục Bắc-Nam với phần lớn các doanh nghiệp hàng đầu có trụ sở tại phía Bắc. Các chuỗi giá trị toàn cầu hiện tại có thể sẽ phục vụ thêm khách hàng tại các nước đang phát triển, và trong trường hợp này, cơ cấu sản phẩm, độ tinh vi, số lượng số bán ra của sản phẩm trên mỗi thị trường và kênh tiếp thị sẽ thay đổi. Gia tăng thương mại Nam-Nam cũng sẽ tạo ra nhiều cơ hội cho các doanh nghiệp hàng đầu phía Nam và các chuỗi giá trị toàn cầu hoạt động toàn phần tại phía Nam. Các doanh nghiệp đến từ Trung Quốc, Malaysia và Thái Lan đã bắt đầu thiết lập các chuỗi giá trị tại châu Á, châu Phi và Mỹ Latinh, và trong trường hợp thương mại Nam-Nam nở rộ, các doanh nghiệp khác như của Việt Nam cũng sẽ theo đuổi hướng đi này.

c. Một số yếu tố đang dẫn đến sự củng cố của một số chuỗi cung ứng với sự hợp nhất sản xuất tại ít địa điểm hơn. Tự do hóa thương mại và sự dỡ bỏ của định mức quota đã làm giảm lợi ích của phân chia sản xuất. Các chi phí liên quan đến phân đoạn, phân

tán sản xuất và giám sát khiến nhiều doanh nghiệp hàng đầu phụ thuộc vào một số ít các nhà cung ứng tin tưởng mà bản thân họ cũng hưởng lợi từ kinh tế. Đối với các nhà lắp ráp ô tô và trang thiết bị điện tử, sự tập trung về mặt không gian của các nhà cung ứng để có thể cung ứng theo khái niệm “just-in-time” (JIT - đúng sản phẩm - với đúng số lượng - tại đúng nơi - vào đúng thời điểm cần thiết) và tham gia vào các công đoạn nghiên cứu và thiết kế của nhiều linh kiện tinh vi, đòi hỏi tri thức không thể mã hoá, chính là một lợi thế. Đối với họ, các quy trình sản xuất rút ngắn và tập trung cao ngày càng lý tưởng. Nghiên cứu do Fally thực hiện (2012)¹ dựa trên số liệu I-O cho thấy khi sản xuất hàng hoá, kể cả hàng hoá phổ thông, trở nên phức tạp và tiên tiến hơn về mặt công nghệ, sản xuất các mặt hàng này ngày càng ít bị phân chia theo chiều dọc. Các quy định địa phương cũng hỗ trợ cho sự tập trung mới này². Bên cạnh đó, rủi ro phát sinh từ việc phụ thuộc vào một nhà cung ứng linh kiện và bộ phận duy nhất trong một quốc gia đã được chỉ rõ trong đợt lũ lụt tại Thái Lan, sự tàn phá bởi sóng thần Fukushima và do căng thẳng chính trị giữa các nước, có thể đe dọa làm gián đoạn nguồn cung ứng. Trong tương lai, chi phí năng lượng gia tăng sẽ đưa ra lập luận cho sự tích hợp hơn nữa theo chiều dọc và giảm bớt phân chia của các công đoạn sản xuất.

d. Tự động hóa và số hóa các quy trình sản xuất, sự đơn giản trong việc điều chỉnh sản phẩm theo nhu cầu, rút ngắn chu kỳ thiết kế sản phẩm, và phạm vi sản xuất nhanh và hiệu quả theo từng lô nhỏ, có thể đem lại sự thay đổi lớn về quy mô và độ tinh vi của hệ thống sản xuất. Sản xuất thông minh, linh hoạt và được bổ sung với sự hỗ trợ của nguyên liệu mới, có thể giúp làm thay đổi sản xuất của rất nhiều sản phẩm thường ngày như dệt may, da giày, phụ kiện du lịch và một số sản phẩm từ kim loại và nhựa - phần lớn sản xuất tại châu Á. Công nghệ thâm dụng vốn và năng lực đang phát triển

1. Fally (2012), <http://www.voxeu.org/article/has-production-become-more-fragmented-international-vs-domestic-perspectives>

2. Sturgeon và cộng sự (2008), <http://joeg.oxfordjournals.org/content/8/3/297.abstract>

một cách nhanh chóng để có thể tạo điều kiện cho sự chuyển giao sản xuất trở về cho các nước phát triển, đưa sản xuất đến gần thị trường cuối cùng hơn cũng như gần các trung tâm nghiên cứu và phát triển hơn. Nếu các công nghệ này sớm chín muồi, một số quốc gia Đông Á, trong đó có Việt Nam, có thể phải đối mặt với sự suy yếu của lợi thế nhân công giá rẻ và sẽ cần phải cạnh tranh trên phương diện sáng tạo. Một cuộc cải cách công nghiệp thứ ba, nếu được hỗ trợ bằng việc tái cơ cấu bán phần sản xuất, sẽ dẫn đến sự rút gọn của các chuỗi giá trị toàn cầu và giảm thương mại với trung gian.

e. Có lẽ một hệ quả tiếp theo của các chuỗi giá trị toàn cầu chính là sự suy giảm của chế biến, sản xuất trong GDP - chiếm phần lớn tại các nước phát triển cũng như đối với các nước thu nhập trung bình và trung bình thấp. Trên thế giới, tỷ lệ này giảm xuống từ 29% năm 2000 xuống còn 16% năm 2010, trong khi tỷ lệ các nhà sản xuất hàng hoá thương mại giảm từ 75% năm 2000 xuống 69% vào năm 2010.¹ Bên cạnh đó, tỷ lệ dịch vụ cũng chiếm 19% vào năm 2012, tuy nhiên, nếu tính toán lại dựa trên giá trị gia tăng, dịch vụ chiếm hơn 1/3 của giá trị thương mại.² Tỷ lệ này có thể tăng không và nếu có điều này sẽ ảnh hưởng như thế nào đến chuỗi giá trị toàn cầu và sự tham gia của các quốc gia Đông Á? Các chuỗi giá trị dịch vụ thường ngắn hơn, ngoại trừ đối với vận tải và lưu trữ, và các nước phát triển nắm giữ vị trí dẫn đầu trong sản xuất và xuất khẩu dịch vụ - trên thực tế, lợi thế cạnh tranh đang ngày càng gia tăng trong lĩnh vực này. Đông Á và các quốc gia đang phát triển khác vẫn thường bảo vệ các ngành nghề dịch vụ của mình, với kết quả là năng suất và cạnh tranh thấp. Tiêu thụ dịch vụ lớn hơn và sự suy giảm của cơ sở vật chất dịch vụ tại các nước phát triển và nước thu nhập trung bình như Trung Quốc, sẽ dẫn đến sự thay đổi trong xuất khẩu từ Đông Nam Á và cách thức các quốc gia này tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu.

1. Chỉ số phát triển thế giới (World Development Indicators) 2012.

2. <http://www.wto.org/english/res e/booksp e/wtr13-1 e.pdf>

5. Việt Nam và chuỗi giá trị toàn cầu

Tự do hoá thương mại của Việt Nam, kèm theo đó là nguồn vốn FDI lớn đổ vào, đã dẫn đến kết quả là sự tăng trưởng mạnh mẽ của các mặt hàng sản xuất xuất khẩu - mức tăng giá trị 21% mỗi năm từ năm 2000 đến năm 2009. Tỷ lệ các nhà sản xuất định hướng xuất khẩu tăng từ 43% năm 2000 lên 60% vào năm 2010. Nhưng vẫn còn thấp so với các quốc gia láng giềng như Trung Quốc, Thái Lan và Malaysia. Dịch vụ bao gồm một tỷ lệ vô cùng nhỏ của xuất khẩu - chủ yếu là du lịch và vận tải. Các nhà sản xuất Việt Nam đã thâm nhập thành công vào một số chuỗi giá trị toàn cầu quan trọng của khu vực trong quá trình di dời một bộ phận sản xuất từ Trung Quốc và Thái Lan. Việt Nam cũng nổi lên như một đối thủ cạnh tranh đáng gờm của các nhà sản xuất châu Á. Đúng như kỳ vọng, xuất khẩu hàng hoá của Việt Nam giảm trong phân khúc công nghệ thấp, thâm dụng lao động chiếm một phần tương đối nhỏ trong thương mại toàn cầu. Các mặt hàng xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam bao gồm da giày, quần áo, máy móc thiết bị điện, đồ nội thất và giường chiếu, và lương thực, thực phẩm, đặc biệt là các mặt hàng hải sản. Trong số này, các mặt hàng tăng trưởng nhanh nhất chính là thiết bị, máy móc điện, đồ nội thất và máy móc nói chung - và tỷ lệ xuất khẩu của các mặt hàng này đang tiếp tục tăng.¹ Sản xuất các mặt hàng bao gồm việc xử lý các sản phẩm trung gian được chuyển từ các chuỗi giá trị Bắc - Nam dưới sự kiểm soát của các công ty xuyên quốc gia mà nhiều trong số này đã thiết lập chi nhánh tại Việt Nam.

