



ỦY BAN KINH TẾ CỦA QUỐC HỘI
Nhóm Tư vấn Chính sách kinh tế vĩ mô

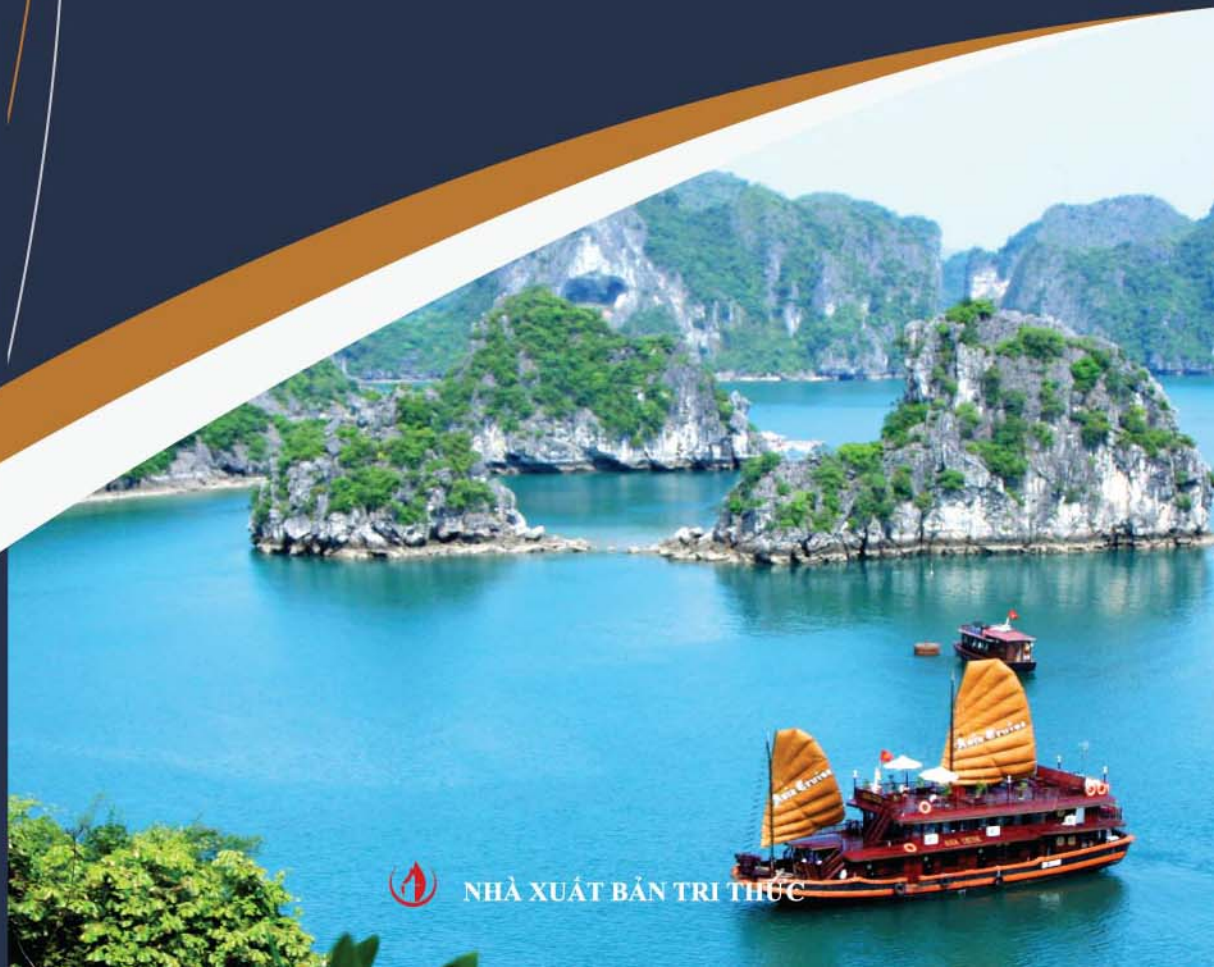
CẢI CÁCH THỂ CHẾ KINH TẾ: CHÌA KHÓA CHO TÁI CƠ CẤU

BÁO CÁO KINH TẾ VĨ MÔ 2014
**CẢI CÁCH THỂ CHẾ KINH TẾ:
CHÌA KHÓA CHO TÁI CƠ CẤU**

2014



NHÀ XUẤT BẢN TRI THỨC



**BÁO CÁO KINH TẾ VĨ MÔ 2014
CẢI CÁCH THỂ CHẾ KINH TẾ:
CHÌA KHÓA CHO TÁI CƠ CẤU**

BÁO CÁO KINH TẾ VĨ MÔ 2014

CẢI CÁCH THỂ CHẾ KINH TẾ: CHÌA KHÓA CHO TÁI CƠ CẤU

Bản quyền © 2014 thuộc về Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam.

Mọi sự sao chép và lưu hành không được sự đồng ý của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP là vi phạm bản quyền.

ỦY BAN KINH TẾ CỦA QUỐC HỘI
Nhóm Tư vấn chính sách kinh tế vĩ mô (MAG)

BÁO CÁO KINH TẾ VĨ MÔ 2014
CẢI CÁCH THỂ CHẾ KINH TẾ:
CHÌA KHÓA CHO TÁI CƠ CẤU



NHÀ XUẤT BẢN TRI THỨC

Báo cáo Kinh tế Vĩ mô 2014 được thực hiện trong khuôn khổ Dự án “Hỗ trợ nâng cao năng lực tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô” do Ủy ban Kinh tế của Quốc hội chủ trì, với sự tài trợ của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam (UNDP).

MỤC LỤC

LỜI GIỚI THIỆU 9

TÓM TẮT BÁO CÁO 11

CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN KINH TẾ VĨ MÔ NĂM 2013 29

Nguyễn Trí Dũng và Tô Trung Thành

**CHƯƠNG 2. CƠ CHẾ TỶ GIÁ: ĐÁNH GIÁ RỦI RO
VÀ GIẢI PHÁP THỂ CHẾ** 71

Tô Trung Thành

**CHƯƠNG 3. ĐỔI MỚI QUẢN TRỊ DOANH NGHIỆP TRONG QUÁ TRÌNH
TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC** 93

Nguyễn Đình Cung

**CHƯƠNG 4. ĐỔI MỚI PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN TRONG QUẢN LÝ
ĐẦU TƯ CÔNG** 113

Cao Viêt Sinh và Nguyễn Anh Dương

**CHƯƠNG 5. HOÀN THIỆN THỂ CHẾ THỊ TRƯỜNG CHO CÁC HÀNG HÓA
VÀ DỊCH VỤ CÔNG ÍCH** 141

Đình Tuấn Minh

**CHƯƠNG 6. GIA NHẬP WTO VÀ CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC
Ở VIỆT NAM** 191

Vũ Thành Tự Anh

**CHƯƠNG 7. MINH BẠCH VÀ NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG SỐ LIỆU
THỐNG KÊ** 227

Lê Hồng Giang và Nguyễn Trí Dũng

LỜI GIỚI THIỆU

Để đánh giá tình hình kinh tế vĩ mô Việt Nam trong năm và khuyến nghị chính sách cho các năm tiếp theo, phục vụ cho các nhiệm vụ của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Dự án “Hỗ trợ nâng cao năng lực tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô”, do UNDP tài trợ và Ủy ban Kinh tế chủ trì thực hiện định kỳ hàng năm xây dựng Báo cáo Kinh tế vĩ mô.

Báo cáo kinh tế vĩ mô là ấn phẩm được Nhóm Tư vấn chính sách kinh tế vĩ mô (MAG) xây dựng nhằm tổng kết và đánh giá diễn biến tình hình kinh tế vĩ mô của kinh tế Việt Nam và thế giới, phân tích chuyên sâu một số vấn đề kinh tế và chính sách vĩ mô nổi bật trong năm, đồng thời đề cập những vấn đề mang tính trung và dài hạn đối với nền kinh tế, từ đó đưa ra các khuyến nghị chính sách. Báo cáo hy vọng sẽ cung cấp tới các vị Đại biểu Quốc hội và các nhà hoạch định chính sách một bức tranh toàn cảnh về tình hình kinh tế của năm, đồng thời thông qua những phân tích chuyên sâu về những vấn đề kinh tế vĩ mô cả trong ngắn hạn và dài hạn sẽ góp phần nâng cao khả năng hoạch định chính sách.

Báo cáo kinh tế vĩ mô năm 2014 lựa chọn chủ đề “*Cải cách thể chế kinh tế: Chìa khóa cho tái cơ cấu*” với mục đích đánh giá những diễn biến kinh tế vĩ mô và chính sách của năm 2013, qua đó chỉ ra một số điểm nghẽn về mặt thể chế đang cản trở quá trình tái cơ cấu và đổi mới mô hình tăng trưởng. Báo cáo được xây dựng gồm 7 chương, trong đó Chương 1 đánh giá tổng quan kinh tế Việt Nam năm 2013 và 6 chương tiếp theo đi sâu phân tích các vấn đề về thể chế. Cụ thể là đánh giá cơ chế điều hành tỷ giá và những rủi ro đi kèm; đánh giá quản trị DNNN và đề xuất đổi mới khung quản

trị DNNN theo thông lệ tốt trên thế giới; đánh giá vấn đề phân cấp, phân quyền trong quản lý vốn đầu tư công; phân tích thực trạng và đề xuất khuyến nghị hoàn thiện thể chế thị trường cho các hàng hóa công ích; đánh giá phản ứng đổi mới thể chế từ sức ép hội nhập kinh tế quốc tế và cuối cùng là đánh giá công tác thống kê Việt Nam - một trong những điểm nghẽn thể chế ít được đề cập trong các nghiên cứu nhưng lại có vai trò quyết định đến chất lượng và sự hiệu quả của các chính sách kinh tế vĩ mô, định hướng chiến lược phát triển kinh tế cũng như công tác thẩm tra, giám sát.

Nhận định, phân tích và đánh giá trong báo cáo này thể hiện quan điểm của các tác giả mà không phản ánh quan điểm của Ủy ban Kinh tế cũng như của Ban Quản lý Dự án.

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc.

TS. Nguyễn Văn Giàu

Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội
Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội

TỔNG QUAN NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA BÁO CÁO

Nền kinh tế chưa thoát khỏi vùng trũng suy giảm và vẫn đối diện với nhiều rủi ro

Tăng trưởng và lạm phát nhìn tổng thể vẫn chưa diễn ra theo xu hướng tích cực

Kinh tế thế giới năm 2013 nhìn chung phục hồi với tốc độ khá chậm, yếu tố cản trở quá trình phục hồi bao gồm thương mại tăng trưởng chậm chạp, tổng cầu trong nước của nhiều nền kinh tế chủ chốt không tăng như kỳ vọng, bất đồng liên quan đến mục đích chính trị sâu xa, lâu dài và lợi ích kinh tế quốc tế, rủi ro vĩ mô ở các nước đang phát triển v.v... Tăng trưởng kinh tế phục hồi chủ yếu được ghi nhận ở nhóm các nước phát triển với nợ công và chính sách tài khóa phần nào được cải thiện, trong khi nhóm các nước đang phát triển và mới nổi, đặc biệt là ở châu Á, vẫn tiếp tục trong tình trạng suy giảm.

Trong bối cảnh khó khăn chung của kinh tế thế giới, tổng sản phẩm trong nước (GDP) của Việt Nam chỉ tăng 5,42% so với năm 2012, cao hơn mức 5,25% năm 2012, nhưng thấp hơn mục tiêu 5,5%. Nền kinh tế vẫn chưa thoát khỏi vùng trũng suy giảm kéo dài từ năm 2010, thất nghiệp và tỉ lệ thiếu việc làm ngày càng gia tăng, đặc biệt là tỉ lệ thất nghiệp của thanh niên, tiền lương thực tế của lao động trên đà giảm sút. Tăng trưởng năm 2013 có được chủ yếu từ đóng góp của ngành dịch vụ (tăng 6,59%, so với 5,9% năm 2012), nhưng mức tăng này vẫn còn khá thấp so với trung bình 7,66% giai đoạn 2005-2011. Ngành công nghiệp và xây dựng đã có dấu hiệu hồi phục nhưng còn mong manh và vẫn đang gặp rất nhiều khó khăn là do ngành chịu tác động nặng nề nhất từ tình trạng suy thoái chung của nền kinh tế. Ngành nông nghiệp được coi là “bệ đỡ” trong những giai

đoạn suy thoái trước đây cũng đang trong giai đoạn tăng, giảm thất thường và chưa có dấu hiệu cải thiện và phát triển bền vững.

Tiếp tục xu hướng từ năm 2012, chi tiêu tư nhân suy giảm do thu nhập khả dụng của người dân nói chung không tăng. Tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội năm 2013 chỉ chiếm 30,4% GDP, mức thấp nhất kể từ năm 2000 cho đến nay, nếu loại trừ yếu tố lạm phát thì mức tăng tổng vốn đầu tư xã hội là rất thấp. Điều này lý giải cho tốc độ tăng trưởng thấp trong một mô hình tăng trưởng vẫn chủ yếu dựa vào đầu tư và chưa có dấu hiệu cải thiện chất lượng đầu tư trong những năm qua. Trong cơ cấu của vốn đầu tư, tỉ trọng đầu tư khu vực kinh tế nhà nước gia tăng liên tiếp trong 3 năm qua. Mặc dù được coi là nguồn vốn bù đắp cho sự suy giảm của đầu tư tư nhân, nhưng trong khi khu vực tư nhân đang gặp nhiều khó khăn thì việc gia tăng chi tiêu công và đầu tư công, đi kèm với chính sách tài khóa nới lỏng hơn càng làm nguồn vốn mà khu vực tư nhân có thể tiếp cận trở nên thu hẹp hơn. Thêm vào đó, tổng cầu nội địa suy giảm, nên không mặn mà với lãi suất giảm, chi phí kinh doanh bao gồm cả những chi phí không chính thức gia tăng, môi trường kinh doanh chưa được cải thiện trong điều kiện kinh tế không bình thường v.v... đã khiến khu vực tư nhân gặp rất nhiều khó khăn. Số doanh nghiệp giải thể hoặc ngừng hoạt động tăng cao, quy mô doanh nghiệp giảm mạnh, tổng nguồn vốn của khu vực doanh nghiệp và tốc độ tăng trưởng doanh thu cũng suy giảm.

Trong khi đó, lạm phát năm 2013 giảm sâu và ổn định ở mức 6,04%. Nếu đánh giá từ các nhóm hàng, yếu tố chủ yếu làm cho mức lạm phát thấp là giá lương thực và giá hàng hóa cơ bản trên thế giới giảm mạnh so với các năm trước. Tuy chính sách tiền tệ có xu hướng nới lỏng trong 2 năm qua song lạm phát vẫn có xu hướng giảm thấp cho thấy tổng cầu của nền kinh tế suy giảm và phản ứng yếu ớt đối với các chính sách mở rộng, chủ yếu do chi tiêu tư nhân giảm sút trong khi các doanh nghiệp không có động lực đầu tư do thị trường đầu ra còn nhiều khó khăn. Nói tóm lại, trong bối cảnh những nỗ lực

tăng tổng cầu chưa mang lại kết quả như mong muốn thì tổng cung của nền kinh tế cũng không có dấu hiệu cải thiện tích cực do chúng ta chưa thực hiện các chính sách cải cách về phía cung một cách quyết liệt và hiệu quả (tái cơ cấu, cải cách thể chế, tạo dựng môi trường kinh doanh bình đẳng và giảm thiểu chi phí cho doanh nghiệp, hỗ trợ phát triển công nghệ v.v...) nên sự đánh đổi giữa lạm phát và tăng trưởng gia tăng trong giai đoạn 2012-2013. Nền kinh tế kiểm soát được lạm phát ở mức thấp nhưng đổi lại là tăng trưởng sản lượng vẫn suy giảm, khu vực sản xuất thực trì trệ, thiếu động lực phát triển và bị thu hẹp nhanh chóng, lao động thất nghiệp và thiếu việc làm gia tăng, thu nhập và đời sống thực tế của đa số người dân giảm, an ninh và trật tự xã hội có những diễn biến đáng lo ngại.

Cán cân thương mại có thặng dư nhưng chưa bền vững

Cùng với giảm lạm phát, một dấu ấn cho năm 2013 là khu vực kinh tế đối ngoại không còn căng thẳng. Cán cân thương mại thặng dư khoảng 10 triệu USD, là năm thứ hai liên tiếp nền kinh tế có xuất siêu, đóng góp vào thặng dư cán cân thanh toán và gia tăng nhanh dự trữ ngoại hối quốc gia. Tuy nhiên, cũng như năm 2012, cán cân thương mại được cải thiện chủ yếu do nhu cầu nhập khẩu tăng không đáng kể (do tổng cầu trong nước suy yếu). Đây là xu hướng thiếu bền vững vì cấu trúc sản xuất và xuất khẩu của nền kinh tế chưa được cải thiện. Khu vực kinh tế trong nước tiếp tục nhập siêu quy mô lớn phản ánh năng lực cạnh tranh xuất khẩu còn hạn chế, cơ cấu sản phẩm xuất khẩu và thị trường xuất khẩu chưa có thay đổi đáng kể và ít cơ hội tham gia chuỗi giá trị toàn cầu. Trong khi đó, khu vực FDI có đóng góp lớn đến thặng dư cán cân thương mại do ít chịu tác động bởi thể chế trong nước, suy giảm nhu cầu nội địa không tác động mạnh do các doanh nghiệp hướng đến thị trường nước ngoài, các tập đoàn đa quốc gia tham gia sâu vào chuỗi giá trị toàn cầu và đang dần dịch chuyển đầu tư sản xuất một số khâu trong chuỗi giá trị từ Trung Quốc và Thái Lan sang Việt Nam. Tuy nhiên, các doanh nghiệp FDI

chủ yếu tập trung vào các ngành gia công, tạo ra giá trị gia tăng thấp cho nền kinh tế; chưa tác động tích cực đến thu nhập quốc dân do sự gia tăng nhanh chóng phần lợi nhuận chuyển về nước; hành vi chuyển giá và trốn thuế cũng đang dần trở nên phổ biến.

Bên cạnh đó, cơ cấu xuất nhập khẩu hàng hóa gần như không thay đổi, nhập khẩu vẫn chủ yếu là nhóm hàng máy móc, nguyên nhiên vật liệu phục vụ cho sản xuất trong nước và xuất khẩu, cho thấy khu vực công nghiệp phụ trợ chưa phát triển, cảnh báo khả năng khó khăn của nền kinh tế khi quan hệ quốc tế với bên ngoài có biến động mạnh. Trong khi đó, cơ cấu xuất khẩu vẫn chủ yếu là các mặt hàng thô hoặc mới sơ chế, đơn giản, trong khi ngành xuất khẩu công nghiệp chế tạo chế biến có giá trị gia tăng thấp. Trung Quốc vẫn là thị trường nhập khẩu lớn nhất của Việt Nam với mức nhập siêu lên đến 23,7 tỉ USD. Việt Nam xuất siêu đối với phần còn lại của thế giới cũng chỉ để bù đắp quy mô nhập siêu kỷ lục từ quốc gia này.

Tỷ giá ổn định nhưng hàm chứa nhiều rủi ro

Đối với điều hành tỷ giá, tỷ giá bình quân liên ngân hàng được giữ khá ổn định trong năm 2013, biên độ giao dịch giữ ở mức khoảng 1%. Ổn định tỷ giá đã đóng góp tích cực vào việc kiềm chế lạm phát và không tạo các cú sốc bất lợi đến ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, giữ ổn định tỷ giá trong thời gian dài đang ẩn chứa một số nguy cơ. Tỷ giá thực gia tăng và tiền VND đang được định giá cao, theo đó, yếu tố tâm lý vẫn có tác động lớn đến tỷ giá. Mặc dù điều chỉnh tỷ giá để cải thiện cán cân thương mại là khó đạt được trừ khi chúng ta thay đổi cơ cấu sản xuất trong nước cũng như xuất khẩu, nhưng việc giữ ổn định tỷ giá trong thời gian dài khiến tỷ giá bị dồn ép, nguy cơ phá giá và biên độ phá giá gia tăng khi kinh tế đảo chiều hoặc khi lãi suất trong nước giảm làm giảm nhanh chóng các dòng vốn đang tận dụng lãi suất trong nước cao. Định giá cao tiền đồng trong thời gian dài cũng làm giảm động lực thay đổi cơ cấu sản xuất và xuất khẩu theo hướng tích cực (không khuyến khích phát triển ngành công nghiệp

phụ trợ). Ngoài ra, neo cố định theo USD như hiện nay cũng khiến VND quá lệ thuộc vào USD và có thể đối diện với rủi ro biến động USD trên thị trường thế giới.

Hơn nữa, tỷ giá cố định khiến việc kiểm soát lạm phát khó khăn hơn do phụ thuộc vào hiệu quả của các biện pháp trung hòa. Trong năm 2013, NHNN đã mua tổng cộng khoảng 10 tỉ USD và trung hòa chủ yếu thông qua phát hành tín phiếu NHNN ở mức hơn 238.741 tỉ đồng. Mặc dù các biện pháp trung hòa có thể tạo điều kiện cho các nhà hoạch định chính sách có cơ hội lựa chọn linh hoạt các chính sách và giảm nhẹ sự đánh đổi giữa các mục tiêu chính sách ở một mức độ nhất định. Ngoài ra, quy mô trung hòa đang ngày càng lớn dẫn tới chi phí của biện pháp này ngày càng có xu hướng gia tăng, dẫn đến nguy cơ tăng cung tiền cao hơn khiến hệ thống trở nên dễ bị tổn thương và hệ quả là bất ổn vĩ mô.

Tăng trưởng tín dụng rất thấp và dòng vốn lệch về khu vực công

Tiếp nối xu hướng từ nửa cuối năm 2012, các công cụ lãi suất được điều chỉnh giảm, theo đó, mặt bằng lãi suất đã giảm nhanh và ở thời điểm cuối năm 2013 đã tương đương mức lãi suất của năm 2005-2006. Mặc dù các mức lãi suất giảm nhanh, tổng phương tiện thanh toán và dự nợ tín dụng tăng chậm cho đến tận tháng 11 nhưng trong tháng 12 đã tăng dồn dập để có thể đạt được mục tiêu tăng trưởng tín dụng, nhưng kết cục diễn ra không như mong đợi. Những diễn biến này phản ánh hai vấn đề đáng lưu tâm: (i) khả năng hấp thụ vốn của nền kinh tế vẫn rất thấp, các doanh nghiệp hầu như phản ứng rất yếu ớt với chính sách nới lỏng tín dụng mặc dù lãi suất đã có xu hướng giảm tương đương những năm trước suy thoái; (ii) dòng cung tiền và tín dụng vào tháng cuối năm để đạt thành tích về tăng trưởng trong khi các doanh nghiệp chưa phục hồi dẫn đến rủi ro dòng tiền không thể hấp thụ để đưa vào sản xuất hàng hóa, nguy cơ tác động đến lạm phát sau độ trễ trung bình 6-8 tháng.

Bên cạnh đó, thanh khoản của hệ thống ngân hàng rất dồi dào trong khi gia tăng dự nợ tín dụng thấp cho thấy dòng tiền tiếp tục bị kẹt trong hệ thống và đang được các ngân hàng sử dụng để mua các tài sản có giá khác mặc dù lãi suất thấp nhưng an toàn hơn trái phiếu Chính phủ hay tín phiếu NHNN. Các NHTM đang dần trở thành ngân hàng của Chính phủ và phục vụ Chính phủ là chủ yếu và các dòng vốn được đổ vào khu vực công thay vì đưa vào khu vực doanh nghiệp để sản xuất kinh doanh. Trong khi đó, phần lớn khối lượng TPCP phát hành nhưng chưa giải ngân đang được Kho bạc Nhà nước gửi tại các NHTM để lấy lãi, dòng vốn chạy vòng vo khiến cho kiểm soát thanh khoản của NHNN càng khó khăn hơn, làm giảm hiệu lực của các biện pháp trung hòa.

Tài khóa thiếu bền vững và nguy cơ nợ công gia tăng

Do kinh tế tăng trưởng chậm lại, năm 2013 số lượng doanh nghiệp phá sản, ngừng hoạt động hoặc thu hẹp quy mô còn nhiều nên khả năng thu ngân sách suy giảm. Thu NSNN vẫn tiếp tục dựa phần lớn vào các nguồn thu không bền vững. Năm 2013, các khoản thu “không thường xuyên” như thu từ dầu thô, giao quyền sử dụng đất, từ việc bán các tài sản sở hữu nhà nước chiếm khoảng 25% tổng thu NSNN. Các nguồn thu khác (thu từ khu vực doanh nghiệp, xuất nhập khẩu) suy giảm do chính sách thuế thay đổi và cam kết cắt giảm thuế quan theo các hiệp định thương mại. Việc thúc ép thu nợ thuế và nghĩa vụ tài chính khác trong khi nguồn thu không có thực tất yếu ảnh hưởng đến hoạt động của nhiều doanh nghiệp năm 2014. Trong khi đó, chi ngân sách có một số vấn đề đáng quan tâm: (i) Chi trả nợ (cả lãi và gốc) trong tổng chi ngân sách đang gia tăng do quy mô vay nợ trong những năm qua tăng cao và các khoản vay đến hạn. Nợ công trong nước thường ở kỳ hạn ngắn đang gây rủi ro lớn đến ngân sách; (ii) Chi thường xuyên chiếm tỉ trọng lớn và đã lớn hơn mức thu từ thuế và phí; (iii) Tỷ trọng chi đầu tư từ NSNN giảm dần cho thấy cơ cấu chi không tích cực khi các khoản chi ngân

sách phục vụ cho đầu tư phát triển thì giảm mà tỷ trọng chi thường xuyên thì gia tăng.

Do nguồn thu không bền vững và có xu hướng giảm, chi ngân sách tăng cao và cơ cấu không hợp lý, nên ngân sách thâm hụt năm 2013 ở mức 5,3% (so với 4,8% năm 2012). Thâm hụt ngân sách gia tăng nên quy mô vay nợ cũng gia tăng nhanh chóng. Trong năm 2013, Chính phủ đã phát hành khoảng 194,8 nghìn tỉ đồng trái phiếu chính phủ, tăng 16,2% so với năm 2012. Tổng mức nợ công đã bằng 53,5% GDP, dư nợ Chính phủ 41,7% GDP, dư nợ ngoài nước 37,2% GDP. So với ngưỡng 65% GDP thì nợ công Việt Nam vẫn nằm trong ngưỡng an toàn, nhưng số vay hoán đổi nợ cũ hàng năm đang tăng nhanh là điều đáng lo ngại, tỷ trọng trả nợ vay trong tổng chi ngân sách sắp vượt ngưỡng cho phép sẽ thực sự là nguy cơ lớn đối với nền kinh tế. Thêm vào đó, số nợ không nhỏ của nhiều DNNN dù được bảo lãnh hay không bảo lãnh vẫn không thể không có trách nhiệm của Nhà nước và xã hội.

Đổi mới thể chế - chìa khóa cho tái cơ cấu kinh tế

Những diễn biến kinh tế vĩ mô năm 2013 ở trên cho thấy nền kinh tế chưa có những thay đổi căn bản về nền tảng tăng trưởng, quá trình tái cơ cấu nền kinh tế chưa có tiến triển đáng kể và nền kinh tế mặc dù đã đạt được những kết quả ban đầu trong ổn định kinh tế vĩ mô nhưng vẫn tiềm ẩn những rủi ro và nguy cơ bất ổn, động lực tăng trưởng suy yếu và dư địa các chính sách vĩ mô bị thu hẹp. Một trong những nguyên nhân căn bản là do điều kiện tiền đề cho đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu kinh tế là đổi mới tư duy và thể chế vẫn chưa được công phá quyết liệt, theo đó, nhiều điểm nghẽn thể chế đang hàng ngày cản trở sự vận động của các quy luật kinh tế thị trường phổ quát và khách quan cần được tôn trọng, làm méo mó thị trường và phân bổ nguồn lực. Những điểm nghẽn quan trọng có thể kể đến là vấn đề quản trị DNNN và còn duy trì ở diện rộng DNNN, phân cấp, phân quyền đi đôi với ràng buộc trách nhiệm chưa đúng

mức trong quản lý đầu tư công, thể chế thị trường cho các hàng hóa công ích còn chậm chạp, chưa tận dụng được sức ép đổi mới thể chế từ quá trình hội nhập và vấn đề chất lượng và tính minh bạch của thống kê kinh tế.

Đổi mới quản trị DNNN là xương sống để tăng cường hiệu quả của quá trình sắp xếp và đổi mới DNNN

Đổi mới và sắp xếp lại khu vực DNNN là một nội dung cơ bản của quá trình cơ cấu lại nền kinh tế nói chung và cơ cấu lại hệ thống DN nói riêng. Bên cạnh các giải pháp quan trọng cho tái cơ cấu DNNN như cổ phần hóa, thoái vốn đầu tư ngoài ngành v.v... thì một giải pháp căn cơ là áp dụng các nguyên tắc quản trị hiện đại trong các DNNN, nhất là đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Có thể nói việc nâng cao năng lực quản trị tại các DNNN, hay đi xa hơn là hình thành một phương thức quản trị mới cho các loại mô hình DNNN là nhân tố quan trọng quyết định đến kết quả cuối cùng của quá trình tái cơ cấu DNNN. Tuy nhiên, ở Việt Nam, còn tồn tại một số vấn đề liên quan đến quản trị DNNN:

Quản trị DNNN hiện tại chưa phải là một khuôn khổ thống nhất với các nội dung được kết nối, bổ sung và phối hợp với nhau. Đối với cơ quan đại diện chủ sở hữu, các quy định thường nhấn mạnh về quyền nhiều hơn là nghĩa vụ, trách nhiệm, đặc biệt là quy định chưa rõ về trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý khác của tổ chức và cá nhân liên quan. Cho đến nay Việt Nam chưa có một văn bản chính thức của Nhà nước về chính sách chủ sở hữu. Trong khi đó, vai trò, sứ mệnh và chức năng của khu vực DNNN vẫn chưa có sự thống nhất thông qua hệ thống các quy định cụ thể và hợp lý trên cơ sở nguyên tắc công khai, minh bạch và bình đẳng của kinh tế thị trường.

So với các nguyên tắc và yêu cầu quản trị hiện đại, thì thực trạng cơ quan chủ sở hữu và việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước trực tiếp còn một số vấn đề như: (i) chưa tách biệt chức năng

thực hiện quyền chủ sở hữu với các chức năng khác của nhà nước (xây dựng và thực thi chính sách phát triển kinh tế-xã hội; chức năng giám sát, quản lý thị trường); (ii) quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp chưa được thực hiện tập trung và thống nhất; (iii) việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp chưa chuyên trách, chưa chuyên nghiệp với một thiết chế chung chung, khó quy kết trách nhiệm khi hệ lụy xảy ra. Theo đó, cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp hiện nay vừa làm méo mó thị trường, vừa không đảm bảo thực hiện đầy đủ, hiệu quả và hiệu lực quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, vấn đề theo dõi, giám sát và đánh giá trong quản trị DNNN còn có nhiều tồn tại. Đầu tiên là giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ trong việc thực hiện chính sách chủ sở hữu của nhà nước. Trong mấy năm gần đây, thực hiện Điều 168 Luật Doanh nghiệp (2005), hàng năm Chính phủ đã báo cáo Quốc hội về thực trạng bảo toàn và phát triển vốn đầu tư nhà nước trong nền kinh tế. Tuy vậy, báo cáo chủ yếu là để cung cấp thông tin cho các đại biểu Quốc hội hơn là kiểm điểm giải trình trước Quốc hội, trước cử tri về công việc và kết quả hoạt động của Chính phủ trong việc thống nhất thực hiện các quyền chủ sở hữu đối với tất cả số vốn đầu tư của nhà nước tại doanh nghiệp. Đối với Chính phủ thì cho đến nay chưa có theo dõi, giám sát và đánh giá đối với các cơ quan chủ sở hữu với tư cách là người thay mặt mình. Trong khi đó, giám sát, đánh giá của cơ quan chủ sở hữu đối với từng doanh nghiệp cụ thể hiện nay thiên về kết quả tài chính với các tiêu chí đánh giá giản đơn và không đầy đủ, thiếu các chỉ tiêu đánh giá chất lượng như năng suất lao động, hiệu quả sử dụng vốn, trình độ công nghệ và mức độ đổi mới công nghệ, chất lượng các tài sản, trình độ người lao động, mức độ thỏa mãn yêu cầu khách hàng, v.v... Nếu có đánh giá thì nặng về tự đánh giá nội bộ, đánh giá độc lập bên ngoài rất yếu hoặc không có; làm giảm tính khách quan và độ tin cậy của báo cáo đánh giá. Cho đến nay, công khai và minh bạch hóa thông tin đối với DNNN chưa được quy định

thành một nghĩa vụ pháp lý bắt buộc và đây là một lỗ hổng lớn trong quản trị DNNN hiện nay.

Ngoài ra, một trong số các đòn bẩy cơ bản được sử dụng để hài hòa lợi ích của người quản lý và người chủ sở hữu là phải được trả lương theo hiệu quả và kết quả hoạt động của doanh nghiệp. Tuy nhiên, do sức ép dư luận xã hội, các cơ quan nhà nước đã quy định mức trần tiền lương đối với các chủ tịch, thành viên hội đồng thành viên, và giám đốc, tổng giám đốc tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Việc áp đặt trần tiền lương đối với người quản lý DNNN là không hợp lý, gây khó khăn cho doanh nghiệp trong việc tuyển chọn lao động, nhất là lao động quản lý và lao động có trình độ, kỹ năng cao. Nhưng dù quy định trần hay không quy định trần thì phải thông qua hệ thống các tiêu chí có tính thuyết phục, được xã hội đồng tình.

Vì vậy, để nâng cao hiệu lực quản trị hiện đại đối với DNNN, một số giải pháp sau đây cần được thực hiện: (i) nhà nước với tư cách là nhà đầu tư vốn cần xây dựng và công khai hoá chiến lược, chính sách sở hữu và đầu tư kinh doanh trong nền kinh tế, trong từng ngành và tại từng công ty hoặc nhóm công ty cụ thể; (ii) thiết lập cơ chế, định chế, công cụ vận hành hoạt động, kiểm soát quyền lực và năng lực thực hiện giám sát, đánh giá tương ứng đối với chính sách chủ sở hữu theo từng cấp; (iii) tách biệt chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu ra khỏi các chức năng khác của Chính phủ; thành lập cơ quan chủ sở hữu chuyên trách, chuyên nghiệp và độc lập để thực hiện chính sách đầu tư và chính sách sở hữu của Nhà nước tại doanh nghiệp; (iv) thực hiện công khai hóa, minh bạch hóa chính sách chủ sở hữu; và (v) thực hiện trả lương cho người quản lý theo cơ chế thị trường và theo mức độ đóng góp của họ đối với kết quả sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

Phân cấp, phân quyền trong quản lý đầu tư công cần rõ ràng về điều kiện, quyền và trách nhiệm

Tái cơ cấu đầu tư công là một trong những nội dung trọng tâm

của quá trình tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế, song chưa đạt được nhiều chuyển biến như mong đợi. Sự chậm trễ trong tái cơ cấu đầu tư công gắn liền với những trở ngại, trong đó đặc biệt là thể chế phân cấp quản lý kinh tế nói chung, đầu tư công nói riêng và lợi ích của các bên có thẩm quyền ra quyết định thực hiện dự án đầu tư công. Trong khi đó, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế diễn ra ngày càng sâu rộng cũng đi kèm với nhiều cam kết và áp lực cải cách trong nước, trong đó có các nội dung liên quan đến mua sắm chính phủ và cải cách DNNN. Một số sáng kiến đối với quản lý đầu tư công đã được xem xét và thực hiện (Chỉ thị 1792, dự thảo Luật Đầu tư công, v.v...) song mới chỉ là bước đi ban đầu và cần quyết tâm chính trị và động lực để cụ thể hóa và thực thi có hiệu quả. Hiện nay, vấn đề phân cấp, phân quyền trong quản lý đầu tư công đang gặp những tồn tại sau:

Về khuôn khổ pháp lý, nhìn chung các quy định phân cấp hiện hành đã giúp phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, nguồn lực thực hiện của các cấp chính quyền đối với các dự án đầu tư công tùy theo tầm quan trọng, tính chất và/hoặc quy mô của các dự án này. Tuy vậy, khuôn khổ pháp lý còn một số hạn chế đáng kể như: (i) quá trình phân cấp còn thiếu tính đồng bộ, chưa bảo đảm sự nhất quán giữa quyền hạn, trách nhiệm và nhiệm vụ được phân cấp và khả năng thực thi các quyền đó ở các cơ quan được phân cấp; (ii) quy trình quản lý dự án đầu tư còn nhiều giai đoạn và thủ tục phức tạp, rườm rà; (iii) chưa có quy định cụ thể và các thể chế thực thi hiệu quả nhằm ngăn chặn tình trạng chia nhỏ dự án để phù hợp với các cấp có thẩm quyền thấp hơn; (iv) trong quá trình phân cấp, mặc dù có quy định về ứng vốn đầu tư, nhiều chủ đầu tư đề xuất ứng vốn vượt quá khả năng trả nợ của địa phương cũng như của các bộ, ngành; (v) các quy định về phân cấp quản lý đầu tư công được thực hiện trong điều kiện thiếu nhiều thể chế hỗ trợ; và (vi) nội dung phân cấp quản lý đầu tư và xây dựng được quy định trong quá nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau cũng có thể gây tác động ngược đến hiệu quả sử dụng vốn.

Về điều phối các dự án đầu tư công, theo nguyên tắc, được quy định ở vai trò của Chính phủ, các Ban Chỉ đạo phát triển vùng, các Bộ, ngành liên quan. Tuy nhiên, các quy định pháp lý và thực trạng vai trò của các Bộ, ngành chỉ dừng ở mức thẩm định, xem xét và đánh giá xem một dự án đầu tư công có thực hiện đủ quy trình, có phù hợp với các quy hoạch, chiến lược, kế hoạch hiện có hay không. Thậm chí, việc điều phối này chỉ giới hạn (trực tiếp hoặc gián tiếp) thông qua cân đối vốn để thực hiện các dự án đầu tư công.

Về giám sát và đánh giá đầu tư công, phân cấp quản lý nhà nước đối với quản lý đầu tư công chưa đi kèm với những chế tài đủ mạnh nhằm bảo đảm kỷ luật thông tin phục vụ giám sát, đánh giá đầu tư. Trong khi đó, Việt Nam hầu như chưa có các quy định, hướng dẫn cụ thể về phương pháp liên quan đến đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công. Việc điều chỉnh thể chế đánh giá (trong đó có phân cấp đánh giá) là không dễ bởi khối lượng công việc tương đối nhiều trong khi sự thiếu đồng bộ trong phân cấp các thẩm quyền có thể khiến thông tin không thông suốt và giảm hiệu quả giám sát hơn nữa. Ngoài ra, nội dung giám sát và đánh giá trên thực tế còn tập trung vào các khía cạnh bố trí, quản lý và sử dụng vốn của các dự án đầu tư công mà ít coi trọng các nội dung liên quan đến môi trường, xã hội, tác động lan tỏa của dự án đầu tư công. Bên cạnh đó, sự tham gia của cộng đồng dân cư trong quá trình giám sát, đánh giá các dự án còn yếu do năng lực, điều kiện và các ràng buộc xã hội, việc hạn chế thông tin của chủ đầu tư cho các nhóm đối tượng liên quan cũng chưa tạo điều kiện cho công tác tham vấn, phản biện của cộng đồng và các chuyên gia.

Vì vậy, trong bối cảnh của Việt Nam, phân cấp quản lý đầu tư công chỉ hiệu quả khi bảo đảm đủ các điều kiện là có sự đồng bộ giữa các nội dung phân cấp (thẩm quyền phê duyệt, quyền và trách nhiệm ngân sách v.v...); bảo đảm năng lực và nguồn lực của các cấp tương ứng với chức năng, thẩm quyền, nhiệm vụ được phân cấp; và gắn chặt trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức cụ thể đối với các dự án đầu tư công thuộc thẩm quyền (từ khâu quyết định chủ trương, quyết

định đầu tư, triển khai thực hiện v.v...). Theo đó, cần ưu tiên thực hiện một số định hướng chính nhằm tăng cường hiệu quả công tác phân cấp quản lý đầu tư công như: (i) nhanh chóng hoàn thiện khuôn khổ pháp lý nhằm đẩy nhanh các nội dung tái cơ cấu đầu tư công và đổi mới phân cấp quản lý đầu tư công nói chung; (ii) bảo đảm tính kỷ luật, hiệu quả thực hiện các thẩm quyền, chức năng, trách nhiệm quản lý đầu tư công được phân cấp trong quá trình thực hiện các cam kết quốc tế có liên quan; (iii) hoàn thiện thể chế điều phối các dự án đầu tư công, cân đối vốn đầu tư theo kế hoạch trung hạn, đặc biệt tuân thủ cơ chế thị trường trong việc phân bổ, sử dụng nguồn vốn cần được quán triệt; và (iv) hoàn thiện thể chế giám sát và đánh giá đầu tư công.

Vấn đề hoàn thiện thể chế thị trường định hướng XHCN cho các hàng hóa và dịch vụ công ích

Xây dựng cơ chế thị trường cho các hàng hóa và dịch vụ công ích là một trong những mục tiêu quan trọng để Việt Nam sớm được các nước trên thế giới công nhận là một nền kinh tế thị trường, và cũng là một ưu tiên về đổi mới thể chế kinh tế, đồng thời thu hút được các nguồn lực xã hội cho đầu tư phát triển. Tính đến cuối năm 2012, tổng số doanh nghiệp tham gia vào các lĩnh vực hàng hoá và dịch vụ công ích là trên 40 nghìn doanh nghiệp, chiếm 12,2% tổng số doanh nghiệp trong bộ điều tra doanh nghiệp năm 2012. Các doanh nghiệp trong lĩnh vực hàng hoá và dịch vụ công ích có kết quả kinh doanh khá thấp nhưng lại có số lượng lao động trung bình cao hơn so với toàn bộ nền kinh tế. Các doanh nghiệp tư nhân chiếm tới 94,8% tổng số doanh nghiệp trong các lĩnh vực công ích, còn doanh nghiệp nhà nước (DNNN) chỉ chiếm 2,85%. Trong đó, số lượng DNNN hoạt động trong các lĩnh vực hàng hoá và dịch vụ công ích chiếm tới 37,75% trong tổng số 3.279 DNNN của toàn bộ điều tra doanh nghiệp. Tính toán tỉ lệ tập trung của các ngành hàng hoá và dịch vụ công ích cho thấy số ngành có đặc điểm thị trường độc quyền

và độc quyền nhóm chiếm tỉ lệ tương đối lớn .Có thể nói, Việt Nam còn rất nhiều dư địa để phát huy hơn nữa vai trò của cơ chế thị trường trong việc cung ứng các loại hàng hoá và dịch vụ này.

Hiện nay có nhiều lĩnh vực về cung ứng dịch vụ xã hội (như y tế, giáo dục, thư viện - bảo tàng) và lĩnh vực phát thanh truyền hình vẫn còn vận hành theo cơ chế sự nghiệp có thu. Cần nhanh chóng chuyển đổi mô hình hoạt động của các tổ chức sự nghiệp có thu trong các lĩnh vực này sang mô hình DNNN, đây là điều kiện tiên quyết để có thể xác định được các chi phí và các mức thu phí theo đúng tín hiệu cung - cầu của thị trường, từ đó, mới có thể tiến hành việc cổ phần hoá các tổ chức sự nghiệp có thu (như các bệnh viện công lập, trường công lập). Nếu làm ngược lại, không những có thể dẫn đến thất thoát tài sản nhà nước mà còn dẫn đến một thị trường lệch lạc, không thực chất. Ngoài ra, nhà nước cần rà soát để chuyển giao thêm việc cung ứng một số các hoạt động trong lĩnh vực quản lý nhà nước, an ninh, quốc phòng sang cho khu vực doanh nghiệp, điều này giúp cho nhà nước tập trung nhiều hơn nữa cho các nhiệm vụ chưa thể chuyển giao được cho thị trường.

Nhiều lĩnh vực liên quan đến hệ thống như các ngành tiện ích (điện, nước, nước thải, rác thải), giao thông (đường sắt, đường bộ, xe buýt công cộng đô thị, đường thuỷ và hàng không), kho bãi, bưu chính, viễn thông có dây, phát thanh và truyền hình vẫn chưa tách được hoạt động quản lý và điều hành hệ thống ra khỏi hoạt động khai thác dịch vụ trên các hệ thống đó. Nếu tách được khai khâu này ra khỏi nhau thì Chính phủ cũng như các bộ/ngành có thể tập trung kiểm soát các doanh nghiệp đảm nhận hoạt động quản lý và điều hành hệ thống, và thậm chí có thể tiến hành áp dụng mô hình hợp tác công tư (PPP) để thực hiện việc điều hành một số công đoạn trong khâu này. Với các hoạt động khai thác dịch vụ trên các hệ thống, Chính phủ có thể tạo dựng cơ chế thị trường cho các doanh nghiệp cạnh tranh. Các DNNN hiện đang thực hiện hoạt động khai thác dịch

vụ có thể tiến hành cổ phần hoá ở các cấp độ khác nhau mà không ảnh hưởng đến tính an toàn của hệ thống.

Bên cạnh đó, có rất nhiều lĩnh vực đã hình thành cơ chế thị trường, tại đó các doanh nghiệp ngoài quốc doanh đang nắm thị phần lớn trong việc cung ứng dịch vụ như lĩnh vực xây dựng công trình chuyên dụng, hoạt động vận tải đường bộ, hỗ trợ vận tải, bốc xếp hàng hoá, chuyên phát, viễn thông không dây, sản xuất điện, thoát nước và xử lý nước thải, và thu gom và xử lý rác thải. Trong các lĩnh vực này, Chính phủ nên tiến hành cổ phần hoá toàn bộ các DNNN và xác định lộ trình để thoái từ đa số tới toàn bộ vốn khỏi các lĩnh vực này.

Vấn đề gia nhập WTO và đổi mới thể chế với trọng tâm là cải cách DNNN

Kinh nghiệm thế giới cho thấy các nước đang phát triển có thể sử dụng WTO nói riêng hay các hiệp định kinh tế quốc tế nói chung như một đòn bẩy từ bên ngoài để thúc đẩy cải cách kinh tế trong nước. Trong quá trình gia nhập WTO, đã có nhiều kỳ vọng đây sẽ là một cơ hội để cải thiện hệ thống thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam, và quan trọng không kém, sẽ tạo ra áp lực đối với các DNNN - đang được coi là cốt lõi của nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa - phải cải cách và trở nên cạnh tranh hơn. Trên thực tế, việc gia nhập WTO đã giúp cải thiện khung pháp luật Việt Nam theo hướng kinh tế thị trường. Tuy nhiên, gia nhập WTO chưa tác động một cách tích cực đối với cải cách DNNN do thiếu sự cộng hưởng nhịp nhàng giữa một bên là những nỗ lực cải cách tự thân từ bên trong với bên kia là những cơ hội thị trường cũng như áp lực cạnh tranh từ bên ngoài. Không những thế, cải cách là một quá trình không ngừng nghỉ và do vậy không được phép dừng lại sau khi đã vào WTO. Đáng tiếc là ở Việt Nam, những cải cách thể chế đáng kể nhất đều thuộc về giai đoạn “tiền WTO”, còn trong giai đoạn “hậu WTO” thì gần như ít có cải thiện, thậm chí một số khía cạnh còn thụt lùi. Nói cách khác, trước WTO, cải cách thể chế đi trước trình độ hội nhập của nền kinh

tế, còn sau WTO thì mối quan hệ này bị đảo ngược lại. Chi tiết hơn, các mối đe dọa tiềm tàng đối với DNNN lại được sử dụng để tạo ra một triết lý đồng thuận nhất định về nhu cầu cấp thiết phải thúc đẩy sự phát triển của DNNN, đặc biệt là những tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước. Sự phát triển một cách ồ ạt các tập đoàn kinh tế nhà nước có quy mô lớn và kinh doanh đa ngành đã triệt tiêu hầu hết các tác động tích cực tiềm tàng của việc gia nhập WTO đối với cải cách DNNN. Cụ thể là cạnh tranh trong nhiều ngành có sự hiện diện của tập đoàn kinh tế nhà nước hầu như không được tăng cường, trợ cấp chéo giữa các DNNN chuyển sang một hình thức mới tinh vi và phức tạp hơn, nguyên tắc đối xử quốc gia được thực hiện một cách hình thức không thực chất, và sự tham gia của các ngân hàng nước ngoài còn hết sức khiêm tốn. Vì vậy, trong bối cảnh chuẩn bị ký kết Hiệp định quan hệ đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), nếu không có nỗ lực cải cách tự thân từ bên trong một cách mạnh mẽ và có hệ thống thì một lần nữa cơ hội cải cách và tăng trưởng kinh tế có thể lại tuột khỏi tầm tay.

Vấn đề chất lượng số liệu thống kê

Theo cách hiểu phổ dụng nhất, thể chế kinh tế là một “luật chơi” để điều chỉnh các chủ thể kinh tế, các hành vi sản xuất kinh doanh và các quan hệ kinh tế. Vì thể chế kinh tế tạo ra “những hệ thống quy luật xã hội được thiết lập và phổ biến, kiến tạo nên các môi tương tác xã hội” nên nó phải kiến tạo được quyền sở hữu cho các chủ thể, kiến tạo được thông tin/quy định trên thị trường và kiến tạo được động lực về lợi ích, từ đó các chủ thể kinh tế mới có thể đưa ra hành vi theo “luật chơi” mà thể chế kinh tế hướng tới. Vì vậy, thể chế kinh tế bao gồm 3 nội dung chính: (i) thể chế xác định và thực thi quyền sở hữu; (ii) thể chế kiến tạo và phân phối thông tin/quy định cho thị trường hoạt động; và (iii) thể chế tạo động lực về lợi ích. Nội dung thứ hai của thể chế về việc kiến tạo và phân phối thông tin hiệu quả cho thị trường hoạt động tốt, liên quan đến các vấn đề tồn tại của

thống kê Việt Nam. Có thể khẳng định chất lượng và độ tin cậy của thông tin kinh tế cũng như số liệu thống kê có ý nghĩa quyết định đối với chất lượng và sự hợp lý của các chính sách kinh tế vĩ mô được Chính phủ đưa ra, phục vụ công tác theo dõi, giám sát, kiểm tra, đánh giá, dự báo tình hình, yêu cầu hoạch định chiến lược, chính sách, xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và đáp ứng nhu cầu sử dụng thông tin thống kê của các tổ chức, cá nhân khác.

Mặc dù có lịch sử phát triển khá dài và có đóng góp không nhỏ cho phát triển kinh tế, xã hội trong nhiều thập kỷ qua, công tác thống kê không thể nói là đã hoàn thiện, và cần phải có những cải tổ sâu rộng, căn bản và thực chất. Theo năm tiêu chí đánh giá chất lượng công tác thống kê là bao quát, kịp thời, nhất quán, minh bạch và chính xác thì thống kê Việt Nam còn rất nhiều tồn tại. Việc đề cao những tiêu chí này cho hệ thống thống kê, nhất là tính minh bạch, sẽ không chỉ cải thiện chất lượng thông tin mà còn xây dựng niềm tin của các đối tượng sử dụng số liệu vào cơ quan thống kê quốc gia. Các khuyến nghị được đưa ra theo hai nhóm: những cải cách về thể chế và những khuyến nghị về mặt kỹ thuật.

Về mặt thể chế, cần cải cách triệt để khuôn khổ pháp lý và thể chế cho việc thu thập, xây dựng và công bố thông tin kinh tế và số liệu thống kê, cụ thể là việc sửa đổi Luật Thống kê trong thời gian tới để đảm bảo luật thống kê hướng tới tính minh bạch, trung thực và khoa học của số liệu thống kê. Cơ quan Thống kê cần có tính độc lập tương đối với Chính phủ, có thể thành lập một Hội đồng chuyên môn độc lập, hoạt động theo các quy định của pháp luật và đặt dưới sự giám sát trực tiếp của một cơ quan chuyên môn của Quốc hội và Quốc hội. Luật hóa việc xã hội hóa hoạt động thống kê và xây dựng cơ chế, hành lang pháp lý cho phép các tổ chức tư nhân tham gia vào hoạt động thống kê. Luật Thống kê cũng cần qui định rõ ràng và minh bạch chế độ bảo mật số liệu thống kê và có kế hoạch cụ thể và công khai thời gian công bố các số liệu thống kê quan trọng trong năm.

Về mặt kỹ thuật, việc tính toán chỉ tiêu GDP cần minh bạch hơn và làm rõ về mặt phương pháp luận. Số liệu thống kê tháng và quý cần được hiệu chỉnh mùa vụ và các loại sai số khác và được công bố công khai và giải thích chi tiết. Số liệu thống kê sau khi hiệu chỉnh cần được lưu giữ cả chuỗi số trước và chuỗi số sau hiệu chỉnh để các đối tượng sử dụng có thể so sánh mức độ thay đổi số liệu. Cần tính toán và công bố thêm một số số liệu định tính như kỳ vọng lạm phát, lòng tin người tiêu dùng, v.v...

Những điểm nghẽn về thể chế nếu được giải quyết có thể coi là chìa khóa quan trọng để tạo điều kiện phân bổ và sử dụng các nguồn lực có hiệu quả, thúc đẩy nhanh quá trình tái cơ cấu nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng, giúp nền kinh tế vượt qua giai đoạn suy giảm và đạt được tăng trưởng bền vững và ổn định kinh tế vĩ mô.

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN KINH TẾ VĨ MÔ NĂM 2013

DIỄN BIẾN KINH TẾ THẾ GIỚI NĂM 2013

Diễn biến chung và một số nền kinh tế trên thế giới

Nền kinh tế thế giới khởi đầu năm 2013 với nhiều kỳ vọng sẽ tiếp nối đà phục hồi có được từ nửa cuối năm 2012. Đúng vậy, bối cảnh kinh tế thế giới trong hầu hết năm 2013 cho thấy quá trình phục hồi là khá tích cực, tuy tốc độ chậm. Các yếu tố cản trở quá trình phục hồi bao gồm thương mại chậm tăng trưởng, tổng cầu trong nước không tăng nhanh như kỳ vọng ở nhiều khu vực và nền kinh tế chủ chốt (trừ Trung Quốc), bất đồng giữa các nền kinh tế liên quan đến các vấn đề chính trị và kinh tế (như vấn đề Syria), rủi ro kinh tế vĩ mô ở các nước đang phát triển, v.v... Dù vậy, các yếu tố thuận lợi cũng dần chiếm ưu thế, đặc biệt là trong nửa cuối năm 2013, bao gồm sự ổn định và niềm tin bước đầu được củng cố trên các thị trường tài chính chủ chốt, nỗ lực cải cách và kích thích tăng trưởng đã mang lại một số chuyển biến, quá trình đàm phán các hiệp định thương mại tự do quy mô lớn vẫn tiến triển, vòng đàm phán Đoha đã đạt được những chuyển biến đầu tiên sau nhiều năm bế tắc v.v...

Bảng 1.1. Tăng trưởng kinh tế thế giới giai đoạn 2013-2014

| | Đánh giá của IMF | | Đánh giá của WB | |
|---|------------------|------|-----------------|------|
| | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| GDP thế giới (tốc độ tăng trưởng: %) | 3,0 | 3,7 | 2,4 | 3,2 |
| Các nước phát triển | 1,3 | 2,2 | 1,3 | 2,2 |
| Hoa Kỳ | 1,9 | 2,8 | 1,8 | 2,8 |
| Nhật Bản | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,4 |
| Khu vực đồng Euro | -0,4 | 1,0 | -0,4 | 1,1 |
| Các nước đang phát triển | 4,7 | 5,1 | 4,8 | 5,3 |
| Các nước đang phát triển ở châu Á | 6,5 | 6,7 | | |
| Trung Quốc | 7,7 | 7,5 | 7,7 | 7,6* |
| ASEAN-5 | 5,0 | 5,1 | | |
| Thương mại thế giới (tốc độ tăng trưởng: %) | 2,7 | 4,5 | 3,1 | 4,6 |
| Giá dầu thô | -0,9 | -0,3 | -0,9 | -0,6 |
| Giá hàng phi nhiên liệu (% tăng, theo USD) ² | -1,5 | -6,1 | -7,2 | -2,6 |

Nguồn: WB (WB) (2014a) và IMF (2014). Riêng dự báo cho Trung Quốc năm 2014 lấy từ WBWB (2014b).

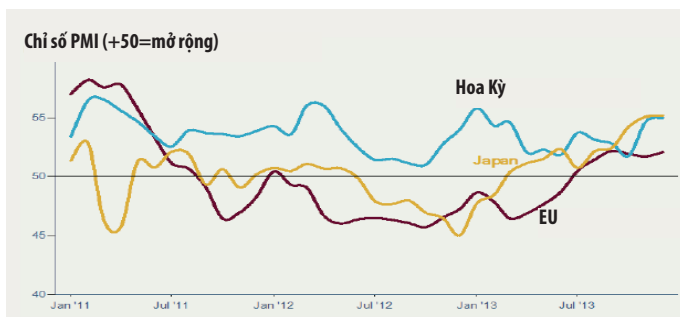
Trong bối cảnh đó, kinh tế thế giới đã tăng trưởng khá trong năm 2013 dù có giảm nhẹ so với năm trước đó. Ước tính của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) cho thấy tăng trưởng kinh tế thế giới đạt 3,0% vào năm 2013, giảm nhẹ so với năm 2012 (3,1%). Bản thân kết quả này cũng thấp hơn so với kết quả dự báo vào tháng 4/2013 (3,3%). Trong khi đó, theo WB, tăng trưởng kinh tế thế giới đạt 2,4% vào năm 2013, thấp hơn so với mức 2,5% của năm 2012.

Các nền kinh tế lớn bắt đầu phục hồi và có bước tăng trưởng nhanh hơn, đặc biệt là sau khi tránh được rủi ro đổ vỡ của khu vực đồng Euro (do khủng hoảng nợ công) và Hoa Kỳ đạt được thỏa thuận nhằm tránh “vách đá tài khóa”. Tăng trưởng của khối này ước đạt 1,3% trong năm 2013, theo đánh giá của cả IMF và WB. Tuy nhiên, bản thân diễn biến tăng trưởng của các nền kinh tế lớn cũng có sự phân hóa, khi Hoa Kỳ và Nhật Bản phục hồi khá trong khi khu vực đồng Euro có mức tăng trưởng âm (-0,4%).

Kinh tế Hoa Kỳ phục hồi chậm cho đến quý III và chỉ khởi sắc mạnh mẽ vào quý IV với mức tăng trưởng chính thức (so với cùng

kỳ 2012) lên tới 3,2%,¹ nhờ có sự gia tăng tiêu dùng, đầu tư máy móc và xuất khẩu. Nhìn xa hơn, các nhà đầu tư và hộ gia đình đều có niềm tin tích cực hơn với nền kinh tế trong quý IV, thể hiện qua việc tăng chi tiêu của hộ gia đình, sản lượng công nghiệp và việc làm gia tăng. Trong khi đó, Chính phủ Hoa Kỳ đã đạt được những thỏa thuận tích cực liên quan đến ngân sách cũng tạo niềm tin đáng kể đối với thị trường trong trung hạn. Trong bối cảnh đó, vào tháng 12, Cục Dự trữ Liên bang Mỹ (FED) đã quyết định thu hẹp gói kích thích kinh tế trị giá 85 tỉ USD hàng tháng, cho thấy dấu hiệu “tăng trưởng gia tăng và tỉ lệ thất nghiệp đang giảm dần”². Tính chung cả năm 2013, tăng trưởng kinh tế của Hoa Kỳ ước đạt khoảng 1,8-1,9%. Tuy vậy, rủi ro ngân sách và nợ công vẫn còn hiện hữu, đi kèm với những bất ổn chính trị trong nước đã làm ảnh hưởng đáng kể đến chính sách tài khóa của Hoa Kỳ.

Hình 1.1. Khảo sát hoạt động sản xuất công nghiệp ở Hoa Kỳ, Nhật Bản và EU



Nguồn: WB (2014a).

Tình hình kinh tế của khu vực đồng tiền chung Euro chỉ bắt đầu chuyển biến tích cực từ tháng 12/2013 dù chưa thực sự bền vững. Tăng trưởng của khu vực này chủ yếu được dẫn dắt bởi quá trình phục hồi ở Đức từ quý II. Tỉ lệ thất nghiệp cuối năm 2013 đã giảm nhẹ xuống còn 12,1% từ mức kỷ lục 12,2% trong tháng 11/2013,³ lạm

¹Báo cáo của Bộ Thương mại Mỹ.

²Trích dẫn nhận định của Tổng giám đốc Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF).

³Theo Cơ quan thống kê của EU (Eurostat).

phát vẫn duy trì ở mức thấp nhưng đã cao hơn so với tháng trước.⁴ Ireland, Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha đã thoát khỏi khủng hoảng nợ với những kết quả tích cực trong tăng trưởng xuất khẩu. Hoạt động công nghiệp bắt đầu tăng trở lại. Tuy nhiên, khu vực này vẫn phải đối mặt với nhiều khó khăn thường trực như hoạt động sản xuất sụt giảm⁵, lạm phát thấp hơn so với mục tiêu (của Ngân hàng Trung ương châu Âu), tỉ lệ thất nghiệp còn ở mức cao. Trong bối cảnh đó, GDP của cả khu vực đồng Euro đã giảm khoảng 0,4% trong năm 2013, dù dự báo vào đầu năm cho thấy mức giảm chỉ khoảng 0,1%.

Việc kiên định thực hiện các chính sách cải cách kinh tế của Nhật Bản đã bước đầu mang lại sự phục hồi tăng trưởng ở nước này kể từ sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Chỉ số giá tiêu dùng của Nhật Bản tháng 12/2013 tăng tới 1,61% so với cùng kỳ năm 2012⁶ - kết quả tích cực bước đầu cho nỗ lực của Ngân hàng Trung ương Nhật Bản nhằm đạt mục tiêu lạm phát 2%⁷ và khắc phục tình trạng giảm phát kéo dài từ nhiều năm nay. Chỉ số Nikkei tăng cao nhất kể từ tháng 12/2007.⁸ Xuất khẩu của nước này cũng tăng trong tháng thứ 9 liên tiếp nhờ gia tăng xuất khẩu xe hơi. Sự suy yếu của đồng Yên và tổng cầu thế giới phục hồi là động lực giúp nền kinh tế Nhật Bản tăng trưởng. Niềm tin kinh doanh của các nhà sản xuất lớn ở Nhật Bản đã tăng lên mức cao nhất trong 6 năm, đạt 16 điểm vào quý IV, tăng 4 điểm so với quý III⁹. Theo đó, tăng trưởng kinh tế cả

⁴Giá tiêu dùng của khu vực đồng Euro tăng 0,9% so với cùng kỳ năm trước trong tháng 11, sau khi tăng 0,7% trong tháng 10, theo cơ quan thống kê Eurostat. Lạm phát của cả EU đứng ở mức 1% trong tháng 11, cao hơn mức 0,9% của tháng 10, www.europolitics.info/...monetary.../inflation-remains-min.

⁵Theo Eurostat, trong tháng 10, sản lượng công nghiệp của 17 quốc gia khu vực đồng Euro đã giảm 1,1% so với tháng 9. Trong khi đó, sản lượng công nghiệp của 28 nước thành viên Liên minh châu Âu (EU) giảm 0,7%, sau khi tăng 0,1% trong tháng 9.

⁶<http://www.inflation.eu/inflation-rates/japan/historic-inflation/cpi-inflation-japan-2013.aspx>.

⁷<http://www.reuters.com/article/2013/12/20/us-japan-economy-prices-idUSBRE9B-J0EY20131220>.

⁸Ngày 20/12, đồng Yên giảm xuống mức kỷ lục so với đồng USD sau khi FED cắt giảm gói kích thích kinh tế QE3. Kết thúc phiên giao dịch ngày 19/12, chỉ số Nikkei 225 của Nhật Bản tăng 271,42 điểm (+1,74%), đạt 15.859,22 điểm.

⁹Theo khảo sát Takan ngày 16/12.

năm 2013 của Nhật Bản ước đạt mức 1,7% (theo cả IMF và WB). Tuy nhiên, nền kinh tế Nhật Bản vẫn gặp phải một số vấn đề cố hữu như thâm hụt thương mại ngày càng lớn với tác động tiêu cực lên cán cân thanh toán quốc tế, cũng như khả năng phải cắt giảm mạnh chi tiêu của Chính phủ, nhất là kể từ sau năm tài khóa 2015¹⁰.

Trong khi các nền kinh tế phát triển bắt đầu tăng trưởng nhanh hơn thì nhóm các nền kinh tế mới nổi và đang phát triển lại tăng trưởng chậm lại. Trên thực tế, tăng trưởng của nhóm này ước đạt khoảng 4,7-4,8% trong năm 2013, thấp hơn nhiều so với dự báo đầu năm (khoảng 5,5%) cũng như so với các năm trước đó¹¹. Nhóm các nước đang phát triển ở châu Á tiếp tục là khu vực năng động, song chỉ tăng trưởng ở mức 6,5% trong năm 2013, thấp hơn so với dự báo từ đầu năm (khoảng 7,1%). Dù vậy, do vẫn đóng góp chủ yếu vào tăng trưởng kinh tế toàn cầu, sự suy giảm của nhóm nền kinh tế mới nổi và đang phát triển khiến tăng trưởng kinh tế toàn cầu chậm phục hồi hơn so với dự đoán.

Sau một thời gian dài tăng trưởng nhanh, kinh tế Trung Quốc đã bắt đầu có những dấu hiệu suy giảm do các vấn đề liên quan đến đầu tư công và nợ công không được kiểm soát hiệu quả, thị trường trong nước chưa phát triển như kỳ vọng, các vấn đề liên quan đến chất lượng hàng hóa và ảnh hưởng tiêu cực của hoạt động sản xuất đối với môi trường, v.v... Thực tế, tăng trưởng kinh tế Trung Quốc diễn ra khá chậm trong nửa đầu năm 2013 và chỉ phục hồi trong nửa cuối năm khi Chính phủ nước này thực hiện kích cầu thông qua đầu tư xây dựng đường sắt, ưu đãi thuế cho doanh nghiệp nhỏ và đơn giản hóa thủ tục xuất khẩu. Kết quả tăng trưởng kinh tế Trung Quốc chỉ đạt mức 7,7% vào năm 2013 (theo WB).

¹⁰Chính phủ Nhật Bản có kế hoạch tăng chi tiêu cho các công trình công cộng và các lĩnh vực như quốc phòng, giáo dục và an sinh xã hội. Trong năm tài khóa 2014, chính phủ Nhật Bản hy vọng sẽ duy trì mức phát sinh nợ thấp so với năm trước trong khi khoản thu từ thuế dự kiến sẽ tăng nhờ phục hồi kinh tế và lộ trình tăng thuế theo kế hoạch.

¹¹Chẳng hạn, mức tăng năm 2011 là 5,9% (theo WB).

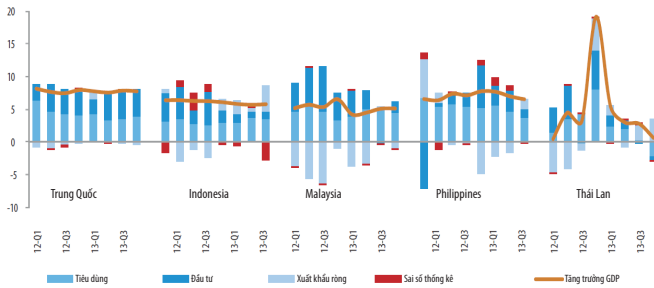
Trong bối cảnh đó, Hội nghị công tác kinh tế Trung ương Trung Quốc diễn ra từ ngày 10-13/12/2013 đưa ra những tín hiệu mới, với điểm sáng lớn nhất là tiến hành *cải cách sâu rộng toàn diện*. Cải cách vẫn là động lực cho sự phát triển và quan điểm chủ đạo của công tác kinh tế trong năm 2014 sẽ là “tiên lên trong ổn định, cải cách sáng tạo” với hai nội dung chính là *cải cách* và *rủi ro*. Hội nghị đưa ra 6 nhiệm vụ kinh tế lớn trong năm 2014 là: (i) đảm bảo an ninh lương thực quốc gia; (ii) điều chỉnh cơ cấu ngành nghề; (iii) phòng chống và kiểm soát rủi ro nợ; (iv) thúc đẩy phối hợp giữa các vùng miền; (v) bảo đảm và cải thiện dân sinh; và (vi) nâng cao trình độ mở cửa đối ngoại. Mặt khác, Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc đưa ra “Nhận thức toàn diện quan hệ tăng trưởng GDP và phát triển lành mạnh bền vững”, trong đó gắn tăng trưởng GDP với yêu cầu nâng cao chất lượng và hiệu quả phát triển kinh tế. Hội nghị đề ra mục tiêu tăng trưởng GDP năm 2014 là 7,5%, đồng thời thúc đẩy điều chỉnh kết cấu kinh tế, giải quyết vấn đề dư thừa sản lượng, phòng ngừa rủi ro nợ.

Do phụ thuộc khá nhiều vào quan hệ thương mại, đầu tư với các nền kinh tế chủ chốt trên thế giới cũng như ở châu Á, các nước ASEAN cũng gặp khó khăn trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế năm 2013. Trong khi đó, động lực từ tổng cầu nội địa ở các nước này là không nhiều, do đầu tư suy giảm (Hình 2). Báo cáo cập nhật của WB (2014b) cho thấy tốc độ tăng GDP của Indonesia giảm xuống 5,8% (so với dự báo vào tháng 4/2013 là 6,2%); tốc độ tăng GDP của Malaysia và Thái Lan lần lượt là 4,7% và 2,9% (so với mức dự báo vào tháng 4/2013 là 5,1% và 5,3%). Chỉ có kinh tế Philippines đạt mức tăng trưởng cao hơn so với dự báo đưa ra từ đầu năm¹², nhờ tăng nhu cầu tiêu dùng và đầu tư trong nước. Đối với nhiều nước khác trong khu vực, tình hình xuất khẩu vẫn trì trệ do các thị trường bên ngoài chưa phục hồi hoàn toàn. Nhu cầu của thế giới về các mặt

¹²Theo đánh giá cập nhật của WB (2014b), tăng trưởng cả năm 2013 của Philippines đạt 7,2%, cao hơn mức dự báo từ đầu năm 2013 (khoảng 6,2%).

hàng như dầu cọ và cao su tự nhiên suy giảm, gây ảnh hưởng mạnh đến các nền kinh tế trong khu vực. Các mặt hàng xuất khẩu như than đá và đồng của Indonesia, gạo của Thái Lan và điện tử của Malaysia và Thái Lan cũng bị tác động. Xuất khẩu suy yếu cùng với những bất ổn kinh tế và tài chính toàn cầu cũng góp phần làm suy giảm đầu tư, đặc biệt ở Thái Lan và Singapore. Theo đó, tăng trưởng kinh tế của khối nước ASEAN-5 ước đạt 5,0% trong năm 2013 (Bảng 1).

Hình 1.2. Diễn biến tổng cầu ở Trung Quốc và một số nước ASEAN (ĐVT: %)



Nguồn: WB (2014b).

Mặc dù có nhiều nỗ lực tự do hóa thương mại trong năm 2013 ở các cấp đa phương, nhiều bên, khu vực và song phương, các nước và khu vực vẫn chưa đạt được nhiều tiến triển quan trọng. Vòng đàm phán Đoha đạt được một số kết quả quan trọng vào cuối năm 2013, song tác động là chưa nhiều và còn rất nhiều việc phải làm để vòng đàm phán này tiếp tục tiến triển trong thời gian tới. Bên cạnh đó, bối cảnh kinh tế chậm phục hồi ở nhiều nước cùng với xu hướng gia tăng các biện pháp bảo hộ phần nào ảnh hưởng đến hoạt động thương mại trong năm 2013. Theo đó, tăng trưởng thương mại hàng hóa chỉ ở mức khiêm tốn, đạt khoảng 2,7%, tương đương với kết quả năm 2012 và thấp hơn so với dự báo vào tháng 4/2013 (3,6%).¹³

Khó khăn kinh tế ở cả các nước phát triển và đang phát triển cũng ảnh hưởng đến các dòng vốn đầu tư nước ngoài, kể cả các dòng vốn vào các nước đang phát triển. Theo ước tính của WB, các dòng

¹³Theo IMF.

vốn tư nhân (ròng) vào các nước đang phát triển chỉ đạt mức 4,7% GDP của các nước này trong năm 2013, thấp hơn đáng kể so với mức 5,1% GDP vào năm 2012. Dòng vốn vào các nước đang phát triển ở Đông Á và Thái Bình Dương - vốn là khu vực năng động trong thời gian trước đây - cũng bị ảnh hưởng tiêu cực. Theo đó, dòng vốn tư nhân (ròng) vào các nước này giảm từ 4,7% GDP năm 2012 xuống còn 4,4% GDP năm 2013. Đây cũng chính là một trong những nguyên nhân khiến tăng trưởng kinh tế ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương giảm so với các năm trước đó.

Diễn biến thị trường tài chính - chứng khoán

Thị trường tài chính toàn cầu chứng kiến những diễn biến phục hồi trong bối cảnh chính sách dần được bình thường hóa ở các nước thu nhập cao. Triển vọng phục hồi kinh tế ở Hoa Kỳ, Nhật Bản và khu vực đồng Euro đã giúp giảm chênh lệch tăng trưởng của khối nền kinh tế thu nhập cao với các nước đang phát triển, dẫn đến quá trình thoái lui dần khỏi chính sách tiền tệ nới lỏng sau một thời gian dài thực hiện (kể từ sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2007-2008).

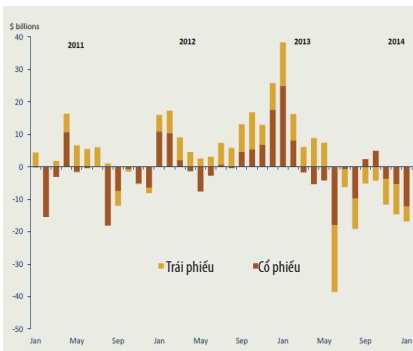
Như đã đề cập ở trên, dòng vốn vào các nước đang phát triển đã giảm đáng kể từ giữa năm 2013. Theo xu hướng này, vốn đầu tư gián tiếp cũng chuyển dần ra khỏi các thị trường mới nổi và đang phát triển. Tuyên bố của FED vào tháng 5/2013 về việc có thể rút dần gói nới lỏng định lượng (QE) sớm hơn kỳ vọng khiến lãi suất trái phiếu chính phủ Hoa Kỳ tăng mạnh. Theo đó, các nhà đầu tư quốc tế cũng có những điều chỉnh đáng kể đối với danh mục đầu tư của mình.

Trong nửa đầu năm 2013, tổng vốn vào các nước đang phát triển đã giảm khoảng 45%. Sau khi đạt trung bình khoảng 54 tỉ USD trong 5 tháng đầu năm, tổng giá trị phát hành trái phiếu quốc tế, các khoản cho vay qua biên giới và mua cổ phần đã giảm xuống còn 30 tỉ USD. Phát hành cổ phiếu và trái phiếu rất chậm trong thời kỳ giữa năm 2013, chủ yếu do lo ngại của thị trường và do quá trình tái cơ

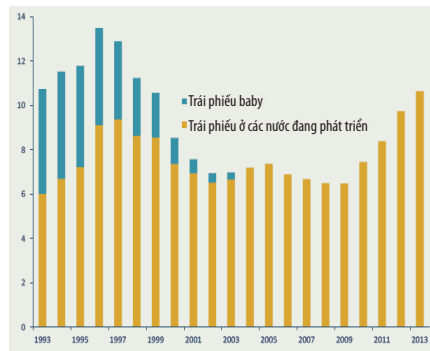
cầu danh mục đầu tư sau khi lãi suất dài hạn ở Hoa Kỳ tăng gần gấp đôi¹⁴. Quy mô phát hành trái phiếu trung bình trong giai đoạn tháng 6-8/2013 chỉ đạt 22 tỉ USD, giảm tới 39% so với cùng kỳ năm 2012. Trong khi đó, giá trị cổ phiếu mới phát hành chỉ đạt 900 triệu USD vào tháng 8/2013, mức thấp kỷ lục kể từ tháng 11/2008.

Trên thị trường thứ cấp, nhà đầu tư nước ngoài đã rút khoảng 67 tỉ USD khỏi các quỹ đầu tư trái phiếu và cổ phiếu ở các thị trường mới nổi trong giai đoạn từ tháng 6-8/2013. Giá trị này thậm chí còn lớn hơn cả dòng vốn vào các thị trường mới nổi trong cả năm tháng đầu năm. Xu hướng rút vốn từ trái phiếu rõ hơn nhiều so với từ cổ phiếu. Trên thực tế, quá trình rút vốn từ trái phiếu ở các thị trường mới nổi diễn ra trong một giai đoạn dài nhất với quy mô lớn nhất kể từ năm 2008. Trong đó, cũng cần lưu ý là quá trình rút vốn từ trái phiếu ở các nền kinh tế mới nổi cũng gắn một phần với việc gia tăng đầu tư ở các thị trường khác, trong đó có cổ phiếu ở chính các nền kinh tế này.

Hình 1.3: Nhà đầu tư nước ngoài rút vốn khỏi các nền kinh tế mới nổi và đang phát triển



Hình 1.4: Tỷ trọng trái phiếu do các nước đang phát triển phát hành so với giá trị trái phiếu toàn cầu



Nguồn: WB (2014c).

Xu hướng biến động trên cũng làm giảm đáng kể giá tài sản tài chính ở các nước đang phát triển. Trong các tháng 6-8/2013, chỉ số

¹⁴Từ 160 điểm cơ sở tăng lên 290 điểm cơ sở.

giá trên các thị trường tiền tệ, trái phiếu và cổ phiếu ở các nước đang phát triển đã giảm lần lượt 3,8%, 10,8% và 13,2%. Đây cũng là các mức giảm tồi tệ nhất trong suốt gần 10 năm vừa qua. Đồng thời, các nước đang phát triển - thường xuyên phải đối mặt với những mất cân đối nghiêm trọng bên trong và bên ngoài, và phụ thuộc nhiều vào dòng vốn đầu tư nước ngoài - cũng chịu nhiều ảnh hưởng tiêu cực. Các nước bị ảnh hưởng nặng nề nhất là Brazil, Ấn Độ, Indonesia, Malaysia, Thổ Nhĩ Kỳ và Nam Phi. Tác động nghiêm trọng đối với các nước nói trên một phần là do thị trường tài chính ở các nước này còn gặp các vấn đề liên quan đến độ sâu và tính thanh khoản. Đặc biệt, xu hướng rút vốn xảy ra rõ nét hơn ở các nước có thâm hụt cán cân vãng lai lớn, lạm phát cao, tỉ lệ nợ cao hoặc có nguy cơ bất ổn chính trị. Trong khi đó, một số thị trường khác - như Mexico và Peru - dù phụ thuộc nhiều vào các dòng vốn đầu tư nước ngoài song chỉ chịu tác động không đáng kể. Thậm chí, giá trị đồng tiền ở khoảng 65% các nước đang phát triển vẫn tương đối ổn định, thậm chí còn lên giá, trong giai đoạn từ tháng 5 đến tháng 9/2013.

Trong các tháng cuối năm, thị trường tài chính ở các nước đang phát triển đã phần nào phục hồi trở lại. Quá trình tái cơ cấu danh mục đầu tư chậm dứt, trong khi FED quyết định giảm quy mô chương trình mua lại tài sản chậm hơn so với dự kiến. Chênh lệch lãi suất CDS và chi phí vay của các nước đang phát triển đã giảm so với đỉnh vào tháng 6/2013. Mặc dù vậy, các chỉ số nói trên của các nước đang phát triển đều chưa phục hồi so với mức đạt được vào đầu năm 2013. Bên cạnh đó, quyết định nói trên của FED phần nào cũng ít tác động đối với thị trường tài chính do các nhà đầu tư đã phản ánh tác động của quyết định này vào giá tài sản.

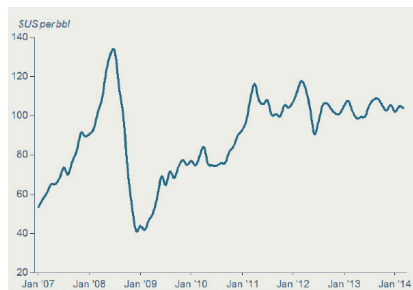
Tuy vậy, mặc dù có những biến động lên xuống trong suốt năm 2013, thị trường chứng khoán ở các nước đang phát triển nhìn chung biến động nhẹ hơn so với các năm sau khủng hoảng. Đáng lưu ý, mức độ bất định của thị trường và lo ngại về ổn định tài chính ở các nước thu nhập cao đã ít nghiêm trọng hơn.

Diễn biến giá cả thế giới

Tiếp nối diễn biến năm 2012, giá nhiều hàng hóa cơ bản có xu hướng đi xuống hoặc giữ tương đối ổn định trong năm 2013. Tính trung bình năm, giá dầu thô giảm nhẹ khoảng 0,9% trong năm 2013 (Bảng 1). Tuy nhiên, diễn biến giảm giá dầu thô không liên tục; thay vào đó, giá dầu thô có những biến động tăng giảm nhẹ trong suốt năm 2013 (Hình 5). Đây cũng là xu hướng chung của giá hàng nhiên liệu nói chung trong năm 2013 (Hình 7).

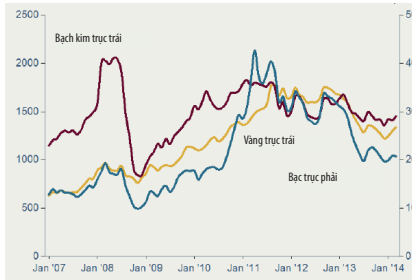
Giá các mặt hàng phi nhiên liệu cũng giảm mạnh, dù đã giảm đã chậm lại so với năm trước. Theo số liệu của WB (2014d), mức giảm này đạt trung bình khoảng 7,2% trong năm 2013. Hai nhóm hàng phi nhiên liệu giảm giá nhanh nhất trong năm 2013 là phân bón và đồ uống. Giá phân bón giảm tới 17,4% vào năm 2013 (sau khi giảm 3,5% vào năm 2012). Trong khi đó, giá đồ uống cũng giảm 10,1% vào năm 2013, dù chậm hơn so với mức giảm năm 2012 (19,9%). Giá hàng nông sản cũng giảm 7,2% trong năm 2013, tương đương với giá các mặt hàng phi nhiên liệu nói chung. Đây cũng là xu hướng chung với giá lương thực (giảm 7,1% trong năm 2013). Giá hàng kim loại cũng giảm 5,5%, sau khi đã giảm tới 15,0% vào năm 2012. Xu hướng giảm giá hàng phi nhiên liệu chủ yếu do kinh tế thế giới chưa phục hồi nhanh như mong đợi, suy giảm tăng trưởng ở nhóm các nền kinh tế đang phát triển và mới nổi, trong khi nhu cầu ở một số thị trường lớn (như Trung Quốc) đã suy yếu.

Hình 1.5: Diễn biến giá dầu thô (USD/thùng)



Nguồn: WB (2014d).

**Hình 1.6: Diễn biến giá kim loại quý
(USD/ounce)**



**Hình 1.7: Diễn biến giá một số
nhóm hàng**



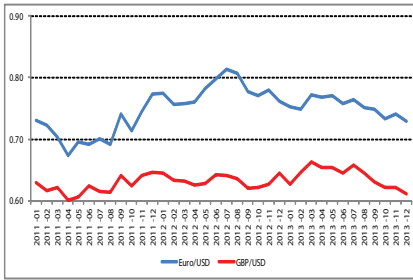
Nguồn: WB (2014d).

Giá kim loại quý cũng không đứng ngoài xu hướng suy giảm. Giá vàng, bạch kim và bạc đều giảm liên tục trong hầu hết năm 2013, và chỉ phục hồi trong các tháng 7-9. Tính chung cả năm 2013, vàng đã mất giá tới 15,5%. Cụ thể, giá vàng đã giảm từ mức 1.687 USD/ounce vào đầu năm 2013 xuống 1.217 USD/ounce vào đầu tháng 7, sau đó phục hồi lên 1.411 USD/ounce vào đầu tháng 9, rồi lại tiếp tục giảm xuống còn 1.203 USD/ounce vào cuối năm 2013. Giá bạc thậm chí còn giảm nhanh hơn trong nửa đầu năm 2013, dù có ổn định hơn trong các tháng cuối năm (Hình 6).

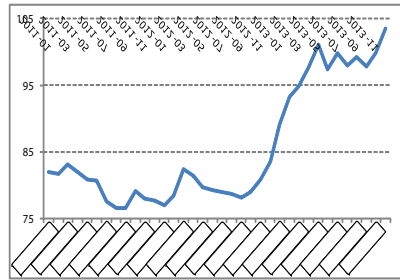
Một diễn biến khác đáng lưu ý là tỷ giá hối đoái của USD so với một số đồng tiền chủ chốt - bao gồm Euro, Yên Nhật và Bảng Anh. Nhìn chung, đồng USD đã giảm giá đáng kể so với Euro và bảng Anh trong năm 2013. Tuy vậy, quá trình giảm giá của đồng USD diễn ra không liên tục. Trên thực tế, so với đồng Euro, đồng USD lên giá trong ba tháng đầu năm, sau đó giảm giá liên tục và mức giảm thậm chí còn lớn hơn so với mức tăng trong các tháng đầu năm. Tính chung cả năm 2013, đồng USD giảm giá khoảng 3,0% so với đồng Euro. Diễn biến này chủ yếu do khó khăn của Hoa Kỳ dẫn đến việc phải duy trì nới lỏng định lượng trong suốt năm 2013. Tương tự, đồng USD cũng mất giá nhẹ (2,6%) so với đồng bảng Anh. Trong khi đó, do chính sách kinh tế của Nhật Bản, đồng Yên thậm chí còn

mất giá rất mạnh so với đồng USD. Mặc dù diễn biến mất giá chậm lại trong quý III, song tính chung cả năm 2013, đồng Yên Nhật mất giá tới 16,0% so với đồng USD.

Hình 1.8: Diễn biến tỷ giá Euro và Bảng Anh so với USD



Hình 1.9: Diễn biến tỷ giá Yên Nhật so với USD



Tác động của kinh tế thế giới đến kinh tế Việt Nam

Nhìn chung, năm 2013 chứng kiến sự phục hồi - dù còn chậm hơn so với kỳ vọng - của nền kinh tế thế giới. Tăng trưởng kinh tế phục hồi chủ yếu ở nhóm nước phát triển, khi các vấn đề liên quan đến nợ công, chính sách tài khóa phần nào được cải thiện. Trong khi đó, nhóm nước đang phát triển và mới nổi, đặc biệt là ở châu Á, lại vấp phải suy giảm kinh tế. Tổng cầu trong nước ở các nước này suy yếu, trong khi dòng vốn đầu tư vào các nước đang phát triển tiếp tục sụt giảm. Tăng trưởng thương mại toàn cầu duy trì ở mức tương đương với năm 2012, đi kèm với việc giảm giá nhiều mặt hàng trên thị trường thế giới.

Bối cảnh trên có ảnh hưởng quan trọng đến diễn biến kinh tế Việt Nam trong năm 2013. Do là nền kinh tế có độ mở cao, Việt Nam chủ yếu chịu các tác động thông qua các kênh thương mại và đầu tư. Là một nước dựa vào xuất khẩu nhiều mặt hàng cơ bản (như nông sản, khoáng sản, v.v...), Việt Nam phần nào chịu thiệt hại khi giá các mặt hàng nói trên suy giảm. Chẳng hạn, Việt Nam là nước xuất khẩu ròng các mặt hàng nông sản song giá các mặt hàng này giảm tới 7,2% trong năm 2013. Chỉ riêng với mặt hàng gạo, giá thế giới

đã giảm khoảng 9,58% nhưng lượng gạo xuất khẩu cả năm của Việt Nam đạt tới 6,7 triệu tấn. Trong khi đó, giá xuất khẩu nhiều mặt hàng khác cũng giảm đáng kể, như giá cao su giảm 19,9%; hạt điều giảm 9,32%; chất dẻo giảm 10,0%, và giá than giảm 15,68%. Xu hướng giảm giá này là không mới (tương tự như năm 2012), song Việt Nam chưa có khả năng tác động vào giá các mặt hàng này trên thị trường thế giới.

Giống như năm 2012, giá thế giới giảm cũng là một nguyên nhân quan trọng giúp giảm đáng kể áp lực đối với giá cả trong nước, nhất là trong điều kiện nền kinh tế Việt Nam đã hội nhập sâu rộng hơn. Thực tế là giá lương thực và thực phẩm - một nhóm quan trọng trong rổ hàng hóa tiêu dùng - chỉ tăng 5,08% trong năm 2013, thấp hơn rất nhiều so với các năm trước đó (2010: 16,2%; 2011: 24,8%) dù có phục hồi so với mức tăng năm 2012 (1,01%). Bên cạnh đó, giá thế giới giảm cũng làm giảm áp lực đối với giá hàng nhập khẩu. Cụ thể, chỉ số giá nhập khẩu hàng hóa trong năm 2013 giảm khoảng 2,36% so với năm 2011. Trong đó, một số mặt hàng có chỉ số giá nhập khẩu giảm mạnh là phân bón (giảm 17,83%), sắt thép (10,48%), nguyên phụ liệu dược phẩm (8,44%, và hóa chất (5,84%). Theo đó, lạm phát tiếp tục giảm so với năm 2012 và chỉ còn 6,04% vào năm 2013.

Trên một phương diện khác, hoạt động thương mại cũng phần nào được hưởng lợi từ sự phục hồi tăng trưởng ở các nền kinh tế phát triển, thị trường mà Việt Nam có mối quan hệ thương mại lớn. Tuy vậy, cơ cấu xuất khẩu của Việt Nam theo ngành hàng và theo thị trường ít có thay đổi. Cụ thể, xuất khẩu của Việt Nam vẫn tập trung vào các mặt hàng gia công có hàm lượng giá trị gia tăng thấp, các mặt hàng thâm dụng lao động và/hoặc sử dụng nhiều tài nguyên thiên nhiên. Trong bối cảnh giá hàng xuất khẩu giảm, việc tăng mạnh lượng hàng xuất khẩu là một định hướng quan trọng để giúp duy trì đà tăng trưởng xuất khẩu, mặc dù còn nhiều quan ngại về hiệu quả xuất khẩu. Trong khi đó, xét theo địa điểm tiêu thụ, hàng xuất khẩu

của Việt Nam vẫn tập trung vào các thị trường chính như EU, Hoa Kỳ, Nhật Bản, ASEAN, v.v...

Đầu tư nước ngoài vào Việt Nam đã tăng trở lại sau một thời gian suy giảm. Tuy nhiên, trong bối cảnh các dòng vốn vào các nước đang phát triển trở nên hạn hẹp hơn, dòng vốn đầu tư vào Việt Nam cũng tăng khá chậm và còn thấp so với mức đã đạt được ngay sau khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào năm 2007. Lượng vốn đăng ký và tăng thêm của các dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam đạt hơn 21,6 tỉ USD cho đến giữa tháng 12/2013, tăng 54,5% so với cùng kỳ năm 2012. Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài thực hiện ở Việt Nam đạt 11,5 tỉ USD trong năm 2013, tăng khoảng 9,9% so với năm 2012.

Quá trình phục hồi, dù chậm, của kinh tế thế giới song hành với suy giảm kinh tế ở các nước đang phát triển châu Á đã có những tác động trái ngược đối với tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam thông qua các kênh đầu tư và thương mại. Dù vậy, tác động tích cực dường như vẫn là xu hướng bao trùm, trong bối cảnh xuất khẩu của nước ta phụ thuộc khá nhiều vào các thị trường chính như Hoa Kỳ và Nhật Bản - những thị trường ít nhiều có sự phục hồi.

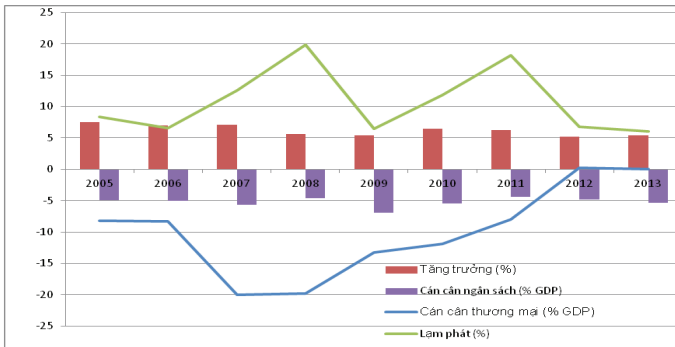
DIỄN BIẾN KINH TẾ VIỆT NAM NĂM 2013

Diễn biến tăng trưởng và lạm phát

Tăng trưởng và sản lượng kinh tế

Ngay từ đầu năm, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 01/NQ-CP về những giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2013 và Nghị quyết số 02/NQ-CP về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu. Mục tiêu ổn định vĩ mô vẫn được ưu tiên hàng đầu cùng với quyết tâm tái cơ cấu nền kinh tế. Tuy nhiên, kết quả đạt được chưa đủ sức thuyết phục để người dân có thể kỳ vọng vào khả năng tăng trưởng bền vững và ổn định vĩ mô trong dài hạn.

Hình 1.10. Một số chỉ tiêu kinh tế vĩ mô



Nguồn: Tổng cục Thống kê, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

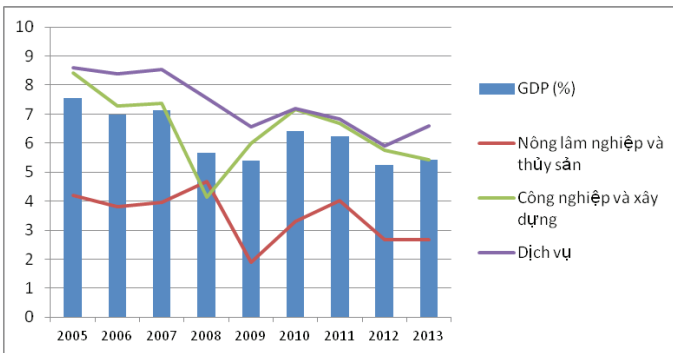
Năm 2013, tổng sản phẩm trong nước (GDP) tăng 5,42% so với năm 2012, cao hơn mức 5,25% năm 2012, nhưng thấp hơn mục tiêu 5,5%; quy mô nền kinh tế đã đạt hơn 170 tỉ USD. Sự cải thiện về con số tăng trưởng chưa giúp đưa nền kinh tế ra khỏi vùng trũng suy giảm kéo dài từ năm 2010. Theo đó, thất nghiệp và tỉ lệ thiếu việc làm gia tăng khi tỉ lệ thất nghiệp của lao động trong độ tuổi năm 2013 ước tính 2,2% (khu vực thành thị 3,58%), tăng hơn năm 2012 (1,96% và 3,21%). Tỉ lệ thiếu việc làm của lao động trong độ tuổi năm 2013 ước tính 2,77%, trong đó khu vực nông thôn là 3,35%, cao hơn năm 2012 (2,74% và 1,56%). Đặc biệt là tỉ lệ thất nghiệp của thanh niên (15-24 tuổi) gia tăng nhanh chóng, ước tính 6,36% trong năm 2013, trong đó khu vực thành thị lên đến 11,11%, tăng hơn 1,94 điểm phần trăm so với năm 2012. Bên cạnh đó, thu nhập lao động cũng bị ảnh hưởng mạnh. Theo Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội¹⁵, tiền lương danh nghĩa trung bình của lao động quý IV/2013 là 4,11 triệu đồng, tăng không đáng kể so với quý III/2013 là 4,06 triệu đồng, đồng nghĩa với tiền lương thực tế của lao động bị giảm sút. Nếu chỉ nhìn từ những con số thống kê thì các mức lạm phát thấp, tỷ giá ổn định, cán cân thương mại thặng dư v.v... là những gam màu sáng. Tuy nhiên, đằng sau đó chúng ta vẫn thấy tiềm ẩn những rủi ro và bất ổn khi mà động

¹⁵“Bản tin Cập nhật thị trường lao động Việt Nam, Số 1, quý I năm 2014”

lực tăng trưởng ngày càng suy giảm, dư địa cho các chính sách vĩ mô dần cạn kiệt. Quan trọng hơn nữa là những nền tảng cho tăng trưởng và ổn định nền kinh tế chưa được cải thiện đáng kể, quá trình tái cơ cấu và chuyển đổi mô hình tăng trưởng còn chậm chạp, và đặc biệt, đổi mới về thể chế vẫn chưa được tháo gỡ quyết liệt.