Tăng trưởng xuất khẩu của Việt Nam tăng 15,4% vào năm 2013 lên đến 132,2 tỷ USD² và đang trong quá trình đa dạng hóa sản phẩm trong số các mặt hàng xuất khẩu lớn nhất trên thế giới. Điều này bao gồm các sản phẩm công nghệ tiên tiến như máy móc, thiết bị văn phòng, đồ dùng, dụng cụ y dược và quang học; các sản phẩm công nghệ trung bình như tàu thuyền và phân bón; và sản

1. UNIDO (2011), <http://www.unido.org/news/press/viet-launched.html>

2. <http://en.vietnamplus.vn/Home/Trade-activities-expected-to-register-10-percent-growth/20141/45265.vnplus>

phẩm công nghệ thấp như đồ trang sức. Trong khi tỷ lệ của các nhóm sản phẩm này còn thấp, tiềm năng tăng trưởng dài hạn sẽ phụ thuộc nhiều vào giá trị gia tăng nội địa đối với các sản phẩm thông thường như đồ nội thất và lương thực, thực phẩm¹ (nhờ gia tăng khả năng chuyên môn hoá công nghệ, tích hợp ngược và khai thác các dịch vụ trong nước), và với sự hỗ trợ đa dạng hoá các nhóm sản phẩm mới cùng chuỗi giá trị toàn cầu. Một chuỗi giá trị toàn cầu khả thi, kết hợp với một chiến lược xuất khẩu phải đi đôi với hàng loạt các chủ trương chính sách giúp nâng cao khả năng cạnh tranh của Việt Nam, số lượng và chất lượng kỹ năng, cơ sở hạ tầng và dịch vụ logistics và khả năng sáng tạo.

Một vài chỉ số hoạt động có thể chỉ rõ những lĩnh vực đòi hỏi phải có sự chú ý. Báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu WEF năm 2012 - 2013 đã xếp hạng Việt Nam thứ 75, có sự tiến bộ từ vị trí thứ 77 năm 2006.² Khảo sát Môi trường kinh doanh của Ngân hàng Thế giới năm 2014 đã xếp hạng Việt Nam thứ 99 và xác định các lĩnh vực bảo vệ nhà đầu tư, giải quyết vấn đề doanh nghiệp mất khả năng thanh toán, đóng thuế, cấp điện và thành lập doanh nghiệp là những lĩnh vực cần được quan tâm nhất.³ Chỉ số tri thức cho phát triển của Ngân hàng Thế giới (World Bank's Knowledge for Development Index) cho thấy Việt Nam đã tiến bộ từ vị trí thứ 113 năm 2000 lên vị trí thứ 104 năm 2012, tuy nhiên, nguồn cung ứng và chất lượng kỹ năng kỹ thuật và khoa học vẫn còn yếu kém, cơ sở hạ tầng phục vụ nghiên cứu vẫn chưa được đầu tư đúng mức, phân chia nhỏ lẻ với ít kết nối nội ngành, trong khi chi cho nghiên cứu và phát triển còn thấp theo tiêu chuẩn khu vực và thế giới.⁴ Cuối cùng, Bộ chỉ số ngành logistics do Ngân hàng Thế giới xây dựng cho thấy

1. Một số thương hiệu sản phẩm đã có vị trí trên thị trường khu vực như đồ uống Vinamilk, nước mắm Phú Quốc và cà phê Trung Nguyên. Báo cáo năng lực cạnh tranh công nghiệp Việt Nam 2011.

2. http://www3.weforum.org/docs/CSI/2012-13/GCR_Rankings_2012-13.pdf

3. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/vietnam/>

4. http://en.wikipedia.org/wiki/List_Danh_sách_các_nước_theo_mức_chi_cho_nghiên_cứu_và_phát_triển; www.uis.unesco.org/...2008/Presentation_VietNam.ppt. Dang Duy Thinh, NISTPASS, Vietnam

điểm số của Việt Nam tăng từ 2,96 năm 2010 lên 3,0 năm 2012 trên thang điểm tối đa là 5.¹ Đây là một sự tiến bộ rất đáng khích lệ vì dịch vụ logistics và hỗ trợ thương mại là thiết yếu cho hiệu quả của một quốc gia thương mại và vị trí của quốc gia này trong chuỗi giá trị toàn cầu. Trong số các nền kinh tế đang phát triển, sự tham gia của Việt Nam ở mức trung bình vào năm 2010: Tích hợp xuất khẩu chiếm 48% với phần thượng nguồn chiếm phần lớn hơn so với hạ nguồn. Điều này có thể so với tỷ lệ tích hợp 82% của Singapore, 68% của Malaysia và 52% của Thái Lan. Nói cách khác, còn rất nhiều cơ hội khai thác tiềm năng của các chuỗi giá trị toàn cầu.

Để biết thêm chi tiết về nền kinh tế Việt Nam và khu vực xuất khẩu, có thể tham khảo thêm các báo cáo được liệt kê dưới đây và các ấn phẩm khác. Có thể nói, nghiên cứu về sự phát triển của chuỗi giá trị toàn cầu trong thời gian gần đây và sự tham gia của Việt Nam vào hệ thống cung ứng toàn cầu cho thấy hoạt động thương mại của nước này có thể được cải thiện thông qua việc thâm nhập sâu hơn vào chuỗi giá trị toàn cầu, tuy nhiên, các chính sách cần đảm bảo rằng nền công nghiệp Việt Nam không bị bẫy ở các công đoạn giá trị thấp mà có thể vươn mình để tích cực nâng cấp lên các hoạt động đem lại giá trị cao hơn. Công nghiệp hóa bán phần - như trường hợp của Pakistan và Bangladesh - làm tăng nguy cơ của các nước rơi sâu vào bẫy thu nhập trung bình. Để có thể tận dụng tối đa lợi thế của các chuỗi giá trị toàn cầu đòi hỏi các biện pháp chính sách theo các hướng đi sau.

6. Thương mại tốt hơn trong một thế giới liên kết

Một điều chắc chắn rằng bình ổn kinh tế vĩ mô, chính sách tỷ giá hối đoái đúng mực, môi trường kinh doanh an toàn với đầy đủ các thể chế thị trường, và nhiều ưu đãi hấp dẫn đối với FDI, chính là nền tảng cho sự phát triển của các hoạt động mang tính thương mại - và tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu. Các nền kinh tế Đông Á cần chú trọng đến các yêu cầu này và cũng đã đáp ứng được phần nào các tiêu chuẩn đề ra. Việt Nam tiếp tục có nhiều tiến bộ.

1. <http://data.worldbank.org/indicator/LP.LPI.OVRL.XQ>

Bên cạnh đó, tăng trưởng mạnh mẽ của Việt Nam trong khung hệ thống các chuỗi giá trị toàn cầu kêu gọi triển khai đổi mới ở năm lĩnh vực:

Thứ nhất, sự phân chia sản xuất và trao đổi hàng hóa trung gian đòi hỏi sự hình thành của các mạng lưới sản xuất khu vực để hàng hóa ở các công đoạn sản xuất khác nhau có thể di chuyển trong thời gian ngắn nhất và ít chịu ảnh hưởng nhất từ các rào cản dưới hình thức thuế quan hay chi phí giao dịch khác. Vào thời điểm hiện tại, lợi nhuận sẽ được chia cho tất cả các nước châu Á tham gia hội nhập kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương thông qua một Hiệp định thương mại xuyên Thái Bình Dương (TPP) và hợp tác kinh tế khu vực toàn diện (RCEP). Lợi nhuận hàng năm từ việc thiết lập một cơ cấu thương mại tiêu chuẩn có dựa trên tự do hóa mở rộng có thể vượt mức 1,3 nghìn tỷ USD đến năm 2025.¹

Thứ hai, một kết nối còn yếu trong chuỗi cung ứng của Việt Nam và nhiều quốc gia Đông Nam Á chính là cơ sở hạ tầng - cứng và mềm (Portugal-Perez và Wilson 2012).² Cơ sở hạ tầng vận chuyển trên đất liền và cảng biển không phù hợp, kém an toàn khiến chi phí gia tăng, ăn vào lợi nhuận thấp và làm nản lòng các khách hàng. Cung cấp điện còn nhiều bất cập và sai sót khiến nhiều nhà sản xuất phải tìm kiếm nguồn năng lượng thay thế riêng và đắt đỏ. Chỉ số cơ sở hạ tầng của HSBC đối với Việt Nam cho thấy có sự tiến bộ từ 0,28 năm 2000 lên 0,37 năm 2012 (Hàn Quốc được 1,04), tuy nhiên, nghiên cứu do Ngân hàng Thế giới thực hiện cho thấy chi phí vận tải cao, chủ yếu dọc hành lang quốc lộ, chất lượng dịch vụ vận tải và logistic yếu kém, và sử dụng không đúng mức của các loại hình vận chuyển đường thủy là những nút thắt nghiêm

1. Petrie, Plummer và Zhai (2012), <http://www.iie.com/publications/pb/pb12-16.pdf>

2. <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/04/05/00015834920100405094717/Rendered/PDF/WPS5261.pdf>; Chi phí đặt ra do sự yếu kém về cơ sở hạ tầng của Brazil được ghi nhận trong nghiên cứu của Sturgeon và cộng sự (2013), http://www.cggc.duke.edu/pdfs/CNI_Brazil_GVC_Report_Final_2013-09-05.pdf

trọng.¹ Tăng cường chuỗi cung ứng để có thể đáp ứng nhu cầu thị trường trong thời gian rút ngắn đòi hỏi phải có sự quan tâm đến các yếu tố đầu vào này. Bên cạnh việc hỗ trợ thương mại tại biên giới và củng cố, đảm bảo an toàn cho chuỗi cung ứng cũng là một vấn đề có liên quan. Các thủ tục hải quan lỗi thời, đòi hỏi nhiều khai báo bằng tay cũng đặt ra nhiều vấn đề. Các quy định quản lý rườm rà, được áp dụng một cách thiếu nhất quán và chậm trễ trong việc thông quan hàng hóa là một số vấn đề khác. OECD đã đưa ra dự báo rằng riêng các thủ tục văn bản đã chiếm 7% tổng giá trị hàng hóa thương mại hàng năm. Tại Việt Nam, các công ty vận tải phải chi thêm 100 triệu đô la Mỹ mỗi năm về phí tồn kho do sự chậm trễ đối với hàng hoá thông quan. Bảo vệ bí mật thương mại và giảm thiểu sự gia nhập của các linh kiện, cấu phần hàng nhái là mối lo ngại đối với các nhà sản xuất linh kiện, cấu phần công nghệ cao và đồ cao cấp. Theo đó, nền kinh tế số hoá và các kênh truyền dẫn an toàn còn là những vấn đề khác được quan tâm.²

Cơ chế tái cơ cấu hỗ trợ thương mại và môi trường quản lý là tương đối đơn giản; động chạm đến khía cạnh chính trị - xã hội của cải cách là điều không thể. Chậm trễ trong việc cải cách có thể gây khó khăn cho Việt Nam trong việc đạt được các mục tiêu xuất khẩu và giảm thiểu thâm hụt thương mại. Các báo cáo của Ngân hàng Thế giới và các ấn phẩm khác (như Grainger 2007)³ chỉ rõ các lĩnh vực chính sách cần thiết: thách thức nằm ở khâu thực hiện.