Cơ cấu ngành trong GDP

Hình 1.11. Tốc độ tăng trưởng của các ngành sản xuất (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

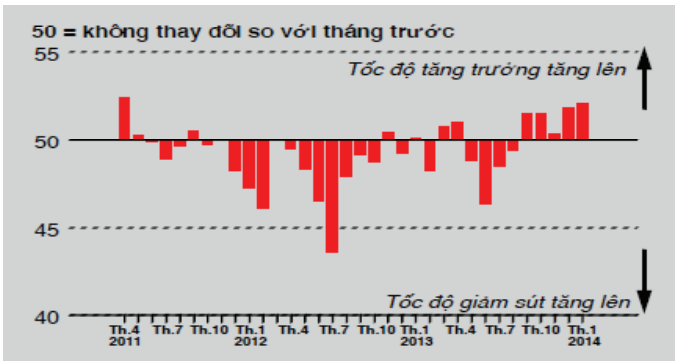
Đóng góp chính vào tăng trưởng năm 2013 là ngành dịch vụ với tốc độ tăng trưởng đạt 6,59% (so với 5,9% năm 2012). Tuy nhiên, mức tăng này vẫn còn rất thấp so với trung bình 7,66% giai đoạn 2005-2011. Khu vực dịch vụ đóng góp lớn nhất vào tăng trưởng với tỉ trọng 43,3% sản lượng, tăng hơn so với 41,7% năm 2012. Trong khi đó, ngành công nghiệp và xây dựng tiếp tục xu hướng suy giảm kể từ năm 2010, tốc độ tăng trưởng của ngành trong năm 2013 là 5,43%, so với 5,75% trong năm 2012, 6,83% năm 2011 và 7,17% năm 2010. Bên cạnh đó, chỉ số tồn kho ngành công nghiệp chế biến, chế tạo ngày 1/12/2013 so với cùng kỳ năm 2012 tăng 10,2%. Chỉ số PMI (chỉ số nhà quản trị mua hàng)¹⁶ cho thấy trong những tháng đầu

¹⁶Chỉ số PMI là chỉ số nhà quản trị mua hàng để đo lường sức khỏe của khu vực sản xuất, do HSBC công bố kể từ tháng 4/2011, dựa vào năm chỉ số riêng biệt: Đơn đặt hàng mới, Sản lượng, Việc làm, Thời gian giao hàng của nhà cung cấp, Tồn kho các mặt hàng đã mua. Chỉ số này trên 50 điểm phản ánh các điều kiện kinh doanh đang được cải thiện so với tháng trước. Chỉ số này dưới 50 điểm phản ánh sự giảm sút của khu vực sản xuất. Kết quả chỉ số là 50.0 là không có sự thay đổi. Mức chênh lệch so với 50.0 càng lớn thì tốc độ thay đổi mà chỉ số báo hiệu sẽ càng lớn.

năm các hoạt động trong lĩnh vực sản xuất bị thu hẹp mạnh, những tháng cuối năm có sự cải thiện nhất định khi tốc độ tăng trưởng khá hơn nhưng mức tăng còn rất khiêm tốn. Như vậy, khu vực công nghiệp và xây dựng vẫn đang gặp rất nhiều khó khăn và chịu tác động nặng nề nhất từ tình trạng suy thoái chung của nền kinh tế.

Số liệu của Tổng cục Thống kê cho thấy tính đến cuối năm 2013, tổng số doanh nghiệp đăng ký thành lập mới là 76.955 doanh nghiệp, tăng 10,1% so với năm 2012 với tổng vốn đăng ký giảm 14,7%. Số doanh nghiệp giải thể hoặc ngừng hoạt động là 60.737 doanh nghiệp, tăng 11,9% so với năm 2012. Còn theo Báo cáo thường niên doanh nghiệp Việt Nam 2013 được Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) công bố ngày 8/4/2014, tốc độ tăng trưởng số lượng doanh nghiệp liên tục giảm từ sau khủng hoảng tài chính thế giới. Đến ngày 1/1/2013, Việt Nam có trên 347.000 doanh nghiệp, tăng 7% so với năm trước (so với 17% năm 2010 và 12% năm 2011). Bình quân giai đoạn 2010-2012, tốc độ tăng trưởng doanh nghiệp đạt 12% (so với 17% giai đoạn 2007-2012 và hơn 20% giai đoạn 2002-2006). Bên cạnh đó, tổng nguồn vốn của khu vực doanh nghiệp trong năm 2012 đạt khoảng 14,5 triệu tỉ đồng, giảm hơn 5% so với năm 2011 và là lần suy giảm đầu tiên trong vòng 10 năm qua. Ngoài ra, tốc độ tăng trưởng doanh thu cũng giảm mạnh (3,6% so với 36,6% của năm 2011, thấp hơn cả mức 15,5% của năm 2009 khi nền kinh tế trong tình trạng suy thoái và kinh tế thế giới chưa ra khỏi khủng hoảng). Vấn đề đáng quan tâm là doanh nghiệp giải thể và ngừng hoạt động đồng nghĩa với việc xã hội mất đi khối lượng sản phẩm vốn có, lao động mất việc làm gia tăng, nộp ngân sách giảm. Trong khi đó, số doanh nghiệp mới đăng ký thành lập chưa hoặc bước đầu hoạt động nên khối lượng sản phẩm làm ra không là bao, lao động có việc làm không đáng kể, nộp ngân sách chưa phát sinh. Thực tế đó không thể bù trừ và được coi là nhân tố phát triển.

Hình 1.12. Chỉ số PMI các tháng năm 2011-2013



Nguồn: HSBC.

Ngành nông nghiệp vốn được coi là “bệ đỡ” cho nền kinh tế trong những giai đoạn suy thoái trước đây nhìn từ góc độ bảo đảm an ninh lương thực và giải quyết việc làm, với tốc độ tăng trung bình 4,16% giai đoạn 2005-2008 và 3,07% giai đoạn 2009-2011. Tuy nhiên, kể từ năm 2012, bệ đỡ này cũng rơi vào giai đoạn suy giảm, tăng giảm thất thường và chưa có dấu hiệu cải thiện, với mức tăng trưởng chỉ đạt 2,67%. Trong bối cảnh nền kinh tế chưa có xu hướng phục hồi vững chắc, môi trường kinh doanh ngày càng khắc nghiệt, mức độ rủi ro trên thị trường quốc tế cao với xu hướng nhắm tới các sản phẩm có hàm lượng công nghệ cao hơn, thì đà suy giảm của ngành nông nghiệp là đáng quan ngại.

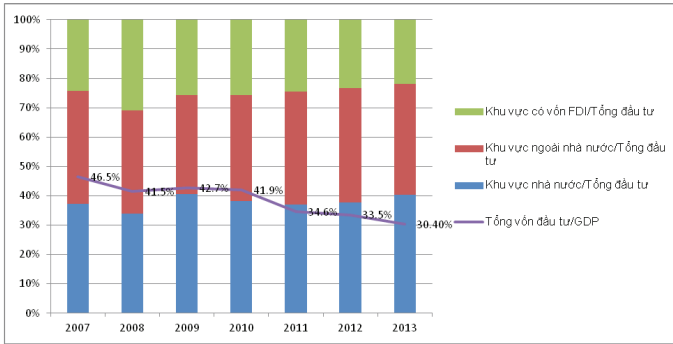
Cơ cấu thành tố chi tiêu trong GDP

Tiếp diễn xu hướng từ năm 2012, chi tiêu tư nhân vẫn trong xu hướng giảm do thu nhập khả dụng của người dân chưa được cải thiện. Tổng mức bán lẻ hàng hóa và dịch vụ tiêu dùng năm 2013 theo giá thực tế tăng 6,14%, so với mức tăng 9,54% năm 2012, và trung bình 11,49% giai đoạn 2000-2012. Bên cạnh đó, tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội năm 2013 chiếm 30,4% GDP, mức thấp nhất kể từ năm 2000 cho đến nay. Bên cạnh đó, tốc độ tăng tổng vốn đầu tư xã hội là 8%, cao hơn mức 7% của năm 2012, nhưng thấp hơn nhiều so với trung bình 17% giai đoạn 2007-2011. Đây là một trong những

nguyên nhân giải thích cho sự suy giảm nhanh chóng tăng trưởng kinh tế khi mà mô hình tăng trưởng của chúng ta vẫn chủ yếu dựa vào đầu tư và chưa có dấu hiệu thay đổi trong những năm qua.

Trong cơ cấu của vốn đầu tư, có thể nhận thấy tỉ trọng đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước gia tăng liên tiếp trong 3 năm (40,4% năm 2013, so với 37,8% năm 2012), mức cao tương đương năm 2009 và cao nhất kể từ năm 2007. Mặc dù được coi là nguồn vốn bù đắp cho sự suy giảm của đầu tư tư nhân (từ 38,9% năm 2012 xuống 37,6% năm 2013), nhưng trong khi khu vực tư nhân vẫn gặp nhiều khó khăn thì việc gia tăng nhanh chi tiêu công và đầu tư công đi kèm với việc nói lỏng hơn về tài khóa càng làm cho nguồn vốn mà khu vực tư nhân có thể tiếp cận trở nên hạn hẹp hơn. Đối với khu vực FDI, mặc dù chỉ chiếm 22% tổng vốn đầu tư toàn xã hội nhưng tốc độ tăng trưởng của khu vực này lại cao nhất (9,9%, tăng rất nhanh so với mức 1,4% năm 2012) và dòng vốn cũng đã tập trung nhiều hơn vào lĩnh vực sản xuất với những dự án quy mô lớn của những tập đoàn đa quốc gia. Điều này càng khẳng định vai trò ngày càng lớn hơn của khu vực FDI đến tăng trưởng sản lượng của nền kinh tế. Trong khi đó, vốn đầu tư của khu vực tư nhân suy giảm cho thấy những khó khăn rất lớn mà khu vực này vẫn đang phải đối mặt như tổng cầu nội địa suy giảm, thiếu vốn lớn nhưng phản ứng không mạnh mẽ mà khi lãi suất giảm, chi phí kinh doanh bao gồm cả những chi phí không chính thức gia tăng, môi trường kinh doanh còn nhiều bất cập v.v... Tốc độ tăng vốn đầu tư của khu vực tư nhân giảm xuống chỉ còn 6,6% so với 8,1% năm 2012.

Hình 1.13. Cơ cấu đầu tư phân theo thành phần kinh tế (%)



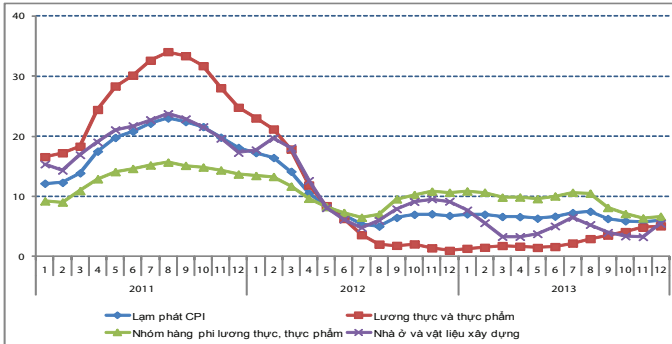
Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Tương tự năm 2012, điểm sáng trong tăng trưởng kinh tế năm 2013 là từ yếu tố xuất khẩu ròng. Do tổng cầu suy giảm, nhu cầu nhập khẩu giảm sút trong khi xuất khẩu vẫn giữ được tốc độ tăng từ các doanh nghiệp FDI nên cán cân thương mại đã thặng dư 10 triệu USD (năm 2012 thặng dư 747 triệu USD). Tuy nhiên, xuất siêu cũng chỉ đóng góp được 0,08 điểm phần trăm vào tăng trưởng GDP, trong khi tiêu dùng cuối cùng đóng góp 3,72 điểm phần trăm và tích lũy tài sản đóng góp 1,62 điểm phần trăm vào mức tăng chung.

Như vậy, về cơ cấu ngành, mức tăng trưởng của GDP năm 2013 chủ yếu đến từ khu vực dịch vụ, trong khi ngành công nghiệp và xây dựng vẫn trong xu hướng suy giảm và phục hồi mong manh, ngành nông nghiệp suy yếu khiến cho tốc độ tăng trưởng còn yếu. Về phía thành tố chi tiêu, chi tiêu của người dân và đầu tư tư nhân suy giảm là một nguyên nhân dẫn đến nền kinh tế chưa thoát khỏi vùng trũng tăng trưởng.

Lạm phát

Hình 1.14. Diễn biến lạm phát, 2011-2013 (% , y-o-y)



Nguồn: Tổng cục Thống kê và tính toán của tác giả.

Lạm phát năm 2013 giảm sâu và ổn định ở mức 6,04%. Lạm phát tháng tính theo cùng kỳ năm trước tương đối ổn định, không có đột biến, ngoại trừ giai đoạn tăng nhẹ vào tháng 7-9. Nếu nhìn từ rõ hàng hóa tính CPI có thể thấy để có mức lạm phát thấp như trên chủ yếu do giá lương thực có tốc độ tăng thấp trong bối cảnh giá thế giới suy giảm trong khi nguồn cung vẫn bảo đảm và cầu tiêu dùng trong nước tăng yếu do thu nhập khả dụng người dân giảm sút. Bên cạnh đó, giá hàng hóa cơ bản trên thế giới cũng giảm mạnh so với các năm trước trong bối cảnh các nền kinh tế chưa thoát khỏi suy thoái, theo đó, chỉ số giá nhập khẩu đã giảm 2,13% trong năm 2013. Trong các tháng 7-9, tốc độ tăng giá nhỉnh hơn chủ yếu do tác động của việc điều chỉnh giá một số dịch vụ công như thuốc và y tế (cả năm tăng 18,97%), giáo dục (cả năm tăng 11,71%). Tuy nhiên, việc điều chỉnh nói trên chỉ tạo ra những tác động ngắn hạn và chưa tạo thành cú sốc đủ lớn đến mức giá chung trong năm. Ngoài ra, chính sách kiểm soát lạm phát được công khai, tỷ giá ổn định và dự trữ ngoại hối gia tăng (do thặng dư cán cân thương mại và cán cân thanh toán tổng thể), sức mua giảm mạnh cũng khiến lạm phát kỳ vọng giảm sâu, vòng xoáy lạm phát - tỷ giá - lạm phát tiếp tục được kiểm soát tốt.

Nhiều nghiên cứu đã cho thấy độ trễ của chính sách tiền tệ là khoảng 6-8 tháng. Tuy nhiên, việc chính sách tiền tệ có xu hướng nới lỏng hơn trong 2 năm 2012, 2013 (so với năm 2011) song lạm phát vẫn có xu hướng giảm thấp trong năm 2013 cho thấy tổng cầu nền kinh tế quá yếu và phản ứng yếu ớt đối với động thái nới lỏng chính sách, nguyên nhân chủ yếu là do chi tiêu tư nhân giảm sút mạnh trong khi cộng đồng doanh nghiệp không còn động lực đầu tư do thị trường đầu ra khá mờ mịt. Trong khi những nỗ lực tăng tổng cầu chưa mang lại kết quả như mong muốn thì tổng cung của nền kinh tế cũng chưa có dấu hiệu cải thiện bởi các chính sách trọng cung chưa được coi trọng hoặc không đạt hiệu quả (tái cơ cấu, cải cách thể chế, tạo dựng môi trường kinh doanh bình đẳng và giảm thiểu chi phí cho doanh nghiệp, hỗ trợ phát triển công nghệ v.v...). Do đó, cái giá của sự đánh đổi giữa lạm phát và tăng trưởng được đã thể hiện rõ trong 2 năm 2012-2013. Nền kinh tế kiểm soát được lạm phát ở mức thấp nhưng phải đánh đổi lớn bằng sự suy giảm tăng trưởng với khu vực doanh nghiệp dần mất động lực phát triển và bị thu hẹp nhanh chóng.

Hình 1.15. Lạm phát và tốc độ tăng cung tiền và tín dụng (%)

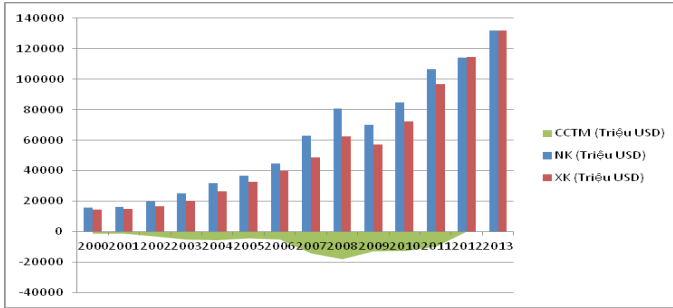


Nguồn: NHNN, IFS.

DIỄN BIẾN CÁC KHU VỰC KINH TẾ VĨ MÔ

Lĩnh vực kinh tế đối ngoại

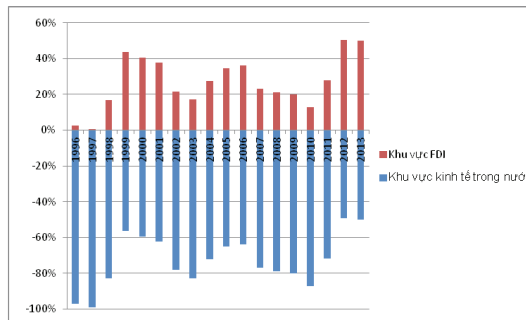
Hình 1.16. Giá trị xuất nhập khẩu, cán cân thương mại và tăng trưởng (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Năm 2013, theo Tổng cục Thống kê, kim ngạch xuất khẩu đạt 132,2 tỉ USD, tăng 15,4% so với năm 2012; kim ngạch nhập khẩu đạt 131,3 tỉ USD, tăng 15,4% so với năm 2012; theo đó cán cân thương mại thặng dư khoảng 10 triệu USD và là năm thứ hai liên tiếp nền kinh tế có xuất siêu (năm 2012 xuất siêu 747 triệu USD). Tuy nhiên, cũng như năm 2012, cán cân thương mại được cải thiện có nguyên nhân do nhu cầu nhập khẩu tăng không đáng kể (tổng cầu trong nước suy yếu), theo đó, cán cân thương mại thặng dư không bền vững vì cấu trúc sản xuất và xuất khẩu của nền kinh tế vẫn chưa có sự chuyển dịch tích cực.

Hình 1.17. Tỷ trọng cán cân thương mại theo khu vực kinh tế



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Xét theo khu vực, khu vực kinh tế trong nước tiếp tục nhập siêu ở quy mô lớn (13,75 tỉ USD năm 2013, 11,68 tỉ USD năm 2012) liên tục trong nhiều năm, cho thấy khu vực này nhập khẩu chủ yếu để sản xuất cho thị trường nội địa, năng lực cạnh tranh xuất khẩu còn hạn chế và đặc biệt là ít có cơ hội tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu. Trong khi chỉ một số ít DNNN có hoạt động xuất khẩu quy mô lớn như dầu khí, than, cao su và dệt may nhưng lại là khoáng sản, sản phẩm thô và hàng gia công cho nước ngoài, hầu hết các DNNN còn lại chủ yếu là nhập khẩu và trong quá trình phát triển chưa xây dựng năng lực sản xuất theo hướng giảm dần sự lệ thuộc vào nhập khẩu, chưa thoát khỏi tình trạng các dự án tổng thầu lớn và quan trọng rơi vào tay các công ty nước ngoài góp phần làm trầm trọng hơn tình trạng nhập siêu, đặc biệt là từ Trung Quốc. Ngay cả các DNNN có xuất khẩu phần lớn cũng là khai thác tài nguyên thô và lao động giá rẻ, chưa có chiến lược và tầm nhìn phát triển công nghiệp hỗ trợ cho sản phẩm xuất khẩu của mình và nâng cao giá trị gia tăng.

Trong khi đó, khu vực có vốn đầu tư nước ngoài FDI có đóng góp quan trọng vào sự cải thiện của cán cân thương mại với quy mô xuất siêu gia tăng rất nhanh (2010: 2 tỉ USD, 2011: 6,26 tỉ USD, 2012: 11,98 tỉ USD và 2013: 13,76 tỉ USD). Tính riêng xuất khẩu, khu vực FDI (chưa bao gồm dầu thô) trong năm 2013 đã xuất khẩu 80,91 tỉ USD (tăng 26,4%), chiếm hơn 65% tổng giá trị xuất khẩu. Nguyên nhân gia tăng nhanh chóng xuất khẩu của khu vực FDI là do sự suy giảm cầu trong nước không tác động mạnh đến khu vực này bởi các doanh nghiệp FDI vẫn hướng đến thị trường nước ngoài, các tập đoàn đa quốc gia tham gia sâu vào chuỗi giá trị toàn cầu và đang dần dịch chuyển đầu tư sản xuất một số khâu trong chuỗi giá trị từ Trung Quốc và Thái Lan sang Việt Nam. Theo đó, xuất khẩu khu vực FDI tăng chủ yếu ở các mặt hàng công nghiệp chế tạo như điện tử, máy tính và linh kiện; điện thoại các loại và linh kiện v.v...

Tuy nhiên, những phân tích trên cho thấy một số vấn đề chúng ta cần lưu tâm. Mặc dù xuất khẩu của khu vực FDI gia tăng nhưng

đi cùng với đó là nhập khẩu các yếu tố sản xuất cũng gia tăng nhanh chóng vừa tạo giá trị gia tăng thấp cho nền kinh tế nước ta vừa thể hiện tính phụ thuộc cao vào nước ngoài. Hầu hết xuất khẩu của nhóm ngành công nghiệp chế biến chế tạo (nhóm ngành các doanh nghiệp FDI xuất khẩu và đầu tư lớn để tận dụng lao động rẻ) đều kích thích nhập khẩu mạnh mẽ. Năm 2013, nhập khẩu của khu vực này chiếm tới 56,7% tổng kim ngạch nhập khẩu (tăng 24,3%), so với 52,7% (tăng 22,7%) trong năm 2012. Ngoài ra, mặc dù khu vực FDI đóng góp khá lớn trong GDP nhưng đang dần có tác động thiếu tích cực đến tổng thu nhập quốc dân (GNI) bởi sự gia tăng nhanh chóng về quy mô phần lợi nhuận chuyển về nước của các doanh nghiệp FDI.

Về cơ cấu hàng hóa, hầu như cơ cấu xuất nhập khẩu không thay đổi trong nhiều năm qua. Nhập khẩu vẫn chủ yếu là nhóm hàng máy móc, nguyên nhiên vật liệu phục vụ cho sản xuất trong nước và xuất khẩu (tỉ trọng khoảng 90% tổng kim ngạch nhập khẩu), cho thấy nền công nghiệp hỗ trợ trong nước còn yếu kém, phụ thuộc vào nước ngoài gia tăng ảnh hưởng lớn đến tính bền vững của phát triển kinh tế.

Trong khi đó, xuất khẩu của Việt Nam đã có xu hướng giảm dần tỷ trọng các mặt hàng thô hoặc mới sơ chế (từ nhóm 1 đến 5 theo tiêu chuẩn SITC). Nếu như năm 1995, tỷ trọng của các nhóm hàng này chiếm xấp xỉ 70% thì đến năm 2013 đã giảm xuống dưới 40%. Xuất khẩu cũng có sự dịch chuyển theo hướng giảm tỷ trọng sản phẩm nông, lâm, thủy sản và tăng dần tỷ trọng sản phẩm hàng công nghiệp. Năm 1996, sản phẩm nông, lâm thủy sản chiếm hơn 40% tổng giá trị xuất khẩu thì đến năm 2012 con số này đã giảm một nửa (20,8%). Cùng với đó là sự gia tăng tăng nhanh chóng của hàng hóa chế biến công nghiệp như điện thoại và linh kiện, điện tử máy tính, dệt may, da giày v.v... Tuy nhiên, khi so sánh với một số nước trong khu vực như Trung Quốc và ASEAN, cơ cấu hàng xuất khẩu của Việt Nam vẫn thiên về các mặt hàng thô sơ hoặc sơ chế đơn giản. So

với Trung Quốc và Malaysia, tỷ trọng hàng xuất khẩu là máy móc, phương tiện vận tải và phụ tùng của Việt Nam thấp hơn rất nhiều và chỉ tương đương với Indonesia. Thay vào đó, Việt Nam vẫn có thế mạnh trong xuất khẩu lương thực, thực phẩm, đặc biệt là gạo, so với các nước trong khu vực, với tỷ trọng nhóm hàng này chiếm tới 20% tổng giá trị xuất khẩu. Đối với nhóm ngành xuất khẩu công nghiệp chế tạo, chế biến giá trị gia tăng ở mức thấp do phần lớn nhập khẩu của chúng ta là phục vụ cho gia công lắp ráp các mặt hàng chế tạo. Theo Tổng cục Thống kê, giá trị nhập khẩu các mặt hàng phục vụ hoạt động gia công lắp ráp chiếm tỉ trọng khá cao trong kim ngạch xuất khẩu hàng hóa. Kim ngạch nhập khẩu điện thoại các loại và linh kiện (trừ điện thoại di động) chiếm 33,3% kim ngạch xuất khẩu điện thoại các loại và linh kiện; kim ngạch nhập khẩu vải chiếm 48,3% giá trị xuất khẩu hàng dệt may v.v... Với cơ cấu hàng hóa như hiện nay, gia tăng xuất khẩu đồng nghĩa với gia tăng nhập khẩu.

Trong cơ cấu thị trường, Trung Quốc vẫn là thị trường nhập khẩu lớn nhất của Việt Nam với giá trị nhập khẩu từ Trung Quốc năm 2013 ước tính đạt 36,8 tỉ USD, tăng 26,7%, dẫn tới mức nhập siêu lên đến 23,7 tỉ USD. Việt Nam xuất siêu đối với các khu vực khác trên thế giới cũng chỉ đủ để bù đắp quy mô nhập siêu kỷ lục từ quốc gia này. Bảng 1 cho thấy nhập siêu của Việt Nam từ Trung Quốc chủ yếu từ nhóm hàng trung gian và hàng hóa vốn (máy móc thiết bị đầu vào sản xuất). Xu hướng này càng rõ hơn khi Việt Nam hội nhập sâu vào nền kinh tế khu vực và thế giới, kéo theo sự tham gia sâu rộng vào mạng sản xuất toàn cầu. Nhiều doanh nghiệp, nhà máy nhập khẩu máy móc, nguyên vật liệu ở ạt từ Trung Quốc để gia công với giá trị gia tăng thấp, phục vụ cả tiêu thụ trong nước và xuất khẩu. Phần nhập siêu này không có đóng góp tích cực vào sự gia tăng năng lực sản xuất trong nước của Việt Nam.

Bảng 1.2. Nhập siêu của Việt Nam với Trung Quốc theo nhóm hàng, 2000-2012

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Giá trị (triệu USD) | | | | | | | |
| Hàng tiêu dùng | 17 | 70 | 64 | 150 | 218 | -445 | -1,258 |
| Hàng trung gian | 3,412 | 6,388 | 7,355 | 6,016 | 7,965 | 9,465 | 13,044 |
| Hàng hóa vốn | 1,248 | 2,808 | 4,055 | 5,068 | 4,524 | 5,284 | 4,900 |
| Xăng dầu | -398 | -230 | -443 | 163 | -68 | -918 | -458 |
| Hàng hóa khác | 2 | 1 | 1 | 4 | 2 | 2 | 2 |
| Tổng số | 4,280 | 9,038 | 11,033 | 11,401 | 12,642 | 13,388 | 16,231 |
| Tỉ trọng | | | | | | | |
| Hàng tiêu dùng | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | -3 | -8 |
| Hàng trung gian | 80 | 71 | 67 | 53 | 63 | 71 | 80 |
| Hàng hóa vốn | 29 | 31 | 37 | 44 | 36 | 39 | 30 |
| Xăng dầu | -9 | -3 | -4 | 1 | -1 | -7 | -3 |
| Hàng hóa khác | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tổng số | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Nguồn: Tổng cục thống kê, Bộ Công thương.

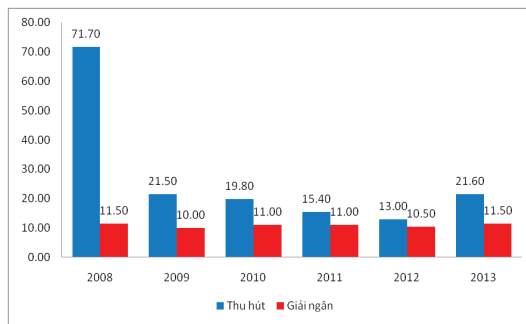
Mức thâm hụt thương mại kéo dài với Trung Quốc xuất phát từ một số nguyên nhân như sau: (i) ngành công nghiệp hỗ trợ trong nước yếu kém trong khi Trung Quốc lại có những loại đầu vào phù hợp với nhu cầu của các doanh nghiệp trong nước; (ii) đối với nhóm hàng máy móc thiết bị, do giá cả phù hợp với khả năng tài chính của các doanh nghiệp trong nước và hàng sản xuất và bán trong nước không đòi hỏi khắt khe về mặt tiêu chuẩn chất lượng nên các doanh nghiệp trong nước có xu hướng chọn nhập các loại máy móc, thiết bị từ Trung Quốc; (iii) các mặt hàng xuất khẩu quan trọng của nước ta là giày dép, dệt may, linh kiện điện tử và máy tính lại xuất sang các thị trường EU hoặc Hoa Kỳ mà không thể tìm sang thị trường Trung Quốc do họ có lợi thế so sánh về giá cả và mẫu mã ở các mặt hàng này; và (iv) trong những năm gần đây, mặc dù còn nhiều quan ngại về vấn đề công nghệ và chi phí đầu vào không minh bạch nhưng

Trung Quốc liên tục được tham gia và trúng thầu các công trình và dự án lớn, hơn nữa, các gói thầu mà doanh nghiệp Trung Quốc trúng thầu thường được thực hiện theo hình thức EPC, có nghĩa là các nhà thầu Trung Quốc làm trọn gói từ khâu thiết kế, mua sắm thiết bị đến xây dựng dẫn đến tình trạng các công trình đều nhập thiết bị, đầu vào từ Trung Quốc, qua đó làm tăng áp lực đối với nhập siêu, công nghệ không tiên bộ.

Trong khi cán cân thương mại gần như cân bằng thì đóng góp chính vào thặng dư cán cân vãng lai là từ dòng kiều hối. Năm 2013, kiều hối tiếp tục gia tăng cao và đạt 11 tỉ USD. Bên cạnh đó, tài khoản vốn vẫn tiếp tục thặng dư ở mức cao như các năm khi vốn FDI đăng ký mới tăng 35,9% so với năm 2012 với mức giải ngân đạt 11,5 tỉ USD, tăng 9,9%. Vốn ODA và vốn vay ưu đãi ký kết đạt 6,431 tỉ USD, tăng 9,07% so với năm 2012, trong đó giá trị giải ngân đạt 5,137 tỉ USD¹⁷, tăng 23% so với năm 2012.

Với thặng dư từ cán cân vãng lai và tài khoản vốn, cán cân thanh toán tổng thể năm 2013 thặng dư và đi kèm với đó là dự trữ ngoại hối cũng đã tăng nhanh và đã đảm bảo được 12 tuần nhập khẩu. Đây là nguyên nhân quan trọng để NHNN có thể duy trì được tỷ giá ổn định trong năm 2013.

Hình 1.18. Tình hình thu hút và giải ngân vốn FDI (tỉ USD)



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

¹⁷Trong đó giải ngân vốn vay ước đạt: 4.686 triệu USD, viện trợ không hoàn lại ước đạt 451 triệu USD

Bảng 1.3. Cán cân thanh toán (triệu USD)

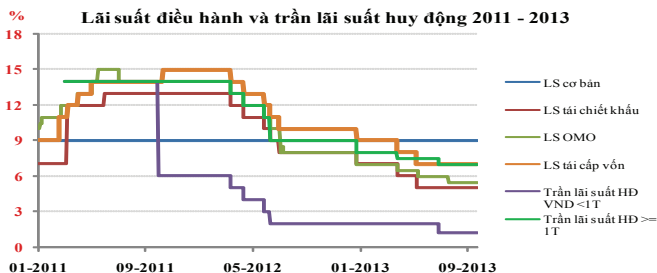
| STT | Chỉ tiêu | Q1-2013 | Q2-2013 |
|-----------|--|---------------|---------------|
| A. | CÁN CÂN VẮNG LAI (1+2+3+4) | 2.596 | 1.737 |
| 1 | Cán cân thương mại | 2.776 | 1.789 |
| | Xuất khẩu (FOB) | 29.129 | 32.41 |
| | Nhập khẩu (FOB) | 26.353 | 30.621 |
| | Nhập khẩu (CIF) | 28.896 | 33.576 |
| 2 | Dịch vụ | -710 | -1.025 |
| | Thu | 2.4 | 2.525 |
| | Chi | 3.11 | 3.55 |
| 3 | Thu nhập đầu tư | -1.552 | -1.419 |
| | Thu | 49 | 66 |
| | Chi | 1.601 | 1.485 |
| 4 | Chuyển tiền | 2.082 | 2.392 |
| | Khu vực tư nhân | 1.979 | 2.152 |
| | Khu vực Chính phủ | 103 | 240 |
| B | CÁN CÂN VỐN VÀ TÀI CHÍNH (5+6+7+8+9+10) | 2.832 | -1.803 |
| 5 | Đầu tư trực tiếp | 1.731 | 1.595 |
| | FDI vào Việt Nam | 1.931 | 2.515 |
| | FDI của Việt Nam ra nước ngoài | 200 | 920 |
| 6 | Vay trung-dài hạn | 531 | 414 |
| | Vay | 1.398 | 1.477 |
| | Vay của Chính phủ | 850 | 860 |
| | Vay của DN (trừ DN FDI) | 548 | 617 |
| | Trả nợ gốc | 867 | 1.063 |
| | Trả nợ của Chính phủ | 350 | 344 |
| | Trả nợ của DN (FDI+DNVN) | 517 | 719 |
| 7 | Vay ngắn hạn | -442 | 1.183 |
| | Vay | 3.097 | 4.792 |
| | Trả nợ gốc | 3.539 | 3.609 |
| 8 | Đầu tư vào giấy tờ có giá | 420 | 732 |
| | Đầu tư của nước ngoài vào Việt Nam | 386 | 706 |
| | Đầu tư của Việt Nam ra nước ngoài | -34 | -26 |
| 9 | Tiền và tiền gửi | 1.33 | -3.264 |
| 10 | Tài sản khác | -738 | -2.463 |
| C | LỖI VÀ SAI SỐT (D-A-B) | -2.384 | -3.273 |
| D | CÁN CÂN TỔNG THỂ (-E) | 3.044 | -3.339 |
| 11 | Thay đổi tổng dự trữ ngoại hối | -3.044 | 3.339 |

Nguồn: Ngân hàng Nhà nước.

Lĩnh vực tài chính - tiền tệ - tỷ giá

Trong năm 2013, bên cạnh mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô và kiềm chế lạm phát, Chính phủ cũng ưu tiên tập trung tháo gỡ khó khăn, thúc đẩy sản xuất - kinh doanh, theo đó, chính sách tiền tệ tiếp tục được nới lỏng với kỳ vọng tăng cường tín dụng cho khu vực sản xuất thực của nền kinh tế. Tiếp nối xu hướng từ nửa cuối năm 2012, các công cụ lãi suất được điều chỉnh giảm khi lãi suất tái cấp vốn giảm từ 9% cuối năm 2012 xuống còn 8% vào ngày 25/3/2013, và 7% vào 27/6/2013. Lãi suất tái chiết khấu tương ứng cũng giảm từ 7% xuống còn 6% và sau đó là 5%. Lãi suất kỳ hạn 7 ngày trên thị trường mở cũng được điều chỉnh giảm từ 7,8%/năm xuống 7%/năm vào cuối năm 2012 và tiếp tục xu thế giảm về mức 5,5%/năm năm 2013. Từ mức 8% vào cuối năm 2012, trần lãi suất huy động đối với tiền gửi giảm xuống còn 7,5% vào ngày 25/3/2013, sau đó giảm tiếp xuống còn 7% vào 27/6/2013. Từ cuối tháng 6, trần lãi suất chỉ áp dụng với các khoản tiền gửi kỳ hạn dưới 6 tháng, trong khi các tổ chức tín dụng được phép ấn định lãi suất với các khoản tiền gửi kỳ hạn trên 6 tháng trên cơ sở thỏa thuận. Trần lãi suất huy động USD cũng được điều chỉnh giảm khá mạnh, chỉ còn 1,25% (với tiền gửi cá nhân). Trần lãi suất cho vay với các lĩnh vực ưu tiên cũng được giảm tương ứng xuống còn 9%/năm.

Hình 1.19. Các mức lãi suất giai đoạn 2011-2013



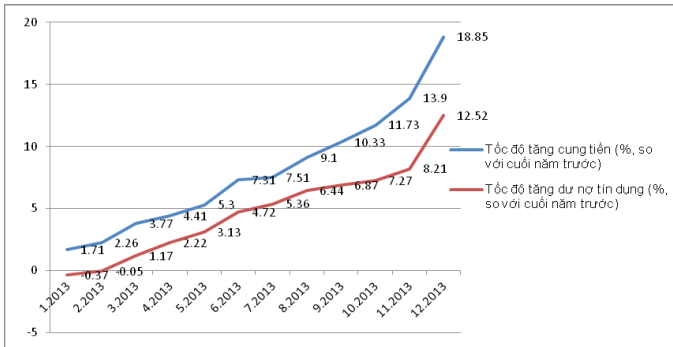
Nguồn: Ngân hàng Nhà nước.

Với nỗ lực của Ngân hàng Nhà nước, mặt bằng lãi suất đã giảm nhanh và cho đến cuối năm, lãi suất cho vay phổ biến đối với các lĩnh vực ưu tiên ở mức 7-8%/năm; lĩnh vực sản xuất, kinh doanh khác khoảng 9-10,5%/năm đối với ngắn hạn, 11-12,5%/năm đối với trung và dài hạn, trong đó một số doanh nghiệp có tình hình tài chính lành mạnh, minh bạch, phương án, dự án sản xuất kinh doanh hiệu quả lãi suất cho vay chỉ còn 6-7%/năm. Như vậy, mức lãi suất ở thời điểm cuối năm 2013 đã tương đương mức lãi suất của năm 2005-2006.

Mặc dù các mức lãi suất giảm nhanh nhưng tổng phương tiện thanh toán (M2) năm 2013 cũng chỉ tăng trưởng ở mức độ vừa phải. Đến cuối tháng 11, tổng phương tiện thanh toán tăng 13,9% và để đạt được mục tiêu (thành tích) về cung tiền và tín dụng, NHNN đã dồn dập tăng cung tiền trong tháng cuối năm để đạt mức 18,85% so với cuối năm 2012, cao hơn so với mục tiêu 14-16% cho cả năm 2013 nhưng vẫn thấp hơn mức tăng 22,4% năm 2012. Tuy nhiên, dư nợ tín dụng cho nền kinh tế gia tăng rất yếu ớt. Tăng trưởng tín dụng cả năm 2013 là 12,5% (trong đó tín dụng VND tăng 18,57%, tín dụng ngoại tệ giảm 15,04%) nhưng nếu tính theo tháng tốc độ tăng dư nợ rất chập chập khi mà đến tháng 11 mới chỉ tăng 8,21% so với cuối năm 2012, và tháng 12 đã tăng dồn dập để đạt mức 12,52%. Những diễn biến này cho thấy chúng ta cần lưu tâm đến hai vấn đề: (i) khả năng hấp thụ vốn của nền kinh tế vẫn rất thấp, các doanh nghiệp hầu như phản ứng rất yếu ớt với chính sách nới lỏng tiền tệ khi mà lãi suất đã giảm về mức tương đương những năm trước suy thoái. Theo Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia¹⁸, tỉ lệ đòn bẩy tài chính (Nợ/Vốn chủ sở hữu) của các doanh nghiệp phi tài chính giảm, phản ánh nhu cầu tín dụng của các doanh nghiệp suy giảm; (ii) dồn cung tiền và tín dụng khối lượng lớn vào tháng cuối năm để đạt thành tích về tăng trưởng trong khi năng lực hấp thụ của doanh nghiệp còn yếu dẫn đến rủi ro dòng tiền không được đưa vào sản xuất kinh doanh và có thể tác động đến lạm phát sau độ trễ trung bình 6-8 tháng.

¹⁸Báo cáo tổng quan về thị trường tài chính năm 2013.

Hình 1.20. Tăng trưởng cung tiền và dư nợ tín dụng các tháng năm 2013 (%)



Nguồn: Ngân hàng Nhà nước.

Thanh khoản của hệ thống ngân hàng trong năm 2013 khá dồi dào. Theo UBGSTCQG¹⁹, tiền gửi từ các tổ chức kinh tế và dân cư tăng 23,6% so với cuối năm 2012 (phản ánh kênh tiền gửi ngân hàng vẫn được ưa chuộng trong bối cảnh các thị trường tài sản khác vẫn còn nhiều rủi ro), tỉ lệ cho vay trên thị trường 1/tiền gửi của các tổ chức kinh tế và dân cư giảm từ 98% (cuối năm 2011) xuống còn 85,4% (cuối năm 2013). Mặc dù thanh khoản dồi dào nhưng tăng trưởng tín dụng còn rất khó khăn cho thấy dòng tiền tiếp tục bị kẹt trong hệ thống và đang được các ngân hàng sử dụng để mua các tài sản có giá khác (lãi suất thấp nhưng an toàn hơn) như trái phiếu Chính phủ hay tín phiếu NHNN. Tổng khối lượng trái phiếu Chính phủ (TPCP) phát hành thành công trong năm 2013 đạt 194.800 nghìn tỉ đồng²⁰. Như vậy, các NHTM đang dần trở thành ngân hàng phục vụ Chính phủ là chủ yếu, các dòng vốn được đổ vào khu vực công thay vì đưa vào khu vực tư nhân (thông qua vay tín dụng sản xuất). Không những thế, phần lớn khối lượng TPCP phát hành chưa giải ngân đang được Kho bạc Nhà nước gửi tại các NHTM để lấy lãi là vòng luẩn quẩn, khiến cho việc kiểm soát thanh khoản của NHNN gặp khó khăn, làm giảm hiệu lực của các biện pháp trung hòa. Về mặt lý thuyết, có thể

¹⁹Báo cáo tổng quan về thị trường tài chính năm 2013

²⁰Theo UBGSTCQG.

có sự phối hợp quản lý thanh khoản giữa NHNN với Chính phủ (ví dụ Bộ Tài chính có thể phát hành và bán trái phiếu Chính phủ nhiều hơn mức cần thiết để tài trợ thâm hụt ngân sách và giữ phần dư tại NHNN dưới hình thức tiền gửi). Khoản mục này không tạo thanh khoản nếu được giữ tại tài khoản ở NHNN và không sử dụng trong thị trường nội địa. Hoặc có thể gia tăng lượng tiền gửi của Chính phủ ở NHNN (thay vì gửi ở các NHTM) để khoản mục tín dụng ròng cho Chính phủ mang dấu âm. Những biện pháp trên nếu thực hiện sẽ có tác dụng làm giảm tài sản trong nước ròng (NDA), bù lại phần gia tăng NFA (do tăng dự trữ ngoại hối) và giữ cho lượng tiền cơ sở (tiền mặt lưu thông và tiền gửi của NHTM tại NHNN) không thay đổi.

Một trong những lý do quan trọng khiến tín dụng khó có thể tăng như kỳ vọng là vấn đề nợ xấu vẫn chưa được giải quyết hiệu quả. Công ty quản lý tài sản của các tổ chức tín dụng (VAMC) được thành lập từ tháng 6 năm 2013 nhưng đến ngày 1/10/2013 mới có giao dịch mua lại nợ xấu đầu tiên từ ngân hàng Agribank. Tính đến hết năm, tổng cộng VAMC mua được 38.900 tỉ đồng nợ gốc, tương đương 32.400 tỉ đồng giá trị trái phiếu đặc biệt từ 35 tổ chức tín dụng, lớn nhất là từ Agribank và SCB. Bản thân các ngân hàng cũng đẩy mạnh các biện pháp giảm nợ xấu như trích lập dự phòng rủi ro, tái cơ cấu nợ, cơ cấu lại thời hạn trả nợ phù hợp v.v... Tính chung trong năm, hệ thống đã xử lý được khoảng 105,9 nghìn tỉ đồng nợ xấu. Cho dù tỉ lệ nợ xấu đã giảm nhờ việc trì hoãn thực hiện Thông tư 02 về phân loại tài sản có, mức trích, phương pháp trích lập dự phòng rủi ro và việc sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro trong hoạt động của tổ chức tín dụng, theo NHNN, tỉ lệ nợ xấu vẫn tăng từ 4,3% vào tháng 1 lên 4,67% vào tháng 4, sau đó giảm nhẹ xuống còn 4,46% vào tháng 6 trước khi tăng trở lại và đạt 4,62% vào tháng 9 (cao hơn mức 4,08% vào cuối năm 2012). Tốc độ tăng nợ xấu đã chậm lại trong 2 tháng cuối năm, tỉ lệ nợ xấu của hệ thống giảm về mức 3,63% tổng dư nợ tín dụng ở thời điểm cuối tháng 12/2013, nhưng vẫn còn cao so với mức 3,07% cuối năm 2011. Trong khi đó, tính toán của một

số tổ chức xếp hạng quốc tế đánh giá theo chuẩn mực và thông lệ quốc tế cho thấy tỉ lệ nợ xấu cao hơn nhiều so với con số công bố của NHNN. Rủi ro nợ xấu buộc các tổ chức tín dụng phải tập trung nhiều hơn vào “làm sạch” bảng cân đối kế toán của mình và ít dành ưu tiên thực hiện chức năng là kênh phân bổ vốn của nền kinh tế. Một vấn đề khá nhạy cảm khác trong xử lý nợ xấu là việc thiếu nhất quán trong công bố số liệu về nợ xấu đã và đang làm suy giảm lòng tin của nhà đầu tư trong nỗ lực giải quyết vấn đề nợ xấu ở nước ta.²¹

Đối với điều hành tỷ giá²², tỷ giá bình quân liên ngân hàng được giữ khá ổn định trong năm 2013. Tiếp nối diễn biến trong năm 2012, tỷ giá VND/USD bình quân liên ngân hàng luôn ở mức 20.828 cho đến cuối tháng 6. Từ ngày 28/6, tỷ giá chính thức được điều chỉnh tăng lên 21.036 (khoảng 1%), và được giữ không đổi cho đến cuối năm 2013. Biên độ giao dịch tỷ giá được giữ cố định ở mức 1%. Việc giữ ổn định tỷ giá mặc dù có đóng góp lớn ổn định vĩ mô, nhưng cũng hàm chứa một số nguy cơ như: (i) tỷ giá bị dồn ép và nguy cơ phá giá và quy mô phá giá gia tăng khi điều kiện kinh tế thay đổi và tỷ giá vẫn bị tác động lớn bởi yếu tố tâm lý; (ii) cơ cấu sản xuất và xuất khẩu không có động lực thay đổi theo hướng tích cực; (iii) neo cố định theo USD khiến thương mại quốc tế có thể đối diện với rủi ro biến động đồng USD trên thị trường thế giới; và (iv) kiểm soát lạm phát khó khăn hơn do phải phụ thuộc vào hiệu quả các biện pháp trung hòa.