Thứ ba, ngành sản xuất công nghiệp nhẹ vốn được coi là một hoạt động công nghệ thấp, thâm dụng lao động phổ thông, tồn tại nhờ có nguồn cung dồi dào của lao động chủ yếu là nữ và tỷ lệ thay

1. <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/01/07/efficient-logistics-a-key-to-vietnams-competitiveness>;
<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/01/07/facilitating-trade-through-competitive-low-carbon-transport-the-case-for-vietnams-inland-and-coastal-waterways>

2. <https://csis.org/publication/enhancing-value-chains>

3. [http://worldcustomsjournal.org/media/wci/-2008/1/customs and trade facilitation from concepts to implementation.pdf](http://worldcustomsjournal.org/media/wci/-2008/1/customs%20and%20trade%20facilitation%20from%20concepts%20to%20implementation.pdf)

đổi công việc cao. Tuy nhiên, điều này có thể thay đổi. Các ngành công nghiệp như dệt may và đồ chơi đang trong quá trình tái sinh công nghệ và các doanh nghiệp cạnh tranh hơn sẽ là các doanh nghiệp có khả năng ứng dụng các công nghệ thiết kế, sản xuất và công nghệ thông tin, kết hợp công nghệ với một nguồn nhân lực có kỹ năng và đưa vào thực hiện đổi mới quy trình (cũng như sản phẩm) để có thể làm tăng hiệu quả và giảm thiểu lãng phí. Các doanh nghiệp dẫn đầu cấp cao nhất đã bắt đầu chuyển đổi theo hướng này, nhưng đối với phần lớn còn lại, cần phải có sự thay đổi rất lớn về các thủ tục tuyển dụng, trả lương và đào tạo nội bộ. Tuy nhiên, chỉ riêng những điều này vẫn chưa đủ nếu thiếu các sáng kiến của nhà nước và tư nhân để thiết lập các trung tâm đào tạo nghề có khả năng cung cấp kỹ năng, dựa trên nền tảng giáo dục tiểu học và phổ thông. Leo thang trong chuỗi giá trị, đứng vào hàng ngũ các nhà sản xuất thiết kế nguyên gốc và các nhà sản xuất thương hiệu nguyên gốc và đạt tỷ lệ tăng trưởng mức 7% sẽ là bất khả thi nếu chất lượng nguồn nhân lực của Việt Nam không được cải thiện và doanh nghiệp không áp dụng các biện pháp giữ lại các công nhân lành nghề. Một báo cáo của Mckinsey kết luận rằng 50% tăng về hiệu quả lao động là một mục tiêu mong muốn.¹ Các nhà sản xuất dệt may như Trung Quốc và Thổ Nhĩ Kỳ đã thiết lập thành công cơ cấu của các cơ sở dạy nghề và thiết kế và hỗ trợ nghiên cứu, và nâng cao kết nối với các nhà bán lẻ toàn cầu. Nếu Việt Nam và một số nước láng giềng muốn dành một phần miếng bánh lớn hơn trong chuỗi cung ứng mà họ đang hướng tới, họ sẽ cần phải tiếp tục nỗ lực, thậm chí nỗ lực hơn nữa để phát triển kỹ năng và xây dựng năng lực sáng tạo, đặc biệt nếu nhận thấy quá trình công nghiệp hoá về trung hạn sẽ tiếp tục gắn liền với các nhà sản xuất và hoạt động chế biến phục vụ sản xuất công nghiệp nhẹ².

1. Mckinsey (2012), http://www.mckinsey.com/insights/economic_studies/taking_vietnams_economy_to_the_next_level

2. Xem thêm Fernandez-Stark và others (2011), Các doanh nghiệp hàng đầu của Thổ Nhĩ Kỳ và Sri Lanka đã mở văn phòng tại một số quốc gia phương Tây để tiếp cận gần hơn với các đối tác mua hàng và hợp tác với họ trong việc thiết kế và phát triển sản phẩm.

Thứ tư, tần số xảy ra các vụ việc gần đây gây tổn thất đến chuỗi cung ứng do khí hậu khắc nghiệt (như Thái Lan năm 2011) đang cảnh báo về nguy cơ gia tăng từ biến đổi khí hậu cần được xử lý kịp thời. Cần có những bộ số liệu và thuật toán chính xác hơn để đánh giá đúng đắn về rủi ro đối với chuỗi cung ứng. Thích ứng với môi trường quốc gia và quốc tế, là một trong những đề xuất khác. Như Leverman (2014, p.29)¹ quan sát, "một hệ cung ứng đa dạng nhưng đáng tin cậy (có thể) đem lại nhiều lợi ích hơn là chỉ dựa vào một nguồn, ngay cả khi chi phí vận tải ban đầu có vẻ rẻ".

Thứ năm, và cuối cùng, như báo cáo UNCTAD (2013) ghi nhận, vai trò lớn lao của các chuỗi giá trị toàn cầu cần có cách nhìn linh hoạt hơn về phát triển công nghiệp từ phía các quốc gia và sự hình thành của các chương trình "hợp tác phát triển các bên cùng có lợi với các doanh nghiệp hàng đầu trong chuỗi giá trị toàn cầu" giúp gắn kết các quốc gia với đầu tư nước ngoài và dẫn tới sự hình thành của các cụm sản xuất.² Hiểu rõ hơn về các mối quan hệ quyền lực trong nội bộ chuỗi giá trị toàn cầu có thể đóng góp vào việc sử dụng cạnh tranh một cách hiệu quả cũng như sử dụng các chính sách khuyến khích khác để cân bằng lại sự phân chia quyền lực không bình đẳng giữa doanh nghiệp hàng đầu và các nhà cung ứng.

Năm lĩnh vực cần có sự can thiệp chính sách nêu trên không thể giải quyết hết các vấn đề liên quan đến xuất khẩu/chuỗi giá trị toàn cầu mà Việt Nam và nhiều quốc gia khác trong khu vực sẽ phải xử lý trong thập kỷ tới.³ Gia tăng thương mại Nam - Nam, chuyển đổi cơ cấu hướng tới tăng cường thương mại dịch vụ, sự phát triển của các chuỗi giá trị toàn cầu dưới sự dẫn dắt của các doanh nghiệp tại các quốc gia đang phát triển, cũng sẽ đòi hỏi các biện pháp tương ứng. Tuy nhiên, năm lĩnh vực trên sẽ là những lĩnh vực ưu tiên tới đây của các biện pháp chính sách.

1. <http://www.nature.com/news/climate-economics-make-supply-chains-climate-smart-1.14636>

2. UNCTAD (2013, pp.177-78) http://unctad.org/en/publicationslibrary/wir2013_en.pdf

3. Gary Gereffi và cộng sự tại Trung tâm Nghiên cứu về toàn cầu hóa, quản trị và khả năng cạnh tranh Duke đã phân tích sâu các vấn đề theo khu vực tại một số nước, <http://www.cggc.duke.edu/projects/gvc.php>

Tiểu sử tóm tắt của GS. Robert Z. Lawrence, Đại học Harvard



Robert Z. Lawrence, thành viên cấp cao từ năm 2001, là giáo sư dạy môn Thương mại và Đầu tư tại Trường John F. Kennedy, Đại học Harvard. Ông được Tổng thống Clinton bổ nhiệm là thành viên của Hội đồng cố vấn kinh tế vào năm 1999. Ông giữ chức Chủ tịch Chương trình Thế kỷ mới (New Century) với vai trò thành viên cao cấp không thường trú tại Viện Brookings và thành lập và hiệu đính ấn phẩm Diễn đàn Thương mại Brookings. Lawrence đã từng là thành viên cao cấp trong Chương trình Nghiên cứu kinh tế tại Brookings (1983-1991), giảng viên tại Trường Johns Hopkins về Nghiên cứu quốc tế nâng cao (1978-1981), giảng viên tại Đại học Yale (1975).

Ông từng là nhà tư vấn cho Cục Dự trữ Liên bang của New York, Ngân hàng Thế giới, OECD, và UNCTAD. Ông là tác giả của hơn 100 bài báo và bài viết về các chủ đề trong lĩnh vực kinh tế quốc tế, đặc biệt về hội nhập toàn cầu, thương mại ở Trung Đông, và tác động của thương mại trên thị trường lao động. Ông cũng là tác giả hoặc đồng tác giả của nhiều cuốn sách.

VIỆT NAM VÀ HIỆP ĐỊNH ĐỐI TÁC XUYÊN THÁI BÌNH DƯƠNG (TPP): CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC

GS. Robert Z. Lawrence

*Trường Harvard Kennedy và
Viện Nghiên cứu Kinh tế quốc tế Peterson*

Nếu muốn duy trì tăng trưởng kinh tế như một nước thu nhập trung bình mới nổi, Việt Nam cần triển khai thực hiện các chính sách thúc đẩy quá trình hội nhập toàn cầu và đẩy mạnh cải cách nền kinh tế trong nước. Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) hội tụ đủ tiềm năng giúp Việt Nam thực hiện cả hai mục tiêu trên. TPP sẽ giúp dỡ bỏ những rào cản xuất khẩu Việt Nam phải đối mặt ở một số nền kinh tế lớn nhất thế giới. TPP cũng sẽ hỗ trợ hoạt động của hệ thống thương mại Việt Nam, giúp thu hút thêm các chuỗi giá trị toàn cầu hiện đang di dời khỏi Trung Quốc. Nếu thoả thuận TPP thành công trong việc thiết lập các quy chế giúp mở cửa và thâm nhập thị trường của các nước thành viên, TPP cũng có thể giúp định hướng cải cách các DNNN trong nước, yếu tố cần thiết để Việt Nam trở thành một nền kinh tế thị trường hơn nữa. Tuy nhiên, những kết quả này không phải là đảm bảo. Những điều kiện của TPP mới là quan trọng. Việt Nam cần đảm bảo rằng những lợi ích tiềm tàng từ hiệp định sẽ lớn hơn những nhượng bộ sẽ buộc phải chấp thuận. Hơn nữa, các thoả thuận thương mại chỉ có thể tạo cơ hội; kết quả không thể đảm bảo được. Cuối cùng, mức độ Việt Nam sẽ hưởng lợi từ hiệp định sẽ còn phụ thuộc vào liệu chính phủ và các doanh nghiệp Việt Nam có nắm bắt được cơ hội hiệp định tạo ra. Theo đó, bên cạnh việc đàm phán hiệp định, cần phải triển khai nhiều chính sách hỗ trợ.

Trong bài này, trước tiên tôi sẽ miêu tả những nguồn lực toàn cầu đang định hình các vòng đàm phán của các thoả thuận thương mại sâu rộng, quy mô rộng lớn theo vùng, như TPP. Sau đó, tôi sẽ xem xét khả năng đóng góp của TPP trong việc thúc đẩy thương mại quốc tế, hoạt động đầu tư và kích thích tăng trưởng kinh tế của Việt Nam. Tiếp theo, tôi sẽ xem xét vai trò tiềm năng của TPP trong việc định hướng cải cách trong nước. Sau cùng, tôi sẽ đưa ra bình luận về một số nội dung chính của hiệp định và kết luận với một số cảnh báo về những thách thức có thể đặt ra.

1. Bối cảnh toàn cầu

Quan sát hệ thống thương mại toàn cầu có thể rút ra hai tác động nghịch lý từ kinh nghiệm đàm phán thương mại trong một thập kỷ qua. Thứ nhất, hệ thống đa phương đang trở nên bế tắc. Sự kết hợp của việc đưa ra quyết định đồng thuận và một tổ chức thành viên đa dạng và không đồng nhất với nhiều nền kinh tế lớn mạnh mới nổi khiến việc thống nhất tất cả các thành viên qua một quyết định là rất khó khăn. Không chỉ khó khăn trong việc đạt thoả thuận ở ngay những vấn đề truyền thống như giảm mức thuế quan và hỗ trợ nông nghiệp, mà còn không thể đi đến những thoả thuận buộc nhóm các nước đang phát triển phải thực hiện những quy định ràng buộc nền kinh tế và các chính sách xã hội ở một số lĩnh vực mới. Ví dụ như tại Cancun đã chứng minh sự thất bại trong việc hội tụ tỷ lệ đồng thuận cần thiết để triển khai vòng đàm phán về ba vấn đề của Singapore - chính sách cạnh tranh, đầu tư và minh bạch hoá thông tin về mua sắm chính phủ. WTO cũng đã liên tục thông qua những nghị quyết bãi bỏ, giảm bớt các hình phạt bao gồm các cam kết về tiêu chuẩn lao động và môi trường.

Tuy nhiên, nhiều quốc gia phát triển và đang phát triển đang tìm kiếm dỡ bỏ hoàn toàn hàng rào thuế quan cùng với hội nhập sâu hơn thông qua các thoả thuận khu vực và liên minh khu vực ở chính những lĩnh vực bị tổ chức WTO từ chối. Ủy ban Châu Âu và Nhật Bản đang tích cực đàm phán sâu hơn giữa hai bên và với nhiều đối tác khác. Tuy không hào hứng với các thoả thuận thương mại trong phần lớn nhiệm kỳ đầu tiên của mình, chính quyền

Obama đến nay cũng đã đón nhận các hiệp định tự do thương mại FTA một cách khá nhiệt tình. Các hiệp định tự do thương mại toàn diện giữa Mỹ với các nước Columbia, Panama và Hàn Quốc được thông qua vào năm 2012 và đến nay, Mỹ là một thành viên tích cực của TPP cũng như tham gia đàm phán tích cực với Châu Âu trong Hiệp định đối tác thương mại và đầu tư xuyên Đại Tây Dương (TTIP). Nhật Bản cùng Canada, Mexico mới đây đã gia nhập đội ngũ 11 quốc gia, trong đó bao gồm Việt Nam, đang trong quá trình đàm phán gia nhập Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP). Phạm vi và chiều sâu tìm kiếm trong các thỏa thuận TPP và TTIP lớn hơn nhiều so với bất cứ nội dung nào thảo luận tại WTO. Chương trình nghị sự của các hiệp định này không đơn giản kêu gọi xóa bỏ thuế quan, mà còn kêu gọi thực hiện tự do hoá sâu rộng về đầu tư và dịch vụ, thiết lập các quy định mới về các khoản hỗ trợ, doanh nghiệp nhà nước và hướng tới hội tụ và gắn kết quản lý lớn hơn.

Các nguồn lực thúc đẩy cả hai sự phát triển này đều rất mạnh. Một bên, khi các nền kinh tế lớn mới nổi đang ngày càng trở nên quan trọng, ngày càng khó để WTO có thể bỏ qua hoặc buộc các nền kinh tế này ký vào những thỏa thuận mà họ cho rằng đi ngược với lợi ích của mình. Trước vòng đàm phán Uruguay, các nước phát triển dễ dàng có thể miễn giảm các điều kiện khi các nước đang phát triển không đồng ý chấp thuận. Tại vòng đàm phán Uruguay, để lấy lòng một số nước chịu nhượng bộ (như việc xóa bỏ Hạn ngạch dệt may MFA bảo vệ ngành dệt may) và tạo áp lực lên các nước khác để chấp thuận, cuối cùng đã khiến các nước đang phát triển chấp thuận những điều kiện về quyền sở hữu trí tuệ từng gặp rất nhiều phản đối. Nhưng thời kỳ đó đã qua và kể từ Cancun đã trở thành rõ ràng rằng các nền kinh tế mới nổi không chỉ có quyền từ chối, mà một khi họ đã từ chối, không thể đạt được đến thỏa thuận chỉ với một cam kết duy nhất.

Bên cạnh đó, các động lực thúc đẩy hội nhập sâu cũng đã trở nên mạnh mẽ hơn. Sự kết hợp giữa tự do hóa, nâng cấp công nghệ, các dịch vụ hậu cần (logistics) và viễn thông đã làm tăng cơ hội gạt hái nhiều lợi ích kinh tế từ quá trình hội nhập, dựa trên việc thiết

lập và cải thiện hoạt động của các chuỗi giá trị toàn cầu. Các tập đoàn đa quốc gia đang dẫn lối trong tìm kiếm cơ hội tận dụng tối đa từ các quy định mới và quản trị hiệu quả hơn. Nhiều quốc gia tìm kiếm tăng trưởng và việc làm các tập đoàn này đem lại sẵn lòng đồng ý với các điều khoản này. Bên cạnh đó, ở nhiều quốc gia phát triển, đại diện của nhiều thế lực chính trị (lao động, môi trường, và doanh nghiệp) đều tìm kiếm một sân chơi bình đẳng, trong đó, các đối thủ cạnh tranh nước ngoài cũng phải chịu các quy định giống nhau. Do đó, ngoài áp lực đến từ yêu cầu phục vụ cho hoạt động của các chuỗi giá trị toàn cầu, còn có áp lực chính trị để đạt được những thỏa thuận bao gồm các quy định về tiêu chuẩn việc làm và môi trường và chính sách cạnh tranh.

2. Cơ hội tiềm năng của TPP cho tăng trưởng và thương mại

Kể từ khi triển khai các chính sách *Đổi mới*, Việt Nam đã có sự phát triển ngoạn mục về tăng trưởng, xuất khẩu và FDI trong nước. Hơn nữa, môi trường toàn cầu đã tạo ra nhiều cơ hội cải thiện quá trình tăng trưởng. Đặc biệt, đồng Nhân dân tệ tăng giá, kèm theo chi phí nhân công, tiền lương ở Trung Quốc gia tăng một cách nhanh chóng, đã dẫn đến kết quả là một số chuỗi giá trị toàn cầu vốn tập trung dọc vùng biển Trung Quốc nay đang chuyển sang các địa điểm mới ở Trung Quốc cũng như các nước châu Á khác. Ngoài ra, tăng trưởng của các nền kinh tế lớn mới nổi như Trung Quốc và Ấn Độ đã tạo ra một lực lượng tầng lớp trung lưu đem lại rất nhiều cơ hội mới cho thị trường.