²¹Vào tháng 3/2012, Thống đốc NHNN khẳng định trước Quốc hội con số nợ xấu là 10%. Ngày 21/8/2012, NHNN thông báo đến giữa năm 2012 nợ xấu ở mức 8,6% trong phiên trả lời chất vấn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Trước đó NHNN đưa ra số liệu tổng hợp từ các tổ chức tín dụng là 4,47%. Ngày 15/2/2014, Chánh Thanh tra NHNN công bố đến hết năm 2013 nợ xấu ở mức 5,56%. Sau đó chỉ 3 ngày, NHNN lại công bố theo báo cáo của các Ngân hàng Thương mại, nợ xấu đã giảm mạnh trong 2 tháng cuối năm 2013 xuống chỉ còn 3,63% năm 2013. Ngày 18/2/2014, Công ty định mức tín nhiệm Moody's công bố tài sản xấu của Việt Nam chiếm 15% tổng tài sản, và nếu quy đổi thì nợ xấu xấp xỉ 25% tổng dư nợ; NHNN lập tức công bố ngay cả khi tính toán một cách cẩn trọng nhất thì nợ xấu của Việt Nam cũng chỉ ước ở mức 9%. Ngày 1/4/2014, chỉ 40 ngày sau khi công bố con số 9%, trong cuộc họp thường kỳ của Chính phủ, Thống đốc NHNN nhận định con số nợ xấu của ngành ngân hàng thực tế chỉ là 7% (Nguồn: Tổng hợp của chương trình Bản tin Tài chính, Đài truyền hình Việt Nam).

²²Xem chi tiết chương 2 của Báo cáo.

Về can thiệp thị trường vàng của NHNN, đã có những ý kiến khác nhau liên quan đến kết quả thực hiện Nghị định 24, việc cương quyết yêu cầu các NHTM đã tắt toán trạng thái huy động vàng theo thời hạn đặt ra là ngày 30/6/2013 là một thành công, nhưng việc bóc tách hoàn toàn vốn vàng cùng những xáo trộn, rủi ro của nó khỏi hệ thống ngân hàng là vấn đề lớn đặt ra. Việc NHNN tiếp tục tổ chức các phiên đấu thầu vàng ngay cả khi thời hạn tắt toán cho các ngân hàng thương mại đã qua cũng đặt ra những câu hỏi về nhu cầu thực sự đối với vàng cũng như khả năng duy trì nguồn cung của NHNN trong trung và dài hạn²³. Mặc dù NHNN liên tục cung cấp khối lượng vàng quy mô lớn thông qua các phiên đấu thầu nhưng chênh lệch giá vàng vẫn duy trì ở mức đáng kể²⁴. Nếu như việc chênh lệch giá chỉ kéo dài cho đến thời hạn 30/6/2013 thì có thể hiểu là do nhu cầu vàng rất lớn để các NHTM tắt toán trạng thái vàng thì chênh lệch giá vàng trong nước và quốc tế duy trì ở mức rất cao cũng như lượng vàng tiếp tục được cung ứng với số lượng lớn sau thời điểm 30/6 gây ra một số quan ngại liên quan đến hiệu quả của việc quản lý thị trường vàng, cũng như gây thiệt hại cho những người dân có nhu cầu hợp lý. Chênh lệch giá có thể kích hoạt hoạt động nhập lậu vàng do giới đầu cơ có thể chuyển hóa vàng nhập lậu sang vàng nữ trang trong bối cảnh nhu cầu vàng còn lớn, một phần do nền kinh tế còn bất ổn và do vậy vàng vẫn được coi là nơi trú ẩn an toàn để doanh nghiệp hay người dân bảo toàn vốn và cất trữ giá trị. Bên cạnh đó, việc NHNN độc quyền nhập khẩu vàng và cung ứng cho thị trường gây ra mối quan ngại về việc dự trữ ngoại hối có thể bị ảnh hưởng (do phải sử dụng để nhập khẩu vàng) cùng các hệ lụy. Cũng đã có nhiều quan ngại về việc chức năng quản lý, giám sát thị trường vàng và trực tiếp kinh doanh vàng còn chưa được tách bạch rõ ràng. Việc điều tiết

²³Ngân hàng Nhà nước đã bán được gần 51,9 tấn vàng sau 50 phiên đấu thầu được tổ chức từ ngày 28/3 đến ngày 6/8.

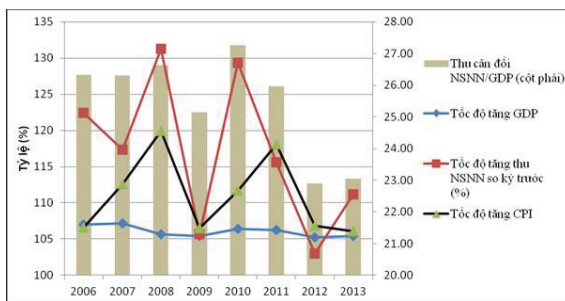
²⁴Trước 30/6, giá vàng trong nước cao hơn giá vàng thế giới khoảng 5,5 triệu đồng/ lượng, sau 30/6, chênh lệch giữa giá vàng trong nước và thế giới dần được thu hẹp lại, song vẫn còn ở mức cao.

thông qua những áp chế hành chính có thể đạt được một số mục tiêu nhất định trong ngắn hạn, song có thể tạo ra hệ lụy mang tính đột biến cả trong trung và dài hạn khi các nguyên tắc cơ bản của kinh tế thị trường không được tuân thủ đầy đủ²⁵.

Lĩnh vực tài khóa - ngân sách

Về thu ngân sách, theo Bộ Tài chính²⁶, tổng thu NSNN năm 2013 ước đạt 822 nghìn tỉ đồng, vượt 0,7% so với dự toán. Chỉ tiêu thu ngân sách vượt mục tiêu một phần từ việc thu từ cổ tức DNNN và phần lợi nhuận còn lại sau khi trích nộp các quỹ của các Tập đoàn, Tổng công ty Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ (khoảng 29,1 nghìn tỉ đồng). Một số nguồn thu quan trọng như thu từ DNNN chỉ đạt 91,43% dự toán, thu từ khu vực ngoài quốc doanh đạt 91,58%, thu từ hoạt động xuất nhập khẩu đạt 93.2%. Nguyên nhân cơ bản là do tình trạng khó khăn chung của nền kinh tế nên khả năng thu ngân sách suy giảm. Nguyên nhân thứ hai là do trong nhiều năm Việt Nam đã có quy mô ngân sách thu cao hơn mức hợp lý và không còn không gian dự phòng cho thu ngân sách, theo đó, ngân sách sẽ dễ gặp khó khăn dưới tác động của các biến động kinh tế. Ngoài ra, lạm phát thấp cũng tác động làm giảm phần NSNN có được do tăng giá.

Hình 1.21. Quy mô, tốc độ tăng thu NSNN, tăng GDP và giá hàng năm



Nguồn: Vũ Sỹ Cường (2013), tính toán từ số liệu của Bộ Tài chính, Tổng cục Thống kê.

²⁵Trong khi đó, một số sản phẩm hàng hóa khác như xăng dầu, điện, than, dịch vụ y tế, giáo dục... đang ghi nhận nỗ lực thực hiện theo giá thị trường.

²⁶Theo Báo cáo đánh giá bổ sung về kết quả thực hiện NSNN năm 2013, tình hình triển khai thực hiện dự toán NSNN năm 2014 gửi phiên họp toàn thể của UBKT của QH, ngày 25/4/2014.

Có thể nhận thấy thu NSNN vẫn tiếp tục dựa phần lớn vào các nguồn thu không bền vững. Năm 2013, các khoản thu không thường xuyên như thu từ dầu thô, từ giao quyền sử dụng đất, từ việc bán các tài sản sở hữu nhà nước chiếm khoảng 25% tổng thu NSNN. Trong khi đó, các nguồn thu khác (từ khu vực doanh nghiệp, thu từ xuất nhập khẩu) suy giảm do chính sách thuế thay đổi (thuế thu nhập doanh nghiệp chỉ còn 22% từ 1/1/2014 thay vì 25%) và cam kết cắt giảm thuế quan theo các hiệp định thương mại. Theo đó, tỉ lệ thu/GDP đã giảm mạnh từ mức khoảng 26% GDP năm 2011 xuống còn 20,4% GDP năm 2013.

Về chi ngân sách, theo ước tính ban đầu, tổng chi NSNN đạt 1017,5 nghìn tỉ đồng, đạt khoảng 104% dự toán năm. Như vậy, so với các năm trước, tỉ lệ vượt dự toán là thấp, cho thấy chi ngân sách cũng đã có chuyển biến tích cực. Tuy nhiên, cơ cấu chi ngân sách có một số vấn đề đáng quan tâm. Thứ nhất, chi trả nợ (cả lãi và gốc) trong tổng chi ngân sách đang gia tăng do quy mô vay nợ trong những năm qua tăng cao và nhiều khoản vay đến hạn. Theo Bộ Tài chính, hiện nay, nghĩa vụ nợ công/thu ngân sách đã ở mức khoảng 18% và dự báo số nợ phải trả sẽ vượt qua mức 25% tổng thu ngân sách nhà nước trong 2 năm 2015, 2016 (là mức an toàn theo quyết định số 689/QĐ-TTg ngày 4/5/2013 của Thủ tướng Chính phủ và khuyến nghị của WB). Bên cạnh đó, nợ công trong nước thường ở kỳ hạn ngắn đang gây rủi ro lớn đến ngân sách. Phần lớn trái phiếu Chính phủ có kỳ hạn dưới 3 năm và chiếm tỉ trọng lên đến 75,3% trong năm 2013.

Bảng 1.4. Trái phiếu Chính phủ theo kỳ hạn giai đoạn 2010-2013 (tỉ đồng)

| Kỳ hạn | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------|----------|----------|-----------|---------|
| Dưới 1 năm | 7.491,4 | 2.293,5 | 30.945,6 | 25.663 |
| 2 năm | 10.607 | 18.014,2 | 35.644 | 35.558 |
| 3 năm | 20.190 | 30.117,1 | 41.760 | 41.140 |
| 5 năm | 21.904 | 22.678,5 | 29.725,15 | 24.737 |
| 7 năm | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 10 năm | 8.100 | 7.344 | 4.500 | 7.328 |
| 15 năm | 0 | 0 | 0 | 1.500 |
| Tổng | 68.292,4 | 80.447,3 | 142.574,8 | 135.926 |

Nguồn: Báo cáo của Bộ Tài chính về nợ công năm 2012.

Thứ hai, chi thường xuyên vẫn tiếp tục chiếm tỉ trọng lớn (năm 2013 đã tăng đến 68,23%), theo đó, chi thường xuyên đã lớn hơn mức thu từ thuế và phí. Như vậy, các biện pháp cải cách hành chính vẫn chưa phát huy tác dụng, hệ thống và cơ chế chi tiêu thường xuyên chưa có cải thiện tích cực và trong những năm tới khả năng giảm nhanh chi thường xuyên là không dễ dàng, gây ảnh hưởng lớn đến thâm hụt ngân sách và nợ công trong trung và dài hạn khi mà ngân sách có thể phải đi vay để chi thường xuyên chứ không phải để đầu tư phát triển.

Thứ ba, do chi thường xuyên tăng cao nên tỉ trọng chi đầu tư từ NSNN giảm dần, chỉ còn 21,4% năm 2013. Trong thực tế, đầu tư nhà nước trong tổng đầu tư xã hội vẫn tăng (để bù đắp phần thiếu hụt của đầu tư tư nhân), tuy nhiên, tỉ trọng chi đầu tư trong ngân sách suy giảm mạnh cho thấy một cơ cấu chi thiếu tích cực khi phần lớn các khoản chi ngân sách không phục vụ cho mục tiêu đầu tư hỗ trợ tăng trưởng mà tập trung vào chi thường xuyên. Do nguồn thu không bền vững và có xu hướng giảm, chi ngân sách tăng cao và cơ cấu không hợp lý nên thâm hụt ngân sách tiếp tục gia tăng. Tháng 11/2013, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết điều chỉnh dự toán ngân sách nhà nước năm 2013 và dự toán ngân sách nhà nước năm 2014, trong đó, trần bội chi

ngân sách Nhà nước cho 2 năm được nâng lên 5,3% GDP. Thâm hụt ngân sách thực tế năm 2013 tăng lên 5,3% (so với 4,8% năm 2012) dẫn tới quy mô vay nợ tăng lên nhanh chóng. Trong năm 2013, Chính phủ đã phát hành khoảng 194,8 nghìn tỉ đồng trái phiếu chính phủ, tăng 16,2% so với năm 2012²⁷. Gia tăng phát hành TPCP dẫn đến một số rủi ro như sau: (i) phần lớn TPCP do các NHTM mua và sau đó sử dụng để tái cấp vốn hoặc tham gia thị trường mở với NHNN và như vậy là về bản chất NHNN đang tài trợ cho thâm hụt ngân sách; (ii) số tiền huy động được của Kho bạc Nhà nước khi chưa giải ngân được gửi tại các NHTM dẫn đến việc kiểm soát thanh khoản của NHNN sẽ khó khăn hơn; và (iii) nhiều khoản đầu tư từ TPCP chưa được đưa vào cân đối ngân sách nên TPCP mặc dù không làm thâm hụt ngân sách tăng nhưng lại gây áp lực làm tăng nghĩa vụ nợ công.

Bảng 1.5. Thâm hụt ngân sách của Việt Nam qua các năm (% GDP)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| BTC ^a | -4,9 | -4,9 | -4,9 | -5,0 | -5,7 | -4,6 | -6,9 | -5,6 | -4,9 | -4,8 | -5,3 |
| BTC ^b | -1,8 | -1,1 | -0,9 | -0,9 | -1,8 | -1,8 | -3,7 | -2,4 | -2,1 | -2,8 | -3,8 |
| IMF | -4,8 | -1,2 | -3,0 | 0 | -2,4 | -1,1 | -6,6 | -2,9 | -2,9 | | |
| ADB | -2,2 | 0,2 | -1,0 | 1,2 | -0,9 | 0,6 | -3,6 | -2,1 | -3,0 | -4,0 | |

Ghi chú: Bộ Tài chính^a: Thâm hụt gồm cả chi trả nợ gốc, Bộ Tài chính^b: Thâm hụt không gồm chi trả nợ gốc.

Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Tài chính, World Economic Outlook (IMF, 2013), Key Economic Indicators (ADB, 2013).

Theo Bộ Tài chính²⁸, năm 2013 tổng mức nợ công là 53,5% GDP, dư nợ Chính phủ 41,7% GDP, dư nợ nước ngoài 37,2% GDP. So với ngưỡng không chế của QH khó 13 nợ công không vượt quá 65% GDP thì vẫn nằm trong ngưỡng. Tuy nhiên, rủi ro nợ công của nước ta nằm ở hai yếu tố: (i) nợ công trên chưa tính đến nợ của khu vực DNNN trong khi khu vực này vẫn luôn nhận được ngân sách “mềm” từ Chính phủ và là nguồn tiềm ẩn đối với nợ công; (ii) tốc độ

²⁷Theo Báo cáo tổng quan thị trường tài chính năm 2013 của UBGSTCQG.

²⁸Báo cáo đánh giá bổ sung về kết quả thực hiện NSNN năm 2013, tình hình triển khai thực hiện dự toán NSNN năm 2014 gửi phiên họp toàn thể của UBKT của QH, ngày 25/4/2014.

gia tăng nợ công nhanh trong khi triển vọng tăng trưởng kinh tế còn nhiều khó khăn phía trước, ngân sách trung hạn thiếu bền vững, tỉ trọng trả nợ vay trong tổng chi ngân sách sắp vượt ngưỡng cho phép đang là nguy cơ rất lớn đến nền kinh tế. Theo số liệu của Bộ Tài chính, nợ công 2013 tăng 26,89% so với 2012 trong khi tăng trưởng GDP chỉ đạt 5,42% và tốc độ thu ngân sách ước tăng 6,4% so với thực hiện 2012.

Bảng 1.6. Nợ công Việt Nam qua các năm (% GDP)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Ngưỡng |
|--------------------|------|------|------|------|--------|
| Tổng nợ công | 56,3 | 54,9 | 55,7 | 53,5 | 65,0 |
| Nợ công nước ngoài | 31,1 | 26,3 | 24,6 | n/a | n/a |
| Nợ nước ngoài | 42,2 | 41,5 | 41,1 | 37,2 | 50,0 |

Ghi chú: Ngưỡng nợ công và nợ nước ngoài của Việt Nam hiện nay.

Nguồn: Bộ Tài chính, Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội.

Tóm lại, nền kinh tế Việt Nam đang trong giai đoạn chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chiều rộng sang tăng trưởng theo chiều sâu đi kèm với tái cơ cấu nền kinh tế để hướng tới sự tăng trưởng nhanh và bền vững hơn trong thời gian tới. Tuy nhiên, những diễn biến kinh tế vĩ mô trong năm 2013 như phân tích trên đây một lần nữa khẳng định nền kinh tế vẫn chưa có những thay đổi căn bản về nền tảng tăng trưởng, quá trình tái cơ cấu trong ba lĩnh vực (đầu tư công, DNNN, ngân hàng thương mại) chưa có tiến triển đáng kể. Theo đó, nền kinh tế mặc dù đã đạt được những kết quả tích cực nhìn từ các cân đối vĩ mô cơ bản nhưng vẫn còn tiềm ẩn nhiều rủi ro và nguy cơ bất ổn. Một trong những nguyên nhân căn bản của tình trạng nói trên là do điều kiện tiền đề cho đổi mới mô hình tăng trưởng và tái cơ cấu kinh tế vẫn chưa được khai thông - đó là đổi mới tư duy phát triển đi cùng với cải cách thể chế một cách quyết liệt. Các chương tiếp theo của báo cáo sẽ đề cập đến những điểm nghẽn quan trọng trong thể chế kinh tế đang cản trở sự vận động của các quy luật kinh tế thị trường phổ quát và khách quan, làm méo mó thị trường và phân bổ nguồn lực ở nước ta.

CHƯƠNG 2

CƠ CHẾ TỶ GIÁ: ĐÁNH GIÁ RỦI RO VÀ GIẢI PHÁP THỂ CHẾ

DẪN NHẬP

Trong giai đoạn 2011-2013, tỷ giá tương đối ổn định và đã góp phần đáng kể vào ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, việc giữ tỷ giá cố định một thời gian dài đang đặt ra một số vấn đề như: (i) giá trị thực của VND đang tăng lên liệu có ảnh hưởng đến năng lực cạnh tranh của hàng xuất khẩu Việt Nam, trong điều kiện dự trữ ngoại hối đang gia tăng, liệu có nên điều chỉnh tỷ giá? (ii) tỷ giá ổn định nhưng ở những giai đoạn nhất định tỷ giá vẫn bị đẩy lên, liệu cơ chế hiện thời có thể hạn chế những hành vi đó không? (iii) trong năm 2014 và những năm tiếp sau, giá USD trên thị trường thế giới vẫn ở xu thế giảm giá, điều này ảnh hưởng thế nào đến cơ chế điều hành tỷ giá? (iv) trong bối cảnh hội nhập kinh tế đang ngày càng sâu rộng, những cam kết mở cửa tài khoản vốn đang dần đến gần thì mối liên hệ giữa điều hành tỷ giá và chính sách tiền tệ đặt NHNN vào sự lựa chọn như thế nào giữa ổn định tỷ giá và sự độc lập của chính sách tiền tệ? Chương này sẽ nghiên cứu những vấn đề trên của cơ chế điều hành tỷ giá và đề xuất các giải pháp thể chế hợp lý cho điều hành tỷ giá trong ngắn và trung hạn.

Đặc điểm cơ chế điều hành tỷ giá tại Việt Nam

Tại Việt Nam, chính sách tỷ giá có thể coi là một thành phần trong chính sách tiền tệ, bao gồm việc lựa chọn chế độ tỷ giá, các công cụ can thiệp và điều tiết tỷ giá (như mua bán ngoại hối, điều chỉnh lãi suất, xác lập biên độ dao động tỷ giá, phá giá/nâng giá đồng nội tệ, sử

dụng quỹ dự trữ ngoại hối v.v...) để tác động đến cung cầu ngoại tệ trên thị trường ngoại hối và đạt được mục tiêu của chính sách tiền tệ là kiểm soát lạm phát và ổn định sức mua của đồng tiền; khuyến khích xuất khẩu, hạn chế nhập khẩu và góp phần vào tăng trưởng kinh tế.

Bảng 1 tổng kết lại cơ chế điều hành tỷ giá Việt Nam áp dụng kể từ 1989 tới nay, theo hệ thống phân loại của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF). Theo đó, tháng 3/1989, Việt Nam chính thức áp dụng cơ chế neo tỷ giá với biên độ được điều chỉnh, tỷ giá chính thức được điều chỉnh dựa trên các tín hiệu lạm phát, lãi suất, cán cân thanh toán; tỷ giá thị trường tự do, tỷ giá ngân hàng thương mại được phép dao động trong giới hạn 5% tỷ giá chính thức. Trong giai đoạn 1990-1991, tỷ giá chính thức thường xuyên thấp hơn tỷ giá tự do và để giải quyết vấn đề này, thị trường ngoại hối chính thức được thành lập vào năm 1991 bao gồm 2 sàn giao dịch ngoại hối ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. Tỷ giá chính thức được xác định dựa trên tỷ giá đấu thầu tại 2 sàn, tỷ giá ngân hàng thương mại chỉ được phép dao động không quá 0,5% so với tỷ giá chính thức.

Bảng 2.1. Cơ chế tỷ giá của Việt Nam giai đoạn 1989-2013

| Thời gian | Cơ chế áp dụng | Đặc điểm chế độ tỷ giá thực tế (de facto) |
|------------|---|---|
| Trước 1989 | Cơ chế nhiều tỷ giá | - Ba tỷ giá chính thức. - Tỷ giá thị trường tự do tồn tại song song với các tỷ giá của nhà nước. - Tỷ giá chính thức (OER) được thống nhất. |
| 1989-1990 | Neo tỷ giá với biên độ được điều chỉnh (crawling bands) | - OER được NHNN điều chỉnh dựa trên các tín hiệu lạm phát, lãi suất, cán cân thanh toán và tỷ giá thị trường tự do. - Các ngân hàng thương mại được phép thiết lập tỷ giá giao dịch trong biên độ +/-5%. - Việc sử dụng ngoại tệ được kiểm soát chặt chẽ. - Kiểm soát việc sử dụng ngoại tệ chặt chẽ hơn; hạn chế mang tiền ra khỏi biên giới. |
| 1991-1993 | Neo tỷ giá trong biên độ (pegged exchange rate within horizontal bands) | - Thành lập quỹ dự trữ ngoại tệ chính thức để ổn định tỷ giá. - Thành lập 2 sàn giao dịch ngoại tệ ở TP. HCM và Hà Nội. - OER được hình thành dựa trên các tỷ giá đấu thầu tại hai sàn; NHNN can thiệp mạnh vào giao dịch trên hai sàn. - Tỷ giá tại các ngân hàng thương mại dao động thấp hơn 0,5% OER công bố. |

| | | |
|------------|--|---|
| | | - Thị trường ngoại hối liên ngân hàng được hình thành thay thế cho 2 sàn giao dịch tỷ giá; NHNN tiếp tục can thiệp mạnh vào giao dịch trên thị trường này. |
| 1994-1996 | Cơ chế tỷ giá neo cố định (conventional fixed peg arrangement) | - OER được hình thành và công bố dựa trên tỷ giá liên ngân hàng. - Tỷ giá tại các NHTM dao động trong biên độ +/-0,5% OER công bố. Đến cuối 1996, biên độ được nới rộng từ thấp hơn +/-0,5% lên +/-1% (11/1996). |
| 1997-1998 | Neo tỷ giá với biên độ được điều chỉnh (crawling bands) | - OER được giữ ổn định ở mức 11.100VND/USD. - Biên độ tỷ giá tại các ngân hàng thương mại so với OER được nới rộng từ +/-1% lên +/-5% (02/97) và từ +/-5% lên +/-10% (13/10/97) và sau đó được điều chỉnh xuống không quá 7% (7/8/98). - OER được điều chỉnh lên 11.800VND/USD (16/02/98) và 12.998 VND/USD (07/08/98). - OER công bố là tỷ giá liên ngân hàng trung bình ngày làm việc hôm trước (28/2/99) |
| 1999-2000 | Cơ chế tỷ giá neo cố định (conventional fixed peg arrangement) | - Biên độ tỷ giá tại các ngân hàng thương mại giảm xuống không quá 0,1%. - OER được giữ ổn định ở mức 14.000VND/USD. |
| 2001-2007 | Cơ chế neo tỷ giá có điều chỉnh (crawling peg) | - OER được điều chỉnh dần từ mức 14.000VND/USD năm 2001 lên 16.100 VND/USD năm 2007. - Biên độ tỷ giá tại các NHTM được điều chỉnh lên mức +/-0,25% (từ 1/7/02 đến 31/12/06) và +/-0,5% năm 2007. - OER được điều chỉnh dần từ mức khoảng 16.100VND/USD vào đầu năm 2008 lên 16.500 VND/USD (06/08 đến 12/08), lên 17.000 VND/USD (01/09 đến 11/09), lên 17.940 VND/USD (12/09 đến 01/10), lên 18.544 VND/USD (từ 02/10 đến 08/2010), lên 18.932 VND/USD (từ 08/10 đến 02/11), và sau đó lên 20.693 (từ 02/2011) và điều chỉnh tăng dần đến 20.828 vào cuối năm 2012. |
| 2008-2011 | Neo tỷ giá với biên độ được điều chỉnh (crawling bands) | - Biên độ tỷ giá tại các NHTM được điều chỉnh nhiều lần lên mức +/-0,75% (từ 23/12/07 đến 09/03/08), +/-1% (10/03/08 đến 25/06/08), +/-2% (26/05/08 đến 05/11/08), +/-3% (06/11/08 đến 23/03/09), +/-5% (24/03/09 đến 25/11/09), và +/-3% (26/11/09 đến 11/02/2011), và sau đó được thu hẹp xuống +/-1% (từ 11/02/2011). |
| 2012 -2013 | Cơ chế tỷ giá neo cố định (conventional fixed peg arrangement) | - OER giữ nguyên ở 20.828 VND/USD từ tháng 1/2012 đến 28/6/2013, tăng lên 21.036 VND/USD - Biên độ giao dịch được giữ cố định +/-1% |

Nguồn: Tác giả cập nhật từ Nguyễn Thị Thu Hằng, Đinh Tuấn Minh, Tô Trung Thành, Lê Hồng Giang và Phạm Văn Hà (2010), và NHNN.

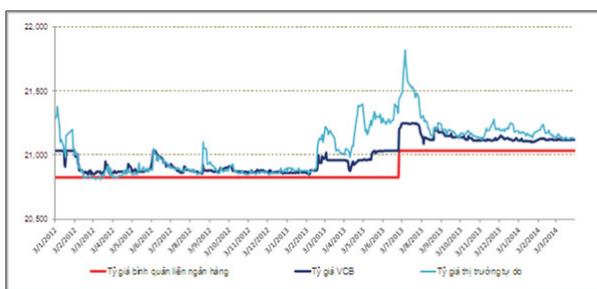
Thị trường liên ngân hàng được thành lập vào tháng 9/1994 để thay thế cho 2 sàn giao dịch ngoại hối, tỷ giá chính thức được NHNN quyết định dựa trên tỷ giá giao dịch trên thị trường này. Để gia tăng tính linh hoạt của tỷ giá và với mục đích định giá thấp tiền đồng cho mục tiêu xuất khẩu, biên độ dao động của tỷ giá đã được nới lỏng từ 0,5% lên 1% vào tháng 11/1996, lên 5% vào tháng 2/1997, 10% vào tháng 10/1997 trước khi giảm xuống còn 7% vào tháng 8/1998. Do ảnh hưởng bởi những yếu tố nội tại của nền kinh tế như lạm phát, mất cân đối cán cân thanh toán nên NHNN đã phải giảm giá mạnh tiền đồng 2 lần liên tiếp trong năm 1998 (tháng 2 và tháng 8) với tổng tỉ lệ phá giá lên đến 16,3%. Đến tháng 2 năm 1999, tỷ giá chính thức công bố là tỷ giá liên ngân hàng trung bình ngày làm việc hôm trước, và tỷ giá của NHTM chỉ còn được phép giao dịch xung quanh 0,1% và sau vài năm được nới lỏng thêm lên 0,25% vào tháng 7/2002 và 0,5% vào năm 2007.

Sau khi Việt Nam gia nhập sâu hơn vào kinh tế toàn cầu với việc chính thức là thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), chính sách điều hành tỷ giá đã có những biến động mạnh so với giai đoạn trước. Dòng vốn đổ vào nền kinh tế gia tăng đột biến trong 2 năm 2007-2008 khiến thị trường ngoại hối trở nên dư thừa ngoại tệ ở quy mô lớn, VND tăng giá và tỷ giá NHTM luôn nằm sàn dưới của biên độ cho phép. Tuy nhiên, những tác động từ khủng hoảng kinh tế thế giới khiến luồng đầu tư gián tiếp vào Việt Nam đảo chiều từ nửa cuối năm 2008 cộng với sức ép từ lạm phát, nhập siêu gia tăng, chênh lệch lớn giữa giá vàng trong nước và quốc tế, yếu tố tâm lý lo ngại về khả năng phá giá đã khiến VND mất giá danh nghĩa, chênh lệch tỷ giá chính thức và tự do tăng vọt, tỷ giá NHTM luôn cận trần biên độ cho phép trong năm 2009. NHNN đã phải liên tục gia tăng tỷ giá chính thức và nới lỏng biên độ giao dịch cho phép lên 0,75% (từ 23/12/07 đến 09/03/08), 1% (10/03/08 đến 25/06/08), 2% (26/05/08 đến 05/11/08), 3% (06/11/08 đến 23/03/09) và 5% (24/03/09 đến 25/11/09). Với sức ép mạnh mẽ đến VND, NHNN

đã buộc phải chính thức điều chỉnh 5,4% vào ngày 26/11/2009, tỉ lệ điều chỉnh cao nhất trong một ngày trong vòng 10 năm.

Diễn biến tỷ giá tiếp tục phức tạp trong năm 2010 bất chấp những lần tăng tỷ giá chính thức ở mức độ cao vào đầu năm và tháng 8, hàng loạt các biện pháp hành chính như giảm tỷ lệ dự trữ bắt buộc đối với tiền gửi ngoại tệ, mở rộng đối tượng cho vay ngoại tệ, chấm dứt việc giao dịch vàng trên các tài khoản ở nước ngoài của các NHTM và các tổ chức tín dụng, đóng cửa các sàn vàng và tăng lãi suất. Một số nguyên nhân cơ bản của tình trạng nói trên là do: (i) nhập siêu vẫn ở mức cao; (ii) tín dụng ngoại tệ tăng mạnh để tránh lãi suất tiền đồng tăng cao khiến cầu ngoại tệ tăng cao khi các khoản vay ngoại tệ (thường là ngắn hạn) đến hạn; (iii) biến động trên thị trường vàng, chênh lệch giá vàng trong nước và quốc tế tăng cao dẫn đến các hoạt động buôn lậu vàng và đầu cơ, gây sức ép lớn đến thị trường ngoại hối. Trước những bất ổn kinh tế vĩ mô căng thẳng, tháng 2 năm 2011, Chính phủ ra Nghị quyết 11/NQ-CP với mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, kiềm chế lạm phát, theo đó, NHNN đã điều chỉnh tiền VND ở mức cao nhất trong lịch sử (9,3%), đồng thời giảm biên độ xuống còn 1%. Tỷ giá đã ổn định trở lại, trong khi chênh lệch tỷ giá trên thị trường tự do và thị trường chính thức đã giảm mạnh từ cuối tháng 4/2011, NHNN đã mua lại được lượng ngoại tệ lớn và gia tăng dự trữ ngoại hối (từ tháng 4 đến tháng 7/2011 đã mua vào được gần 7 tỷ USD).

Hình 2.1. Diễn biến tỷ giá, 2012-2014



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ nhiều nguồn.

Tiếp nối diễn biến từ nửa cuối năm 2011, giai đoạn 2012-2013 chứng kiến sự ổn định của tỷ giá, cả trên thị trường chính thức và thị trường tự do. Tỷ giá bình quân liên ngân hàng được giữ cố định ở mức 20.828 VND/USD trong suốt một thời gian dài (từ đầu năm 2012) trước khi được điều chỉnh nhẹ lên 21.036 VND/USD từ cuối tháng 6/2013, trong khi đó, biên độ giao dịch giữ nguyên ở mức 1% từ đầu tháng 2/2011. Tỷ giá chính thức giao dịch tại các ngân hàng thương mại khá ổn định và nhìn chung đều nằm trong biên độ cho phép. Tại nhiều thời điểm, tỷ giá giao dịch tại ngân hàng thấp hơn khá nhiều so với biên độ cho phép, dù có vượt so với tỷ giá liên ngân hàng. Trong khi đó, tỷ giá trên thị trường tự do hầu hết đều bám khá sát với diễn biến thị trường chính thức.

Một điểm mới trong hai năm gần đây (2012, 2013) là NHNN đã chủ động hơn trong việc thông tin về định hướng điều hành tỷ giá, việc điều hành thanh khoản ngoại tệ cũng được lưu tâm hơn, thông qua các hoạt động của NHNN với vai trò là người mua/người bán cuối cùng trên thị trường và hạn chế trạng thái ngoại tệ của các tổ chức tín dụng (theo Thông tư 07/2012/TT-NHNN ngày 20/3/2012). Trên một phương diện khác, NHNN cũng đã nỗ lực bình ổn thị trường vàng, thực hiện nghiêm yêu cầu kết thúc tất toán hoạt động huy động vàng vào cuối tháng 6/2013. NHNN cũng đã sắp xếp lại thị trường vàng, trực tiếp tham gia với tư cách là đầu mối độc quyền nhập khẩu, độc quyền sản xuất vàng miếng và thực hiện cung ứng ra thị trường thông qua cơ chế đấu thầu. Tính từ ngày 28/3/2013 đến 31/12/2013, NHNN đã tổ chức 76 phiên đấu thầu bán vàng miếng với tổng khối lượng trúng thầu là 1.819.900 lượng trên tổng số 1.932.000 lượng chào thầu. Mặc dù hiệu quả của các biện pháp can thiệp thị trường vàng còn gây nhiều tranh cãi, nhưng đây là một trong những nguyên nhân khiến hoạt động đầu tư, đầu cơ trên thị trường vàng giảm đáng kể so với giai đoạn trước.

Tuy nhiên, sự ổn định của tỷ giá trong giai đoạn 2012-2013 chủ yếu bắt nguồn từ nguyên nhân quan trọng nhất là bối cảnh kinh tế

khó khăn làm giảm đáng kể nhu cầu nhập khẩu và thâm hụt thương mại so với các năm trước đó, theo đó làm giảm nhu cầu ngoại tệ trên thị trường. Trong khi đó, nguồn cung ngoại tệ vẫn tương đối dồi dào với mức giải ngân đầu tư nước ngoài và kiều hối ổn định và dự trữ ngoại hối gia tăng.

Bảng 2.2. Cán cân thương mại giai đoạn 2004-2013

| Năm | Cán cân thương mại (Tỷ USD) | CCTM/GDP (%) | Nhập siêu/xuất khẩu (%) |
|------|-----------------------------|--------------|-------------------------|
| 2004 | -5,45 | 12,0 | 20,6 |
| 2005 | -4,54 | 8,5 | 14,0 |
| 2006 | -5,06 | 8,3 | 12,7 |
| 2007 | -14,12 | 19,9 | 29,1 |
| 2008 | -18,03 | 20,1 | 28,8 |
| 2009 | -12,85 | 14,0 | 22,5 |
| 2010 | -12,60 | 12,4 | 17,4 |
| 2011 | -9,84 | 8,1 | 10,2 |
| 2012 | 0,75 | 0,5 | na |
| 2013 | 0,0003 | na | na |

Nguồn: Tổng cục Hải quan.

Như vậy, về bản chất, chế độ tỷ giá hối đoái của Việt Nam xoay quanh chế độ neo tỷ giá theo USD. Trên nền tảng chính sách neo tỷ giá này, tỷ giá chính thức và biên độ dao động có sự thay đổi trong từng giai đoạn để phản ứng với những cú sốc. Cụ thể, biên độ tỷ giá rộng hơn trong các giai đoạn 1989-1991 (Việt Nam bước sang cơ chế thị trường), giai đoạn 1997-1999 (khủng hoảng tài chính châu Á), giai đoạn 2008-2009 (khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu thế giới). Tỷ giá chính thức cũng được điều chỉnh mạnh ở những thời điểm thị trường ngoại hối căng thẳng trong những năm gần đây (2009-2011). Tuy nhiên, ngay khi tác động của các cú sốc chấm dứt, chính sách tỷ giá lại quay trở về cơ chế tỷ giá neo cố định hoặc neo có điều chỉnh. Về mặt lý thuyết, cơ chế tỷ giá này có thể giảm được các chi phí giao dịch và rủi ro tỷ giá, phù hợp với những

quốc gia nhỏ, thương mại quốc tế phụ thuộc vào một (một số) đối tác chính và chưa mở cửa hoàn toàn thị trường tài chính. Tuy nhiên, cơ chế này dễ bị tổn thương khi xuất hiện hiện tượng đầu cơ và nền kinh tế phải đánh đổi giữa hội nhập tài chính và tính độc lập của chính sách tiền tệ (theo lý thuyết Bộ ba bất khả thi). Một điểm lưu ý nữa là sự tồn tại song song của thị trường tự do bên cạnh thị trường chính thức tại Việt Nam và có những ảnh hưởng tiêu cực đến thị trường chính thức trong một số giai đoạn nhất định.

Rủi ro của cơ chế điều hành tỷ giá hiện nay

Nội dung phần này sẽ phân tích những rủi ro của cơ chế điều hành tỷ giá hiện nay, bám theo 3 mục tiêu quan trọng nhất của chính sách tỷ giá Việt Nam là ổn định tỷ giá, kiểm soát lạm phát và hỗ trợ cán cân thương mại.

Rủi ro bất ổn từ việc giữ tỷ giá ổn định trong thời gian dài

Tỷ giá được giữ ổn định trong thời gian dài, mặc dù lạm phát đã được kiểm soát tốt nhưng vẫn ở mức cao so với thế giới, dẫn đến tiền đồng đang được định giá cao, gây áp lực dồn nén đến tỷ giá, theo đó, yếu tố tâm lý và đầu cơ vẫn có thể đe dọa sự ổn định của thị trường ngoại hối, đặc biệt trong bối cảnh yêu cầu tăng tỷ giá để hỗ trợ xuất khẩu đang được tranh luận và áp lực lạm phát đang phần nào suy giảm. Thực tiễn cho thấy ở một số thời điểm trong năm 2013 tỷ giá thị trường tự do tăng mạnh và cao hơn nhiều tỷ giá chính thức liên quan đến tâm lý đồn đoán điều chỉnh tiền đồng (vào tháng 6/2013 và cuối năm khi NHNN còn dự định điều chỉnh tỷ giá theo công bố đầu năm).

Tuy nhiên, rủi ro lớn hơn là Việt Nam đang phải đối mặt với áp lực điều chỉnh mạnh, theo đó sẽ ảnh hưởng mạnh đến ổn định vĩ mô, một khi kinh tế đảo chiều, tăng trưởng tốt hơn, nhu cầu nhập khẩu gia tăng và/hoặc giám sát các dòng vốn vào do bất ổn kinh tế, chính trị thế giới. Trong bối cảnh kinh tế trong nước còn nhiều rủi ro bất ổn, thì khả năng nói trên vẫn cần phải được tính đến. Bên cạnh đó,

nhiều chuyên gia nhận định dòng tiền nóng vào Việt Nam trong vài năm qua gia tăng nhanh chóng chủ yếu để tận dụng mức lãi suất cao so với mặt bằng lãi suất chung của thế giới. Tuy nhiên, lãi suất đang có xu hướng giảm nhanh và các dòng tiền nóng này có thể đổi chiều nhanh chóng, gia tăng rủi ro đến ổn định tỷ giá.

Kiểm soát lạm phát phụ thuộc vào hiệu quả biện pháp trung hòa

Về lý thuyết, giữ ổn định tỷ giá sẽ có ảnh hưởng tích cực đến kiểm soát lạm phát thông qua việc tạo dựng niềm tin vào đồng nội tệ, ổn định giá cả hàng hóa tiêu dùng và đầu vào nhập khẩu.

Tuy nhiên, về cơ bản, tác động của cơ chế tỷ giá hiện nay đến lạm phát phụ thuộc rất lớn vào hiệu quả của các biện pháp trung hòa của NHNN trong ràng buộc bộ ba bất khả thi. Lý thuyết bộ ba bất khả thi phát biểu rằng: một quốc gia không thể đồng thời đạt được cùng một lúc ba mục tiêu chính sách vĩ mô là: (i) ổn định tỷ giá; (ii) tự do hóa tài khoản vốn; và (iii) chính sách tiền tệ độc lập; trong đó, chính sách tiền tệ độc lập được hiểu là khả năng NHTW có thể chủ động thực thi các công cụ chính sách tiền tệ thích hợp với các mục tiêu đã xác định - ví dụ khi nền kinh tế quá nóng, NHTW có thể tăng lãi suất và giảm cung tiền; hay khi nền kinh tế suy thoái, Ngân hàng Trung ương (NHTW) có thể giảm lãi suất và tăng cung tiền, mà không bị tác động và ảnh hưởng bởi các yếu tố khác như biến động dòng vốn vào ra nền kinh tế. Chính sách tiền tệ độc lập cho phép gia tăng hiệu quả chính sách khi các công cụ đưa ra có thể tác động đến kết quả của nền kinh tế theo định hướng mục tiêu mong muốn.

Mô hình “kim cương” nghiên cứu sự đánh đổi giữa các mục tiêu chính sách trong ràng buộc bộ ba bất khả thi và khả năng giảm nhẹ sự đánh đổi nhờ sử dụng hiệu quả dự trữ ngoại hối của Việt Nam cho thấy giai đoạn 1993-2000, độ mở về tài chính còn thấp, các biện pháp kiểm soát tài khoản vốn vẫn còn chặt chẽ nên một mặt tỷ giá được giữ ổn định ở mức cao, mặt khác, Việt Nam vẫn giữ được tính độc lập nhất định về chính sách tiền tệ. Trong giai đoạn 2001-

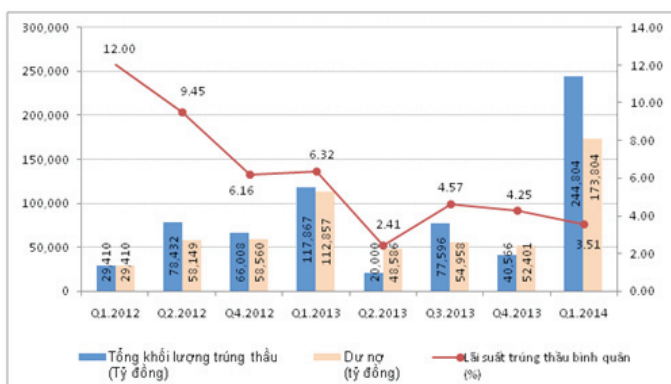
2007, Việt Nam đã có lựa chọn mở cửa hơn về tài chính với việc gỡ bỏ nhiều quy định pháp lý về chu chuyển các dòng vốn quốc tế, nhưng vẫn tiếp tục theo đuổi mục tiêu tỷ giá ổn định đi kèm với dự trữ ngoại hối gia tăng mạnh. Điều này chỉ ra rằng, nói lỏng kiểm soát tài khoản vốn đã thu hút được rất nhiều các dòng vốn vào, NHNN đã kiểm soát tỷ giá bằng cách mở rộng quy mô dự trữ ngoại hối. Tuy nhiên, cả 2 mô hình “kim cương” đều cho thấy mặc dù NHNN gia tăng dự trữ ngoại hối và đẩy khối lượng tiền đồng lớn ra nền kinh tế để giữ tỷ giá ổn định nhưng mức độ độc lập của chính sách tiền tệ không bị suy giảm; cho thấy NHNN đã trung hòa dòng vốn ngoại tương đối hiệu quả và chưa gánh chịu nhiều hệ lụy và chi phí (do quy mô các dòng vốn vào ra chưa lớn và dễ kiểm soát). Điều này thống nhất với lý thuyết cho rằng nếu trung hòa có hiệu quả thì can thiệp thông qua dự trữ ngoại hối là một biến số có thể giảm nhẹ được sự đánh đổi giữa các mục tiêu trong tam giác bất khả thi, cho phép các nhà hoạch định chính sách linh hoạt hơn trong sự đánh đổi giữa mức độ độc lập chính sách tiền tệ và ổn định tỷ giá trong trường hợp độ mở tài khoản vốn ít thay đổi lớn.

Tuy nhiên, kể từ năm 2008 đến nay chúng ta đã chứng kiến những thay đổi lớn trong xử lý bộ ba bất khả thi tại Việt Nam. Trong khi tỉ lệ dự trữ ngoại hối/GDP không có thay đổi lớn, gia tăng độ mở tài chính và nói lỏng kiểm soát các dòng vốn chu chuyển đã khiến NHNN phải hi sinh sự ổn định về tỷ giá ở một mức độ nhất định. Theo nguyên tắc Bộ ba bất khả thi, do hai chỉ số mục tiêu chính sách trên có biến động ngược chiều thì chỉ số còn lại (mức độ độc lập của chính sách tiền tệ) có thể giữ được ổn định. Tuy nhiên, mức độ độc lập về chính sách tiền tệ đã giảm mạnh, phản ánh các biện pháp trung hòa dòng vốn của NHNN chưa có hiệu quả cao, theo đó, kiểm soát ổn định tỷ giá thực ra lại ảnh hưởng tiêu cực đến mục tiêu kiểm soát lạm phát. Bài học của năm 2007-2008 là một ví dụ điển hình.

Bên cạnh đó, thậm chí nếu trung hòa có hiệu quả thì các biện pháp trung hòa vẫn có những hệ lụy và chi phí. Theo báo cáo của

NHNN tại cuộc họp thường kỳ Chính phủ tháng 3, NHNN đã mua được kỷ lục 7,7 tỉ USD chỉ trong vòng 1 quý (so với khoảng 10 tỉ cả năm 2013). Như vậy, riêng quý I, NHNN đã tung ra khoảng 160 nghìn tỉ đồng để mua ngoại tệ. Tuy nhiên, các biện pháp trung hòa (kể từ năm 2012) chủ yếu thông qua phát hành tín phiếu NHNN (do thị trường tài chính còn chưa phát triển, các tài sản có giá còn thiếu, thị trường thứ cấp cho các tài sản này còn mỏng và bị phân đoạn). Kể từ ngày 15/3/2012 đến ngày 9/12/2013, NHNN đã phát hành tổng cộng 412.591 tỉ đồng tín phiếu các kỳ hạn từ 28 đến 182 ngày, trong đó năm 2012 NHNN phát hành 173.850 tỉ đồng và năm 2013 phát hành 238.741 tỉ đồng, trong đó khối lượng tín phiếu đáo hạn năm 2012 là 115.290 tỷ đồng và trong năm 2013 là 252.164 tỷ đồng²⁹. Riêng trong quý I năm 2014, khối lượng tín phiếu phát hành lên đến 244.804 tỉ đồng, cao nhất từ trước đến nay. Tính chung từ ngày 15/3/2012 đến nay, NHNN đã phát hành 674.683 tỉ đồng tín phiếu, trong đó đã có 500.879 tỉ đồng tín phiếu đáo hạn, hiện còn 173.804 tỉ đồng tín phiếu chưa đáo hạn, trong đó tín phiếu kỳ hạn 28 ngày là 61.381 tỉ đồng và kỳ hạn 91 ngày là 112.423 tỉ đồng.

Hình 2.2. Khối lượng phát hành tín phiếu NHNN năm 2012-2014



Nguồn: NHNN, Reuters.

²⁹<http://cafef.vn/tai-chinh-ngan-hang/tin-phieu-ngan-hang-quy-mo-va-lai-phai-tra-ngay-cang-tang-2013121307114058316ca34.chn>

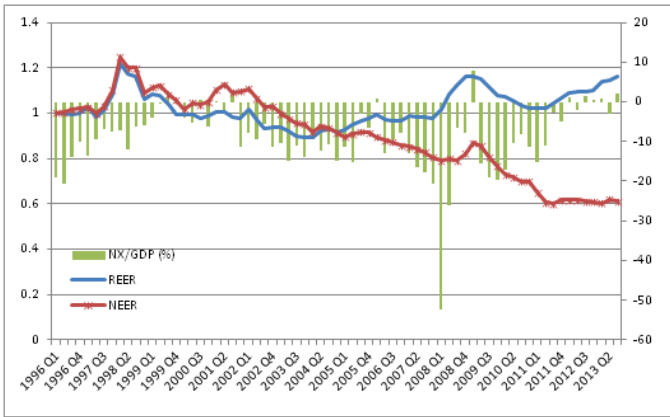
Trung hòa gánh chịu chi phí rỗng, phản ánh sự chênh lệch giữa lãi suất phải trả trên những tài sản nợ (tín phiếu NHNN v.v...) mà NHNN phát hành để hấp thụ thanh khoản và lợi tức nhận được từ tài sản nước ngoài nắm giữ trong dự trữ ngoại hối. Hiện nay, chi phí của biện pháp vô hiệu hóa qua tín phiếu NHNN gia tăng nhanh và vượt xa lợi tức thu được từ tài sản trong dự trữ ngoại hối. Điều này ám chỉ rằng, theo thời gian, quy mô can thiệp càng lớn thì chi phí rỗng càng gia tăng. Ngay trước mắt, với khối lượng tín phiếu NHNN đang gia tăng ở mức cao như hiện nay, kỳ hạn lại ngắn (28 và 91 ngày) thì trong quý 2/2014 tới, áp lực phát hành tiếp tục tín phiếu NHNN gia tăng, ảnh hưởng và gây áp lực đến việc điều hòa cung tiền và chính sách tiền tệ. Ngoài ra, khó có thể cải thiện được hiệu quả hoạt động của các NHTM khi họ phải giữ một khối lượng lớn tín phiếu NHNN có mức lãi suất thấp trong danh mục đầu tư của mình.

Việc sử dụng công cụ dự trữ bắt buộc cần hết sức thận trọng vì công cụ này sẽ hữu hiệu khi sử dụng để giảm bớt khối lượng cung tiền nhằm chống lạm phát chứ không dùng để điều tiết lợi nhuận. Ngoài ra, biện pháp này nếu lạm dụng có thể bóp méo tài chính (financial distortion), cản trở sự phát triển của thị trường trái phiếu và thay đổi hành vi của ngân hàng. Biện pháp này cũng có thể đưa ra tín hiệu sai khi nền kinh tế đang tự do hóa thị trường tài chính. Tăng dự trữ bắt buộc thực ra là đánh thuế vào các NHTM, dẫn đến các hoạt động trung gian tài chính - tiền tệ có thể dịch chuyển ra khỏi hệ thống ngân hàng chính thức, và làm yếu đi khả năng kiểm soát chính sách tiền tệ của NHNN.

Tóm lại, với cơ chế điều hành tỷ giá và độ mở về tài khoản vốn duy trì như hiện nay tại Việt Nam thì tính độc lập của chính sách tiền tệ, và hiệu quả kiểm soát lạm phát có rủi ro lớn là phụ thuộc vào hiệu quả của các biện pháp trung hòa, trong khi tính phi hiệu quả và chi phí của các biện pháp đang càng ngày càng gia tăng cùng với quy mô trung hòa.

Điều hành tỷ giá ít có tác động đến cán cân thương mại

Hình 2.3. Tỷ giá REER, NEER và nhập siêu



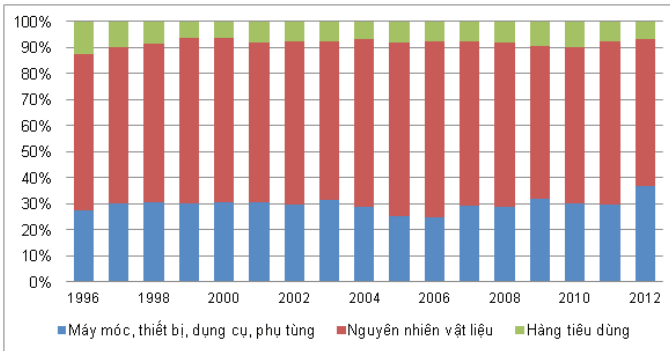
Nguồn: Tổng cục Thống kê và tính toán của tác giả.

Về mặt lý thuyết, nếu tiền đồng được định giá cao, hàng hóa nội địa sẽ mất dần tính cạnh tranh, ảnh hưởng đến xuất khẩu và cán cân thương mại; ngược lại nếu tiền đồng được định giá thấp, hàng hóa trong nước có tính cạnh tranh hơn, đóng góp vào tăng trưởng xuất khẩu và cải thiện cán cân thương mại. Hình 3 thể hiện tỷ giá NEER và REER³⁰ và tỉ lệ cán cân thương mại/GDP (%) tại Việt Nam trong giai đoạn 1996-2013. Kết quả cho thấy do điều hành tỷ giá tương đối cứng nhắc nên kể từ năm 2005 đến nay, chênh lệch NEER và REER gia tăng nhanh chóng, và từ năm 2011 đến nay, tiền đồng đang được định giá quá cao. Tuy nhiên, Hình 3 cho thấy trong thực

³⁰ $NEER_t = \sum_{j=1}^n e_{ij} \cdot w_j / e_{0j}$ trong đó, e_{ij} là tỷ giá danh nghĩa song phương của nước j trong thời kỳ i với Việt Nam, được tính toán thông qua tỷ giá của hai nước với đồng USD; e_{0j} là tỷ giá danh nghĩa song phương của nước j với Việt Nam trong thời kỳ gốc. Kỳ gốc được chọn trong tính toán này được sử dụng là quý I/1996; w_j là tỷ trọng xuất nhập khẩu của nước j trong tổng giá trị xuất nhập khẩu của Việt Nam. $REER_t = NEER_t \cdot (CPI_1^{VN}/CPI_0^{VN}) / (CPI_1^w/CPI_0^w)$, trong đó, CPI_1^w là chỉ số giá của nước w trong thời kỳ i ; CPI_1^{VN} là chỉ số giá của Việt Nam thời kỳ i . Thời kỳ gốc CPI_0 được chọn là quý I năm 1996. Trong tính toán này chúng tôi sử dụng số liệu của 16 quốc gia có giá trị xuất nhập khẩu lớn nhất trong kim ngạch xuất nhập khẩu của Việt Nam bao gồm: Australia, Campuchia, Canada, Hồng Kông, Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Nhật Bản, Hàn Quốc, Malaysia, Philippines, Liên bang Nga, Singapore, Thái Lan, Vương quốc Anh và Mỹ.

tế, tỷ giá và cán cân thương mại tại Việt Nam ít thấy mối quan hệ chặt chẽ theo lý thuyết.

Hình 2.4. Cơ cấu nhập khẩu phân theo nhóm hàng



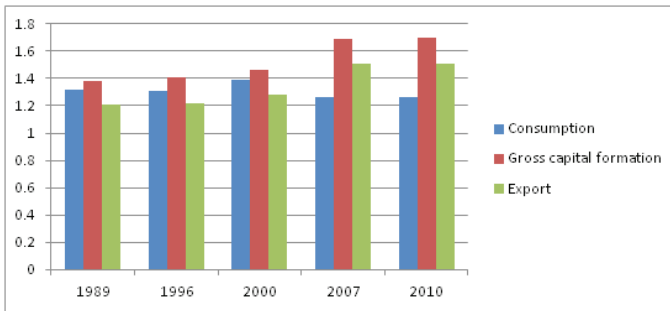
Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Điều này phản ánh cán cân thương mại của Việt Nam chủ yếu phụ thuộc vào những yếu tố “thực”, “cơ cấu” chứ không phải là yếu tố “danh nghĩa”. Lý do là vì cơ cấu sản xuất trong nước và xuất khẩu phụ thuộc phần lớn đầu vào nhập khẩu trong khi ngành công nghiệp phụ trợ còn thiếu vắng và chưa phát triển. Nhập khẩu Việt Nam vẫn chủ yếu là nhập khẩu tư liệu sản xuất, bao gồm: máy móc, thiết bị, dụng cụ, phụ tùng và nguyên nhiên vật liệu. Tỷ lệ này luôn chiếm trên 90% tổng giá trị hàng hoá nhập khẩu, kéo dài liên tục trong nhiều năm mà không có dấu hiệu thay đổi. Phần lớn các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam là mặt hàng gia công, bởi thế khi xuất khẩu tăng cũng đồng nghĩa với nguyên, nhiên vật liệu nhập khẩu cũng tăng theo (Hình 4).

Trong giai đoạn 2007 cho đến nay đầu tư kích thích nhập khẩu nhiều nhất, đặc biệt là đầu tư công. Nếu đầu tư tăng thêm 1 đơn vị sản phẩm sẽ kích thích đến nhập khẩu 1,69 đơn vị sản phẩm. Điều này có thể thấy càng đầu tư không hiệu quả thì càng kích thích nhập khẩu mạnh. Bên cạnh đó, khi tăng 1 đơn vị sản phẩm xuất khẩu sẽ lan toả đến 1,5 đơn vị nhập khẩu, và chỉ số này tăng lên rất lớn so với giai đoạn trước (17%). Trong khi đó tiêu dùng cuối cùng sản

phẩm sản xuất trong nước lan toả đến nhập khẩu giảm so với giai đoạn trước: nếu trong 10 năm trước tiêu dùng sản phẩm trong nước lan toả đến nhập khẩu là 1,4 thì trong giai đoạn hiện nay giảm xuống còn 1,26³¹.

Hình 2.5. Nhập khẩu lan toả bởi các nhân tố của nhu cầu nội địa



Nguồn: Bùi Trinh, Kiyoshi Kobayashi (2014).

Đi sâu vào các ngành hàng xuất khẩu có thể thấy hầu hết xuất khẩu của các nhóm ngành công nghiệp chế biến - chế tạo đều kích thích nhập khẩu mạnh mẽ. Trong thực tế, khu vực FDI đóng góp đến 65% giá trị xuất khẩu, trong khi đó các doanh nghiệp FDI chủ yếu tận dụng lao động rẻ để gia công tại Việt Nam. Ví dụ Samsung Vina gần như nhập khẩu 100% linh kiện của Samsung từ Trung Quốc để sản xuất hàng điện thoại, giá trị gia tăng tại Việt Nam không lớn trong tổng số 12 tỉ USD xuất khẩu năm 2012 và gần 23 tỉ USD xuất khẩu năm 2013. Vì vậy, mặc dù doanh nghiệp này đóng góp lớn đến xuất khẩu nhưng cũng là thủ phạm gia tăng nhập khẩu.

Như vậy, có thể nhận định rằng nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng nhập siêu trong giai đoạn qua là do cơ cấu sản xuất và xuất khẩu trong nước, cụ thể là hiệu quả đầu tư thấp và nhu cầu nhập khẩu gia tăng cho các ngành hàng xuất khẩu (đặc biệt là những ngành mang nặng tính gia công như nhóm ngành công nghiệp chế biến chế tạo). Như vậy, mục tiêu cải thiện cán cân thương mại một cách bền

³¹Xem thêm Bùi Trinh, Kiyoshi Kobayashi (2014),

vững khó có thể đạt được với các cách điều hành tỷ giá nếu không có cải thiện trong mô hình tăng trưởng kinh tế và cơ cấu nền kinh tế. Điều này hàm ý, nếu tỷ giá được điều chỉnh mạnh hơn thì chưa chắc cán cân thương mại được cải thiện, mục tiêu lấy tỷ giá để hỗ trợ xuất khẩu là không phù hợp trong giai đoạn hiện nay. Tuy nhiên, nếu giữ tỷ giá ổn định một cách cứng nhắc trong giai đoạn dài thì cơ cấu sản xuất và xuất khẩu cũng không có động lực để thay đổi theo hướng tích cực. Cụ thể, chế độ tỷ giá định giá cao tiền đồng khiến việc xây dựng công nghiệp hỗ trợ khó khăn hơn do khuyến khích nhập khẩu các yếu tố đầu vào thay vì khuyến khích và hỗ trợ sản xuất trong nước, theo đó, làm trầm trọng thêm tình trạng gia công của nền kinh tế. Bên cạnh đó, các doanh nghiệp FDI ít có động lực để gia tăng hàm lượng công nghệ và giá trị gia tăng nội địa, và cơ hội để thu hút thêm các doanh nghiệp nước ngoài có khả năng đóng góp cao hơn vào tiềm lực khoa học và công nghệ quốc gia sẽ ít đi.

Bên cạnh đó, cơ chế neo cố định theo USD hiện nay ảnh hưởng không thuận lợi đến cán cân thương mại ở khía cạnh là tiền đồng quá lệ thuộc vào USD. Hiện nay, cơ cấu xuất khẩu của Việt Nam vào Mỹ chưa tới 20%, trong khi nhập khẩu của Việt Nam từ Mỹ chỉ chiếm khoảng 4% tổng kim ngạch nhập khẩu. Trong năm 2013, tổng kim ngạch xuất nhập khẩu giữa Việt Nam và Mỹ chỉ chiếm 11%, trong khi Trung Quốc là 19%, Nhật Bản là 9,5% và EU là 12,8%.

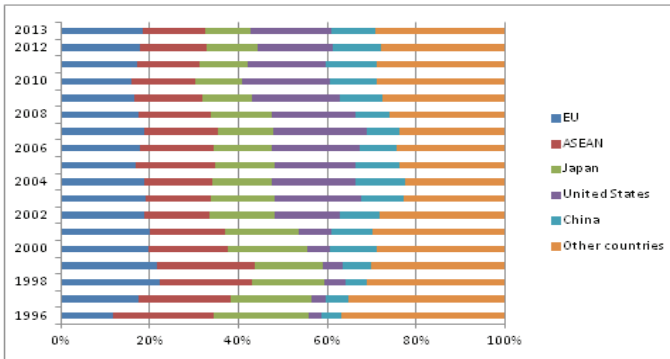
Ngoài ra, cơ cấu đồng tiền trong nợ nước ngoài của Việt Nam cũng đã trở nên đa dạng, không chỉ phụ thuộc chính vào đồng USD. Các chủ nợ lớn của Việt Nam năm 2012 bao gồm Nhật Bản (34,5% tổng nợ), WB (28,8%) hay ABD (15,5%). Như vậy, phần lớn nợ nước ngoài của Việt Nam chủ yếu định giá bằng các đồng tiền mạnh như JPY, SDR, USD và EUR. Còn nếu tính đến tháng 12/2010, cơ cấu nợ công nước ngoài Việt Nam là JPY (38,8%), SDR (27,1%), USD (22,2%) và EUR (9,2%).

Việc phụ thuộc lớn vào USD, trong khi thương mại và vay nợ phụ thuộc vào đồng tiền các nước khác với tỉ trọng cao hơn khiến

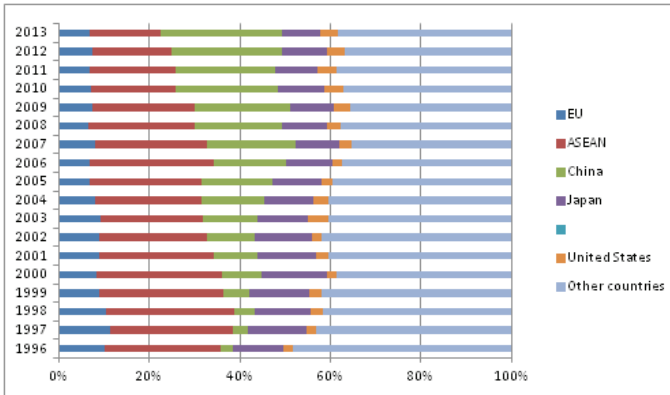
cho tỷ giá song phương giữa Việt Nam và các nước bạn hàng lớn bị ảnh hưởng trong quan hệ thương mại và đầu tư, không phản ánh được đúng tương quan kinh tế giữa Việt Nam và các nước bạn hàng, đặc biệt trong bối cảnh tiền USD trên thị trường thế giới biến động mạnh như hiện nay.

Hình 2.6. Cơ cấu xuất nhập khẩu của Việt Nam theo các khối nước

Cơ cấu xuất khẩu

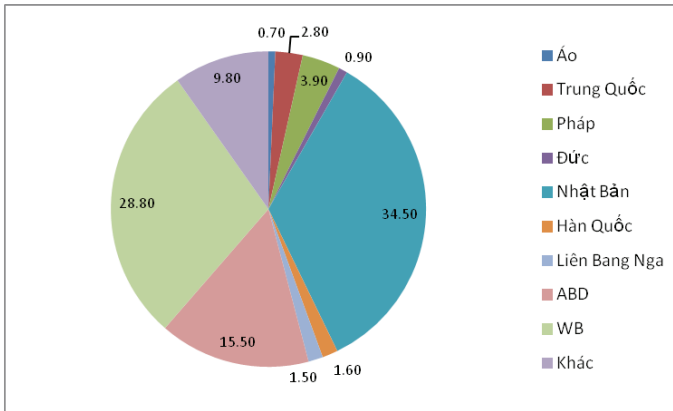


Cơ cấu nhập khẩu



Nguồn: Tổng cục Thống kê

Hình 2.7. Cơ cấu chủ nợ nước ngoài của Việt Nam năm 2012 (%)



Nguồn: Bộ Tài chính.

Kết luận và khuyến nghị chính sách

Những phân tích ở trên cho thấy, cơ chế điều hành tỷ giá hiện nay là neo cố định theo USD, theo đó, rủi ro bất ổn tỷ giá đang bị dồn ép, việc kiểm soát cung tiền và lạm phát đang gặp thách thức do chi phí của các biện pháp trung hòa đang gia tăng nhanh chóng. Trong khi sử dụng công cụ tỷ giá có thể không đóng góp nhiều vào cải thiện cán cân thương mại bền vững thì việc giữ tỷ giá cố định trong thời gian quá dài không tạo được động lực để phát triển công nghiệp hỗ trợ trong nước cũng như không khuyến khích được việc gia tăng hàm lượng công nghệ và giá trị gia tăng của các ngành hàng xuất khẩu. Vì thế, định hướng chung là cần thay đổi cơ chế điều hành tỷ giá linh hoạt hơn.

Tuy nhiên, điều chỉnh cơ chế tỷ giá sang cơ chế thả nổi có quản lý chưa phải là thời điểm thích hợp bởi các điều kiện thực hiện chưa có đủ và vẫn có một số lý do để trì hoãn trong thời gian ngắn. Tỷ giá hối đoái chỉ có thể linh hoạt cao một khi các thị trường tài chính và công cụ tài chính, cùng với các công ty ngoài lĩnh vực tài chính, có thể tự bảo hiểm các rủi ro bằng cân đối kế toán của họ, đi kèm với một thị trường ngoại hối phát triển và hiện đại. Ví dụ, các công ty có thể bảo hiểm rủi ro tỷ giá thông qua hoán đổi rủi ro với ngân hàng,

ngân hàng tự bảo hiểm bằng cách hoán đổi rủi ro với người nước ngoài. Nhưng điều này chỉ làm được nếu kiểm soát vốn được dỡ bỏ. Trong giai đoạn trước mắt, tự do hoá hoàn toàn tài khoản vốn vẫn chưa đến hạn (cho đến năm 2018), trong khi đó, hiện nay thị trường tài chính kém phát triển, sức cạnh tranh của các định chế tài chính trong nước thấp, mức độ rủi ro cao đồng thời lại thiếu cơ chế giám sát tài chính đầy đủ và hiệu quả, cộng với tầm quan trọng của chiến lược công nghiệp hóa theo định hướng xuất khẩu mà Việt Nam vẫn đang theo đuổi. Vì vậy yêu cầu cần hiện nay trước khi mở cửa hoàn toàn tài khoản vốn là phải củng cố được hệ thống tài chính lành mạnh, phát triển các tài sản và công cụ tài chính đa dạng, và theo đó, các rủi ro có thể được giảm thiểu bởi các biện pháp tự bảo hiểm; gia tăng các quy định và giám sát tài chính thận trọng; tăng cường minh bạch và quản trị nội bộ công ty. Đây cũng là giai đoạn cần tăng cường quá trình tái cơ cấu nền kinh tế nói chung và khu vực tài chính ngân hàng nói riêng. Trong giai đoạn tài khoản vốn vẫn chưa hoàn toàn mở cửa thì duy trì tỷ giá ổn định có thể vẫn giữ được độc lập chính sách tiền tệ ở mức độ nhất định nếu NHNN tăng cường hơn nữa hiệu quả các biện pháp trung hòa và giảm thiểu các chi phí trung hòa.

Vì vậy, trong giai đoạn ngắn hạn trước mắt (2014-2015), cần có cơ chế kiểm soát vốn hiệu quả để có thể ổn định được tỷ giá ở mức độ nhất định cùng với gia tăng dự trữ ngoại hối đủ lớn và nâng cao hiệu quả các biện pháp trung hòa để chống lại các cú sốc, cải thiện được tính độc lập của chính sách tiền tệ, đặc biệt trong bối cảnh kinh tế thế giới còn đối diện nhiều rủi ro bất ổn khó lường trong những năm sắp tới.

Kiểm soát vốn hiệu quả nên thể hiện ở việc lựa chọn cách thức kiểm soát vốn hợp lý trong bối cảnh phải mở cửa nền kinh tế, liên quan đến ưu tiên mở cửa khu vực nào và mức độ đến đâu. Kiểm soát vốn nên coi là giải pháp tạm thời và trong giai đoạn chuyển đổi trước khi tự do hơn vào năm 2018, và Việt Nam cần tận dụng thời

gian này để nền kinh tế có thể xử lý các vấn đề trong nước và xây dựng thị trường tài chính đủ lành mạnh³². Trong giai đoạn này, một số biện pháp sau đây cần đặc biệt được chú ý như: (i) kiểm soát nợ nước ngoài; (ii) kiểm soát vốn đầu tư gián tiếp; (iii) tăng cường các biện pháp chống đô la hóa và vàng hóa; (iv) thắt chặt tài khóa (một biện pháp tác động tương tự như kiểm soát vốn); và (v) xây dựng các biện pháp giám sát tài chính có hiệu quả.

Đối với cơ chế điều hành tỷ giá, cần có những biện pháp giảm thiểu rủi ro và hạn chế của cơ chế hiện thời. Cụ thể:

- Việc neo giữ chặt vào đồng USD khiến lựa chọn chính sách trở nên thu hẹp hơn. Kinh nghiệm của các quốc gia cho thấy³³, chuyển sang cơ chế neo giữ một giỏ tiền tệ là một lựa chọn hợp lý, vừa giữ được ổn định tỷ giá ở mức độ nhất định, vừa đảm bảo tính linh hoạt của chính sách. Có thể nói Việt Nam hiện nay đã đáp ứng đủ các điều kiện cho việc neo tỷ giá theo giỏ tiền tệ bởi độ mở kinh tế nước ta lớn nhưng lại không bị lệ thuộc chủ yếu vào một đối tác cụ thể nào nên cơ chế này không những không khiến Việt Nam bị tác động mạnh bởi các cú sốc từ thị trường tiền tệ bên ngoài mà còn giúp Việt Nam ngăn chặn tốt hơn các cú sốc từ thị trường hàng hóa quốc tế.

³²Kinh nghiệm của Malaysia cho thấy năm 1998 (sau khủng hoảng tài chính châu Á), Malaysia đã kiểm soát vốn chặt chẽ hơn, theo đuổi tỷ giá hối đoái cố định và không cho phép giao dịch quốc tế đồng Ringgit, và từ đó có được chính sách tiền tệ độc lập hơn, BNM có thể giảm lãi suất để kích thích tăng trưởng kinh tế mà không cần phải lo lắng về luân chuyển vốn hoặc biến động tiền tệ. Tuy nhiên, đây chỉ là phản ứng tạm thời và là giải pháp cuối cùng để các nhà hoạch định chính sách có thêm thời gian để xử lý các vấn đề trong nước và phục hồi kinh tế từ khủng hoảng. Một khi một quốc gia thực hiện kiểm soát vốn, đặc biệt là trên các dòng vốn ra thì các nhà đầu tư sẽ nghĩ rằng họ có thể bị kiểm soát một lần nữa trong tương lai, điều này có thể ngăn cản các dòng vốn hiệu quả trong tương lai. Vì vậy, kể từ khi nền kinh tế phục hồi, Malaysia đã dần loại bỏ các biện pháp kiểm soát tài khoản vốn (cả dòng vốn vào và ra đối với cả người dân cư trú và không cư trú). Trong giai đoạn 1999-2005, Malaysia vẫn neo giữ đồng Ringgit vào USD, nhưng chu chuyển vốn quốc tế dần dần được khơi thông, đặc biệt là sau năm 2001. BNM đã tái mở cửa cho các dòng vốn (từ năm 2001), người dân đã được phép mở tài khoản ngoại tệ bằng tiền với các ngân hàng trong và ngoài nước (từ năm 2008), theo đó, các dòng vốn (đặc biệt là FDI) đã dần gia tăng trở lại.

³³Ngày 21/7/2005, NHTW Malaysia chính thức công bố loại bỏ việc neo giá đồng Ringgit theo USD và thay thế bằng chế độ tỷ giá định giá so với một giỏ các loại tiền tệ, từ đó lấy lại được tính độc lập của chính sách tiền tệ. Chế độ tỷ giá thả nổi có quản lý và chính sách quốc tế hóa đồng Ringgit là các yếu tố quan trọng cho phép NHTW Malaysia thiết lập được chính sách lãi suất phù hợp với tình hình trong nước.

- Để tăng cường tính linh hoạt của tỷ giá trong giới hạn ổn định cho phép, cần tăng biên độ dao động của tỷ giá NHTM xung quanh tỷ giá chính thức thay vì vẫn giữ ở mức 1% hiện nay (kể từ đầu năm 2011). Bên cạnh đó, cần tránh xu hướng điều chỉnh tăng đột ngột một chiều tỷ giá sau đó giữ nguyên tỷ giá chính thức trong thời gian dài, thay vào đó, cần tạo một khuôn khổ linh hoạt hơn cho tỷ giá với sự thay đổi tỷ giá chính thức có lên, có xuống với mức điều chỉnh nhẹ với tần suất nhiều hơn.

- Gia tăng hiệu quả các biện pháp trung hòa trong ngắn hạn với các giải pháp:

Phát triển hơn nữa thị trường mở để các biện pháp trung hòa mang tính thị trường. Để có đủ hàng hóa trên thị trường này và không lệ thuộc vào tín phiếu NHNN (bắt buộc hay không bắt buộc) thường mang lại chi phí cao hơn, thì thị trường trái phiếu Chính phủ thứ cấp nên được phát triển mạnh mẽ.

Cần sử dụng thêm một số các công cụ của biện pháp trung hòa (hoặc các biện pháp bổ sung hay cho kết quả tương tự) để có thể giảm nhẹ những chi phí từ biện pháp thông qua phát hành tín phiếu NHNN như chuyển tiền gửi của Chính phủ từ các NHTM về NHNN. Biện pháp này không làm gia tăng chi phí tài khóa (hoặc cận tài khóa) trừ phi lãi suất của các khoản tiền gửi này tại NHNN cao hơn tại các NHTM.

- Tiếp tục đẩy mạnh tái cơ cấu hệ thống ngân hàng để xây dựng một hệ thống phát triển, có khả năng tham gia sâu rộng vào thị trường ngoại hối trong nước và quốc tế, chống lại được các rủi ro từ bên ngoài, đảm bảo là một chủ thể quan trọng cùng với NHNN có tác động tích cực đến tỷ giá.

Trong trung hạn (2016-2018), khi các điều kiện vĩ mô đã chín muồi, thị trường tài chính trong nước được cải thiện cùng với các cơ chế giám sát hữu hiệu, mở cửa tài chính là bắt buộc và tất yếu theo lộ trình cam kết mở cửa tài khoản vốn thì cơ chế thả nổi tỷ giá có quản lý là một lựa chọn hợp lý.

CHƯƠNG 3

ĐỔI MỚI QUẢN TRỊ DOANH NGHIỆP TRONG QUÁ TRÌNH TÁI CƠ CẤU DNNN

DẪN NHẬP

Đổi mới và sắp xếp lại khu vực DNNN là một nội dung cơ bản của quá trình cải cách, mở cửa chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường ở nước ta. Hàng loạt các giải pháp như cổ phần hóa, giao, bán, khoán, cho thuê, sáp nhập, giải thể, “công ty hóa” v.v... đổi mới với DNNN đã được thực hiện và thu được kết quả nhất định. Trong những năm gần đây, một giải pháp mới thường hay nhắc đến là áp dụng các nguyên tắc quản trị hiện đại trong quản trị các DNNN, nhất là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 704/QĐ-TTg ngày 11/6/2012 phê duyệt Đề án đổi mới quản trị doanh nghiệp theo thông lệ kinh tế thị trường. Đây là giải pháp nâng cao hiệu quả của DNNN không chỉ có ở nước ta, mà còn phổ biến trong các nước thành viên của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD). Để làm điều đó, OECD từ năm 1999 đã ban hành cuốn cẩm nang hướng dẫn về những nguyên tắc và thực tiễn quản trị tốt đối với DNNN để các thành viên áp dụng.

Tương tự như các công ty cổ phần đại chúng quy mô lớn, vấn đề cốt lõi của quản trị DNNN bắt nguồn từ sự tách biệt hoàn toàn giữa chủ sở hữu và quản lý kinh doanh. Cụ thể là, chủ sở hữu bỏ vốn đầu tư thành lập doanh nghiệp để kinh doanh; là người gánh chịu rủi ro và hưởng phần lợi cuối cùng từ hoạt động kinh doanh. Tuy vậy, ở các công ty cổ phần đại chúng, chính những người quản lý, chứ không phải là chủ sở hữu nắm quyền kiểm soát, phân bổ và sử dụng các tài

sản của công ty. Vấn đề cốt lõi của quản trị công ty ở đây là mối quan hệ giữa chủ sở hữu và những người quản lý công ty. Để công ty kinh doanh hiệu quả thì những người quản lý phải được trao đủ quyền và mức độ tự chủ để quản lý công ty; nhưng mặt khác, những người quản lý cũng phải được ngăn ngừa, giám sát đủ để họ không lạm dụng quyền và vị thế được giao để tư lợi, làm hại đến lợi ích của công ty và cổ đông của công ty. Vì vậy, chủ sở hữu cần có đủ cơ chế và công cụ để giám sát, ngăn ngừa có hiệu quả đối với người quản lý.

Đối với DNNN, chủ sở hữu trên thực tế chỉ là những người đại diện qua nhiều tầng nấc khác nhau. Như vậy, ở đây không chỉ có tách biệt giữa chủ sở hữu và người quản lý, mà còn có sự tách biệt hoàn toàn giữa “chủ sở hữu thực” và “chủ sở hữu đại diện”. Vì vậy, quản trị DNNN trên thực tế thường phức tạp, kém rõ ràng hơn nhiều so với các công ty bình thường. Quản trị DNNN là thể chế phân chia, phân công, xác định cụ thể quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của chủ sở hữu đại diện nhiều tầng nấc và người quản lý công ty, cách thức tổ chức thực hiện và giám sát, đánh giá thực hiện các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của họ theo hướng bảo đảm cao nhất lợi ích của doanh nghiệp, của khu vực kinh tế nhà nước và của cả nền kinh tế nói chung.

Do tính phức tạp của nó, chương này không có tham vọng trình bày đầy đủ nội dung và vấn đề của quản trị DNNN hiện nay ở nước ta mà chỉ giới thiệu và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện thể chế thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước theo các nguyên tắc quản trị tốt góp phần vào các cuộc trao đổi, thảo luận về hoàn thiện và nâng cao hiệu lực³⁴ quản trị DNNN như một trong số các giải pháp cải cách, tái cơ cấu, nâng cao hiệu quả DNNN trong giai đoạn đến năm 2020.

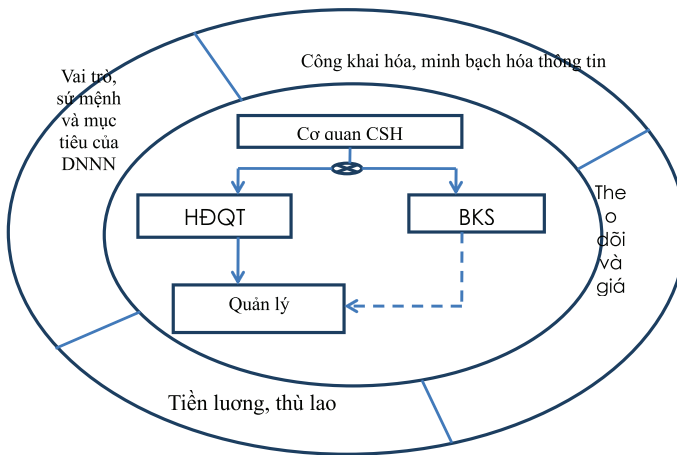
Khuôn khổ thống nhất cho quản trị DNNN

Quản trị tốt trước hết phải là một khuôn khổ hợp thành bởi hệ thống các giải pháp đồng bộ, gắn kết, bổ sung và phối hợp với nhau

³⁴Các nghiên cứu thực nghiệm trên thế giới về cơ bản có kết luận thống nhất là quản trị tốt là một trong số các yếu tố nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

hướng tới giải quyết có hiệu quả cao các vấn đề quản trị công ty. Có thể nói, quản trị DNNN hiện tại chưa phải là một khuôn khổ thống nhất với các nội dung được kết nối, bổ sung và phối hợp với nhau. Trước hết, các nội dung của quản trị DNNN đang được quy định ở mức độ nhất định bởi các văn bản riêng lẻ khác nhau. Đối với cơ quan đại diện chủ sở hữu, các quy định thường nhấn mạnh về quyền nhiều hơn là nghĩa vụ, trách nhiệm, đặc biệt là quy định chưa thật rõ về trách nhiệm giải trình và những trách nhiệm pháp lý khác của tổ chức và cá nhân liên quan. Vai trò, sứ mệnh và chức năng của khu vực DNNN nói chung chưa được quy định đủ cụ thể hoặc quy định chưa hợp lý; công khai, minh bạch hóa thông tin, theo dõi, giám sát đánh giá, và chế độ thưởng phạt vừa thiếu³⁵, vừa chưa hợp lý và bao quát hết. Giám sát, công khai, minh bạch hóa thông tin không chỉ đối với từng doanh nghiệp, mà cả đối với cơ quan quản lý doanh nghiệp, và các cơ quan, cá nhân đại diện thực hiện quyền chủ sở hữu doanh nghiệp v.v...

Hình 3.1. Khuôn khổ thống nhất cho quản trị DNNN



³⁵Chưa quy định về công khai hóa, minh bạch hóa

Chủ sở hữu và thực hiện quyền chủ sở hữu DNNN

Theo OECD thì khung quản trị công ty phải bảo vệ được các quyền của cổ đông, phải thúc đẩy và tạo điều kiện để tất cả các cổ đông đều thực hiện được quyền của mình; đồng thời, phải đảm bảo đối xử bình đẳng giữa các cổ đông với nhau. Nhà nước cũng là “một ông chủ” đặc biệt trên ít nhất 2 phương diện so với các ông chủ khác. Một là, Nhà nước vừa là cổ đông, chủ sở hữu, vừa là “người” có những chức năng và quyền lực khác mà những cổ đông, chủ sở hữu khác không thể có. Hai là, Nhà nước luôn thực hiện vai trò chủ sở hữu của mình một cách gián tiếp thông qua người đại diện. Theo thực tiễn tốt, thì để đảm bảo thực hiện công bằng và có hiệu quả quyền sở hữu của nhà nước, xét về quản trị công ty, nhà nước cần phải làm một số công việc sau đây:

- Nhà nước phải xây dựng và ban hành chính sách sở hữu, trong đó định rõ vai trò, chức năng, mục tiêu tổng quát của sở hữu nhà nước, vai trò của nhà nước trong các công ty có sở hữu nhà nước và cách thức thực hiện chính sách chủ sở hữu v.v... Điều này là cần thiết để phân định và tách biệt chính sách sở hữu với các chính sách khác của nhà nước.
- Nhà nước cần quy định rõ tổ chức trong bộ máy nhà nước chuyên trách thực hiện quyền chủ sở hữu; đó có thể là một cơ quan phối hợp, hoặc một cơ quan tập trung và chuyên trách.
- Nhà nước không nên trực tiếp tham gia vào việc quản lý điều hành tại công ty; tôn trọng quyền tự chủ và chuyên nghiệp của HĐQT.
- Nhà nước phải là một nhà đầu tư tích cực, thực hiện quyền chủ sở hữu của mình phù hợp với cơ cấu sở hữu của công ty tương tự như các cổ đông khác.
- Nhà nước và DNNN phải tôn trọng quyền của các cổ đông khác và đảm bảo đối xử công bằng với các cổ đông đó.

So với nguyên tắc và thực tiễn tốt về quản trị công ty nhà nước, thì thực tiễn ở nước ta còn một khoảng cách khá xa. Có thể nói, cho đến nay chưa có một văn bản chính thức của Nhà nước về chính sách chủ sở hữu. Do khu vực doanh nghiệp ở nước ta còn lớn và đại diện chủ sở hữu có nhiều cấp khác nhau. Vì vậy, chính sách chủ sở hữu cũng nên có các cấp độ tương ứng. Quốc hội được giao đại diện quyền chủ sở hữu toàn dân; tiếp theo, Quốc hội ủy quyền cho Chính phủ thống nhất thực hiện quyền chủ sở hữu toàn dân (từ đó, có khái niệm “sở hữu nhà nước”) và Chính phủ tiếp tục ủy quyền cho cơ quan chủ sở hữu³⁶ và cuối cùng, cơ quan chủ sở hữu ủy quyền cho người đại diện ủy quyền trực tiếp thực hiện quyền chủ sở hữu.

Chính sách chủ sở hữu do Quốc hội ban hành³⁷ là căn cứ hay cơ sở pháp lý để ủy quyền cho Chính phủ thống nhất quản lý, thống nhất thực hiện quyền chủ sở hữu và chịu trách nhiệm trước Quốc hội và nhân dân đối với hiệu quả của tất cả số vốn đầu tư của nhà nước tại các doanh nghiệp. Nội dung cơ bản của chính sách chủ sở hữu do Quốc hội quy định ít nhất gồm: xác định vai trò, chức năng của DNNN trong nền kinh tế³⁸, mục tiêu tổng quát và cụ thể trong trung hạn (3-5 năm) và dài hạn (6-10 năm) của DNNN nói chung trong nền kinh tế, phạm vi ngành, nghề kinh doanh của DNNN³⁹, các loại quyết định lớn cần có sự chấp thuận của Quốc hội, v.v... Mục tiêu và phạm vi kinh doanh rõ ràng phải phù hợp và tương thích với vai trò, chức năng của DNNN trong nền kinh tế.

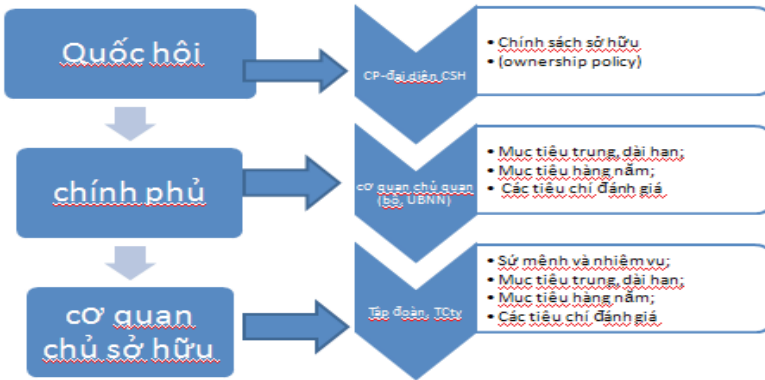
³⁶Hiện nay, đang giao cho các bộ, ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

³⁷Có thể quy định tổng quát thành một nội dung trong Chương về DNNN tại Luật DNNN sửa đổi.

³⁸Vai trò và chức năng của đầu tư nhà nước, DNNN nói chung phải phù hợp với vai trò và chức năng của nhà nước trong nền kinh tế thị trường.

³⁹Về phạm vi ngành, nghề kinh doanh của DNNN, Kết luận hội nghị 6, Khóa XI về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN đã xác định theo hướng thu hẹp lại so với hiện nay; đó là “...tập trung vào những khâu, công đoạn then chốt của các lĩnh vực: an ninh, quốc phòng, độc quyền tự nhiên, cung cấp dịch vụ hàng hóa công thiết yếu; và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sức lan tỏa lớn...”

Hình 3.2. Sơ đồ phân cấp thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước



Chính sách chủ sở hữu của Chính phủ là cụ thể hóa và triển khai thực hiện các nội dung trong chính sách chủ sở hữu của Quốc hội. Nội dung của nó ít nhất cần phải có: (i) mục tiêu hàng năm và trung hạn của đầu tư nhà nước nói chung và đầu tư trong từng ngành nói riêng (bao gồm cả mục tiêu tài chính và phi tài chính), cùng với hệ thống các chỉ tiêu để đánh giá các mục tiêu đã định nói trên; (ii) các vấn đề liên quan đến chủ sở hữu thuộc thẩm quyền quyết định của Chính phủ; (iii) các giải pháp thực hiện mục tiêu và cách thức thực hiện (bao gồm cả cổ phần hóa, thoái vốn và cơ cấu lại các khoản mục đầu tư), cơ quan chịu trách nhiệm; (iv) các giải pháp ngăn ngừa và khắc phục các méo mó có thể có do DNNN tạo ra đối với thị trường; và (v) cách thức theo dõi, giám sát, đánh giá và báo cáo v.v... Trên cơ sở chính sách chủ sở hữu chung (của Quốc hội và Chính phủ), Chính phủ xác định sứ mệnh, vai trò, vị trí của từng DNNN trong từng ngành, lĩnh vực, mục tiêu và chỉ tiêu cụ thể và phân công cơ quan, cá nhân chuyên trách thực hiện quyền chủ sở hữu tại các doanh nghiệp liên quan. Và cơ quan (các cơ quan này) trực tiếp thực hiện quyền chủ sở hữu tại các doanh nghiệp trong vai trò là chủ sở hữu, thành viên hay cổ đông về cơ bản tương tự như chủ đầu tư của các thành phần kinh tế khác. Tóm lại, xây dựng, hoàn thiện nội dung chính sách chủ sở hữu ở các cấp khác nhau, trong đó, Quốc hội phải

là cơ quan khởi xướng và tiên phong, là nội dung đầu tiên không thể thiếu được của hoàn thiện quản trị công ty đối với DNNN.

Cơ quan chủ sở hữu đối với DNNN

Cơ quan chủ sở hữu là cơ quan được phân công hay được giao trực tiếp thực hiện các quyền chủ sở hữu của nhà nước trong vai trò là chủ sở hữu, cổ đông hoặc thành viên của công ty. So với các nguyên tắc và yêu cầu quản trị hiện đại, thì thực trạng cơ quan chủ sở hữu và việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước trực tiếp còn một số vấn đề sau đây:

Một là, chưa tách biệt chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu với các chức năng khác của nhà nước (xây dựng và thực thi chính sách phát triển kinh tế - xã hội và chức năng giám sát, quản lý thị trường). Cụ thể, các bộ, nhất là các bộ chuyên ngành vừa thực hiện chức năng chủ sở hữu, vừa làm chính sách và thực hiện chính sách, vừa quản lý và giám sát thị trường. Nguy cơ xung đột lợi ích là rất lớn; chính sách và cách thức thực hiện chính sách có thể thiên về có lợi cho DNNN thuộc ngành quản lý; các DNNN độc quyền hoặc thống lĩnh thị trường cũng không bị giám sát, hoặc không có giám sát đủ mạnh để ngăn chặn lạm dụng vị thế, làm méo mó thị trường, gây bất lợi cho cạnh tranh và lợi ích của đa số người tiêu dùng.

Hai là, quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp chưa được thực hiện tập trung và thống nhất⁴⁰. Quyền chủ sở hữu trong vai trò cổ đông hay thành viên công ty là tập hợp các quyền cụ thể liên quan, gắn bó và thống nhất với nhau, nên phải được thực hiện một cách tập trung và thống nhất. Do đó, nguyên tắc quản trị hiện đại ở đây là các quyền chủ sở hữu phải được thực hiện và được chịu trách nhiệm một cách tập trung và thống nhất; đối với mỗi một doanh nghiệp chỉ có một và duy nhất một cơ quan, tổ chức trực tiếp thực hiện tất cả các quyền của chủ sở hữu, và chịu trách nhiệm giải trình về kết quả thực hiện tất cả các quyền đó. Tuy vậy, thực tế hiện nay ở nước ta có một

⁴⁰Trừ các doanh nghiệp thuộc “thẩm quyền” của SCIC.

số bộ (hay sở ở cấp địa phương) được phân công thực hiện quyền chủ sở hữu, và mỗi bộ chỉ thực hiện một hoặc một số quyền trong tập hợp các quyền của chủ sở hữu nhà nước. Hệ quả là các quyết định có liên quan của chủ sở hữu thường phải qua nhiều thủ tục hành chính, kéo dài về thời gian; các quyết định⁴¹ về các quyền cụ thể (do các cơ quan khác nhau thực hiện) có thể không tương thích về mục tiêu, thời hạn và nội dung; vừa làm giảm hiệu lực quyền chủ sở hữu, vừa làm hạn chế quyền tự chủ và gây khó khăn cho hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Việc phân tán thực hiện quyền chủ sở hữu nói trên đã làm “mờ” trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý khác của các cơ quan, cá nhân có liên quan; và cuối cùng, không có cơ quan, cá nhân trực tiếp chịu trách nhiệm cuối cùng về kết quả, hiệu quả kinh doanh, kết quả bảo toàn, phát triển vốn đầu tư nhà nước trong nền kinh tế nói chung và tại từng doanh nghiệp nói riêng.

Ba là, việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp là chưa chuyên trách, chưa chuyên nghiệp⁴². Việc thực hiện quyền chủ sở hữu về bản chất là rất khác biệt so với việc làm chính sách, thực thi chính sách, quản lý và giám sát thị trường. Vì vậy, cần có bộ máy chuyên trách với các kỹ năng và công cụ thực hiện chức năng chủ sở hữu, phải khác biệt và tách biệt với thực hiện các chức năng khác. Tuy vậy, trên thực tế, bộ máy công chức hành chính với các công cụ, kỹ năng và quy trình làm việc tương ứng đang đồng thời thực hiện các chức năng chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp.

Tóm lại, cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp hiện nay là không còn phù hợp với nguyên tắc quản trị hiện đại; vừa làm méo mó thị trường, vừa không đảm bảo thực hiện đầy đủ, hiệu quả và hiệu lực quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp. Vì vậy, thay đổi tổ chức bộ máy và cách thức thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước cũng là việc không thể bỏ qua trong thiết lập quản trị hiện đại đối với DNNN.

⁴¹Như quyết định về chiến lược, kế hoạch kinh doanh, kế hoạch đầu tư và dự án đầu tư, về cấp vốn, về đào tạo và tuyển dụng lao động, nhất là những người quản lý v.v...

⁴²Trừ các trường hợp SCIC như giải thích ở trên.