Để duy trì tăng trưởng kinh tế của một nước thu nhập trung bình mới nổi, Việt Nam cần phải có khả năng tham gia đầy đủ hơn vào các chuỗi giá trị cung ứng toàn cầu để hỗ trợ cho tăng trưởng xuất khẩu ở những ngành nghề đã và đang hoạt động tốt. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng cần khuyến khích các doanh nghiệp trong và ngoài nước lựa chọn Việt Nam là điểm đến cho sản xuất các mặt hàng công nghệ tiên tiến.

Tuy nhiên, thành công không phải là được đảm bảo. Thành công trong xuất khẩu đòi hỏi phải tiếp cận được các thị trường quốc

tế và môi trường nội địa cho phép các doanh nghiệp có thể tiếp cận các yếu tố đầu vào thiết yếu với mức giá cạnh tranh, cũng như hệ thống hành chính và logistic hỗ trợ cho hoạt động sản xuất. Tuy nhiên, các hàng rào thuế quan và phi thuế quan đối với các mặt hàng thâm dụng lao động và sản phẩm nông nghiệp - những mặt hàng xuất khẩu truyền thống của Việt Nam - vẫn tồn tại ở mức cao tại các nước phát triển và đang phát triển. Hơn nữa, có nhiều bằng chứng cho thấy chế độ hải quan và hệ thống quản lý nội địa đưa ra nhiều ràng buộc tốn kém về chi phí, thuế quan lên các nhà xuất khẩu. Trong khi đó, Việt Nam không phải là quốc gia duy nhất tìm kiếm thu hút các chuỗi cung ứng toàn cầu. Việt Nam phải đối mặt với sự cạnh tranh mạnh mẽ từ các quốc gia châu Á khác như Bangladesh, Campuchia, Myanmar, Indonesia, Philippines, Malaysia, Ấn Độ và Pakistan.

TPP có thể giúp Việt Nam vượt qua những thách thức này. Khi triển khai thực hiện toàn diện, hầu hết mọi hàng rào thuế quan và phần lớn các rào cản phi thuế quan áp dụng đối với các mặt hàng nông nghiệp và công nghiệp xuất khẩu của Việt Nam tại thị trường các nước thành viên sẽ bị loại bỏ. Bên cạnh đó, các loại thuế quan nội địa của Việt Nam thuộc diện cao nhất trong số các nước thành viên TPP, và sớm muộn cũng sẽ đến lúc các thuế quan này sẽ bị dỡ bỏ đối với các mặt hàng xuất khẩu từ các nước thành viên TPP khác. Điều này sẽ đem lại giá cả hàng hóa thấp hơn cho người tiêu dùng Việt Nam cũng như giá cả các mặt hàng đầu vào rẻ hơn cho các nhà sản xuất của Việt Nam. TPP cũng sẽ hỗ trợ Việt Nam trong việc triển khai nhiều biện pháp khác nhằm hỗ trợ thương mại.

Mô hình tinh vi nhất về tác động của TPP chính là mô hình của Petri và cộng sự¹(2012). Các tác giả đã cố gắng không chỉ ghi nhận lợi ích từ thương mại tích lũy trực tiếp từ việc xóa bỏ thuế quan, mà còn đi sâu hơn để tính lợi ích thương mại từ các kênh khác như

1. Petri, Peter A., Michael G. Plummer và Fan Zhai, *Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương và hội nhập Châu Á - Thái Bình Dương: Đánh giá định lượng*, Phân tích chính sách về Kinh tế học quốc tế, số 98, Washington DC: Viện Nghiên cứu Kinh tế quốc tế Paterson, tháng 11/2012.

tăng cường đa dạng hoá sản phẩm, nâng cao năng suất và mở rộng thương mại đối với các sản phẩm mới. Ngoài ra, các tác giả còn nỗ lực dự báo lợi ích từ việc gia tăng đầu tư nước ngoài cũng như lợi ích từ cải thiện các quy định và giảm hàng rào phi thuế quan. Cuối cùng, nhóm kết luận rằng được tiếp cận miễn giảm thuế quan đến các thị trường lớn như Mỹ và Nhật Bản và giảm thiểu các hàng rào phi thuế quan, Việt Nam sẽ được hưởng lợi nhiều hơn về GDP và tăng trưởng xuất khẩu mạnh hơn bất kỳ nước thành viên TPP nào. Họ đi đến kết luận rằng, nếu TPP được thông qua, thì đến năm 2025, GDP của Việt Nam sẽ cao hơn 13,6% - đây là mức cao gấp đôi mức tăng GDP của Malaysia - 6,1% - và cao hơn nhiều các mức tăng GDP 0,4%, 1,4% và 2,2% dự báo đối với Mỹ, Peru và Nhật Bản. Tương tự, xuất khẩu của Việt Nam sẽ tăng 37,3% theo kết quả của TPP, cao hơn nhiều các mức tăng 14,0% đối với Nhật Bản, 12,4% của Malaysia và 4,4% của Mỹ.

Tham gia vào TPP, Việt Nam cũng sẽ nghiêm nhiên đạt được lợi thế so với hầu hết các nước châu Á khác cạnh tranh với mình tại các thị trường xuất khẩu và nỗ lực thu hút đầu tư nước ngoài trực tiếp. Malaysia sẽ là nước châu Á duy nhất với trình độ phát triển kinh tế có khả năng tiếp cận thị trường Mỹ, Nhật, Canada, Mexico và Australia giống các nhà xuất khẩu Việt Nam. Ngay cả khi các nước châu Á khác cũng sẽ gia nhập TPP thì đến lúc đó, Việt Nam cũng đã thu được lợi ích đáng kể của kẻ đi đầu.

3. TPP và cải cách trong nước

Ngoài ra, TPP không chỉ có nội dung rất rộng - dự kiến sẽ bao gồm 29 chương - nhưng ở mỗi lĩnh vực, sẽ đi sâu vào chi tiết và đặt ra các quy định nghiêm ngặt hơn tất cả những thoả thuận Việt Nam đã ký kết từ trước tới nay. Một mục tiêu chính của Mỹ trong TPP là thiết lập mẫu tiêu chuẩn mà chính phủ Mỹ gọi là “tiêu chuẩn cao, thoả thuận của thế kỷ XXI”. Điều này bao gồm rất nhiều lĩnh vực, từ mở rộng tự do hoá dịch vụ và đầu tư, quy định nghiêm ngặt về bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, nỗ lực cải thiện và thống nhất quy tắc, cũng như thiết lập kỷ luật lên hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước. Petri và cộng sự đã so sánh các chương có khả năng xuất

hiện, so với những thoả thuận đã ký trước đây với các nước thành viên ASEAN, và đi đến kết luận rằng xét về mọi khía cạnh, TPP bao gồm nhiều nội dung chi tiết hơn.

Phải công nhận rằng hoạt động kinh tế của Việt Nam đang bị ảnh hưởng bởi vai trò các DNNN đang nắm giữ trong nền kinh tế. Cải cách thể chế đối với DNNN có thể nói là một trong ba bước *đột phá* thể hiện trong Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam (SEDS, 2011-2020) và hiện đang có kế hoạch cổ phần hoá một số lượng lớn các DNNN. Các DNNN thường được nhận ưu đãi thông qua đầu tư chính phủ với chi phí thấp, miễn giảm nhiều thủ tục và mức thuế suất và các hợp đồng mua sắm ưu đãi. Chương về DNNN của TPP có khả năng sẽ giúp được Việt Nam thay đổi một số các thông lệ này vì TPP kêu gọi “cạnh tranh trung lập giữa DNNN và doanh nghiệp tư nhân” và yêu cầu nâng cao minh bạch trong các hoạt động của DNNN, bao gồm cả về cơ cấu tài chính. Đặc biệt, nếu quy tắc yêu cầu áp dụng hạn chế về ngân sách đối với hoạt động của DNNN, điều này có thể sẽ giúp làm giảm một số áp lực lên hệ thống tài chính. Ngoài ra, nếu cạnh tranh trung lập, các doanh nghiệp tư nhân trong nước và doanh nghiệp nước ngoài có thể tạo ra áp lực cạnh tranh đối với DNNN và tăng tốc quá trình chuyển đổi của các DNNN.

Dĩ nhiên, Việt Nam có thể triển khai các biện pháp để có thể đơn phương cải cách DNNN, nhưng có lẽ nên áp dụng các biện pháp trong bối cảnh cam kết về hội nhập sâu, đặc biệt khi lợi ích thu được từ thoả thuận sẽ lớn hơn chi phí từ việc từ bỏ một số quyền tự chủ trong chính sách nội địa. Một hiệp định thương mại chuyên sâu có thể bao gồm chi phí định mức tốc độ và điều khoản của quá trình cải cách. Tuy nhiên, cũng có thể hỗ trợ quá trình này như thể hiện sự quyết tâm, theo đó, định hướng cải cách trong nước và nâng cao độ tin cậy cho cải cách. Các hiệp định cũng có thể hỗ trợ chủ trương chính trị trong nước về cải cách thông qua việc huy động các lợi ích xuất khẩu về phía ủng hộ cải cách.