Về vấn đề này, hiện nay đã có đề xuất hai phương án thành lập “cơ quan chủ sở hữu” như sau. Phương án thứ nhất thành lập Ủy ban Quản lý, Giám sát tài sản nhà nước tại doanh nghiệp thuộc Chính phủ với người đứng đầu tương đương cấp Bộ trưởng làm đầu mối thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với khoảng 30 tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước quan trọng, bao gồm cả Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC). Bộ, UBND cấp tỉnh quản lý các DNNN công ích đặc thù khó có khả năng xã hội hóa. Bộ Công an, Bộ Quốc phòng thực hiện các quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN công nghiệp quốc phòng, trực tiếp phục vụ an ninh, quốc phòng. SCIC thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đối với các DNNN còn lại. Như vậy, sẽ có một số cơ quan chủ sở hữu với phạm vi thẩm quyền khác nhau; nhưng có chức năng giống nhau theo quy định⁴³ của Luật Doanh nghiệp. Phương án hai là thành lập Cục/Vụ hoặc Ban trong các bộ chuyên ngành, ở các tỉnh, thành phố vẫn còn số lượng lớn DNNN làm đầu mối chuyên trách thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN, vốn đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp thuộc diện quản lý. Chọn bất kỳ một trong hai phương án nêu trên đều là bước tiến trong cải cách DNNN so với thực trạng hiện nay. Tuy vậy, cùng với việc thoái vốn, cổ phần hóa các DNNN không cần nắm giữ vốn, thì phương án thứ nhất là sự cải cách tương đối triệt để về nguyên tắc, khắc phục được các khiếm khuyết hiện nay.

Hội đồng thành viên công ty TNHH 100% sở hữu vốn nhà nước

Về hình thức, hội đồng thành viên công ty TNHH 100% vốn nhà nước có chức năng, vai trò và địa vị pháp lý tương tự như các công ty TNHH khác. Tuy vậy, điểm đặc thù có thể là phạm vi thẩm quyền của hội đồng thành viên công ty TNHH 100% vốn nhà nước bị giới hạn hơn so với ở các công ty khác. Cụ thể là, đối với một số vấn

⁴³Cơ quan chủ sở hữu thống nhất thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu công ty TNHH một thành viên có 100% vốn sở hữu nhà nước; là thành viên công ty TNHH hai thành viên trở lên có vốn góp của nhà nước; là cổ đông công ty cổ phần có cổ phần nhà nước

đề quan trọng⁴⁴, thực hiện chế độ cùng tham gia quyết định giữa hội đồng thành viên và cơ quan chủ sở hữu; về các vấn đề đó hội đồng thành viên thảo luận, ra nghị quyết thực hiện chủ trương, định hướng của cơ quan chủ sở hữu. Những giới hạn về thẩm quyền đối với Hội đồng thành viên phải vừa đủ để cơ quan chủ sở hữu định hướng và giám sát được các hoạt động của Hội đồng thành viên không đi chệch ra ngoài sứ mệnh và mục tiêu của doanh nghiệp, đồng thời, phải tạo ra được “không gian” đủ lớn để Hội đồng thành viên phát huy được tính chủ động, các sáng kiến và quyền tự chủ khi ra các quyết định quản lý doanh nghiệp.

Theo dõi, giám sát và đánh giá trong quản trị DNNN

Theo dõi, giám sát và đánh giá là một nội dung cơ bản trong quản trị công ty hiện đại. Có hai loại giám sát. Đó là giám sát nội bộ, bên trong và giám sát bên ngoài. Giám sát nội bộ, bên trong là giám sát, đánh giá của chủ sở hữu đối với kết quả hoạt động của những người quản lý và kết quả đầu tư kinh doanh của doanh nghiệp. Giám sát bên ngoài là giám sát của thị trường, của xã hội và của tất cả những ai quan tâm đối với kết quả hoạt động của đại diện chủ sở hữu các cấp, kết quả hoạt động của các DNNN nói chung và từng DNNN nói riêng. Giám sát bên trong và giám sát bên ngoài là kết hợp với nhau, bổ sung cho nhau tạo ràng buộc đa chiều, có thể làm giảm nguy cơ trong đó những người đại diện chủ sở hữu, những người quản lý lạm dụng quyền và vị thế được giao để tư lợi riêng, gây hại cho lợi ích của người dân, của xã hội nói chung và của khu vực DNNN nói riêng. Vấn đề là quy định pháp lý đủ mạnh để các chủ thể giám sát bên ngoài thực hiện.

Giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ

Giám sát nội bộ đầu tiên là giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ trong việc thực hiện chính sách chủ sở hữu của nhà nước.

⁴⁴Bổ nhiệm các chức danh quản lý chủ chốt, đầu tư góp vốn vào doanh nghiệp khác, quyết định các dự án đầu tư quy mô lớn, quan trọng, các giao dịch đặc biệt có quy mô lớn v.v...

Trong mấy năm gần đây, thực hiện Điều 168 Luật Doanh nghiệp (2005), hàng năm Chính phủ đã báo cáo Quốc hội về thực trạng bảo toàn và phát triển vốn đầu tư nhà nước trong nền kinh tế. Đó là điều tiến bộ so với trước. Tuy vậy, báo cáo chủ yếu là để cung cấp thông tin cho các đại biểu Quốc hội hơn là giải trình trước Quốc hội, trước cử tri về công việc và kết quả hoạt động của Chính phủ trong việc thống nhất thực hiện các quyền chủ sở hữu đối với tất cả số vốn đầu tư của nhà nước tại doanh nghiệp. Báo cáo chỉ cung cấp thông tin về một số chỉ tiêu sơ bộ và tổng quát về thực trạng tài chính của khu vực DNNN; không có thông tin về các chỉ tiêu phi tài chính để đánh giá chất lượng của đầu tư nhà nước tại các doanh nghiệp. Các thông tin trong báo cáo cũng thường chỉ theo từng năm, không có thông tin theo chuỗi thời gian để đánh giá biến động hay thay đổi của các nội dung cần đánh giá; không có thông tin so sánh với các DNNN tương tự ở các nước khác, so sánh với các doanh nghiệp khác ở trong nước. Do chưa có chính sách chủ sở hữu, Quốc hội chưa thể đánh giá tính đầy đủ, tính chính xác của nội dung báo cáo, cũng như hiệu lực quản lý và hiệu quả hoạt động của Chính phủ trong vai trò đại diện chủ sở hữu đối với tất cả vốn đầu tư của nhà nước tại doanh nghiệp. Mặt khác, Quốc hội mỗi năm họp 2 kỳ, mỗi kỳ có nhiều nội dung và mỗi nội dung đều không chế thời gian nên không có điều kiện xem xét, đánh giá đến cùng. Như vậy, các công việc Quốc hội cần thực hiện để nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát đối với Chính phủ có thể gồm: (i) xác định chính sách chủ sở hữu nhà nước trong nền kinh tế; (ii) hàng năm, yêu cầu Chính phủ có báo cáo đầy đủ về thực trạng thực hiện chính sách chủ sở hữu, dành thời gian thích đáng để thảo luận về báo cáo của Chính phủ; (iii) cơ quan chuyên môn của Quốc hội báo cáo tổng hợp kết quả giám sát bên ngoài, có thẩm tra trước khi lập báo cáo; và (iv) ra nghị quyết chuyên đề về DNNN, trong đó, có yêu cầu cụ thể đối với Chính phủ về những việc phải làm, và những nội dung phải báo cáo, giải trình làm rõ.

Đánh giá của Chính phủ đối với cơ quan chủ sở hữu

Có thể nói, cho đến nay chưa có theo dõi, giám sát và đánh giá của Chính phủ đối với các cơ quan chủ sở hữu. Trong báo cáo thường niên của các bộ, không có giải trình trước Chính phủ nói riêng và xã hội nói chung về các công việc và kết quả thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu trực tiếp của nhà nước tại các doanh nghiệp thuộc thẩm quyền. Chúng ta cũng chưa thấy báo cáo của các bộ có liên quan, nhất là bộ chuyên ngành về tổng số vốn đầu tư của nhà nước tại các doanh nghiệp thuộc bộ, kết quả bảo toàn và phát triển vốn nói chung của bộ, kết quả và hiệu quả hoạt động kinh doanh của từng doanh nghiệp thuộc bộ quản lý v.v... Tuy nhiên, với cách thức thực hiện quyền chủ sở hữu phân tán, chia cắt và hành chính như hiện nay, không có cơ quan, cá nhân chịu trách nhiệm trực tiếp và cuối cùng về việc thực hiện các quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp cụ thể, cũng như kết quả và hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp đó, thì không thể đòi hỏi các bộ có liên quan thực hiện công việc nói trên. Cho đến khi thiết lập được một cơ cấu tổ chức hợp lý, và có giám sát, đánh giá của Chính phủ đối với kết quả hoạt động của cơ quan chủ sở hữu trong thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp thuộc thẩm quyền quản lý, thì đây vẫn sẽ là một trong số các khiếm khuyết của quản trị DNNN.

Giám sát, đánh giá của cơ quan chủ sở hữu đối với từng doanh nghiệp cụ thể

Giám sát, đánh giá của cơ quan chủ sở hữu đối với từng DNNN cụ thể về bản chất tương tự như giám sát, đánh giá của thành viên, cổ đông đối với các công ty của khu vực kinh tế tư nhân. Chính phủ vừa mới ban hành Nghị định số 61/2013/NĐ-CP thay thế Quyết định 224/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về giám sát DNNN. Có thể trình bày tóm tắt cách thức đánh giá hiện nay của cơ quan chủ sở hữu đối với DNNN như sau:

Về tiêu chí đánh giá, có 5 chỉ tiêu được sử dụng để đánh giá kết quả hoạt động của DNNN, gồm doanh thu và thu nhập, tỉ suất

lợi nhuận/vốn chủ sở hữu, khả năng trả nợ ngắn hạn, tình hình chấp hành luật pháp và cung ứng các sản phẩm công ích. Các DNNN hàng năm phải tăng được doanh thu và tỉ suất lợi nhuận/vốn chủ sở hữu; và tốc độ tăng càng lớn, thì doanh nghiệp được đánh giá càng cao. Như vậy, đánh giá hiện nay thiên về kết quả tài chính với các tiêu chí đánh giá giản đơn và không đầy đủ; không có các chỉ tiêu đánh giá chất lượng của doanh nghiệp như năng suất lao động, hiệu quả sử dụng vốn, trình độ công nghệ và mức độ đổi mới công nghệ, chất lượng các tài sản, trình độ người lao động, mức độ thỏa mãn yêu cầu khách hàng v.v... Yêu cầu liên tục tăng doanh thu và lợi nhuận, và lấy đó là cơ sở đánh giá kết quả hoạt động đối với doanh nghiệp vừa không hợp lý, vừa không công bằng. Các chỉ tiêu nói trên rõ ràng không phản ánh đúng và đầy đủ sứ mệnh và mục đích của từng doanh nghiệp cụ thể. Nói cách khác, cơ quan chủ sở hữu đã không xác định mục tiêu⁴⁵ và sứ mệnh cụ thể cho từng doanh nghiệp trực thuộc; hoặc không xác định tiêu chí tương ứng với mục tiêu đã định. Chủ sở hữu trực tiếp không xác định được mục tiêu và các tiêu chí rõ ràng tương ứng với mục tiêu của doanh nghiệp; đó rõ ràng là một khiếm khuyết cơ bản của cơ quan chủ sở hữu.

Thời hạn đánh giá một năm/lần là quá ít, không thể hiện tính liên tục; xác nhận kết quả đánh giá thường chậm trễ (hai năm sau đánh giá), làm giảm, thậm chí mất đi ý nghĩa của đánh giá trong quản trị công ty. Đây là điểm yếu hay lỗ hổng tiếp theo trong quản trị DNNN.

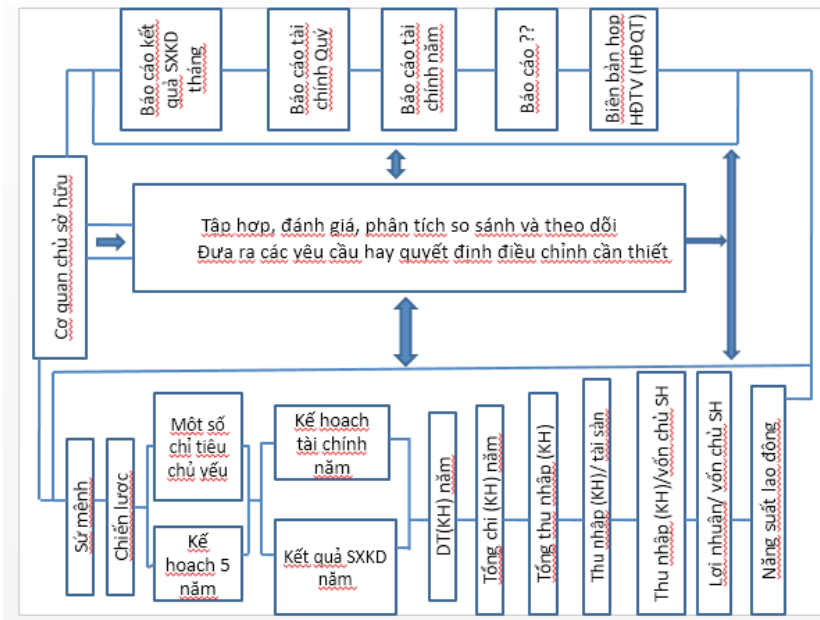
Việc đánh giá của cơ quan chủ sở hữu đáng lẽ phải thường xuyên, liên tục; căn cứ đánh giá tối thiểu phải là kế hoạch kinh doanh và kế hoạch tài chính hàng quý, hàng năm của doanh nghiệp. Đánh giá phải so sánh giữa mục tiêu, chỉ tiêu và kết quả thực tế đạt được; đồng thời, phải chỉ ra được nguyên nhân làm phát sinh chênh lệch

⁴⁵Mục tiêu cụ thể hàng năm đối với từng doanh nghiệp phụ thuộc vào điều kiện bên ngoài, các điểm mạnh và yếu cụ thể, cơ hội và ý đồ của chủ sở hữu v.v... trong thời kỳ kế hoạch và phải được thể hiện trong kế hoạch hàng năm và trung hạn của doanh nghiệp.

giữa kết quả và kế hoạch; chỉ ra được cá nhân, bộ phận có công hoặc chịu trách nhiệm về kết quả nói trên. Nói cách khác, chủ sở hữu phải hiểu được tại sao doanh nghiệp đạt được hoặc không đạt được mục tiêu của kế hoạch và ai phải chịu trách nhiệm về điều đó.

Đánh giá nặng về tự đánh giá nội bộ, đánh giá độc lập bên ngoài gần như không có; làm giảm tính khách quan và độ tin cậy của báo cáo đánh giá. Các bộ chủ quản rất thụ động, hầu như phụ thuộc hoàn toàn vào kết quả tự đánh giá của những người quản lý doanh nghiệp. Mối liên hệ giữa đánh giá kết quả hoạt động của DNNN và trách nhiệm giải trình, các đòn bẩy khuyến khích và các giải pháp kỷ luật đối với những người có liên quan, nhất là những người quản lý chủ chốt rất mờ nhạt, thậm chí không có ý nghĩa thực tế.

Hình 3.3. Kiến nghị khuôn khổ theo dõi, đánh giá của cơ quan chủ sở hữu đối với từng DNNN cụ thể thuộc thẩm quyền quản lý



Trước hết, cơ quan chủ sở hữu phải hiểu và nhận thức được đầy đủ sứ mệnh, mục đích của từng DNNN thuộc thẩm quyền quản lý. Câu hỏi mà cơ quan chủ sở hữu phải giải quyết là “DNNN được

thành lập để làm gì, đạt mục đích gì?”. Trên cơ sở sứ mệnh, mục đích đã định, cơ quan chủ sở hữu (cùng với những người quản lý doanh nghiệp) xác định mục tiêu cho từng thời kỳ cụ thể; để đạt được mục tiêu dự kiến, hàng loạt các chỉ tiêu đo lường hay phản ánh mục tiêu nói trên sẽ được xác định. Tùy thuộc vào tình hình và điều kiện cụ thể, mục tiêu từng giai đoạn (có thể hàng năm) là không giống nhau và các chỉ tiêu tương ứng cũng có thể thay đổi (xem tham khảo ở hình 3 trên đây). Các mục tiêu, chỉ tiêu đó được thể hiện trong chiến lược, kế hoạch trung hạn, kế hoạch hàng năm, hàng quý của doanh nghiệp (gồm kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch tài chính, hay kế hoạch ngân sách). Các kế hoạch nói trên là cơ sở để chủ sở hữu, những người quản lý và các bên có liên quan theo dõi, giám sát và đánh giá kết quả hoạt động của doanh nghiệp.

Việc theo dõi, giám sát và đánh giá là quá trình thường xuyên, liên tục về thu thập, tập hợp, phân tích thông tin có liên quan và so sánh “kế hoạch” với “diễn biến thực tế”. Một trong các nguồn thông tin quan trọng là báo cáo các loại từ doanh nghiệp tương ứng với các mục tiêu, chỉ tiêu kế hoạch đã định. Ngoài ra, chủ sở hữu cũng phải thu thập các thông tin khác liên quan đến thị trường, các yếu tố bên ngoài có thể tác động đến kết quả hoạt động của doanh nghiệp. Cuối cùng, đánh giá phải so sánh mục tiêu và thực tế, xác định “chênh lệch” giữa mục tiêu và thực tế, xác định nguyên nhân, trách nhiệm của các bên liên quan, từ đó có các điều chỉnh cần thiết, gồm cả khen thưởng và kỷ luật kịp thời, để nhằm đạt được mục tiêu đã định.

Việc chưa thiết lập và thực hiện giám sát thường xuyên, liên tục của cơ quan chủ sở hữu đối với kết quả hoạt động của DNNN như trình bày trên đây là một khiếm khuyết lớn⁴⁶ trong quản trị DNNN.

⁴⁶Thay vì thiết lập hệ thống theo dõi, giám sát và đánh giá thường xuyên của cơ quan chủ sở hữu như trình bày trên đây, chúng ta lại thực hiện chế độ “thanh tra, kiểm tra” nhiều loại theo vụ việc, thanh tra, kiểm tra đối với những việc đã thực hiện với cách thức và tiêu chí không phù hợp với hoạt động kinh doanh, v.v., làm cho hoạt động quản lý doanh nghiệp trở nên rất rủi ro, không chắc chắn. Thực tế đó đã phần nào làm giảm tính tự chủ, sáng tạo và dám chấp nhận rủi ro kinh doanh của những người quản lý; làm cho những người quản lý doanh nghiệp ứng xử tương tự như công chức nhà nước, hơn là người quản lý điều hành doanh nghiệp.

Khiếm khuyết này đã làm giảm, thậm chí vô hiệu hóa giám sát nội bộ; không áp đặt được “kỷ cương nhà nước” đối với doanh nghiệp nói chung và những người quản lý doanh nghiệp nói riêng. Vì vậy, việc đổi mới quản trị DNNN trong thời gian tới nhất thiết phải khắc phục được khiếm khuyết này.

Công khai hóa và minh bạch hóa thông tin

Công khai và minh bạch hóa thông tin là một nội dung quan trọng, không thể thiếu trong khung quản trị công ty. Có thể nói, DNNN về bản chất là một công ty đại chúng, trong đó có sự tách biệt hoàn toàn giữa chủ sở hữu và những người quản lý. Người chủ sở hữu thực sự phải có thông tin đầy đủ, kịp thời và chính xác về doanh nghiệp, phải biết được tài sản của mình đang được quản lý và sử dụng như thế nào, có đúng mục đích và hiệu quả hay không, quyền và lợi ích của họ đang được bảo vệ ra sao v.v...? Vì vậy, công khai, minh bạch hóa thông tin của DNNN là một yêu cầu khách quan. Tuy vậy, cho đến nay, công khai hóa, minh bạch hóa thông tin đối với DNNN chưa được quy định thành một nghĩa vụ pháp lý bắt buộc. Đây là một lỗ hổng tiếp theo trong quản trị DNNN hiện nay. Nhận thức rõ khiếm khuyết nói trên, Dự thảo Luật Doanh nghiệp (sửa đổi) đã bổ sung các quy định, yêu cầu DNNN phải công khai, minh bạch hóa thông tin theo các chuẩn mực tương tự như đối với các công ty niêm yết hiện nay trên thị trường chứng khoán. Công khai hóa, minh bạch hóa thông tin là cơ sở để thị trường, xã hội và các bên có liên quan khác thực hiện giám sát, đánh giá đối với DNNN, cơ quan chủ sở hữu và người quản lý doanh nghiệp; buộc họ phải nỗ lực tối đa, trung thực, trung thành và cẩn trọng trong quản lý điều hành doanh nghiệp, đồng thời, chịu trách nhiệm giải trình đối với kết quả hoạt động của doanh nghiệp.

Như vậy, công khai, minh bạch hóa thông tin sẽ tạo điều kiện thuận lợi, phát huy hiệu lực, hiệu quả của giám sát bên ngoài đối với doanh nghiệp, người quản lý doanh nghiệp. Điều đó kết hợp với

giám sát nội bộ như trình bày trên đây chắc chắn sẽ lấp được các lỗ hổng tương ứng trong quản trị công ty, qua đó, áp đặt được kỷ cương của nhà nước và kỷ luật của thị trường đối với các DNNN nói chung, những người quản lý và những người đại diện chủ sở hữu nói riêng.

Tiền lương và các đòn bẩy khuyến khích khác

Một trong số các đòn bẩy cơ bản được sử dụng để làm hài hòa lợi ích của người quản lý và người chủ sở hữu là họ được trả lương theo hiệu quả và kết quả hoạt động của doanh nghiệp do họ quản lý điều hành; và mức lương của họ đương nhiên phải tương đương với những người quản lý cùng loại trên thị trường lao động (cụ thể là thị trường người quản lý). Tuy vậy, đối với chủ sở hữu, đặc biệt là những cổ đông thiểu số, thường không quan tâm nhiều đến quản lý công ty, hoặc không có đủ thông tin về doanh nghiệp; trong khi đó, những người quản lý được coi là “người bên trong”, có đầy đủ thông tin và có thể tìm kiếm đủ cách thức hợp pháp để tự trả lương cho mình. Khó khăn tương tự cũng xảy ra đối với Cơ quan chủ sở hữu DNNN.

Ở nước ta, trong mấy năm gần đây, trước dư luận xã hội cho rằng lương của những người quản lý DNNN là quá cao⁴⁷, các cơ quan nhà nước đã phản ứng bằng việc quy định mức trần tiền lương đối với các chủ tịch, thành viên hội đồng thành viên, và giám đốc, tổng giám đốc tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Có thể nói, hầu hết các đối tượng áp dụng các quy định nói trên đều cho rằng áp đặt trần tiền lương đối với người quản lý DNNN là không hợp lý; đang gây khó khăn cho doanh nghiệp trong việc tuyển chọn lao động, nhất là lao động quản lý và lao động có trình độ, kỹ năng cao..

⁴⁷Ví dụ, thanh tra nhà nước phát hiện tiền lương của một tổng giám đốc tổng công ty là 80 triệu/tháng; và cho rằng tiền lương như vậy là quá cao. Báo chí sau đó “vào cuộc”, mổ xẻ nhiều chiều, phê phán gay gắt về mức lương “quá cao” đó của ông tổng giám đốc. Tuy vậy, không ai nêu được quá cao so với cái gì? Và mức lương nào được coi là hợp lý? Cách thức thảo luận như thế có thể làm thay đổi một việc từ hợp lý sang bất hợp lý, từ tiến bộ sang phản tiến bộ trong quá trình cải cách DNNN.

Vậy, tiền lương của họ nên được xác định thế nào? Tiền lương cần phải được trả căn cứ vào kết quả và hiệu quả công việc. Kết quả và hiệu quả hoạt động của người quản lý phải được đánh giá theo mức độ hoàn thành các mục tiêu, chỉ tiêu kế hoạch hoạt động của doanh nghiệp. Khi đánh giá, phải xác định được sự đóng góp của các nỗ lực quản lý, loại trừ các yếu tố khách quan, tác động đến kết quả nói trên. Tuy vậy, như trên đã trình bày, hiện nay cơ quan chủ sở hữu chưa xác định cụ thể mục tiêu, chỉ tiêu hoạt động hàng năm (và cả trung hạn) cho từng doanh nghiệp cụ thể. Vì vậy, thiếu căn cứ đầu tiên để đánh giá kết quả hoạt động của những người quản lý doanh nghiệp. Tiền lương là “giá” của sức lao động, phải được xác định theo quan hệ cung - cầu trên thị trường. Tuy vậy, hình như tiền lương của người quản lý DNNN đang được định theo mối tương quan với lương của công chức nhà nước, hơn là người quản lý doanh nghiệp. Thực tế nói trên phần nào thể hiện sự “vấn vương” trong đối xử đối với người quản lý doanh nghiệp; họ là người quản lý doanh nghiệp nhưng đồng thời vẫn là công chức nhà nước. Tóm lại, một là, phải tách biệt bản phận và chức năng của người quản lý doanh nghiệp; họ chỉ là người quản lý doanh nghiệp, không phải là công chức nhà nước; không áp dụng các chính sách, chế độ, công cụ làm việc, cách thức đánh giá và trả lương của công chức nhà nước cho người quản lý doanh nghiệp. Hai là, tiền lương của người quản lý doanh nghiệp phải được trả căn cứ mức độ hoàn thành mục tiêu, chỉ tiêu kế hoạch hàng năm của doanh nghiệp, do cơ quan chủ sở hữu xác định và giao phó; phù hợp với tiền lương và cung - cầu lao động trên thị trường những người quản lý công ty. Bốn là, toàn bộ tiền lương và thu nhập khác từ doanh nghiệp của người quản lý phải được công khai đầy đủ trong Báo cáo hàng năm về quản trị doanh nghiệp.

Kết luận và khuyến nghị

Để nâng cao hiệu lực quản trị hiện đại đối với DNNN, các giải pháp sau đây cần phải được thực hiện:

Một là, Nhà nước với tư cách là nhà đầu tư vốn, thành viên, cổ đông ở các công ty, cần xây dựng và công khai hoá chiến lược, chính sách sở hữu và đầu tư kinh doanh trong nền kinh tế, trong từng ngành và tại từng nhóm công ty hoặc từng công ty cụ thể. Chính sách đầu tư và sở hữu bao gồm: (i) chính sách chủ sở hữu do Nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu tại doanh nghiệp; (ii) chính sách chủ sở hữu của Chính phủ, cụ thể hóa chính sách chủ sở hữu của Quốc hội, và xác định chính sách chủ sở hữu đối với từng ngành kinh tế; và cuối cùng là chính sách chủ sở hữu của Cơ quan chủ sở hữu (cấp bộ), trong đó, xác định mục đích, sứ mệnh, mục tiêu và chỉ tiêu mà chủ sở hữu giao phó đối với từng doanh nghiệp cụ thể. Tùy thuộc vào tỉ lệ sở hữu của nhà nước, các mục tiêu cụ thể của chính sách sở hữu nhà nước tại từng công ty cụ thể có thể gồm: (i) tỉ suất lợi nhuận; (ii) doanh thu và tỉ lệ sản phẩm, dịch vụ xuất khẩu; (iii) yêu cầu về mức độ và trình độ phát triển công nghệ trong một giai đoạn cụ thể; (iv) yêu cầu về năng lực nghiên cứu và phát triển công nghệ; và (v) vị thế và thị phần trong nước và nước ngoài.

Hai là, thiết lập cơ chế, định chế, công cụ và nâng cao năng lực thực hiện giám sát, đánh giá tương ứng đối với chính sách chủ sở hữu theo từng cấp. Trước hết, Quốc hội theo dõi, giám sát và đánh giá đối với Chính phủ; hàng năm, sau khi thảo luận, đánh giá các báo cáo có liên quan của Chính phủ, Quốc hội ra nghị quyết riêng về đầu tư nhà nước và thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp. Tiếp đó, Chính phủ phải theo dõi, giám sát và đánh giá đối với cơ quan chủ sở hữu; và cơ quan chủ sở hữu phải theo dõi, giám sát, và đánh giá thường xuyên, liên tục đối với kết quả hoạt động của doanh nghiệp và những người quản lý doanh nghiệp.

Điều quan trọng là phải thiết lập hệ thống thông tin quản lý vốn chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp, kết nối từ các cơ quan có liên quan ở trung ương, trước hết là cơ quan chủ sở hữu đến các doanh nghiệp cụ thể. Hệ thống thông tin này không chỉ hỗ trợ cho

việc đánh giá kịp thời, đầy đủ thực trạng bảo toàn và phát triển vốn kinh doanh của nhà nước, mà còn giúp các cơ quan, tổ chức đại diện chủ sở hữu và những người khác có liên quan có thể giám sát hiệu quả đối với các doanh nghiệp có sở hữu nhà nước và cả những người quản lý ở các doanh nghiệp đó.

Ba là, tách biệt chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu ra khỏi các chức năng khác của Chính phủ; thành lập cơ quan chủ sở hữu chuyên trách, chuyên nghiệp và độc lập để thực hiện chính sách đầu tư và chính sách sở hữu của Nhà nước tại doanh nghiệp.

Bốn là, thực hiện công khai hóa, minh bạch hóa chính sách chủ sở hữu, kết quả thực hiện chính sách chủ sở hữu đối với Quốc hội, Chính phủ và cơ quan chủ sở hữu; thực hiện công khai hóa, minh bạch hóa thông tin đối với DNNN theo các tiêu chí và chuẩn mực của công ty niêm yết trên thị trường chứng khoán.

Năm là, không coi người quản lý DNNN là công chức nhà nước; thực hiện trả lương cho người quản lý DNNN theo cơ chế thị trường và theo mức độ đóng góp của họ đối với kết quả sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp; bỏ trần giới hạn về tiền lương đối với người quản lý v.v...

Về thể chế, các giải pháp nói trên có thể được quy định trong dự án Luật Doanh nghiệp (sửa đổi) và Luật về Quản lý và Sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh mà Quốc hội sẽ thảo luận tại kỳ họp thứ 7 và dự kiến thông qua tại kỳ họp thứ 8 tới đây.

CHƯƠNG 4

ĐỔI MỚI PHÂN CẤP, PHÂN QUYỀN TRONG QUẢN LÝ ĐẦU TƯ CÔNG

DẪN NHẬP

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 hiện đang được triển khai với yêu cầu thực hiện cải cách nhằm giải quyết ba điểm nghẽn chính đối với tăng trưởng kinh tế, đó là: (i) hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính; (ii) phát triển nhanh nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao, tập trung vào việc đổi mới căn bản và toàn diện nền giáo dục quốc dân; gắn kết chặt chẽ phát triển nguồn nhân lực với phát triển và ứng dụng khoa học, công nghệ; và (iii) xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, với một số công trình hiện đại, tập trung vào hệ thống giao thông và hạ tầng đô thị lớn. Năm 2012, Chính phủ cũng đã ban hành Đề án tổng thể về tái cơ cấu nền kinh tế với 3 trọng tâm, trong đó tái cơ cấu đầu tư công⁴⁸ là một trong những nội dung trọng tâm của quá trình tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế. Tuy vậy, thực tiễn triển khai đến nay cho thấy quá trình tái cơ cấu đầu tư công mới chỉ có những chuyển biến bước đầu ở cấp vĩ mô, còn ở cấp địa phương chưa diễn ra như mong đợi. Ngay cả về mặt hình thức, việc xây dựng các nhóm giải pháp cụ thể nhằm tái cơ cấu đầu tư công cũng còn chậm. Sự chậm trễ trong tái cơ cấu đầu tư công xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó có cả những trở ngại trong thể chế phân cấp quản lý đầu tư công và lợi ích của các bên có thẩm quyền ra quyết

⁴⁸Đầu tư công hiện nay được hiểu bao gồm đầu tư từ ngân sách nhà nước, trái phiếu chính phủ, tín dụng nhà nước và đầu tư của DNNN (DNNN)

định thực hiện dự án đầu tư công. Tốc độ tăng nợ công nhanh và áp lực nợ công ngày càng lớn trong khi tái cơ cấu đầu tư công ở cấp độ tổng thể và cấp độ ngành, lĩnh vực và cấp địa phương chưa được triển khai quyết liệt.

Trong khi đó, nước ta vẫn đang tiếp tục đẩy nhanh quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, với việc tham gia đàm phán, ký kết và thực hiện nhiều hiệp định thương mại tự do.⁴⁹ Nhiều hiệp định mang hình mẫu thế hệ mới, với phạm vi và mức độ cam kết sâu rộng hơn, kể cả những vấn đề mới như mua sắm chính phủ, cải cách DNNN, bảo hộ đầu tư, v.v... Các cam kết liên quan sẽ ảnh hưởng đáng kể đến việc thực hiện các dự án đầu tư công và các bên liên quan, không phụ thuộc vào cấp quản lý các dự án này. Quá trình chuẩn bị và thực hiện các hiệp định này đi kèm với những cải cách trong nước, qua đó ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý đầu tư công nói chung và hiệu quả phân cấp quản lý đầu tư nói riêng.

Cho đến nay, một số chủ trương, chính sách đối với quản lý đầu tư công đã được xem xét và thực hiện. Đáng lưu ý nhất là Chỉ thị số 1792/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành năm 2011 nhằm siết chặt kỷ luật đầu tư từ nguồn Ngân sách Nhà nước (NSNN) và Trái phiếu Chính phủ. Chính phủ cũng giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì dự thảo Luật Đầu tư công nhằm thiết lập khuôn khổ pháp lý cao hơn đối với hoạt động đầu tư công. Tuy nhiên, những chủ trương chỉ là bước đầu, chủ yếu dừng trên giấy tờ và việc hiện thực hóa mục tiêu tăng cường hiệu quả quản lý đầu tư công, kể cả phân cấp quản lý đầu tư công chưa làm được nhiều, đòi hỏi phải có nghiên cứu sâu với quyết tâm chính trị và sự phối hợp cao của các bộ ngành.

Chương này tập trung phân tích một số vấn đề chính trong thực trạng phân cấp quản lý đầu tư công, qua đó xác định những ưu tiên nhằm tăng cường hiệu quả công tác phân cấp quản lý đầu tư công. Cụ thể, nội dung tập trung vào các vấn đề liên quan đến khuôn khổ pháp

⁴⁹Xem tổng kết trong báo cáo của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2013).

lý, thể chế điều phối hoạt động đầu tư công, thể chế giám sát và đánh giá dự án đầu tư công và áp lực từ các điều ước quốc tế mà ta đang đàm phán. Các tác giả không phân tích thực trạng áp dụng chu trình quản lý đầu tư công ở nước ta, chiếu theo thông lệ quốc tế.⁵⁰ Các nội dung của chương tập trung vào giai đoạn từ năm 2000-2013, có thêm những cân nhắc về bối cảnh trong các năm 2014 và 2015.

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Đánh giá tổng quan về đầu tư công

Đầu tư công ở nước ta đã có những diễn biến khác nhau trong suốt giai đoạn từ năm 2001 đến nay (Bảng). Trong giai đoạn 2001-2005, đầu tư công chiếm tới 53,4% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Tuy nhiên, từ năm 2006 trở lại đây, tỉ lệ của đầu tư công trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội có xu hướng giảm dần như liên tục. Cụ thể, tỷ lệ này giảm xuống còn 44,1% vào năm 2010, 39,1% vào năm 2012 và 37,5% năm 2013. Đáng lưu ý, tỉ lệ của đầu tư công giảm chậm hơn trong những năm 2008, 2009, chủ yếu do tác động của gói kích thích tài khóa nhằm ứng phó với suy giảm kinh tế trong nước và tác động của khủng hoảng tài chính thế giới.

Xét về cơ cấu theo nguồn, đầu tư từ nguồn NSNN luôn chiếm tỉ trọng lớn nhất trong đầu tư công. Tỉ trọng của nguồn vốn này trong tổng đầu tư toàn xã hội đạt trung bình 22,9% trong giai đoạn 2001-2005, sau đó giảm còn 21,8% vào năm 2006, 20,6% vào năm 2010 và 18,7% vào năm 2013. Xu hướng giảm này không phải do đầu tư từ nguồn NSNN bị thu hẹp, mà chủ yếu do tổng đầu tư toàn xã hội (trong đó có đầu tư từ khu vực tư nhân trong nước và khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài) tăng nhanh hơn rất nhiều. Như đã trình bày ở trên, đầu tư từ nguồn NSNN tăng rất nhanh vào năm 2009

⁵⁰Chẳng hạn, xem chu trình mô tả trong Rajaram và cộng sự (2010). Phân tích về thực trạng áp dụng theo chu trình này có thể tham khảo tại Đoàn Hồng Quang và cộng sự (2013), Vũ Thành Tự Anh (2013).

nhằm ứng phó với suy giảm kinh tế trong nước, khiến tỉ trọng trong đầu tư toàn xã hội tăng lên 25,6%.

Trong khi đó, đầu tư của DNNN chỉ tăng theo giá trị hiện hành và có tỉ trọng ngày càng giảm trong tổng đầu tư toàn xã hội. Giá trị đầu tư của các DNNN đã tăng từ 58,1 nghìn tỉ đồng năm 2006 lên 80,4 nghìn tỉ đồng năm 2010 và 90,8 nghìn tỉ đồng năm 2013. Tuy nhiên, tỉ trọng trong đầu tư toàn xã hội đã giảm liên tục từ 14,4% năm 2006 xuống còn 8,7% năm 2012 và 8,4% năm 2013.

Nguồn vốn tín dụng của Nhà nước lại biến động không theo một xu thế rõ rệt. Tỉ trọng của nguồn vốn này trong tổng đầu tư toàn xã hội đã giảm từ 8,6% năm 2006 xuống còn 5,6% năm 2009. Sau đó, tỉ trọng này tăng trở lại lên 6,3% năm 2010, 8,7% năm 2012 và 9,7% năm 2013.

Cuối cùng, cần lưu ý là nguồn vốn đầu tư từ Trái phiếu Chính phủ (TPCP) thu hút được nhiều sự chú ý hơn trong thời gian gần đây. Theo giá hiện hành, phần vốn đầu tư từ nguồn trái phiếu chính phủ đã tăng mạnh từ hơn 10 nghìn tỉ vào năm 2006 lên gần 53 nghìn tỉ đồng vào năm 2009 và 62,4 nghìn tỉ vào năm 2010. Trong các năm 2012-2013, quy mô nguồn vốn này được duy trì lần lượt ở các mức 62,2 nghìn tỉ đồng và 57,8 nghìn tỉ đồng. Theo đó, tỉ trọng của nguồn vốn TPCP đã tăng từ 2,6% năm 2006 lên 7,5% trong giai đoạn 2009-2010, sau đó giảm nhẹ xuống còn 6,2% và 5,4% lần lượt vào các năm 2012 và 2013.

Bảng 4.1. Đầu tư công trong cơ cấu tổng đầu tư toàn xã hội

| Chỉ tiêu | Đơn vị tính | 2001-05 | 2006 | 2009 | 2010 | 2006-10 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|---------------|---------|-------|-------|-------|---------|-------|---------|---------|
| Tổng số (giá hiện hành) | Nghìn tỷ đồng | 1.243,9 | 404,7 | 708,8 | 830,3 | 3.092,6 | 924,5 | 1.010,1 | 1.075,5 |
| So với GDP | % | 39,0 | 41,5 | 42,7 | 41,9 | 42,7 | 33,3 | 31,1 | 29,1 |
| I. Đầu tư công | Nghìn tỷ đồng | 664,2 | 191,6 | 331,7 | 365,8 | 1.341,6 | 341,6 | 394,5 | 403,6 |
| Tỷ trọng | % | 53,4 | 47,3 | 46,8 | 44,1 | 43,4 | 36,9 | 39,1 | 37,5 |
| 1. Vốn đầu tư từ nguồn NSNN | Nghìn tỷ đồng | 285,3 | 88,3 | 181,4 | 171,0 | 664,5 | 178,0 | 205,0 | 201,6 |
| Tỷ trọng | % | 22,9 | 21,8 | 25,6 | 20,6 | 21,5 | 19,3 | 20,3 | 18,7 |
| 2. Vốn TPCP | Nghìn tỷ đồng | 19,5 | 10,3 | 52,9 | 62,4 | 169,2 | 44,9 | 62,2 | 57,8 |
| Tỷ trọng | % | 1,6 | 2,6 | 7,5 | 7,5 | 5,5 | 4,9 | 6,2 | 5,4 |
| 3. Vốn tín dụng nhà nước | Nghìn tỷ đồng | 174,2 | 34,9 | 40,0 | 52,0 | 197,0 | 69,2 | 40,3 | 53,4 |
| Tỷ trọng | % | 14,0 | 8,6 | 5,6 | 6,3 | 6,4 | 7,5 | 8,7 | 9,7 |
| 4. Đầu tư của DNNN | Nghìn tỷ đồng | 185,2 | 58,1 | 57,4 | 80,4 | 310,9 | 49,5 | 87,0 | 90,8 |
| Tỷ trọng | % | 14,9 | 14,4 | 8,1 | 9,7 | 10,1 | 5,4 | 8,7 | 8,4 |
| II. Vốn đầu tư ngoài nhà nước | Nghìn tỷ đồng | 579,7 | 213,0 | 377,1 | 464,5 | 1.791,1 | 582,9 | 615,6 | 671,9 |
| Tỷ trọng | % | 46,6 | 52,6 | 53,2 | 55,9 | 57,9 | 63,1 | 60,9 | 62,5 |
| 5. Đầu tư của hộ gia đình và khu vực tư nhân | Nghìn tỷ đồng | 403,7 | 154,0 | 240,1 | 299,5 | 1.155,4 | 356,0 | 385,0 | 407,4 |
| Tỷ trọng | % | 32,5 | 38,1 | 33,9 | 36,1 | 36,1 | 38,5 | 38,1 | 37,9 |
| 6. Đầu tư trực tiếp nước ngoài | Nghìn tỷ đồng | 176,0 | 59,0 | 130,0 | 156,0 | 606,2 | 226,9 | 218,6 | 241,5 |
| Tỷ trọng | % | 14,1 | 14,6 | 18,3 | 18,8 | 19,6 | 24,5 | 21,6 | 22,5 |
| 7. Đầu tư khác | Nghìn tỷ đồng | | | 7,0 | 9,0 | 29,5 | - | 12,0 | 23,0 |
| Tỷ trọng | % | | | 1,0 | 1,1 | 1,0 | - | 1,2 | 2,1 |

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Bảng 4.2 thể hiện cơ cấu vốn đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước theo các ngành kinh tế. Có thể thấy cơ cấu vốn đầu tư tập trung khá nhiều ở các ngành hạ tầng. Cụ thể, ngành vận tải, kho bãi chiếm tỉ trọng lớn nhất trong đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước. Tuy vậy, tỉ trọng của ngành này giảm dần như liên tục từ 20,7% năm 2005 xuống còn 18,1% vào các năm 2009-2010 và 15,6% vào năm 2012. Trong khi đó, một lĩnh vực hạ tầng khác là sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hòa không khí cũng chiếm tỉ trọng khá lớn trong cơ cấu vốn đầu tư của khu vực nhà nước, dù tỉ trọng này có dao động trong khoảng từ 13,2 đến 16,8% trong suốt giai đoạn 2005-2012. Khu vực công nghiệp chế biến, chế tạo ngày càng chiếm tỉ trọng lớn hơn, tăng từ 8,4% năm 2005 lên 9,5% năm 2010 và 12,1% năm 2012, trừ một số giai đoạn biến động mạnh. Đáng lưu ý là xét về tỷ trọng, khu vực nông - lâm nghiệp và thủy sản ngày càng nhận được ít đầu tư hơn của khu vực nhà nước, với tỉ trọng giảm từ 7,1% xuống 5,2% trong giai đoạn 2005-2012. Bên cạnh đó, một số ngành quan trọng cho phát triển bền vững trong dài hạn - như giáo dục và đào tạo, y tế - chỉ chiếm tỉ trọng khá nhỏ trong cơ cấu vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước.

Bảng 4.2. Cơ cấu vốn đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước theo ngành, giá hiện hành (2005-2012) (ĐVT: %)

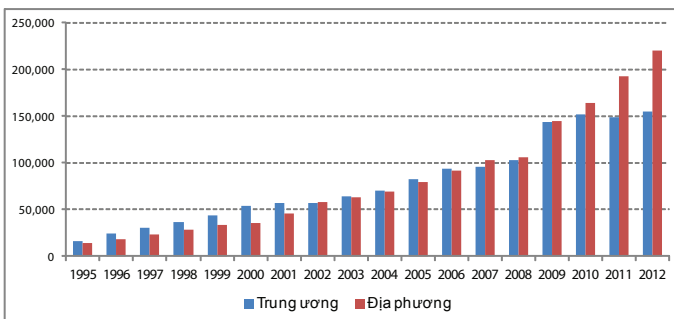
| | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Tổng số (nghìn tỉ đồng) | 161.635 | 197.989 | 209.031 | 287.534 | 316.285 | 341.555 | 374.300 |
| Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản | 7,14 | 6,75 | 7,20 | 5,86 | 5,86 | 5,60 | 5,15 |
| Khai khoáng | 8,43 | 7,69 | 7,79 | 6,70 | 6,51 | 6,29 | 5,98 |
| Công nghiệp chế biến, chế tạo | 8,36 | 12,17 | 5,88 | 8,61 | 9,52 | 9,78 | 12,05 |
| Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hoà không khí | 14,60 | 13,16 | 12,56 | 16,75 | 15,01 | 14,52 | 13,31 |
| Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải | 4,13 | 3,68 | 3,59 | 3,88 | 3,86 | 3,75 | 3,18 |
| Xây dựng | 4,20 | 4,53 | 4,77 | 4,63 | 5,14 | 5,35 | 5,82 |
| Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác | 1,27 | 1,23 | 1,57 | 2,17 | 2,39 | 2,53 | 3,20 |
| Vận tải, kho bãi | 20,68 | 18,34 | 22,51 | 18,10 | 18,09 | 17,31 | 15,61 |
| Dịch vụ lưu trú và ăn uống | 0,42 | 0,43 | 0,51 | 1,25 | 1,22 | 1,39 | 1,58 |
| Thông tin và truyền thông | 5,57 | 5,57 | 5,47 | 5,57 | 5,60 | 5,43 | 5,26 |
| Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm | 0,44 | 0,78 | 0,99 | 1,48 | 1,49 | 1,65 | 1,93 |
| Hoạt động kinh doanh bất động sản | 1,00 | 1,56 | 1,58 | 2,12 | 2,17 | 2,45 | 2,85 |
| Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ | 1,32 | 1,91 | 2,08 | 1,95 | 1,90 | 2,03 | 2,07 |
| Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ | 1,63 | 1,53 | 1,58 | 1,63 | 1,73 | 1,68 | 1,39 |
| Hoạt động của Đảng Cộng sản, tổ chức chính trị - xã hội; quản lý Nhà nước, an ninh quốc phòng; đảm bảo xã hội bắt buộc | 6,66 | 7,38 | 8,58 | 7,44 | 7,95 | 8,44 | 8,01 |
| Giáo dục và đào tạo | 5,44 | 5,30 | 5,15 | 3,55 | 3,95 | 4,05 | 5,35 |
| Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội | 3,37 | 3,27 | 3,34 | 2,87 | 2,70 | 2,93 | 2,85 |
| Nghệ thuật, vui chơi và giải trí | 2,11 | 2,67 | 2,60 | 2,52 | 2,42 | 2,55 | 2,06 |
| Hoạt động khác | 3,22 | 2,04 | 2,23 | 2,93 | 2,49 | 2,27 | 2,35 |

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Một khía cạnh khác cần quan tâm là cơ cấu thực hiện đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước phân theo cấp quản lý. Diễn biến này được thể hiện tại Hình 4.1. Có thể thấy tương quan giữa vốn đầu tư do Trung ương quản lý và vốn đầu tư do địa phương quản lý có sự thay đổi rõ rệt kể từ năm 2005. Cụ thể, trong giai đoạn 1995-2005, đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước do Trung ương quản lý lớn hơn so với giá trị vốn đầu tư do địa phương quản lý. Kể từ năm 2006, đầu tư do địa phương quản lý đã vượt so với phần vốn do Trung ương quản lý. Đặc biệt, chênh lệch liên tục được nới rộng trong giai đoạn 2010-2012: Nếu như cơ cấu Trung ương - địa phương chỉ là 48%-52% vào năm 2010 thì đến năm 2012, tỉ trọng vốn đầu tư do địa phương quản lý đã lên tới 58,7%. Nếu tính riêng phần ngân sách nhà nước phân cho địa phương, bao gồm cả phần hỗ trợ có mục tiêu từ trung ương cho địa phương thì tỉ trọng vốn do địa phương quản lý lên tới 70%. Diễn biến này xuất phát chủ yếu từ quá trình phân cấp, phân quyền trong quản lý và thực hiện đầu tư công và cơ chế phân phối vượt dự toán, quyền quyết định chi của địa phương ở Việt Nam, nhất là từ năm 2006. Nguồn vốn bị phân tán và không được tập trung thống nhất dẫn đến hiệu lực quản lý nguồn vốn đầu tư, nhất là khả năng huy động nguồn vốn ngân sách trong nước xây dựng các công trình trọng điểm bị hạn chế.