Xét về phương diện này, kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc tham gia WTO là rất bổ ích. Vào thời điểm Trung Quốc đang

trong quá trình đàm phán gia nhập WTO, có rất nhiều tranh luận trong nội bộ Trung Quốc giữa các bên muốn thúc đẩy cải cách thị trường và bên ủng hộ các chính sách bảo hộ hơn. Các nhà cải cách đã rất khôn khéo trong việc tận dụng các yêu cầu do Mỹ và các nước thành viên WTO khác đưa ra trong điều kiện Trung Quốc gia nhập WTO để tăng cường vị thế của họ, và nhờ đó, tăng tốc quá trình cải cách hướng tới một nền kinh tế thị trường hơn. Điều này không diễn ra giống như khi Việt Nam gia nhập WTO, nhưng TPP có thể là một cơ hội tương tự đối với Việt Nam.

Tương tự, nhiều ý kiến cho rằng Việt Nam cần tập trung hơn nữa vào tác động và tính bền vững môi trường của các chính sách kinh tế, và một lần nữa, các điều khoản của TPP trong lĩnh vực này có thể được sử dụng để hỗ trợ việc triển khai một số biện pháp để giải quyết vấn đề này.

4. Những vấn đề cụ thể trong TPP

TPP hiện vẫn đang trong quá trình đàm phán, và cuối cùng, dù Việt Nam có đồng ý tham gia vào TPP hay không sẽ phụ thuộc vào nội dung của các điều khoản cụ thể. Có rất nhiều vấn đề quan trọng gây tranh cãi liên quan đến quyền sở hữu trí tuệ, nền kinh tế kỹ thuật số, sự đối xử của Việt Nam như một nền kinh tế phi thị trường, miễn giảm hoặc kéo dài thời gian đối với các nước thành viên kém phát triển hơn. Các vấn đề cần được quan tâm là rất nhiều, nhưng trong phạm vi bài này, tôi không trao đổi về từng vấn đề cụ thể. Nhưng tôi cũng xin lưu ý rằng cuối cùng, các lợi ích mà Việt Nam sẽ thu được từ hiệp định sẽ tùy thuộc vào khả năng đạt được thoả thuận ưu đãi đối với các quy tắc và các quy định khác, như hàm ý “nói nguyên tắc thì dễ nhưng đi vào chi tiết thì mới biết là nơi hiểm địa”.

Tuy nhiên, tôi xin đưa ra chỉ một ví dụ: Việt Nam là một nước xuất khẩu lớn về dệt may, do đó có lợi ích lớn về quy tắc xuất xứ đối với sản phẩm may mặc sẽ có trong nội dung của TPP. Thông thường, các hiệp định với Mỹ luôn đòi hỏi sự chuyển hoá qua 3 giai đoạn - có nghĩa là sợi vải, miếng vải và khâu may sản phẩm đều

phải có xuất xứ từ các nước thành viên nội khối. Ngay cả với những tiêu chí nghiêm ngặt như vậy, Việt Nam vẫn có thể hưởng lợi từ việc dỡ bỏ thuế quan đối với mặt hàng may mặc xuất khẩu sang Hoa Kỳ. Nhưng Việt Nam còn có thể hưởng lợi hơn nữa nếu quy định cho phép việc sử dụng nguyên liệu vải từ một nước thứ ba. Trong khi Hoa Kỳ khó có khả năng chấp thuận điều khoản này, nhưng Việt Nam đã theo đuổi một chiến lược tốt thứ hai và tìm kiếm một cách dàn xếp cấp tiến đối với những trường hợp tiêu chí về nguồn vải sẽ được cân nhắc khi vải không được sản xuất tại các nước thành viên nội khối - quy luật về thiếu cung cấp. Điều này sẽ giúp Việt Nam gặt hái được nhiều lợi nhuận hơn nữa.

Lời khuyên của tôi trong vấn đề này có hai chiều hướng rõ rệt. Thứ nhất, các nhà đàm phán cần phải hết sức tỉnh táo và thận trọng khi chấp nhận một số điều khoản đặc biệt của hiệp định, và thứ hai, cuối cùng là câu hỏi rằng liệu trên thực tế hiệp định này có đem lại lợi ích cho Việt Nam hay không, chúng ta không thể có câu trả lời trước khi các điều kiện cụ thể của hiệp định được thống nhất.

5. Nhận xét cuối cùng

Cuối cùng, TPP không tạo ra lợi ích một cách nghiêm nhiên. Việt Nam cần phải biết tận dụng các cơ hội tạo ra bằng cách ban hành những chính sách hỗ trợ giúp phát huy khả năng cạnh tranh dựa trên đầu tư vào nguồn vốn nhân lực, vốn vật chất và vốn thể chế. Sự chuyển đổi sang các hoạt động đem lại giá trị gia tăng cao hơn để thoát khỏi bẫy thu nhập trung bình đòi hỏi phải nâng cao kỹ năng lao động, công nghệ và áp dụng các biện pháp khuyến khích tinh thần kinh doanh. Điều này có thể sẽ đòi hỏi phải vượt qua sự chống đối chính trị từ phía những người không có khả năng thích ứng với một hệ thống kinh tế cải cách.

Cuối cùng, có lẽ tôi xin kết thúc bằng một lời cảnh báo. Sự thành công của các vòng đàm phán TPP không phải định sẵn. Tình hình chính trị tại cả Nhật Bản và Hoa Kỳ tạo ra nhiều lý do để chúng ta phải nghi ngờ. Tại Nhật Bản, có sự lo ngại về tính khả thi chính trị trong việc cam kết mở rộng thị trường, đặc biệt là trong nông nghiệp. Tại Hoa Kỳ, trong khi Tổng thống Obama đã ủng hộ

hiệp định nhưng cũng đã gặp phải sự chống đối từ các thành viên Quốc hội cánh hữu và cánh tả. Tuy nhiên, ngay cả trong trường hợp xấu nhất các vòng đàm phán TPP thất bại, nhưng mức độ TPP đã khuấy động tranh luận sôi nổi trong nước về những chính sách Việt Nam cần phải áp dụng để nâng cao tính cạnh tranh của nền kinh tế, thì quá trình tham gia vào các vòng đàm phán hẳn sẽ đóng góp rất tích cực vào quá trình xây dựng chiến lược cải cách của mình.

PHIÊN BẾ MẠC

PHÁT BIỂU BẾ MẠC

Nicholas Rosellini

Phó Trợ lý Tổng Giám đốc UNDP

kiêm Phó Giám đốc khu vực Châu Á - Thái Bình Dương

Kính thưa các quý vị, thưa bà Thứ trưởng Bộ Ngoại giao, thưa ông Thuấn, Phó Chủ tịch Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, cũng như toàn bộ quý vị đại biểu.

Thay mặt cho UNDP tôi rất vui được có mặt trong ngày hôm nay để có thể phát biểu kết luận trong hội nghị rất quan trọng này. Tôi cũng xin cảm ơn ban tổ chức bao gồm Bộ Ngoại giao, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam và Văn phòng UNDP ở Hà Nội đã tổ chức hội thảo hết sức thành công. Tôi cũng xin cảm ơn các đại biểu đã tham gia và có những đóng góp quan trọng trong nội dung thảo luận của chúng ta trong một ngày rưỡi vừa qua.

Khu vực và Việt Nam đã đạt được những thành công rất ấn tượng trong những năm gần đây liên quan hội nhập kinh tế, đây là những cải thiện hết sức đáng kể và hữu hình trong cuộc sống của người dân, không chỉ về khía cạnh kinh tế mà cả khía cạnh xã hội. Khu vực Châu Á - Thái Bình Dương đã trở thành khu vực có thu nhập trung bình. Tuy nhiên, bất bình đẳng đang ngày càng gia tăng cũng là một quan ngại. Bất bình đẳng tồn tại trong giáo dục, y tế, trong dinh dưỡng cũng như trong điều kiện sống, cũng như bất bình đẳng trong sự tham gia cũng như tiếng nói, bất bình đẳng về giới và dân tộc.

Sự phát triển không đồng đều liên quan đến sự khác biệt về chất lượng trong chính trị, xã hội, môi trường và kinh tế. Những thách thức trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương để có thể cùng

cổ, cải thiện hành chính công, cung cấp dịch vụ công và tạo ra khả năng tiếp cận với sự minh bạch cũng như trách nhiệm giải trình.

Giảm nhẹ và thích ứng với biến đổi khí hậu cũng là một trong những nhiệm vụ quan trọng để phát triển con người trong khu vực. Bên cạnh biến đổi khí hậu thì những nguồn tài nguyên thiên nhiên như khoáng sản, thủy sản và lâm nghiệp cũng đứng trước rủi ro do sự khai thác quá tải của nhiều quốc gia.

Đối với Việt Nam, cuộc thảo luận này hết sức kịp thời và phù hợp. Chính phủ Việt Nam đang rà soát tổng kết lại 30 năm đổi mới và đã hỗ trợ cho hàng chục triệu người thoát nghèo. Những bước tiến mới của thể chế và chính sách để đảm bảo sự tăng tốc, đảm bảo sự tăng trưởng trong thời kỳ mới sẽ mang tính chất bao trùm và bền vững. Những đặc điểm về tính bao trùm và bền vững cũng sẽ đóng góp cho sự tăng trưởng ngược trở lại.

Bây giờ tôi cũng muốn đề cập tới một số chủ đề được thảo luận rất kỹ trong hội thảo này và cũng muốn tổng hợp lại một số thông điệp nổi lên từ cuộc thảo luận của chúng ta.

Chúng ta đã bắt đầu với bài phát biểu khai mạc của Phó Thủ tướng kiêm Bộ trưởng Bộ Ngoại giao nói về những thách thức cần phải giải quyết như vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường, hiện đại hóa nông nghiệp, làm thế nào để giải quyết những bài toán của Hội nhập kinh tế quốc tế để có thể hỗ trợ cho sự tăng trưởng tiếp tục và bền vững.