Hình 4.1. Đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước theo cấp quản lý (1995-2012)

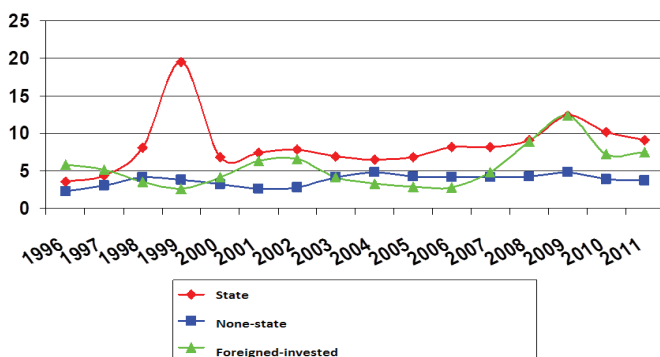
Đơn vị tính: Nghìn tỉ đồng



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Có nhiều phương pháp đánh giá hiệu quả của đầu tư công, song đều dựa trên những giả định quan trọng bởi đầu tư công nhiều khi còn gắn với các mục tiêu phi kinh tế và có các tác động lan tỏa đến các khu vực khác. Nếu giả thiết hiệu quả của đầu tư công bằng với hiệu quả của đầu tư từ các khu vực khác, chỉ số hiệu suất vốn - sản lượng (ICOR)⁵¹ có thể được sử dụng để tính hiệu quả đầu tư chung của nền kinh tế. Theo đó, hệ số ICOR của Việt Nam đã tăng từ mức bình quân 6,18% trong giai đoạn 1996-2000 lên 7,04% trong các năm 2001-2005 trước khi giảm trở lại còn 6,18% giai đoạn 2006-2010. Như vậy, hệ số ICOR của Việt Nam cao hơn nhiều so với các nước khác trong khu vực.⁵² Tính toán cho thấy ICOR của khu vực kinh tế nhà nước thậm chí còn cao hơn nhiều so với các khu vực khác, phản ánh hiệu quả đầu tư công ở Việt Nam còn tương đối thấp (Hình 4.2.). Tuy nhiên, cũng nhận thấy rằng việc sử dụng ICOR để đánh giá hiệu quả đầu tư công ở Việt Nam chưa thật chính xác theo như thông lệ quốc tế.⁵³

Hình 4.2. ICOR của Việt Nam theo thành phần kinh tế



Nguồn: CIEM.

⁵¹Thể hiện số đồng vốn cần bỏ ra để có được 1 đồng tăng trưởng.

⁵²Hệ số ICOR của Trung Quốc trong thời kỳ 2001-2006 là 3,9 với mức tăng GDP bình quân là 9,7%. Hàn Quốc có hệ số ICOR là 3,0 nhưng đạt tốc độ tăng GDP bình quân 7,9%/năm trong thời kỳ 1961-1980. Thái Lan vào thời kỳ 1981-1995 đạt tốc độ tăng GDP trung bình 8,1%/năm với hệ số ICOR là 4,1. Malaysia có hệ số ICOR là 4,6 và tốc độ tăng bình quân năm là 7,1% trong những năm 1981-1995. Xem Báo cáo của Chính phủ (tháng 8/2013).

⁵³Vốn đầu tư ở Việt Nam được sử dụng để đền bù và giải phóng mặt bằng rất lớn, cái biệt có dự án lên tới 50-60%, trong khi đó theo thông lệ các nước, vốn đầu tư chỉ tính vốn tích lũy đầu tư.

Từ một góc nhìn khác, sử dụng mô hình vec-tơ sai số hiệu chỉnh (VECM)⁵⁴ nhằm đánh giá tương tác giữa các biến số kinh tế theo thời gian để tính toán các chuyên gia cũng chỉ ra hiệu quả của đầu tư tư nhân cao hơn so với đầu tư công. Cụ thể, đầu tư tư nhân tăng 1% có thể làm sản lượng tăng 0,33%, trong khi đầu tư công tăng 1% chỉ đóng góp 0,23% tăng sản lượng trong cân bằng dài hạn. Như vậy, hiệu quả của đầu tư công thậm chí còn thấp hơn so với hiệu quả đầu tư trong nền kinh tế nói chung - chủ yếu do tính chất đặc thù của hoạt động đầu tư công.

Nhìn chung, đầu tư công có xu hướng giảm liên tục trong giai đoạn từ năm 2001 cho đến nay, dù cơ cấu trong tổng đầu tư có biến động do đầu tư ở các khu vực khác. Nguồn lực cho đầu tư công liên tục được bổ sung cho thấy khu vực kinh tế Nhà nước vẫn giữ vai trò quan trọng trong đầu tư và phát triển kinh tế. Cơ cấu vốn đầu tư tập trung khá nhiều ở các ngành hạ tầng, trong khi ít tập trung vào các ngành trực tiếp phục vụ phát triển con người (như giáo dục, y tế). Hiệu quả của đầu tư công nhìn chung còn hạn chế, thấp hơn so với khu vực tư nhân và thấp hơn nhiều so với các nền kinh tế ở Đông Á trong thời kỳ phát triển tương ứng.

Khuôn khổ pháp lý phân cấp phân quyền trong quản lý đầu tư công

Phân cấp quản lý đã được coi là một nội dung then chốt nhằm cải thiện chức năng và tăng cường trách nhiệm của các cấp chính quyền ngay từ khi nước ta bắt đầu công cuộc Đổi mới. Nội dung này đã được nhấn mạnh trong Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, sau đó được cụ thể hóa trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8, Ban chấp hành Trung ương khoá VII và Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3, Ban chấp hành Trung ương khoá VIII.⁵⁵ Nhìn chung, quá trình phân cấp diễn ra rất chậm trong suốt thập kỷ 1980 và 1990, một phần do xu hướng muốn giữ các chức năng quản lý nhà nước quan trọng ở chính

⁵⁴Tiếng Anh là Vector Error Correction Model.

⁵⁵Tham khảo Lê Xuân Bá và cộng sự (2007).

quyền Trung ương và một phần do lo ngại về năng lực thực hiện các chức năng này ở cấp địa phương. Chỉ từ đầu thập niên 2001, quá trình phân cấp mới được đẩy nhanh hơn với các định hướng, chính sách và chương trình cụ thể.⁵⁶ Đặc biệt, Nghị quyết số 08/2004/NĐ-CP do Chính phủ ban hành vào tháng 6/2004 (Nghị quyết 08) là một bước tiến quan trọng trong việc thể chế hoá quá trình phân cấp quản lý. Nghị quyết này đã quy định sáu lĩnh vực phân cấp cho cấp tỉnh, bao gồm: (i) phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển; (ii) phân cấp quản lý ngân sách nhà nước; (iii) phân cấp quản lý đất đai, tài nguyên, tài sản nhà nước; (iv) phân cấp quản lý DNNN; (v) phân cấp quản lý các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; và (vi) phân cấp quản lý về tổ chức bộ máy và cán bộ công chức. Từ năm 2004, các lĩnh vực phân cấp này đã được cụ thể hoá bằng nhiều văn bản pháp quy, cụ thể là Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Đất đai, Luật Doanh nghiệp (năm 2005), Luật Đầu tư (năm 2005) v.v...

Theo xu hướng đó, quản lý nhà nước đối với đầu tư công cũng được tăng cường phân cấp cho các địa phương. Trên thực tế, hoạt động đầu tư công chịu sự điều tiết của rất nhiều luật như Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu và Luật Xây dựng. Các luật này đều thể hiện rõ tinh thần phân cấp quản lý nhà nước đối với các khía cạnh, lĩnh vực liên quan đến đầu tư công. Đối với hoạt động đầu tư, tinh thần này thậm chí còn được thể hiện ngay từ năm 1999 tại Nghị định số 52/1999/NĐ-CP, trong đó một trong những nguyên tắc cơ bản là “Phân định rõ chức năng quản lý của Nhà nước và phân cấp quản lý về đầu tư ... phù hợp với từng loại nguồn vốn đầu tư và chủ đầu tư”. Theo đó, các dự án đầu tư sử dụng vốn ngân sách Nhà nước được chia thành 3 nhóm A, B và C tùy theo lĩnh vực và/hoặc tổng mức vốn, bên cạnh các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội thông qua và quyết định chủ trương. Tùy theo nhóm dự án mà cấp thẩm quyền phê duyệt có thể là Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân các địa phương

⁵⁶Đặc biệt là Chương trình tổng thể Cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 của Chính phủ.

(các cấp). Tiêu chí về quy mô vốn của từng nhóm dự án sau đó cũng được điều chỉnh tăng,⁵⁷ qua đó làm tăng quyền quyết định các dự án của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, hoặc địa phương. Quá trình phân cấp tiếp tục được đẩy mạnh với các thể chế hóa các quy định trên trong Luật Xây dựng 2003 và Luật Đầu tư năm 2005 cũng như các nghị định hướng dẫn, chứ không chỉ dừng ở tầm nghị định. Các quy định phân cấp này cũng gắn liền với phân cấp thẩm quyền thẩm định đầu tư bởi cấp thẩm quyền nào ra quyết định đầu tư dự án thì chịu trách nhiệm tổ chức và thẩm định dự án đầu tư (riêng dự án do Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư phải lập Hội đồng thẩm định dự án).

Về phân cấp chủ đầu tư, theo Nghị định số 112/2006/NĐ-CP năm 2006, đối với dự án do Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư thì chủ đầu tư là một trong các cơ quan, tổ chức sau: Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở Trung ương (gọi chung là cơ quan cấp Bộ), Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) và DNNN. Đối với dự án do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan cấp Bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp quyết định đầu tư thì chủ đầu tư là đơn vị quản lý, sử dụng công trình.

Phân cấp ngân sách Nhà nước cũng là một nội dung quan trọng vì ảnh hưởng đến khả năng bố trí vốn của địa phương hoặc khả năng đáp ứng vốn đối ứng. Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 (hiệu lực từ năm 2004) quy định rõ Ngân sách Nhà nước và Ngân sách Trung ương do Quốc hội phê duyệt, còn Ngân sách địa phương do Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh phê duyệt. Luật cũng quy định tăng quyền chủ động hơn cho Ủy ban Nhân dân các cấp trong điều hành ngân sách địa phương, cụ thể trong lĩnh vực thu và chi. Để hỗ trợ cho quá trình phân cấp, Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 cũng quy định giữ ổn định cho ngân sách tỉnh trong vài năm, còn một số tỉnh chưa cân đối được ngân sách sẽ được nhận bổ sung từ Ngân sách Trung ương.

⁵⁷Theo Nghị định 12/2000/NĐ-CP ngày 5/5/2000.

Lĩnh vực đấu thầu cũng được phân cấp; theo đó Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm về nội dung đấu thầu và phê duyệt hoặc ủy quyền phê duyệt lựa chọn nhà thầu đối với dự án do Thủ tướng Chính phủ ra quyết định đầu tư. Các Bộ/ngành và Ủy ban nhân dân các tỉnh/thành phố chịu trách nhiệm về công tác đấu thầu đối với các dự án của đơn vị mình phụ trách.

Cuối cùng, một nhóm đối tượng quan trọng trong các dự án đầu tư công - các dự án đầu tư xây dựng cơ bản - cũng được tăng cường phân cấp cho địa phương, nhất là trong giai đoạn 2000-2005. Các quy định này có tuân theo các quy định liên quan đến phân cấp quản lý đầu tư công, song cũng gắn thêm với các quy định liên quan đến phân cấp quản lý đối với lĩnh vực đầu tư xây dựng. Cụ thể, các Nghị định số 52/1999/CP và 12/2000/CP, 111/2006/NĐ-CP (sau này thay thế bởi Nghị định 58/2008/NĐ-CP), 112/2006/NĐ-CP và 16/2005/NĐ-CP đã làm rõ hơn chức năng quản lý nhà nước, chức năng của chủ đầu tư, đồng thời đã phân định cụ thể quyền hạn, trách nhiệm của các cấp, ngành trong từng khâu của toàn bộ chu trình quản lý đầu tư và xây dựng, nhất là quy hoạch, chuẩn bị đầu tư, thẩm định dự án, quyết định đầu tư, triển khai thực hiện dự án đầu tư, quản lý đấu thầu, thanh quyết toán vốn đầu tư, v.v...

Nhìn chung, các quy định phân cấp đã giúp phân định khá rõ chức năng, nhiệm vụ, nguồn lực thực hiện của các cấp chính quyền đối với các dự án đầu tư công tùy theo tầm quan trọng, tính chất và/hoặc quy mô của các dự án này. Điều này giúp giảm tải khối lượng công việc cho Chính phủ và các cơ quan Trung ương, qua đó tạo điều kiện thêm cho quá trình hoạch định chính sách ở cấp vĩ mô. Bên cạnh đó, quá trình phân cấp cũng tạo thêm sự chủ động cho các Bộ, ngành và địa phương (các cấp) trong việc thực hiện các hoạt động đầu tư công phù hợp với thẩm quyền và yêu cầu nhiệm vụ của mình.

Tuy vậy, khuôn khổ pháp lý liên quan đến phân cấp quản lý đầu tư công còn một số hạn chế như sau:

Thứ nhất, quá trình phân cấp còn thiếu tính đồng bộ, chưa bảo đảm sự nhất quán giữa quyền hạn, nhiệm vụ được phân cấp và khả năng thực thi các quyền đó cũng như trách nhiệm ở các cơ quan được phân cấp. Ví dụ điển hình nhất là phân cấp về ngân sách chưa gắn kết với việc đảm bảo các điều kiện để thực hiện. Điều này dẫn đến một số hệ lụy như: (i) các nhiệm vụ được phân cấp chậm được thực hiện hoặc thực hiện thiếu hiệu quả; (ii) nhiều dự án do địa phương phê duyệt song chậm thực hiện hoặc không hoàn thành được để bàn giao do ngân sách địa phương không bố trí đủ vốn; (iii) gia tăng chi phí thực hiện dự án so với dự toán được phê duyệt do ngân sách địa phương chậm bố trí vốn và thời gian thực hiện lâu hơn so với kế hoạch đề ra; (iv) nợ đọng xây dựng cơ bản trong do địa phương phê duyệt dự án song không bố trí được vốn, buộc các nhà thầu phải ứng trước vốn để thực hiện; (v) ít lưu tâm đến theo dõi, đánh giá dự án (hoặc chỉ làm một cách hình thức) do kinh phí thấp. Thậm chí, trong lĩnh vực ODA, nhiều tỉnh không có khả năng lo được nguồn vốn đối ứng dẫn đến việc thực hiện dự án ODA chậm tiến độ so với kế hoạch.⁵⁸ Trên thực tế, mặc dù có Luật Ngân sách Nhà nước song Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân các cấp có khá ít quyền chủ động, hầu như không thể tự quyết định thu - chi của cấp mình mà phải tuân theo sự phân bổ và giao dự toán thu - chi, cũng như chế độ chính sách do Nhà nước quy định. Tiêu chí phân bổ vốn đầu tư⁵⁹ đã được ban hành chính thức tại Quyết định số 210/2006/QĐ-TTg năm 2006 (áp dụng cho giai đoạn 2007-2010) và Quyết định số 60/2010/QĐ-TTg năm 2010 (áp dụng cho giai đoạn 2011-2015) nhằm tăng tính minh bạch và dự báo khả năng chủ động nguồn vốn cho địa phương, song cũng không có cơ chế giám sát một cách hữu hiệu.

Thứ hai, quy trình quản lý dự án đầu tư tuy đã phân cấp, nhưng còn bao gồm rất nhiều giai đoạn và thủ tục phức tạp, rườm rà. Phân cấp được đẩy mạnh ở nhiều khâu cụ thể và có gắn trách nhiệm với

⁵⁸Lê Xuân Bá và cộng sự (2007).

⁵⁹Bao gồm dân số, trình độ phát triển, diện tích tự nhiên, số đơn vị hành chính và tiêu chí bổ sung.

các cá nhân cụ thể (đặc biệt là người quyết định), song tới khi có được quyết định vẫn phải qua nhiều cấp kiểm tra, thẩm định. Điều này dẫn đến nhiều cấp tham gia thẩm định, xét duyệt trong khi quá trình thẩm định, xét duyệt ở từng cấp còn thiếu thực chất do: (i) nỗ lực vận động của chủ đầu tư; (ii) quan hệ lồng ghép giữa cơ quan chủ quản (nhiều khi lại là nơi đưa ra ý tưởng và ý chí thực hiện dự án) và cơ quan thẩm định, xét duyệt; (iii) thiếu nguồn lực và chuyên môn liên quan đến thẩm định, nhất là ở cấp địa phương;⁶⁰ và (iv) cơ quan thẩm định, xét duyệt cho rằng dự án đã được thẩm định, xét duyệt nghiêm túc, đúng quy trình ở các cấp trước đó. Theo đó, trách nhiệm được dàn trải ở rất nhiều cấp và nhiều cá nhân liên quan và về bản chất là không quy được trách nhiệm cụ thể cho mỗi cá nhân cụ thể có liên quan; người được phân cấp thực tế vẫn không có thực quyền quyết định. Như vậy, công tác phân cấp gần như đã được khoán trắng cho địa phương.⁶¹

Một trong những vấn đề quan trọng ảnh hưởng đến quá trình phân cấp là không quy định rõ người ra quyết định đầu tư chỉ được quyết định trong phần ngân sách được giao quản lý - có nghĩa là ra quyết định đầu tư và tự chịu trách nhiệm bố trí nguồn vốn để thực hiện, không được quyết định nguồn vốn do cấp khác quản lý. Thực tế cho thấy có chủ đầu tư ở địa phương quyết định dự án có tổng mức trên nghìn tỉ đồng, nhưng nguồn vốn lại do Trung ương bố trí. Một hệ lụy kèm theo là xu hướng phê duyệt các dự án mà không dựa vào khả năng cân đối vốn, khả năng thực thi, dẫn đến đầu tư phân tán, dàn trải, buộc Thủ tướng Chính phủ phải ban hành Chỉ thị số 1792/

⁶⁰Trên thực tế, phí thẩm định dự án được quy định ở mức rất thấp. Chẳng hạn, định mức thẩm chi phí thẩm tra thiết kế kỹ thuật đối với công trình giao thông có yêu cầu thiết kế 3 bước, thiết kế bản vẽ thi công đối với công trình có yêu cầu thiết kế 2 bước chỉ là 0,129% tổng mức đầu tư của dự án (nếu dưới 7 tỉ, theo Công văn 1751/BXD-VP của Bộ Xây dựng ngày 14/8/2007). Định mức chi phí thẩm tra tính hiệu quả và tính khả thi của dự án đầu tư xây dựng công trình giao thông (dưới 15 tỉ) chỉ là 0,074% tổng mức đầu tư, theo Quyết định số 957/QĐ-BXD của Bộ Xây dựng ngày 29/9/2009. Trong khi đó, dịch vụ thẩm định dự án đầu tư công lại chưa được xã hội hóa.

⁶¹Xem Võ Đại Lược (2012).

CT-TTg năm 2011 nhằm siết chặt hoạt động quản lý (trong đó có phê duyệt) đầu tư công.

Thứ ba, chưa có quy định cụ thể và các thể chế thực thi hiệu quả nhằm ngăn chặn tình trạng chia nhỏ dự án để phù hợp với các cấp có thẩm quyền thấp hơn. Tương tự, một số dự án được xây dựng với quy mô nhỏ hơn, lược bớt những phần khác nhằm phù hợp với việc thẩm quyền để tránh đưa lên cấp cao hơn. Trong khi đó, khi các dự án bị chia nhỏ, chi phí về thời gian và tiền bạc cho việc chuẩn bị và thực hiện dự án nói chung sẽ bị lặp lại và tăng so với khi chỉ thực hiện một dự án thống nhất.

Thứ tư, trong quá trình phân cấp, mặc dù có quy định về ứng vốn đầu tư, nhiều chủ đầu tư đề xuất ứng vốn vượt quá khả năng trả nợ của địa phương cũng như của các Bộ, ngành. Trong quá trình triển khai thực hiện các dự án đầu tư, do mong muốn đẩy nhanh tiến độ, sớm đưa công trình vào sử dụng, nhiều lãnh đạo địa phương yêu cầu hoặc cho phép các nhà thầu tự bỏ vốn sở hữu hoặc vay vốn ngân hàng để thi công quá mức số vốn bố trí theo kế hoạch và không có khả năng trả nợ. Hệ quả là doanh nghiệp gặp khó khăn, nợ xấu của ngân hàng tăng.

Thứ năm, các quy định về phân cấp quản lý đầu tư công được thực hiện trong điều kiện thiếu nhiều thể chế hỗ trợ. Chẳng hạn, các quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch và chiến lược phát triển ngành được ban hành làm nền tảng cho nhiều dự án đầu tư công, song chưa bảo đảm đủ cơ sở để có các dự án này theo một lộ trình hiệu quả (cả về kinh tế - xã hội), khả thi (về bố trí nguồn lực, đặc biệt là vốn). Chính vì vậy, trong cùng một ngành, đôi khi dự án kém hiệu quả hơn lại được phê duyệt và thực hiện trước trong khi dự án hiệu quả hơn lại được phê duyệt sau, thậm chí không được phê duyệt. Thậm chí, một số quy hoạch dường như còn nhằm hợp thức hóa các ý tưởng dự án đầu tư công đã có sẵn, thay vì tạo nền tảng khách quan, khoa học để xây dựng các dự án đầu tư công phù hợp.

Bên cạnh đó là các hạn chế về thông tin liên quan, thiếu các tiêu chí chuẩn để lựa chọn dự án dẫn đến xây dựng danh mục dự án quá nhiều nhưng không phù hợp với khả năng về vốn, thời gian, trình độ quản lý.⁶²

Thứ sáu, sự phối hợp giữa các bộ ngành trong việc ban hành các quy định không hiệu quả, dẫn đến “xung đột” chính sách, đúng với Bộ này nhưng lại sai với Bộ kia; hoặc cùng một vấn đề nhưng hướng dẫn thực hiện khác nhau v.v... Bên cạnh đó, vấn đề tư duy nhiệm kỳ (thực chất là vấn đề lợi ích) cũng dẫn đến vốn đầu tư dàn trải, lãng phí và không hiệu quả.

Cuối cùng, nội dung phân cấp quản lý đầu tư và xây dựng được quy định trong quá nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau cũng có thể gây tác động ngược đến hiệu quả sử dụng vốn. Như đã trình bày ở trên, ngay ở cấp Nghị định cũng có nhiều văn bản còn hiệu lực, có văn bản còn hiệu lực một phần, chưa kể các văn bản hướng dẫn dưới Nghị định. Điều này làm tăng chi phí thực hiện các nội dung quản lý được phân cấp do phải theo dõi nhiều nội dung khác nhau tại nhiều văn bản khác nhau. Trong khi đó, việc bổ sung, chỉnh sửa các văn bản liên quan (ngay cả các Luật) cũng khó làm tăng tính đồng bộ bởi do không được thực hiện song song. Như đã trình bày ở trên, hoạt động đầu tư công có thể chịu sự điều chỉnh của rất nhiều Luật, song các Luật này không được sửa đồng thời nên chưa cải thiện được tính đồng bộ⁶³.

Điều phối các dự án đầu tư công

Một phương diện đáng quan tâm nữa là việc điều phối các dự án đầu tư công, nhất là công tác điều phối ở cấp vùng và cấp cả

⁶²Ngay cả với các dự án ODA do khó khăn nguồn vốn, nên nhiều bộ, địa phương không có đủ vốn đối ứng để thực hiện.

⁶³Chính phủ đang giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì soạn thảo Luật Đầu tư công, dự kiến trình Quốc hội xem xét, thông qua tại kỳ họp thứ 7 vào tháng 5/2014. Dự thảo Luật vào tháng 8/2013 đề xuất Thủ tướng quyết định chủ trương đầu tư các dự án nhóm A, thay vì các Bộ, ngành, địa phương theo quy định hiện hành. Đây không phải là quy định mang tính đảo ngược phân cấp, mà thực chất giúp tăng hiệu quả phân cấp bởi nhiều dự án nhóm A có quy mô rất lớn và vượt quá khả năng bố trí vốn của các Bộ, ngành, địa phương.

nước. Về nguyên tắc, công tác điều phối này được quy định ở vai trò của Chính phủ, các Ban Chỉ đạo phát triển vùng, các Bộ, ngành liên quan - thể hiện ở chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan này cũng như tại các quy hoạch, chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và các ngành. Tuy nhiên, các quy định pháp lý và thực trạng vai trò của các Bộ, ngành chỉ dừng ở mức thẩm định, xem xét và đánh giá xem một dự án đầu tư công có thực hiện đủ quy trình, có phù hợp với các quy hoạch, chiến lược, kế hoạch hiện có hay không. Thậm chí, việc điều phối này chỉ giới hạn (trực tiếp hoặc gián tiếp) thông qua cân đối vốn để thực hiện các dự án đầu tư công. Trong khi đó, công tác điều phối trong nhiều trường hợp chưa được thể hiện ở việc xem xét hai hay nhiều dự án được trình trong cùng một giai đoạn thời gian nhằm lựa chọn dự án phù hợp nhất với các quy hoạch, chiến lược, kế hoạch hiện có và có tính khả thi cao nhất.

Kết quả là nhiều dự án cùng loại đã được phê duyệt một cách dễ dãi ở rất nhiều địa phương trong cả nước, thậm chí cả ở các địa phương lân cận nhau. Chẳng hạn, trong hơn 20 năm qua, nhiều cảng nước sâu đã được hình thành suốt dọc bờ biển phía đông của Việt Nam (Hình 4.3). Mặc dù góp phần không nhỏ trong việc phát triển kinh tế nói chung và xuất nhập khẩu của các địa phương, hệ thống cảng nước sâu quá dày đặc cũng cho thấy một sự lãng phí về vốn đầu tư công. Việc giải thích cho mức độ dày đặc các cảng nước sâu ở Duyên hải miền Trung (từ Thanh Hóa đến Ninh Thuận) là điều không đơn giản, song trước đó mỗi dự án này đều khả thi và có hiệu quả (nếu không tính đến các dự án khác). Toàn bộ những cảng này đều do nhà nước đầu tư từ nguồn ngân sách Trung ương hoặc ngân sách địa phương, gây ra lãng phí lớn trong điều kiện tiềm lực còn eo hẹp - trong khi lẽ ra các khoản vốn này có thể được sử dụng cho các mục đích khác. Mạng lưới dày đặc khiến các cảng phải cạnh tranh gay gắt với nhau và trong bối cảnh quy mô hoạt động thương mại chưa đủ lớn, hầu hết các cảng đều có công suất sử dụng ở mức thấp. Mật độ các cảng quá dày đặc song nước ta lại quá thiếu những cảng

có quy mô lớn với hệ thống logistics thuận tiện để có thể tiếp nhận được những tàu lớn hoặc những tàu chuyên dụng.⁶⁴

Rõ ràng, sự trùng lặp của nhiều dự án đầu tư công trong cùng một lĩnh vực cho thấy thiếu hiệu quả điều phối của các dự án này ở cấp vùng. Điều này khiến từng dự án đáp ứng đúng về quy trình (kể cả khâu thẩm định) song công tác thẩm định, xét duyệt lại chưa được đúng yêu cầu. Một trong những nguyên nhân quan trọng là thiếu thể chế điều phối đủ mạnh và theo dõi công việc đủ sát sao ở cấp vùng. Mặc dù nhiều quy hoạch vùng kinh tế, xã hội, vùng kinh tế trọng điểm được phê duyệt, nhưng không có bộ máy ở Trung ương, hay bộ máy cấp vùng để thực thi một cách triệt để. Tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của các cấp chính quyền nhiều mặt chưa sát với thực tế, còn nặng về kinh tế, lo tăng thu cho ngân sách địa phương (có phần do Luật Ngân sách Nhà nước quy định), dẫn đến tình trạng không gian kinh tế bị chia cắt theo quản lý hành chính, không được điều phối tạo ra sức mạnh tổng thể. Bên cạnh đó, nhiều lý do khách quan và hạn chế năng lực, tầm nhìn có thể được đưa ra nhằm giải thích cho hiệu quả điều phối thấp. Chính vì vậy, hiệu quả của phân cấp, phân quyền đối với quản lý đầu tư công còn thấp và làm giảm đóng góp của đầu tư công đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của cả nước.

Giám sát và đánh giá đầu tư công

Trong một thời gian dài, nước ta thiếu các quy định cụ thể liên quan đến giám sát và đánh giá dự án đầu tư công, dù trong các quy định về phân cấp có gắn việc theo dõi, giám định và đánh giá cho các cơ quan được phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư. Chỉ đến cuối năm 2009, Chính phủ mới có Nghị định số 113/2009/NĐ-CP⁶⁵ về giám sát và đánh giá đầu tư, áp dụng cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động đầu tư trực tiếp và hoạt động giám sát, đánh giá đầu tư. Từ giữa năm 2010, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã

⁶⁴Xem Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2013).

⁶⁵Hiệu lực thi hành từ ngày 01/02/2010.

có Thông tư số 13/2010/TT-BKH quy định mẫu báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư. Tuy nhiên, việc thực hiện báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư nhìn chung còn chậm. Trong khi đó, ngay cả các báo cáo đã gửi vẫn có những nội dung thiếu phù hợp do chưa hiểu đúng và chưa nắm được vấn đề. Điều này phần nào hạn chế công tác chỉ đạo, điều chỉnh phương hướng điều hành và tháo gỡ khó khăn cho hoạt động đầu tư công. Nói cách khác, việc phân cấp quản lý nhà nước đối với quản lý đầu tư công chưa đi kèm với những chế tài đủ mạnh nhằm bảo đảm kỷ luật thông tin phục vụ giám sát, đánh giá đầu tư.

Bảng 4.3. Tỷ lệ gửi báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư

| Tỷ lệ gửi báo cáo | Giám sát, đánh giá đầu tư cho năm | | |
|--|-----------------------------------|--------|--------|
| | 2010 | 2011 | 2012 |
| Đến ngày 20/1 (năm tiếp theo) | 16,1% | | |
| Hết kỳ báo cáo vào quý I (năm tiếp theo) | 90,3% | 88,71% | 96,75% |

Nguồn: Tổng hợp từ các báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Trong khi đó, nước ta hầu như chưa có các quy định, hướng dẫn cụ thể về phương pháp liên quan đến đánh giá hiệu quả dự án đầu tư công. Chỉ có các dự án sử dụng nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) có thực hiện các tiêu chí và hướng dẫn đánh giá chính thức, chủ yếu do yêu cầu của phía nhà tài trợ. Trong khi đó, với các dự án đầu tư và xây dựng trong nước, việc đánh giá (trong đó có đánh giá giữa kỳ và sau khi hoàn thành dự án) cũng thuộc thẩm quyền của đơn vị có thẩm quyền ra quyết định đầu tư. Điểm tích cực của các quy định này là tạo sự đồng bộ giữa việc phân cấp thẩm quyền ra quyết định đầu tư và phân cấp đánh giá dự án - bởi các đơn vị được phân cấp là các đơn vị theo dõi sát sao nhất và có nhiều thông tin nhất về dự án. Tuy nhiên, xét về logic thì rất ít cơ quan đánh giá những dự án thuộc thẩm quyền được phân cấp mà mình ra quyết định đầu tư là thiếu hiệu quả hoặc không tuân thủ đúng các quy hoạch, kế hoạch đề ra. Việc điều chỉnh thể chế đánh giá (trong đó có phân cấp đánh giá) là không dễ bởi khối lượng công việc tương đối nhiều trong khi sự thiếu đồng

bộ trong phân cấp các thẩm quyền có thể khiến thông tin không thông suốt và giảm hiệu quả giám sát hơn nữa.

Trong một chừng mực khác, nội dung giám sát và đánh giá trên thực tế còn tập trung vào các khía cạnh bố trí, quản lý và sử dụng vốn của các dự án đầu tư công. Trong khi đó, các nội dung liên quan đến khía cạnh môi trường, xã hội, tác động lan tỏa của dự án đầu tư công, v.v... nhìn chung ít được coi trọng. Điều này một phần là do sự tham gia còn hạn chế của cộng đồng dân cư trong quá trình giám sát, đánh giá các dự án này. Bên cạnh đó, việc hạn chế thông tin của chủ đầu tư cho các nhóm đối tượng liên quan cũng chưa tạo điều kiện cho công tác tham vấn, phản biện của cộng đồng và các chuyên gia. Chính vì vậy, cộng đồng dân cư nhiều khi chỉ biết đến các vấn đề trong bố trí, quản lý và sử dụng vốn sau khi hoàn thành kiểm toán dự án, chứ ít có thông tin cụ thể trong các quá trình thực hiện và/hoặc điều chỉnh dự án, nhất là các dự án ở cấp địa phương (do có quá nhiều dự án như vậy).

Như vậy, công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư công đang chuyển biến dần theo hướng bài bản hơn, song vẫn còn bộc lộ nhiều vấn đề trong công tác thông tin, báo cáo đầu vào, cũng như sự mất cân đối trong các nội dung báo cáo. Chính vì vậy, vai trò giám sát, đánh giá ở cấp vùng và cả nước còn thiếu tính thực chất, qua đó làm giảm hiệu quả của các dự án đầu tư công - nhất là các dự án ở cấp địa phương.

Áp lực từ các điều ước quốc tế

Thách thức đối với quá trình tái cơ cấu và nâng cao hiệu quả phân cấp quản lý đầu tư công còn lớn hơn trong thời gian tới khi nước ta tiếp tục đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế và có những cam kết sâu rộng hơn trong các điều ước quốc tế. Một số hiệp định thương mại tự do như Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA), v.v... có phạm vi cam kết khá sâu rộng, với nhiều vấn đề mới. Các cam kết về tiếp cận thị trường (kể cả đối xử quốc gia) cũng làm giảm dư

địa cho can thiệp mang tính hành chính của chính quyền các cấp nhằm bảo hộ các doanh nghiệp và các ngành sản xuất trong nước. Ảnh hưởng trực tiếp của các cam kết này đối với hiệu quả phân cấp quản lý đầu tư công, nhất là ở cấp địa phương, là không nhiều do các DNNN (DNNN, thuộc địa phương quản lý) không còn giữ vai trò áp đảo ở các địa phương. Kết quả khảo sát năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2013 cho thấy các địa phương ưu ái nhiều hơn các doanh nghiệp tiền thân là DNNN và doanh nghiệp thân hữu với chính quyền, và các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Theo đó, việc phân cấp quản lý đầu tư công thông qua DNNN ít chịu ảnh hưởng trực tiếp.

Bên cạnh đó, các quy định về mua sắm chính phủ, bảo hộ đầu tư, DNNN, v.v... hiện đang là chủ đề đàm phán trong các hiệp định quan trọng mà ta đang tham gia đàm phán.⁶⁶ Việt Nam mới chỉ là quan sát viên của Hiệp định Mua sắm Chính phủ trong khuôn khổ WTO, song khả năng sẽ phải có một số cam kết chính thức trong khuôn khổ TPP, EVFTA, v.v... Điều này sẽ ảnh hưởng đến cả 3 mục: (i) mua sắm phục vụ các hoạt động của bộ máy nhà nước; (ii) đầu tư từ nguồn NSNN và các nguồn có tính chất như NSNN; và (iii) đầu tư của các DNNN. Các nội dung liên quan hình thức lựa chọn nhà thầu, quy trình đấu thầu, sử dụng các phương tiện điện tử trong đấu thầu⁶⁷ - một khi được thực hiện - sẽ đòi hỏi các địa phương phải tìm hiểu kỹ và tuân thủ chặt chẽ hơn để tránh bị kiện tụng. Việc ưu ái doanh nghiệp địa phương trong thực hiện các dự án đầu tư công sẽ khó khăn hơn nhiều, trong khi nếu thiếu biện pháp và cơ chế phù hợp thì các doanh nghiệp này có thể chỉ trở thành thầu phụ cho nhà thầu nước ngoài.

Nội dung về DNNN thậm chí còn phức tạp hơn nhiều. Điều này một phần là do định nghĩa DNNN (bao gồm cả tính chất và mục tiêu hoạt động của các doanh nghiệp này) là khá khác nhau ở Việt

⁶⁶Chẳng hạn như Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA), v.v.

⁶⁷Tham khảo Nguyễn Đăng Trương (2012).

Nam cũng như ở các nước tham gia đàm phán các hiệp định thương mại tự do với Việt Nam. Thách thức với các địa phương, do đó, là xử lý quan hệ với các doanh nghiệp công ích trên địa bàn nhằm tránh khả năng bị kiện vi phạm - sau khi các hiệp định được ký kết và thực hiện. Bên cạnh đó, rủi ro còn lớn hơn do những bất định liên quan đến quá trình đàm phán và không có những thông tin cụ thể từ các cơ quan đàm phán (do cam kết bảo mật). Cho đến tháng 3/2014, ngay cả hiệp định TPP cũng chưa có dự thảo Chương cụ thể cho đàm phán về DNNN và bất cứ thay đổi trong quá trình đàm phán Chương này sẽ có thể ảnh hưởng đến quá trình phân cấp đầu tư công ở địa phương.

KẾT LUẬN VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

Trong bối cảnh nền kinh tế còn nhiều khó khăn khi nợ xấu vẫn ở mức cao, năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp trong nước còn thấp, trong khi khả năng cân đối thu chi ngân sách còn khó và có thể kéo dài hết giai đoạn kế hoạch 5 năm 2011-2015, việc Chính phủ đề xuất nâng trần bội chi NSNN năm 2013-2014 và tăng phát hành Trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2014-2016 (bên cạnh kế hoạch phát hành cho giai đoạn 2011-2015) và đã được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 6 vào cuối năm 2013 là biện pháp bổ sung nhằm duy trì tăng trưởng hợp lý, xử lý những nhu cầu cấp bách trong đầu tư công. Việc bổ sung nguồn lực cho đầu tư công - trong bối cảnh nguồn lực tài chính công còn hạn hẹp và nhiều quan ngại liên quan⁶⁸, có thể gây ra tác động phụ - đòi hỏi phải đi kèm với những biện pháp tái cơ cấu đầu tư công và nâng cao hiệu quả đầu tư công. Trong đó, đổi mới công tác phân cấp phân quyền trong quản lý đầu tư công là một định hướng quan trọng.

Trong bối cảnh của Việt Nam, phân cấp quản lý đầu tư công chỉ hiệu quả khi bảo đảm đủ các điều kiện sau: (i) có sự đồng bộ giữa các nội dung phân cấp (thẩm quyền phê duyệt, ngân sách, v.v...);

⁶⁸Như hiệu quả đầu tư công thấp, mức độ bền vững của nợ công, v.v. Xem Nguyễn Anh Dương (2013).

(ii) bảo đảm năng lực và nguồn lực của các cấp tương ứng với chức năng, thẩm quyền, nhiệm vụ được phân cấp; và (iii) gắn chặt trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức cụ thể đối với các dự án đầu tư công thuộc thẩm quyền (kể cả thẩm quyền trước đây). Những điều kiện này là không mới, thậm chí đã được chỉ ra trong nhiều nghiên cứu, kiến nghị chính sách trước đây. Tuy nhiên, việc cụ thể hóa ở khuôn khổ chính sách và thể chế thực thi còn nhiều hạn chế. Những phân tích trong chương này cho thấy một số vấn đề vẫn hiện hữu trong khuôn khổ pháp lý, thể chế điều phối, thể chế giám sát và đánh giá, và những áp lực có thể có từ các cam kết quốc tế có ảnh hưởng đến đầu tư công. Theo đó, chúng ta cần ưu tiên thực hiện một số định hướng chính nhằm tăng cường hiệu quả công tác phân cấp quản lý đầu tư công.

Thứ nhất, cần nhanh chóng hoàn thiện khuôn khổ pháp lý nhằm đẩy nhanh các nội dung tái cơ cấu đầu tư công nói chung và đổi mới phân cấp quản lý đầu tư công nói chung. Luật Đầu tư công đang trong quá trình hoàn thiện dự thảo để Quốc hội xem xét, dự kiến thông qua tại kỳ họp thứ 7 vào tháng 5/2014. Trong đó, như đã trình bày ở trên, nội dung phân cấp thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư đối với các dự án nhóm A được đề xuất chuyển trở lại cho Thủ tướng Chính phủ, thay vì để người đứng đầu các Bộ, ngành và địa phương như hiện nay. Bên cạnh đó, Luật cũng đưa vào khuôn khổ đầu tư trung hạn nhằm bảo đảm ổn định nguồn lực cho các Bộ, ngành và địa phương, qua đó giúp đơn vị được phân cấp này tự chủ động quyết định và hoàn thành các dự án tương ứng. Tinh thần chỉ cho phép phê duyệt dự án khi bố trí đủ vốn vẫn được giữ tại nội dung Luật, tiếp nối sau Chỉ thị số 1792/CT-TTg. Ngay sau khi ban hành, Luật Đầu tư công cần nhanh chóng có các hướng dẫn cụ thể nhằm đạt hiệu lực thực thi sớm.

Tuy vậy, các nội dung quản lý đầu tư công hiện còn được chia cắt, phân tán ở nhiều Luật (như Luật Đầu tư, Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, v.v...) và các văn bản dưới luật

tương ứng. Việc Quốc hội thông qua Luật Đầu tư công là một bước tiến quan trọng trong việc lập lại khuôn khổ pháp lý cao nhất để từng bước đưa đầu tư công vào nề nếp. Mặc dù vậy, ngay cả khi được thông qua, Luật Đầu tư công cũng chỉ có thể giúp giải quyết một phần tình trạng trên. Quá trình sửa các luật không diễn ra song song, mà chỉ tập trung vào một số luật nhất định. Điều này khiến quá trình sửa các luật chưa giúp giải quyết được sự thiếu đồng bộ trong các nội dung phân cấp liên quan đến quản lý đầu tư công. Chính ở đây, quá trình tham vấn nhằm soạn thảo các luật cần được tiến hành rộng rãi các bên liên quan đến quản lý đầu tư công, chứ không chỉ các bên phù hợp với các luật này.

Bên cạnh đó, một số nội dung hiện có trong khuôn khổ pháp lý hiện nay cũng cần được điều chỉnh nhằm tăng hiệu quả thực hiện các chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm được phân cấp ở các Bộ, ngành và địa phương. Chẳng hạn, cần điều chỉnh tăng định mức các chi phí liên quan đến quản lý đầu tư công, đặc biệt là chi phí thẩm tra, theo dõi và đánh giá - song phải gắn với tăng cường trách nhiệm của các đơn vị thực hiện. Việc tăng định mức cũng có thể song hành với nỗ lực thị trường hóa các dịch vụ liên quan đến quản lý đầu tư công để khu vực tư nhân có thể tham gia - qua đó giảm bớt áp lực công việc cho bộ máy ở các Bộ, ngành và địa phương được phân cấp. Bên cạnh đó, cần cụ thể hóa việc gắn định trách nhiệm liên quan đến các dự án đầu tư công nhằm tránh tình trạng dằn trải về trách nhiệm, không ai quan tâm đến hiệu quả thực sự của dự án đầu tư công và do đó phê duyệt dự án tràn lan. Một nội dung quan trọng khác là chính thức hóa các phương pháp thẩm định các nội dung liên quan đến đề xuất dự án đầu tư công, với các hướng dẫn cân nhắc cụ thể về các khía cạnh kinh tế, xã hội, môi trường, sức khỏe, v.v...

Thứ hai, bảo đảm hiệu quả thực hiện các thẩm quyền, chức năng, trách nhiệm quản lý đầu tư công được phân cấp trong quá trình thực hiện các cam kết quốc tế có liên quan. Liên quan đến định hướng ở trên, khuôn khổ pháp lý cần được hoàn thiện theo hướng tiếp

cận các thông lệ quốc tế về mua sắm chính phủ và cải cách DNNN. Quá trình này chắc chắn sẽ ảnh hưởng đến quá trình triển khai các dự án đầu tư công, nhất là ở các địa phương trong bối cảnh chưa có sự chuẩn bị về thông tin và năng lực thể chế. Dù vậy, quá trình này sẽ là rất cần thiết, nếu không nói là khó tránh khỏi khi nước ta đang đẩy mạnh cải cách thể chế nhằm xây dựng một nền kinh tế thị trường theo hướng hiện đại. Theo đó, quá trình hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cần gắn chặt với tiến trình đàm phán tham gia các điều ước quốc tế có ảnh hưởng đến đầu tư công. Bên cạnh đó, công tác chuẩn bị cần hướng tới năng lực trong nước, trước mắt là năng lực của các cơ quan chủ quản và chủ đầu tư của các dự án ở cấp địa phương. Năng lực này cần được thể hiện cả ở sự hiểu biết về các cam kết quốc tế mà ta sẽ tham gia, ảnh hưởng đối với hoạt động đầu tư công, đấu thầu, cơ chế xử lý tranh chấp, v.v...

Thứ ba, hoàn thiện thể chế điều phối các dự án đầu tư công. Hoàn thiện cơ chế quản lý, cân đối vốn đầu tư theo kế hoạch trung hạn. Đặc biệt lấy cơ chế thị trường trong việc phân bổ, sử dụng nguồn vốn cần được quán triệt. Phân cấp nhiều hơn cho các Bộ, ngành và địa phương không có nghĩa là các cơ quan, đơn vị này có thể phê duyệt mọi dự án. Yêu cầu về bố trí vốn theo thẩm quyền quản lý vốn nhằm tránh việc phê duyệt dự án tràn lan. Tuy nhiên, ngay cả khi các dự án bố trí đủ vốn thì vai trò điều phối ở cấp vùng và cấp toàn quốc là rất cần thiết để tránh dự án trùng lặp (khi đó nguồn lực hạn hẹp có thể được phân bổ sang các mục đích khác phù hợp hơn), đồng thời giúp từng dự án được phê duyệt sẽ mang lại tính hiệu quả ngay cả sau khi hoàn thành. Chính ở đây, Quốc hội cần thể hiện vai trò mạnh mẽ hơn trong việc đưa ra các chủ trương lớn về các dự án quan trọng ở tầm quốc gia và giám sát quá trình thực hiện các dự án đó. Bên cạnh việc nâng cao năng lực để xem xét điều phối các dự án, Quốc hội cần có ý chí mạnh mẽ trong việc chấp thuận hoặc bác bỏ đề xuất dự án theo những tiêu chí rõ ràng, minh bạch và có tham vấn rộng nhất trong điều kiện có thể. Với các nhóm dự án còn lại, Bộ Kế hoạch và Đầu

tư cần năng lực thể chế phù hợp nhằm chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành xem xét, cân nhắc điều phối các dự án ở cấp vùng.

Cuối cùng, cần hoàn thiện thể chế giám sát và đánh giá đầu tư công. Trước mắt, cần cải thiện kỷ luật báo cáo, thông tin của các cơ quan được phân cấp đối với các Bộ, ngành quản lý lĩnh vực của các dự án, nhằm bảo đảm nắm rõ được tình hình thực hiện các dự án để có những chỉ đạo, điều chỉnh chính sách phù hợp. Quy định về trách nhiệm giám sát, quản lý ngành của các Bộ, ngành cần được củng cố nhằm gắn trách nhiệm này với các cá nhân cụ thể, qua đó tạo thêm động lực cho giám sát chặt chẽ và hiệu quả. Bên cạnh đó, cần hoàn thiện các quy định nhằm tăng cường vai trò và hiệu lực pháp lý giám sát của các cộng đồng dân cư ở địa bàn thực hiện dự án, song song với củng cố cơ chế tiếp nhận thông tin, phản hồi của các cộng đồng dân cư này. Bản thân các tiêu chí, phương pháp đánh giá hiệu quả các dự án (giữa kỳ hoặc sau khi hoàn thành) cần được chuẩn hóa, với các hướng dẫn và tham chiếu cụ thể nhằm bảo đảm đánh giá mang tính thực chất, thống nhất, dễ so sánh; điều này sẽ giúp định hướng xây dựng và thực hiện dự án, đồng thời giúp thể chế hóa công tác giám sát đầu tư công.

CHƯƠNG 5

HOÀN THIỆN THỂ CHẾ THỊ TRƯỜNG CHO CÁC HÀNG HOÁ VÀ DỊCH VỤ CÔNG ÍCH

DẪN NHẬP

Một thị trường hàng hoá hoặc dịch vụ công ích là một loại thị trường gắn với một loại hàng hoá hay dịch vụ công ích nào đó. Những hàng hoá thường được coi là công ích vì chúng ít nhiều mang một và/hoặc hai đặc tính không thể loại trừ (non-excludable) và không xung đột (non-rival) trong quá trình tiêu thụ (xem Sandler, 2002; trong UNIDO, 2008). Đặc tính đầu có nghĩa là một hàng hoá công ích, một khi được cung ứng cho một ai đó trên thị trường thì sẽ rất tốn kém để loại trừ những người khác tiêu dùng nó. Đặc tính thứ hai có nghĩa là khi một người sử dụng hàng hoá đó, lợi ích của anh ta không bị ảnh hưởng nếu người khác đồng thời sử dụng nó. Các loại dịch vụ như an ninh - quốc phòng, bưu chính, viễn thông, phát thanh, truyền hình, điện, nước, rác thải, y tế, giáo dục, giao thông, v.v... đều ít nhiều mang các đặc tính của hàng hoá công ích.

Xây dựng cơ chế thị trường cho các hàng hoá và dịch vụ công ích là một trong những mục tiêu quan trọng để Việt Nam sớm được các nước trên thế giới công nhận là một nền kinh tế thị trường. Như hầu hết các quốc gia khác trên thế giới, các lĩnh vực hàng hoá và dịch vụ công ích ở Việt Nam thường được Nhà nước can thiệp dưới hình thức này hay hình thức khác. Tuy nhiên, không nhất thiết Nhà nước phải áp dụng những biện pháp can thiệp giống nhau cho tất cả các hàng hoá và dịch vụ công ích. Do sự khác biệt về hai tiêu chí khả năng loại trừ và khả năng xung đột lợi ích khi tiêu dùng, cũng như

một số tiêu chí khác về cấu trúc thị trường, chúng ta nên cân nhắc áp dụng những biện pháp can thiệp phù hợp cho mỗi thị trường để có thể phát huy được sức mạnh của thị trường nhiều nhất có thể.

Việc tìm hiểu đặc điểm của các thị trường cung ứng những loại hàng hoá và dịch vụ này sẽ góp phần đưa ra các biện pháp can thiệp phù hợp vào mỗi thị trường sao cho phát huy được sức mạnh của thị trường nhiều hơn. Ở đây, trong bối cảnh tái cơ cấu nền kinh tế, ta cần chú trọng vào các khía cạnh sau đây. Thứ nhất, đánh giá về vai trò của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) cung ứng các loại dịch vụ công ích. Đây có thể coi là một trong những trọng tâm của chương trình tái cơ cấu khu vực DNNN mà Chính phủ đề ra gần đây. Thứ hai, quan trọng hơn là tạo dựng một cơ chế thị trường cho các lĩnh vực này. Việc tạo dựng cơ chế thị trường sẽ thu hút được các nhà đầu tư tư nhân và nước ngoài tham gia cung ứng các loại dịch vụ đó, qua đó tạo sức ép cạnh tranh cho các DNNN trong các lĩnh vực hàng hóa và dịch vụ công ích hoạt động hiệu quả hơn.

Chương này sẽ chỉ dừng lại ở mức độ đánh giá sơ bộ vị trí và vai trò của các lĩnh vực hàng hóa và dịch vụ công ích trong nền kinh tế cũng như mức độ thị trường hóa của từng lĩnh vực. Từ đó gợi mở các chính sách nâng cao hiệu quả hoạt động của các lĩnh vực đó.

PHÂN LOẠI LĨNH VỰC HÀNG HOÁ VÀ DỊCH VỤ CÔNG ÍCH

Dựa trên định nghĩa về hàng hoá và dịch vụ công ích (Sandler, 2002; trong UNIDO, 2008), chúng tôi rà soát các ngành trong bảng phân loại ngành công nghiệp Việt Nam 2007 (VSIC 2007) và lọc ra 5 nhóm ngành hàng hoá và dịch vụ công ích. Những mã ngành mang đặc điểm hàng hoá công ích được lọc ra có thể là ngành cấp 2 (liên quan đến các lĩnh vực dịch vụ xã hội), ngành cấp 3 (liên quan đến lĩnh vực dịch vụ tiện ích), hoặc ngành cấp 4 (liên quan đến giao thông, phát thanh truyền hình, viễn thông), và ngành cấp 5 (liên quan đến xây dựng các công trình chuyên dụng)⁶⁹. Những ngành hàng hoá

⁶⁹Xem Phụ lục 1.

và dịch vụ công ích được lựa chọn ở cấp cao hơn (từ cấp 4 đến cấp 2) là những ngành mà có toàn bộ các ngành con cũng là các ngành hàng hoá và dịch vụ công ích.

Để phản ánh chính xác nhất đặc điểm và hoạt động của các doanh nghiệp theo các số liệu thống kê lấy từ các bộ điều tra doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê, chúng tôi sẽ thực hiện một số bước sàng lọc như sau:

- Các chỉ số liên quan đến doanh thu và lao động: lọc các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực hàng hoá và dịch vụ công ích trong các ngành kinh doanh chính và các ngành kinh doanh khác, sau đó gộp lại thành một bộ. Đây là các số liệu được thống kê đầy đủ cho các ngành kinh doanh chính và phụ.

- Các chỉ số khác như tài sản, vốn, lợi nhuận: chỉ lấy số liệu của các doanh nghiệp có *ngành kinh doanh chính* liên quan đến hoạt động cung ứng hàng hoá và dịch vụ công ích.

CÁC ĐẶC ĐIỂM CHUNG CỦA CÁC NGÀNH HÀNG HÓA VÀ DỊCH VỤ CÔNG ÍCH CỦA VIỆT NAM

Số lượng

Tính đến cuối năm 2012, tổng số doanh nghiệp tham gia vào các các ngành hàng hoá và dịch vụ công ích là 43.296 đơn vị nếu dựa theo phân ngành cấp 5, và là 42.939 đơn vị nếu dựa theo phân ngành cấp 2.⁷⁰ Điều này có nghĩa là chỉ có 357 doanh nghiệp có ngành kinh doanh phụ, cung cấp hàng hoá và dịch vụ trong cùng các ngành cấp 2 về cung cấp hàng hoá và dịch vụ công ích, còn đa phần chỉ tham gia một ngành kinh doanh chính.⁷¹ Xét trên tổng 354.072 doanh nghiệp

⁷⁰Đây là số doanh nghiệp có doanh thu lớn hơn không trong bộ điều tra doanh nghiệp. Có 473 doanh nghiệp trong các lĩnh vực cung cấp hàng hoá và dịch vụ công ích có trong bộ điều tra doanh nghiệp bị thiếu số liệu về doanh thu nên bị loại ra khỏi các tính toán trong nghiên cứu này.

⁷¹Chẳng hạn một doanh nghiệp có hoạt động kinh doanh trong hai ngành có mã 52101 và 52211, trong đó ngành 52101 là ngành kinh doanh chính còn ngành 52211 là ngành kinh doanh phụ. Nếu dựa trên phân ngành cấp 5 thì sẽ chúng ta sẽ coi là có 2 đơn vị kinh doanh trên hai ngành khác nhau. Nhưng nếu dựa trên phân ngành cấp 2 thì chúng ta chỉ có một đơn vị kinh doanh ngành có mã 52 mà thôi.

trong bộ điều tra doanh nghiệp năm 2012 thì số lượng doanh nghiệp tham gia các ngành hàng hoá và dịch vụ công ích chiếm 12,2%.

Trong số này, số lượng doanh nghiệp liên quan đến ngành giao thông vận tải, đặc biệt là vận tải đường bộ, là đông nhất. Cụ thể có tới 13.818 doanh nghiệp tham gia các hoạt động vận tải hành khách và hàng hoá đường bộ, chiếm tới 31,9% tổng số doanh nghiệp cung ứng hàng hoá và dịch vụ công ích; 6.200 doanh nghiệp xây dựng công trình đường bộ, chiếm 14,3% tổng số doanh nghiệp cung ứng hàng hoá và dịch vụ công ích; và 1.048 doanh nghiệp cung ứng dịch vụ hỗ trợ trực tiếp cho vận tải đường sắt và đường bộ, chiếm 2,4% tổng số doanh nghiệp cung ứng hàng hoá và dịch vụ công ích.

Tiếp đến là số lượng các doanh nghiệp xây dựng các công trình công ích, với 3.288 đơn vị, chiếm 7,6%; các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ giáo dục, với 3.275 đơn vị chiếm 7,57%; các doanh nghiệp lắp đặt hệ thống điện, với 2.852 đơn vị, chiếm 6,6%; và các doanh nghiệp truyền tải và phân phối điện, với 1.302 đơn vị, chiếm 3%. Các lĩnh vực khác, số lượng doanh nghiệp đều dưới 1.000 đơn vị.⁷²

Doanh thu và lao động

Trong năm 2012, các ngành cung cấp hàng hoá và dịch vụ công ích chiếm tỉ trọng doanh thu và lao động lần lượt là 11,1% và 13,1% tổng doanh thu và lao động của toàn bộ doanh nghiệp trong bộ điều tra doanh nghiệp. Nếu so với tỉ trọng số doanh nghiệp ở trên thì các doanh nghiệp trong lĩnh vực hàng hoá và dịch vụ công ích tạo ra doanh thu trung bình thấp hơn, nhưng lại có số lượng lao động trung bình cao hơn so với toàn bộ nền kinh tế.

Trên khía cạnh doanh thu tính theo năm của các lĩnh vực sản xuất, truyền tải và phân phối điện, xây dựng công trình đường bộ,

⁷²Lưu ý rằng trong rất nhiều lĩnh vực cung ứng dịch vụ xã hội và lĩnh vực phát thanh và truyền hình, đa phần dịch vụ được cung ứng bởi các đơn vị sự nghiệp có thu, và không nằm trong bộ điều tra doanh nghiệp. Chính vì thế các so sánh cho các lĩnh vực này ở đây chỉ mang tính tham khảo và so sánh tương đối trong phạm vi các doanh nghiệp nằm trong bộ điều tra doanh nghiệp, chứ không phản ánh chính xác thực tế hoạt động của các lĩnh vực này. Xem trong phần phân tích chi tiết các lĩnh vực để nắm rõ hơn.

hoạt động viễn thông không dây, xây dựng công trình đường bộ và vận tải hàng hoá bằng đường bộ chiếm tỉ trọng doanh thu lớn nhất, lần lượt là 31,6%, 13,4%, 9,6% và 6,4% tổng doanh thu toàn bộ lĩnh vực hàng hoá và dịch vụ công ích trong năm 2012. Tuy nhiên, xét trên khía cạnh lao động thì lĩnh vực Xây dựng công trình đường bộ và Xây dựng công trình công ích mới là những ngành sử dụng nhiều lao động nhất, lần lượt là 21,4% và 11,6% tổng lao động toàn bộ lĩnh vực hàng hoá và dịch vụ công ích. Tiếp đến là các ngành vận tải hàng hoá bằng đường bộ, sản xuất, truyền tải và phân phối điện, lắp đặt hệ thống điện, giáo dục, và viễn thông có dây, với tỉ trọng sử dụng lao động lần lượt là 9,8%, 9,3%, 4,6%, 3,8% và 3,8% tổng lao động toàn bộ lĩnh vực hàng hoá và dịch vụ công ích.

Dựa trên tiêu chí tỉ lệ doanh thu trên một lao động thì ngành viễn thông không dây xếp hạng cao nhất, đạt 12,6 tỷ đồng/lao động. Các ngành mạng lưới như điện, đường ống khí đốt, viễn thông, đường sắt và hàng không đều là những ngành có tỉ lệ doanh thu trên lao động cao. Tiêu chí này cho thấy đây là những lĩnh vực thâm dụng vốn lớn, nhờ thế một lao động có khả năng tạo ra 2 tỷ đồng doanh thu trong một năm. Lĩnh vực giáo dục và y tế có tỉ lệ doanh thu trên lao động khá thấp, lần lượt là 241,55 triệu đồng và 316,32 triệu đồng/lao động, tương đương với nhiều lĩnh vực công ích khác như vận tải xe buýt hay xử lý rác thải.

Kết quả kinh doanh

Kết quả kinh doanh của lĩnh vực cung cấp hàng hoá và dịch vụ công ích khá thấp so với trung bình của toàn nền kinh tế. Tỉ lệ lợi nhuận trước thuế trên tổng tài sản và tỉ lệ lợi nhuận trước thuế trên vốn sở hữu lần lượt chỉ đạt mức 0,7% và 1,9% so với mức 1,9% và 6,5% của toàn bộ nền kinh tế.

Trong số các ngành hàng hoá và dịch vụ công ích thì có một số ngành kinh doanh đạt lợi nhuận cao như vận tải đường ống (ROA đạt 38,9%), chương trình cáp và vệ tinh (ROA đạt 10,3%), viễn thông

không dây (ROA đạt 6,8%), viễn thông có dây (ROA đạt 6,2%), hoạt động của tổ chức Đảng, tổ chức chính trị xã hội (ROA đạt 5,4%), hoạt động y tế (ROA đạt 2%). Đối lập với kết quả kinh doanh của các ngành kể trên là sự làm ăn thua lỗ của rất nhiều các ngành khác, tiêu biểu như tái chế phế liệu, vận tải bằng xe buýt, vận tải đường thuỷ nội địa, vận tải hành khách hàng không, hoạt động phát thanh và truyền hình, hoạt động giáo dục, và hoạt động trợ giúp xã hội không tập trung. Những ngành còn lại tuy hoạt động có lãi nhưng mức lãi khá thấp so với mặt bằng chung của nền kinh tế.

Cơ cấu chủ sở hữu

Xét về số lượng doanh nghiệp thì ngoại trừ lĩnh vực vận tải đường sắt, tất cả các lĩnh vực khác đều có số lượng các doanh nghiệp tư nhân chiếm đa số (>50%). Cụ thể, doanh nghiệp tư nhân chiếm tới 94,8% tổng số doanh nghiệp trong các ngành công ích, còn DNNN chỉ chiếm 2,85%. Có tới 41/47 ngành trong danh mục liệt kê ở trên có thành phần doanh nghiệp tư nhân chiếm trên 80% tổng số doanh nghiệp.

Tuy nhiên, xét trên khía cạnh quy mô về doanh thu thì DNNN lại chiếm đa số trong nhiều ngành. Trong toàn bộ các ngành hàng hoá và dịch vụ công ích, tổng doanh thu của khu vực DNNN chiếm 63,5% tổng doanh thu của toàn bộ. Những ngành có tỉ trọng doanh thu từ DNNN trên 80% là sản xuất, truyền tải và phân phối điện (95%), khai thác, xử lý và cung cấp nước (85,4%), vận tải hành khách đường sắt (99,5%), vận tải hành khách hàng không (92,9%), hoạt động dịch vụ hỗ trợ trực tiếp cho vận tải hàng không (84,7%), hoạt động viễn thông có dây (96%), hoạt động viễn thông không dây (97,6%), hoạt động đảng, đoàn thể (99%), và hoạt động thư viện, lưu trữ, bảo tàng (95,2%). Có khá nhiều lĩnh vực mà tư nhân chiếm đa số về doanh thu, tiêu biểu như sản xuất khí đốt, phân phối nhiên liệu bằng đường ống (87,4%), tái chế phế liệu (90,1%), lắp đặt hệ thống điện (81,3%), vận tải đường bộ (trên dưới 90% cho các lĩnh vực vận tải hành khách, hàng hoá), hoạt động y tế (81,3%).

Xét tương quan với toàn bộ nền kinh tế thì số lượng DNNN hoạt động trong các ngành hàng hoá và dịch vụ công ích chiếm tới 37,75% trong tổng số 3.279 DNNN của toàn bộ bộ điều tra doanh nghiệp. Con số này lớn hơn rất nhiều (3 lần) so với tỉ lệ tổng số doanh nghiệp hoạt động trong các ngành hàng hoá và dịch vụ công ích trên tổng số doanh nghiệp của bộ điều tra doanh nghiệp.

Mức độ tập trung

Tỷ lệ tập trung thị trường (concentration ratio - CR) của một nhóm doanh nghiệp được tính toán bằng tổng doanh thu của các doanh nghiệp trong nhóm đó chia cho tổng doanh thu của toàn thị trường. Thường thì giới nghiên cứu và làm chính sách quan tâm đến tỷ lệ tập trung của 4 doanh nghiệp có doanh thu lớn nhất thị trường (CR4), 8 doanh nghiệp có doanh thu lớn nhất thị trường (CR8), 20 doanh nghiệp có doanh thu lớn nhất thị trường (CR20) và 50 doanh nghiệp có doanh thu lớn nhất thị trường (CR50) để đánh giá mức độ cạnh tranh trong các ngành công nghiệp. Người ta thường phân các tỷ lệ tập trung thị trường thành ba nhóm: dưới 50% là biểu hiện có mức độ tập trung thấp, từ 50% đến 80% là biểu hiện mức độ tập trung trung bình và trên 80% là biểu hiện của mức độ tập trung cao. Mức độ tập trung thấp có nghĩa là thị trường có mức độ cạnh tranh cao. Mức độ tập trung trung bình biểu hiện thị trường độc quyền nhóm. Mức độ tập trung cao cho biết đó là thị trường độc quyền. Tùy từng mục đích khác nhau mà người ta sử dụng CR4, CR8, CR20, hay CR50 để đánh giá mức độ cạnh tranh của thị trường. CR4 và CR8 thường hay được sử dụng nhiều hơn cả.

Tính toán tỉ lệ tập trung của các ngành hàng hoá và dịch vụ công ích tại Việt Nam chúng ta có thể thấy số ngành có đặc điểm thị trường độc quyền và độc quyền nhóm chiếm tỉ lệ tương đối lớn. Xét cấp độ CR4, có 7 lĩnh vực có đặc tính của thị trường độc quyền (độ tập trung >80%), và 18 lĩnh vực có đặc tính độc quyền nhóm (có mức độ tập trung tương đối cao, từ 50% đến 80%). Đặc biệt là tron số 7

ngành có tính độc quyền ở cấp độ CR4 thì có tới 6 ngành là có độc quyền ở cấp độ CR1, tức mức độ tập trung rất cao.

Khi chuyển dịch dần từ cấp độ CR1 lên cấp độ CR50 thì số ngành độc quyền tăng mạnh trong dải từ 4 đến 8 doanh nghiệp tập trung. Ở đây, số ngành có tính độc quyền và độc quyền nhóm tăng mạnh từ 13 lên 41 ngành. Tại cấp độ CR50 thì chỉ còn có 6 ngành là có tính cạnh tranh còn lại thì là có biểu hiện của độc quyền và độc quyền nhóm. Số ngành có biểu hiện độc quyền (tức 50 doanh nghiệp chiếm tới trên 80% thị phần) lên tới 31.

Bảng 5.1. Phân loại số lượng các ngành hàng hoá và dịch vụ công ích theo loại thị trường và mức độ tập trung thị trường

| | Cạnh tranh ($\leq 50\%$) | Độc quyền nhóm (Từ 50% đến 80%) | Độc quyền ($> 80\%$) | Tổng |
|------|-------------------------------|------------------------------------|---------------------------|------|
| CR1 | 34 | 7 | 6 | 47 |
| CR4 | 22 | 18 | 7 | 47 |
| CR8 | 19 | 7 | 21 | 47 |
| CR20 | 10 | 11 | 26 | 47 |
| CR50 | 6 | 10 | 31 | 47 |

Nguồn: Tính toán của tác giả từ bộ số liệu Điều tra doanh nghiệp 2012.

Xét về cơ cấu sở hữu, có tới 24/47 ngành hàng hoá và dịch vụ công ích có DNNN có thị phần lớn nhất; có 15/47 ngành có 3 DNNN nằm trong top 4 doanh nghiệp có thị phần lớn nhất; và có 32/47 ngành có ít nhất một DNNN nằm trong top 4. Điều này cho thấy khu vực DNNN hiện đang đóng vai trò chủ đạo, xét trên khía cạnh doanh thu, trong những ngành hàng hoá và dịch vụ công ích.

Tuy nhiên, xét ở mức độ tập trung từ cấp độ CR8 đến cấp độ CR50 thì số lượng doanh nghiệp ngoài nhà nước chiếm thị phần đa số bắt đầu lớn dần. Cụ thể có tới 30/47 ngành hàng hoá và dịch vụ công ích có số doanh nghiệp ngoài nhà nước nhiều hơn số DNNN trong top 8 doanh nghiệp có thị phần lớn nhất. Con số này tăng lên 41/47 lĩnh vực trong top 50 doanh nghiệp có thị phần lớn nhất. Điều này cho

thấy, doanh nghiệp ngoài nhà nước đang ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc tham gia cung ứng hàng hoá và dịch vụ công ích.

PHÂN TÍCH CHI TIẾT CÁC NGÀNH HÀNG HÓA VÀ DỊCH VỤ CÔNG ÍCH CỦA VIỆT NAM VÀ CÁC GỢI Ý CHÍNH SÁCH CẢI CÁCH NGÀNH

Các ngành dịch vụ tiện ích

Đặc điểm ngành

Các ngành dịch vụ tiện ích (utilities sector) là những ngành có cầu tương đối ổn định. Đây là các ngành có tính mạng lưới hoặc có các địa điểm đặt cơ sở sản xuất đòi hỏi sự quy hoạch từ trước. Ngoại trừ ngành sản xuất, truyền tải và phân phối điện và ngành sản xuất khí đốt, phân phối nhiên liệu bằng đường ống có quy mô mạng lưới quốc gia, các ngành khác có tính mạng lưới địa phương. Điều này có nghĩa là trong các ngành này sẽ có rất nhiều các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ nhưng mỗi một doanh nghiệp sẽ cung ứng cho một khu vực địa lý nhất định thuộc mạng lưới đã được quy hoạch từ trước.

Với đặc điểm phân phối dịch vụ theo mạng lưới đã được quy hoạch từ trước, luôn tồn tại một bộ phận các doanh nghiệp thiết lập và vận hành mạng lưới hoạt động trong môi trường có tính độc quyền tự nhiên; bộ phận các doanh nghiệp cung ứng hàng hoá và dịch vụ vào mạng lưới sẽ hoạt động trong môi trường độc quyền mua (monopsony); và bộ phận phân phối hàng hoá và dịch vụ từ mạng lưới đến người tiêu dùng cuối cùng hoạt động trong môi trường có tính độc quyền cạnh tranh (monopolistic competition).

Tại Việt Nam, có ba ngành thuộc loại độc quyền nhóm là: sản xuất, truyền tải và phân phối điện, sản xuất khí đốt, phân phối nhiên liệu bằng đường ống, và xử lý ô nhiễm và hoạt động quản lý chất thải khác. Ngoại trừ ngành tái chế phế liệu là ngành có tính cạnh tranh, các ngành còn lại đều có dạng độc quyền cạnh tranh.

Cơ chế giá cả

Do trong các ngành tiện ích, các hoạt động cung ứng hàng hoá và dịch vụ có liên quan với nhau giữa các khâu và ít nhiều có tính

độc quyền nên cơ chế định giá của các ngành này chịu sự can thiệp của nhà nước ở những mức độ khác nhau.

Trong ngành sản xuất truyền tải và phân phối điện, giá điện về cơ bản được hình thành theo cơ chế hành chính. Các mức giá điện bán cho các hộ tiêu thụ khác nhau được quyết định bởi Bộ Tài chính. Từ năm 2013, ngành điện đã nỗ lực hình thành thị trường phát điện cạnh tranh, theo đó lượng điện đưa vào hệ thống được hình thành dựa trên cơ sở giá chào mua giữa các công ty phát điện và đơn vị mua buôn duy nhất (Công ty Mua bán điện thuộc Tập đoàn Điện lực Việt Nam).

Các ngành dịch vụ tiện ích khác cũng áp dụng cơ chế giá hành chính là: khai thác, xử lý và cung cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải. Giá nước sạch cũng như phí thoát nước được quy định bởi UBND các tỉnh thành phố. Trong lĩnh vực thu gom và xử lý rác thải, khâu thu gom có phí thu gom rác được doanh nghiệp ấn định dựa trên khung giá hành chính, còn các khâu khác hoàn toàn theo giá thị trường.

Cơ chế định giá trong ngành sản xuất khí đốt, phân phối nhiên liệu bằng đường ống về cơ bản dựa trên giá tham chiếu của thị trường khí đốt thế giới.

Khuyến nghị cải cách

Xu hướng cải cách theo hướng thị trường của các ngành dịch vụ tiện ích là phân tách các công đoạn cung ứng dịch vụ trong mỗi ngành nhằm thiết kế các cơ chế thị trường khác nhau cho mỗi công đoạn. Cụ thể, công đoạn thiết lập và vận hành cơ sở hạ tầng sẽ do một công ty độc quyền thuộc sở hữu nhà nước đảm nhiệm. Cơ chế hình thành giá chủ yếu là giá do Nhà nước quy định dựa trên chi phí bình quân cộng với một tỉ lệ lợi nhuận nhất định (mark-up pricing). Các công đoạn khác sẽ do các công ty tư nhân đảm nhiệm, với cơ chế giá cạnh tranh được vận hành theo những hình thức đấu thầu khác nhau (auction pricing).

Chi tiết các khuyến nghị xem bảng.

Bảng 5.2. Đặc điểm các ngành tiện ích và khuyến nghị chính sách

| Mã ngành | Mô tả | Số doanh nghiệp | Tỉ lệ DNNN | ROA | CR50 | CR20 | CR8 | CR4 | CR1 | Loại thị trường | Vai trò chi phối của DNNN | Hiệu quả kinh doanh | Cơ chế định giá | Khuyến nghị cải cách |
|----------|--|-----------------|------------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|-----------------|---------------------------|---------------------|--|---|
| -1 | -2 | -3 | -4 | -5 | -6 | -7 | -8 | -9 | -10 | -11 | -12 | -13 | -14 | -15 |
| 351 | Sản xuất, truyền tải và phân phối điện | 1302 | 8,22% | 1,35% | 96,40% | 87,60% | 70,80% | 55,90% | 28,30% | Độc quyền nhóm | Có | Thấp | Hành chính (ngoại trừ một phần khâu phát điện) | <ul style="list-style-type: none"> - Sớm hình thành thị trường điện bán buôn và bán lẻ - Tách công ty mua bán điện khỏi EVN. - Tách khâu phát điện của EVN thành nhiều công ty để giảm độc quyền. - Cổ phần hoá các doanh nghiệp thuộc EVN. Nhà nước chỉ cần nắm cổ phần chi phối tại một số công ty sản xuất điện lớn. |
| | | | -95,01% | -88,00% | -90,00% | -100,00% | -100,00% | -100,00% | -100,00% | | | | | |

| 352 | Sản xuất khí đốt, phần phối nhiên liệu bằng đường ống | 16 | 0.00% | 2.82% | 100.00% | 100.00% | 98.40% | 91.30% | 33.30% | Độc quyển nhóm | Không | Cao | Thị trường | Kiểm soát hành vi cấu kết giá. |
|-----|---|-----|---------|-------|---------|---------|----------|----------|----------|-------------------------------|-------|---------|------------|---|
| | | | 0.00% | | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | | | | | - Phân tách các khâu khai thác, xử lý và cung cấp để áp dụng các cơ chế giá khác nhau. - Khuyến khích tư nhân tham gia vào lĩnh vực này. |
| 360 | Khai thác, xử lý và cung cấp nước | 506 | 25.30% | 4.69% | 83.40% | 63.20% | 39.90% | 28.20% | 14.10% | Độc quyển cạnh tranh | Có | Rất Cao | Hành chính | - Cổ phần hoá các DNNN một số công đoạn khai thác và xử lý để nâng cao hiệu quả. - Công đoạn vận hành hệ thống nên thuê tư nhân vận hành. |
| | | | -85.35% | | -86.00% | -85.00% | -100.00% | -100.00% | -100.00% | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|-----|-------------------------------|-----|---------|-------|---------|---------|---------|---------|----------|----------------------|----|---------|------------|---|
| 370 | Thoát nước và xử lý nước thải | 205 | 4.88% | 4.91% | 94.30% | 86.30% | 73.00% | 64.30% | 32.00% | Độc quyền cạnh tranh | Có | Rất Cao | Hành chính | <ul style="list-style-type: none"> - Phân tách khâu thoát nước và xử lý nước thải để áp dụng các cơ chế giá khác nhau. - Khuyến khích tư nhân tham gia vào khâu xử lý nước thải. - Cổ phần hoá các DNNN liên quan đến xử lý nước thải. |
| | | | -59.28% | | -16.00% | -30.00% | -50.00% | -50.00% | -100.00% | | | | | |
| 381 | Thu gom rác thải | 577 | 15.60% | 4.03% | 72.10% | 48.90% | 33.40% | 26.10% | 13.10% | Độc quyền cạnh tranh | Có | Rất Cao | Hỗn hợp | <ul style="list-style-type: none"> - Cổ phần hoá các DNNN thu gom rác thải. Nhà nước không cần nắm cổ phần chi phối. - Áp dụng cơ chế đấu thầu giá thu gom rác thải tại các địa bàn khác nhau. |
| | | | -68.84% | | -68.00% | -70.00% | -62.50% | -50.00% | -100.00% | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|-----|---|-----|---------|----------|---------|---------|---------|---------|----------|----------------------|-------|----------|------------|---|
| 382 | Xử lý và tiêu huỷ rác thải | 108 | 3.70% | 0.82% | 99.40% | 92.30% | 66.80% | 48.70% | 29.20% | Độc quyền cạnh tranh | Không | Thấp | Thị trường | - Qui hoạch các địa điểm xử lý và tiêu huỷ rác thải. - Tiếp tục áp dụng cơ chế thị trường. - Cổ phần hoá toàn bộ các DNNN. Nhà nước không can thiệp cổ phần chi phối. |
| | | | -18.97% | | -8.00% | -20.00% | -37.50% | -50.00% | 0.00% | | | | | - Qui hoạch các địa điểm tái chế phế liệu. - Tiếp tục áp dụng cơ chế thị trường. |
| 383 | Tái chế phế liệu | 117 | 0.00% | -400.23% | 94.00% | 71.30% | 49.00% | 36.40% | 12.60% | Cạnh tranh | Không | Rất thấp | Thị trường | |
| 390 | Xử lý ô nhiễm và hoạt động quản lý chất thải khác | 30 | 3.33% | -16.34% | 100.00% | 99.90% | 93.80% | 80.50% | 60.80% | Độc quyền nhóm | Có | Rất thấp | Hỗn hợp | - Cổ phần hoá các DNNN trong lĩnh vực này. Nhà nước không can thiệp cổ phần chi phối. |
| | | | -60.79% | | -3.33% | -5.00% | -12.50% | -25.00% | -100.00% | | | | | |

Chú thích:

- Cột (4): giá trị trong ngoặc đơn là tỉ trọng doanh thu của DNNN.
 - Cột (5) đến Cột (10): tỉ lệ DNNN trong từng cấp độ tập trung.
 - Cột (13): So sánh trong mối tương quan với ROA toàn nền kinh tế là 1,9%.
ROA \leq 0,5%: Rất thấp; ROA từ 0,5% đến 1,5%: Thấp; ROA từ 1,5% đến 2,3%;
Trung bình; ROA từ 2,3% đến 3%: Cao; ROA lớn hơn 3%: Rất Cao.
- Nguồn:* Tính toán của tác giả từ bộ Điều tra doanh nghiệp 2012.

Ngành xây dựng các công trình chuyên dụng

Đặc điểm ngành

Đây là những ngành chuyên xây dựng các công trình công ích như đường xá, hệ thống điện, nước, và các công trình công ích khác. Về bản chất công nghệ, những ngành này không khác nhiều so với những ngành xây dựng các công trình dân dụng khác. Sự khác biệt lớn nhất ở đây là khách hàng của các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực này thường là các cơ quan nhà nước. Các dự án xây dựng thường nằm trong hệ thống qui hoạch trước đó của các bộ/ngành và địa phương. Ngoài việc xây dựng các công trình chuyên dụng, các doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực này hoàn toàn vẫn có thể cung ứng hàng hoá và dịch vụ cho các khách hàng phi nhà nước.

Với bản chất như nói trên, các doanh nghiệp hoạt động trong ngành xây dựng các công trình chuyên dụng cũng chịu áp lực cạnh tranh trong việc nhận được các hợp đồng cung ứng dịch vụ cho các cơ quan nhà nước.

Tại Việt Nam, ngoại trừ ngành xây dựng công trình đường sắt là có thị trường độc quyền nhóm, các lĩnh vực còn lại đều có dạng cạnh tranh. Các ngành này đều có tỉ lệ tập trung thị trường khá thấp. Vai trò của khu vực DNNN cũng chỉ chi phối tại lĩnh vực xây dựng công trình đường sắt. Tuy không có vị trí chi phối nhưng các DNNN thường vẫn chiếm thị phần lớn nhất trong hầu hết các ngành này.

Cơ chế giá cả

Cơ chế định giá tại các ngành này chủ yếu được hình thành từ cơ chế đấu thầu. Tuy nhiên, số lượng các dự án được chỉ định thầu

vẫn còn rất lớn⁷³. Có một hiện tượng diễn ra trong việc xây dựng các công trình chuyên dụng công ích là giá thầu thường thấp, có cả vấn đề lợi dụng, tạo cơ hội để hai bên vụ lợi. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện thì giá thực tế bị đội tăng rất nhiều. Điều này cho thấy giá cả chưa hẳn đã được hình thành theo cơ chế thị trường mà vẫn còn mang tính hành chính ở đây. Hay nói cách khác, cơ chế định giá tại các ngành này là cơ chế hỗn hợp.

Khuyến nghị cải cách

Xu hướng cải cách trong các ngành xây dựng các công trình chuyên dụng là phát huy tối đa cơ chế thị trường. Vì thế, các DNNN trong tất cả các lĩnh vực này nên được cổ phần hoá triệt để. Nhà nước không những chỉ cổ phần hoá mà còn nên rút toàn bộ vốn đầu tư khỏi các doanh nghiệp hoạt động trong các ngành này.

Các cơ quan nhà nước nên tập trung vào khâu quy hoạch và công tác đấu thầu để sao cho cơ chế giá hoàn toàn theo cơ chế thị trường. Một khi các cơ quan nhà nước tách hoàn toàn khỏi việc điều hành các doanh nghiệp thì sẽ không còn hiện tượng “vừa đá bóng vừa thổi còi” trong lĩnh vực xây dựng các công trình chuyên dụng và công ích. Khi đó việc thực hiện xây dựng các công trình chuyên dụng sẽ có chất lượng cao hơn và tránh được nhiều thất thoát hơn.

Chi tiết các khuyến nghị xem bảng.

⁷³Số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho thấy, số lượng gói thầu áp dụng hình thức chi định thầu, bao gồm cả đầu tư phát triển và chi thường xuyên năm 2011 là 70%, năm 2012 là 73% so với tổng số gói thầu (<http://www.tapchitaichinh.vn/Trao-doi-Binh-luan/Xiet-chat-hinh-thuc-chi-dinh-thau/34880.tctc>).

Bảng 5.3. Đặc điểm các ngành xây dựng các công trình chuyên dụng và khuyến nghị chính sách

| Mã ngành | Mô tả | Số doanh nghiệp | Tỷ lệ DNNN | ROA | CR50 | CR20 | CR8 | CR4 | CR1 | Loại thị trường | Vai trò chi phối của DNNN | Hiệu quả kinh doanh | Cơ chế định giá | Khuyến nghị cải cách |
|----------|-------------------------------|-----------------|------------|-------|---------|---------|---------|---------|--------|-----------------|---------------------------|---------------------|-----------------|--|
| -1 | -2 | -3 | -4 | -5 | -6 | -7 | -8 | -9 | -10 | -11 | -12 | -13 | -14 | -15 |
| 42101 | Xây dựng công trình đường sắt | 111 | 11.71% | 1.23% | 98.40% | 80.30% | 48.50% | 32.50% | 12.00% | Độc quyền nhóm | Có | Thấp | Hỗn hợp | <ul style="list-style-type: none"> - Qui hoạch hệ thống đường sắt có tầm nhìn dài hạn và toàn quốc. - Cổ phần hoá toàn bộ các DNNN trong lĩnh vực này. - Tiến tới việc rút toàn bộ vốn nhà nước ra khỏi các doanh nghiệp cổ phần trong lĩnh vực này. - Kiểm soát cơ chế đầu thầu để tránh cấu kết giữa các doanh nghiệp lớn, đặc biệt là các DNNN. |
| | | | -42.79% | | -24.00% | -43.38% | -62.50% | -50.00% | 0.00% | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|-------|------------------------------|------|---------|-------|---------|---------|---------|---------|----------|------------|-------|----------|---------|---|
| 42102 | Xây dựng công trình đường bộ | 6200 | 2.85% | 0.32% | 30.00% | 20.50% | 12.80% | 8.90% | 3.20% | Cạnh tranh | Không | Rất thấp | Hỗn hợp | - Qui hoạch hệ thống đường bộ có tầm nhìn dài hạn và toàn quốc. - Cổ phần hoá toàn bộ các DNNN trong lĩnh vực này. Tiến tới việc rút toàn bộ vốn nhà nước ra khỏi các doanh nghiệp cổ phần trong lĩnh vực này. - Cải tiến cơ chế đấu thầu để hình thành cơ chế đấu thầu cạnh tranh. |
| | | | -22.45% | | -28.00% | -47.46% | -62.50% | -75.00% | -100.00% | | | | | |
| 42200 | Xây dựng công trình công ích | 3288 | 2.98% | 0.79% | 47.40% | 33.20% | 18.10% | 10.80% | 3.20% | Cạnh tranh | Không | Thấp | Hỗn hợp | - Cổ phần hoá toàn bộ các DNNN trong lĩnh vực này. Tiến tới việc rút toàn bộ vốn nhà nước ra khỏi các doanh nghiệp cổ phần trong lĩnh vực này. - Cải tiến cơ chế đấu thầu để hình thành cơ chế đấu thầu cạnh tranh. |
| | | | -22.84% | | -34.00% | -40.00% | -50.00% | -75.00% | -100.00% | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------|------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------|-------|----------|---------|--|--|
| Lắp đặt hệ thống điện | 43210 | 2852 | 0.63% | 1.27% | 41.10% | 28.10% | 17.80% | 12.10% | 4.90% | Cạnh tranh | Không | Thấp | Hỗn hợp | - Qui hoạch hệ thống điện có tầm nhìn dài hạn và toàn quốc. - Cổ phần hoá toàn bộ các DNNN trong lĩnh vực này. Tiến tới việc rút toàn bộ vốn nhà nước ra khỏi các doanh nghiệp cổ phần trong lĩnh vực này. - Cải tiến cơ chế đấu thầu để hình thành cơ chế đấu thầu cạnh tranh. | |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| Lắp đặt hệ thống cấp, thoát nước | 43221 | 553 | 6.87% | 0.16% | 70.40% | 53.30% | 37.20% | 25.70% | 11.80% | Cạnh tranh | Không | Rất thấp | Hỗn hợp | - Qui hoạch hệ thống cấp, thoát nước có tầm nhìn dài hạn và toàn quốc. - Cổ phần hoá toàn bộ các DNNN trong lĩnh vực này. Tiến tới việc rút toàn bộ vốn nhà nước ra khỏi các doanh nghiệp cổ phần trong lĩnh vực này. - Cải tiến cơ chế đấu thầu để hình thành cơ chế đấu thầu cạnh tranh. | |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | |

Chú thích:

- Cột (4): giá trị trong ngoặc đơn là tỉ trọng doanh thu của DNNN.
 - Cột (5) đến Cột (10): tỉ lệ DNNN trong từng cấp độ tập trung.
 - Cột (13): So sánh trong mối tương quan với ROA toàn nền kinh tế là 1,9%.
ROA \leq 0,5%: Rất thấp; ROA từ 0,5% đến 1,5%: Thấp; ROA từ 1,5% đến 2,3%:
Trung bình; ROA từ 2,3% đến 3%: Cao; ROA lớn hơn 3%: Rất Cao.
- Nguồn: Tính toán của tác giả từ bộ Điều tra doanh nghiệp 2012.*

Ngành vận tải và kho bãi

Đặc điểm ngành

Vận tải và kho bãi là dịch vụ đưa hành khách và hàng hoá từ điểm này đến điểm khác trên những tuyến đường đã có sẵn. Hiệu quả kinh tế đạt được càng lớn nếu như tần suất vận chuyển trên các tuyến đường càng cao, miễn là vẫn đảm bảo không dẫn đến ách tắc trong quá trình vận chuyển.

Với đặc điểm như trên, các doanh nghiệp trong lĩnh vực vận tải kho bãi chịu áp lực cạnh tranh nhất định từ chính trong loại hình vận tải của mình cũng như từ các loại hình vận tải khác.

Tại Việt Nam, đa số các lĩnh vực vận tải vẫn có tính độc quyền, đặc biệt là các lĩnh vực vận tải hành khách. Đó là các lĩnh vực: vận tải đường sắt (cả hàng hoá lẫn hành khách), vận tải bằng xe buýt, vận tải hành khách bằng hàng không, vận tải bằng đường ống, vận tải hành khách bằng đường thủy nội địa, vận tải hành khách ven biển và viễn dương. Ngoài ra, hai lĩnh vực bưu chính và chuyển phát lần lượt cũng là những ngành độc quyền và độc quyền nhóm.

Vai trò của các DNNN trong các ngành vận tải và kho bãi khá lớn. Đó là các ngành vận tải đường sắt, vận tải bằng xe buýt, vận tải hàng hoá viễn dương, vận tải hành khách hàng không, các hoạt động hỗ trợ vận tải, và bưu chính. Ngành vận tải bằng đường bộ là ngành có sự tham gia nhiều nhất của các doanh nghiệp tư nhân.

Cơ chế giá

Ngoại trừ vận chuyển bằng xe buýt và bưu chính là có cơ chế giá hoàn toàn mang tính hành chính, các ngành vận tải khác ít nhiều đều

có cơ chế giá theo tín hiệu thị trường. Trong một số ngành, Nhà nước đưa ra mức giá trần (như hàng không) qui định về bình ổn giá (như giá vé đường sắt cho ghế cứng), hay các qui định về các mức trần phí bến bãi, nhưng doanh nghiệp hoàn toàn có quyền được định giá.

Khuyến nghị cải cách

Tương tự các ngành dịch vụ tiện ích, đối với các ngành vận tải và kho bãi, xu hướng cải cách là tách phần điều hành hệ thống mạng lưới giao thông ra khỏi các hoạt động vận tải. Đây là các bộ phận có tính độc quyền và công ích cao, đòi hỏi sở hữu của nhà nước. Nhà nước có thể áp dụng mô hình hợp tác công tư (PPP) như thuê các doanh nghiệp tư nhân tham gia điều khiển hệ thống để giảm chi phí vận hành.

Cụ thể, các hoạt động quản lý, bảo dưỡng và điều hành giao thông đường bộ, hệ thống xe buýt, đường sắt, đường thủy và đường hàng không cũng cần tách hoàn toàn ra khỏi các hoạt động vận tải và kho bãi. Các hoạt động này sẽ được điều hành bởi các DNNN độc quyền. Nhà nước cũng có thể áp dụng mô hình hợp tác công tư để thuê tư nhân vận hành một số khâu bảo dưỡng và điều hành hệ thống.

Trong khi đó, các hoạt động kinh doanh vận tải đường sắt cần triệt để khuyến khích tư nhân tham gia khai thác. Với các DNNN trong ngành này cũng cần tiến hành cổ phần hoá triệt để. Điều tương tự cũng áp dụng cho hệ thống xe buýt, hệ thống đường thủy, các đường bay trong nước và quốc tế.

Riêng với hệ thống xe buýt, nên đa dạng hình thức và công nghệ bán vé để người dân có nhiều lựa chọn thay vì chỉ có hai kiểu vé duy nhất là vé tuyến và vé tháng. Chẳng hạn như các loại vé tính tiền theo số bến, theo giờ liên tuyến, theo ngày, theo tuần, v.v... Giá xe buýt cũng có thể bán kèm cùng vé tham quan tới các danh lam thắng cảnh hoặc địa điểm vui chơi giải trí của thành phố để tạo điều kiện cho khách du lịch.

Theo xu hướng chung, Việt Nam đã tách hoạt động bưu chính khỏi hoạt động chuyên phát và truyền thông. Tuy nhiên, hoạt động bưu chính trở thành một hoạt động được quản lý độc quyền bởi Tổng công ty bưu chính Việt Nam, và giá cước bưu chính được ấn định bởi Nhà nước. Hiện nay đa số các hoạt động bưu chính truyền thống bị cạnh tranh rất mạnh bởi rất nhiều hình thức truyền tin hiện đại khác (e-mail, nhắn tin điện thoại), nên chúng không còn là một hàng hóa thiết yếu, chiếm chi phí lớn trong danh mục chi tiêu của người dân, và vì thế không nhất thiết phải trợ giá hệ thống này. Để đảm bảo truyền phát công văn quốc gia đến tất cả các trụ sở thôn xã trong cả nước, Nhà nước chỉ cần duy trì bộ phận bưu chính đặc biệt này, còn tất cả các hoạt động khác cần trả cho thị trường cạnh tranh.

Hoạt động chuyên phát có tính thị trường. Không cần thiết giữ các DNNN trong lĩnh vực này.

Chi tiết các khuyến nghị xem bảng.

Bảng 5.4. Đặc điểm các ngành vận tải kho bãi và khuyến nghị chính sách

| Mã ngành | Mô tả | Số doanh nghiệp | Tỉ lệ DNNN | ROA | CR50 | CR20 | CR8 | CR4 | CR1 | Loại thị trường | Vai trò chi phối của DNNN | Hiệu quả kinh doanh | Cơ chế định giá | Khuyến nghị cải cách |
|----------|------------------------------|-----------------|------------|-------|---------|---------|---------|----------|----------|-----------------|---------------------------|---------------------|-----------------|--|
| -1 | -2 | -3 | -4 | -5 | -6 | -7 | -8 | -9 | -10 | -11 | -12 | -13 | -14 | -15 |
| 4911 | Vận tải hành khách đường sắt | 6 | 66.67% | 2.31% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 99.50% | 65.90% | Độc quyền | Có | Cao | Hỗn hợp | <ul style="list-style-type: none"> - Tách riêng hoạt động quản lý, bảo dưỡng và vận hành hệ thống đường sắt ra khỏi các hoạt động khác. Một DNNN trực tiếp điều hành. Nền áp dụng hình thức PPP cho một số các hoạt động bảo dưỡng và vận hành. - Cổ phần hoá các DNNN trong lĩnh vực kinh doanh vận tải đường sắt. Nhà nước nên rút vốn khỏi lĩnh vực này. - Khuyến khích tư nhân tham gia khai thác kinh doanh đường sắt. |
| | | | -99.51% | | -66.67% | -66.67% | -66.67% | -100.00% | -100.00% | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|------|---|-----|---------|----------|---------|---------|---------|---------|----------|----------------|-------|----------|------------|--|
| 4912