Tổng Giám đốc UNDP cũng nhắc nhở chúng ta rằng đây là thách thức mà nhiều nước phải đối mặt, và cũng nhấn mạnh việc đảm bảo tính bền vững, tính bao trùm cũng như tính minh bạch và trách nhiệm giải trình để có thể đạt được những bước tiến mới trong việc phát triển con người cũng như phát triển bền vững.

Phiên đầu tiên nói đến tầm quan trọng để giải quyết bất bình đẳng để tạo nên thể các bên cùng có lợi, các bên cùng thắng, với những cải cách về công cụ kinh tế cho đến những chuyển đổi về mặt cơ cấu tổ chức.

Chiều hôm qua chúng ta thảo luận về những cải cách doanh nghiệp nhà nước để có thể cải thiện năng suất và khả năng cạnh

tranh. Ví dụ của Indonesia và Trung Quốc cho thấy rõ ràng là cơ chế, luật định kết hợp với quản trị nhà nước hiệu quả trong bối cảnh kinh tế thị trường là những tiền đề tạo ra thành công.

Chúng ta có thể thấy rằng để đạt được sự tăng tốc, sự tăng trưởng, bẫy thu nhập trung bình đặt ra những chính sách mới để tăng cường những năng lực mới. Đặc biệt nó rất phù hợp trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn với sự tham gia của rất nhiều người nghèo. Giai đoạn phát triển của Việt Nam về hiện đại hoá nông nghiệp đóng vai trò thiết yếu vì đây là lĩnh vực mang tính chất là bình minh chứ không phải hoàng hôn.

Phiên cuối cùng đã đề cập đến những cơ hội cũng như thách thức liên quan đến việc hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực. Rất nhiều người đã nói đến thoả thuận, hiệp định thương mại tự do như là những đòn bẩy để tạo ra những cải cách. Tuy nhiên, những thành công đó chưa được đảm bảo, và nền kinh tế của Việt Nam làm thế nào để giảm được sự chia tách, phân biệt giữa quốc doanh và phi quốc doanh, khối nội và khối ngoại, người giàu và người nghèo.

Đây là nghị trình cải cách của Việt Nam trong bối cảnh rà soát và tổng kết 30 năm Đổi mới. UNDP đã là một đối tác của Việt Nam trong việc triển khai mô hình đổi mới. Tiếp theo đây UNDP sẽ tiếp tục những thảo luận được diễn ra, sẽ hỗ trợ để có thể chia sẻ những giải pháp mang tính chất sáng tạo, cũng như những kinh nghiệm sáng tạo nhiều hơn nữa.

Vấn đề này sẽ là trọng tâm của báo cáo tiếp theo về phát triển con người ở Việt Nam. Rất nhiều ý kiến, ý tưởng chính sách sẽ tiếp tục được thông tin cho những thảo luận cấp cao ở Việt Nam và cho phép sự can thiệp của UNDP cụ thể ở đây là đẩy nhanh sự phát triển con người cũng như sinh kế của con người, đặc biệt ở các khu vực vùng sâu, vùng xa, miền núi. Cải cách hành chính công ở cấp độ địa phương cũng là một chính sách rất hứa hẹn mà UNDP đang tích cực triển khai cùng các đối tác của mình ở Việt Nam.

Đây là phiên bản, nhưng chúng ta cũng không coi nó là sự chấm hết của cuộc thảo luận, đối thoại hết sức quan trọng. Chúng ta có thể thấy tất cả những tiến bộ mà Việt Nam đạt được cho đến nay

KỶ YẾU HỘI THẢO QUỐC TẾ...

và những thảo luận Việt Nam đang rất tích cực tham gia, tôi hoàn toàn tin tưởng rằng Việt Nam sẽ đưa ra những lựa chọn sáng suốt để tiếp tục sự tăng trưởng cũng như tính bền vững trong tương lai cho tất cả mọi người. Tóm lại, một lần nữa tôi xin cảm ơn Bộ Ngoại giao cũng như Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam đã cùng tổ chức hội thảo này của UNDP, và đặc biệt xin cảm ơn các chuyên gia quốc tế cũng như Việt Nam đã chia sẻ những quan điểm và nhận định của mình.

PHÁT BIỂU BẾ MẠC

Nguyễn Phương Nga

Thứ trưởng Bộ Ngoại giao

Thưa ông Nicholas Rosellini, Phó Trợ lý Tổng Giám đốc, Phó Giám đốc khu vực Châu Á - Thái Bình Dương của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc,

Thưa ông Nguyễn Quang Thuấn, Phó Chủ tịch Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam,

Thưa bà Pratibha Mehta, Điều phối viên thường trú Liên hợp quốc - Đại diện thường trú UNDP tại Việt Nam,

Thưa Quý vị đại biểu,

Như vậy, sau một ngày rưỡi làm việc, Hội thảo quốc tế với chủ đề “Cải cách kinh tế vì tăng trưởng bao trùm và bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam” đã thành công tốt đẹp. Thay mặt các cơ quan đồng tổ chức Hội thảo, lời đầu tiên, tôi xin chân thành cảm ơn sự tham gia và đóng góp hiệu quả của các diễn giả quốc tế và trong nước và toàn thể quý vị đại biểu cho thành công chung của Hội thảo.

Tại Hội thảo, chúng ta đã được nghe hai bài phát biểu rất quan trọng của Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Ngoại giao Phạm Bình Minh về tầm nhìn phát triển của Việt Nam đến năm 2020 và của Tổng Giám đốc UNDP Helen Clark về chương trình nghị sự phát triển sau năm 2015 và các thách thức cho phát triển toàn diện con người. Trong khuôn khổ Hội thảo đã diễn ra ba phiên thảo luận xoay quanh chủ đề chính là cải cách kinh tế vì tăng trưởng bao

trùm và bền vững với tổng số 16 bài trình bày của các diễn giả trong và ngoài nước, hàng trăm lượt phát biểu ý kiến bình luận và đặt câu hỏi của gần 200 đại biểu tham dự Hội thảo. Sự tham gia tích cực của quý vị đại biểu trong các phiên thảo luận đã góp phần tạo không khí trao đổi và đối thoại cởi mở, đóng góp quan trọng vào thành công của Hội thảo. Có thể nói Hội thảo đã đạt được mục tiêu đề ra là tạo diễn đàn để các đại biểu Việt Nam trao đổi với các chuyên gia, học giả quốc tế về kinh nghiệm phát triển kinh tế - xã hội, nhất là việc thực hiện tái cơ cấu kinh tế nhằm đạt được tăng trưởng bao trùm và bền vững.

Thưa Quý vị,

Hội thảo đã đi sâu thảo luận nhiều nội dung liên quan đến vai trò của thể chế trong bảo đảm tăng trưởng bao trùm và bền vững, mối liên hệ giữa tăng trưởng kinh tế và gia tăng bất bình đẳng, các chính sách nâng cao năng lực cạnh tranh, tận dụng tiềm năng của hội nhập khu vực và toàn cầu, các lĩnh vực cải cách doanh nghiệp nhà nước, tài chính - ngân hàng, nông nghiệp và phát triển nông thôn... trong tiến trình cải cách kinh tế. Tôi không có tham vọng khái quát toàn bộ các bài thuyết trình, ý kiến phát biểu rất sâu sắc của quý vị mà chỉ xin nhấn mạnh một số nội dung đã được thảo luận, trao đổi sâu rộng trong gần hai ngày vừa qua.

Thứ nhất, Hội thảo đã khẳng định tầm quan trọng của việc theo đuổi tư duy tăng trưởng bền vững như một yêu cầu tất yếu đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của nhiều quốc gia trong bối cảnh toàn cầu hóa hiện nay. Trong khuôn khổ Hội thảo, chúng ta đã có các cuộc trao đổi rất bổ ích về vấn đề tăng trưởng bền vững từ góc độ lý luận cũng như việc áp dụng trên thực tiễn.

Ở cấp độ quốc gia, chúng ta đã trao đổi về kinh nghiệm cải cách kinh tế của nhiều quốc gia như Trung Quốc, Ấn Độ, Thái Lan, Indonesia... Tuy có những cách tiếp cận đa dạng đối với cải cách kinh tế, song điểm chung nổi lên đó là nhu cầu theo đuổi tư duy về tăng trưởng bền vững trong bối cảnh kinh tế thế giới tuy có dấu hiệu phục hồi từ sau khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008 - 2009 song vẫn tiềm ẩn nhiều rủi ro và thách thức đối với các quốc gia, nhất là các nước đang phát triển.

Thứ hai, mặc dù nhận thức rằng không có một mô hình cải cách kinh tế phù hợp cho tất cả các nước (one-size-fits-all model) và các nước cần căn cứ vào những điều kiện cụ thể để triển khai các biện pháp cải cách phù hợp, Hội thảo đã khẳng định tầm quan trọng của việc theo đuổi *các biện pháp cải cách đồng bộ*. Như thực tiễn tại nhiều quốc gia sau khủng hoảng tài chính toàn cầu, việc áp dụng đơn lẻ các biện pháp kích thích kinh tế hoặc chính sách “thắt lưng buộc bụng” chỉ có thể đem lại những hiệu quả ngắn hạn và do đó không thể là giải pháp toàn diện cho tăng trưởng bền vững. Các diễn giả và đại biểu tại Hội thảo đã nhấn mạnh tầm quan trọng của các biện pháp cải cách đồng bộ, bao gồm triển khai đồng thời các biện pháp cải cách cơ cấu hướng tới các khu vực chủ chốt như doanh nghiệp, tài chính - ngân hàng, nông nghiệp... và hoàn thiện thể chế kinh tế. Đây là yếu tố đã mang lại thành công trong tiến trình cải cách kinh tế của nhiều quốc gia trong khu vực Đông Á như chúng ta đã được chứng kiến tại Hội thảo lần này.

Một yếu tố đóng vai trò hết sức quan trọng đối với thành công của cải cách kinh tế được nhấn mạnh tại Hội thảo lần này đó là hội nhập quốc tế. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, sự phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia ngày càng không thể tách rời với tiến trình hội nhập quốc tế và thực tiễn nhiều quốc gia đã tận dụng thành công hội nhập quốc tế để tạo nên những bước nhảy vọt trong tiến trình phát triển. Tại Hội thảo, chúng ta đã thảo luận và trao đổi rất sôi nổi về cách thức gắn kết giữa hội nhập quốc tế với cải cách kinh tế trong nước, bao gồm đánh giá tác động của hội nhập và liên kết đối với tiến trình cải cách, trên cơ sở đó đưa ra khuyến nghị về việc tranh thủ quá trình chuyển dịch các chuỗi giá trị và mạng lưới sản xuất toàn cầu đối với các nước Đông Á, trong đó có Việt Nam để phục vụ cho mục tiêu tăng trưởng bền vững. Chúng ta cũng đã trao đổi về vai trò quan trọng của các hiệp định thương mại tự do thông qua đi sâu phân tích trường hợp của Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương.

Cuối cùng nhưng không kém quan trọng, chúng tôi hy vọng Hội thảo lần này sẽ góp phần chuyển tải tới các diễn giả và đại biểu

quốc tế thông tin về tiến trình cải cách kinh tế hướng tới tăng trưởng bền vững và toàn diện tại Việt Nam hiện nay. Như Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Ngoại giao Phạm Bình Minh đã nhấn mạnh, với mục tiêu trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020, Việt Nam quyết tâm duy trì tiến trình Đổi mới với ba đột phá về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phát triển nguồn nhân lực và phát triển cơ sở hạ tầng. Đồng thời, Việt Nam cũng đang tích cực thực hiện tái cơ cấu kinh tế với ba trọng tâm về tái cơ cấu đầu tư công, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và tái cơ cấu tài chính - ngân hàng. Trong quá trình này, Việt Nam trân trọng và mong muốn lắng nghe những kinh nghiệm quốc tế, những ý kiến tư vấn, khuyến nghị của cộng đồng quốc tế và các chuyên gia, học giả. Tôi tin tưởng rằng, đại diện các bộ, ngành, địa phương và giới nghiên cứu của Việt Nam sẽ nghiên cứu các ý kiến thảo luận, các kinh nghiệm và thực tiễn tốt đã được chia sẻ tại Hội thảo lần này, trên cơ sở đó, sẽ có những đề xuất phù hợp lên chính phủ trong quá trình hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Chúng tôi hy vọng các đại biểu quốc tế tham dự Hội thảo sẽ tiếp tục là những người bạn, những đối tác ủng hộ tiến trình cải cách kinh tế của Việt Nam theo hướng bền vững và toàn diện.

Thưa Quý vị và các bạn,

Thay mặt Ban Tổ chức, tôi xin nhân dịp này một lần nữa cảm ơn các vị diễn giả và các đại biểu đã tham dự và đóng góp thiết thực vào Hội thảo.

Tôi cũng xin cảm ơn các cán bộ làm công tác tổ chức của Bộ Ngoại giao, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam và UNDP và đội ngũ phiên dịch đã nỗ lực chuẩn bị chu đáo cho Hội thảo, đóng góp rất quan trọng vào thành công của Hội thảo. Xin cảm ơn các cơ quan báo chí, phóng viên đã đưa tin về Hội thảo. Cảm ơn khách sạn Sheraton đã hỗ trợ chúng tôi tổ chức chu đáo sự kiện này.

Thay mặt Ban Tổ chức, tôi xin tuyên bố bế mạc Hội thảo. Xin chúc Quý vị hạnh phúc và thành công.

Xin trân trọng cảm ơn./.

MỤC LỤC

❖ Chương trình hội thảo	5
PHIÊN KHAI MẠC	9
❖ Phát biểu giới thiệu	11
<i>Pratibha Mehta</i>	
❖ Phát biểu khai mạc	13
<i>Phạm Bình Minh</i>	
❖ Phát biểu khai mạc	21
<i>Helen Clark</i>	
PHIÊN THỨ NHẤT	33
CẢI CÁCH KINH TẾ: THÁCH THỨC CHO TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM	
❖ Tăng trưởng bao trùm ở Việt Nam: Một quan điểm tiếp cận	35
<i>GS.TS. Nguyễn Xuân Thắng</i>	
❖ Bất bình đẳng và phát triển: Các vấn đề đối với Việt Nam	43
<i>GS. Jayati Ghosh</i>	
❖ Cải cách thể chế cho phát triển: góc nhìn Việt Nam	57
<i>Nguyễn Xuân Thành</i>	
PHIÊN THỨ HAI	69
CẢI CÁCH KINH TẾ VÌ TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM VÀ BỀN VỮNG	
	329

I. Phần thảo luận về phát triển lĩnh vực tài chính hướng tới tăng trưởng bao trùm và bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và tác động đối với Việt Nam	71
❖ Cải cách khu vực ngân hàng ở Việt Nam: những thành quả bước đầu và một số vấn đề đặt ra	71
<i>ThS. Phạm Xuân Hòa</i>	
❖ Những bài học từ cải cách tài chính	81
<i>PGS.TS. Bhanupong Nidhiprabha</i>	
❖ Cải cách lĩnh vực tài chính: Kinh nghiệm của Indonesia	95
<i>TS. Syafruddin A. Temenggung</i>	
II. Phần thảo luận về nâng cao năng lực cạnh tranh quốc tế: cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN) - kinh nghiệm quốc tế và hàm ý đối với Việt Nam	122
❖ Cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam	122
<i>TS. Nguyễn Đình Cung</i>	
❖ Cải cách doanh nghiệp nhà nước: Bài học cho Việt Nam	138
<i>GS. Gary H. Jefferson</i>	
❖ Cải cách doanh nghiệp nhà nước của Trung Quốc: Chính sách, quá trình và đánh giá	170
<i>GS. Zhang Jun</i>	
❖ Kinh nghiệm cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Indonesia	205
<i>Laksamana Sukardi</i>	
III. Phần thảo luận về nâng cao năng lực cạnh tranh quốc tế: Phát triển công nghiệp, nông nghiệp và nông thôn	217
❖ Cải cách kinh tế vì tăng trưởng bao trùm và bền vững: Kinh nghiệm từ Đông Nam Á	217
<i>GS. Richard F. Doner</i>	
❖ Tránh bẫy thu nhập trung bình: Kinh nghiệm quốc tế và bài học đối với Việt Nam	251
<i>TS. Thangavel Palanivel</i>	

❖ Nông nghiệp và phát triển nông thôn ở Việt Nam: Tầm nhìn và hành động	263
<i>TS. Nguyễn Đỗ Anh Tuấn</i>	
PHIÊN THỨ BA	275
KHAI THÁC TIỀM NĂNG TỪ HỘI NHẬP QUỐC TẾ VÀ KHU VỰC HƯỚNG TỚI PHÁT TRIỂN BAO TRÙM VÀ BỀN VỮNG	
❖ Được và mất trong hội nhập kinh tế quốc tế: một vài suy nghĩ	277
<i>TS. Võ Trí Thành</i>	
❖ Quá trình chuyển dịch của chuỗi giá trị toàn cầu: hàm ý chính sách cho Việt Nam	285
<i>TS. Shahid Yusuf</i>	
❖ Việt Nam và hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP): Cơ hội và thách thức	308
<i>GS. Robert Z. Lawrence</i>	
PHIÊN BẾ MẠC	319
❖ Phát biểu bế mạc	321
<i>Nicholas Rosellini</i>	
❖ Phát biểu bế mạc	325
<i>Nguyễn Phương Nga</i>	

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC XÃ HỘI

26 Lý Thường Kiệt - Hoàn Kiếm - Hà Nội

ĐT: 04.39719073 - Fax: 04.39719071

Website: <http://nxbkhh.vass.gov.vn>

Email: nxbkhh@gmail.com

Chi nhánh Nhà xuất bản Khoa học xã hội

57 Sương Nguyệt Ánh - Phường Bến Thành - Quận I - TP. Hồ Chí Minh

ĐT: 08.38394948 - Fax: 08.38394948

KỶ YẾU HỘI THẢO QUỐC TẾ

CẢI CÁCH KINH TẾ VÀ TĂNG TRƯỞNG BAO TRÙM VÀ BỀN VỮNG KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

Chịu trách nhiệm xuất bản

PGS.TS. NGUYỄN XUÂN DŨNG

Biên tập nội dung: ĐỨC BÌNH - THANH TRÀ

Kỹ thuật vi tính: DŨNG ĐẠT

Sửa bản in: ĐỨC BÌNH - THANH TRÀ

Trình bày bìa: MINH TRANG

In 300 cuốn khổ 16 x 24cm tại Xưởng in Tổng Cục kỹ thuật
Số xác nhận đăng ký xuất bản: 1673 - 2014/CXB/02 - 135/KHXH
Số QĐXB: 214/QĐ-NXB KHXH, ngày 12 tháng 9 năm 2014
In xong và nộp lưu chiểu quý IV/2014.



KỶ YẾU HỘI THẢO QUỐC TẾ
**CẢI CÁCH KINH TẾ VÀ TĂNG TRƯỞNG
BAO TRỪM VÀ BỀN VỮNG**
KINH NGHIỆM QUỐC TẾ
VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM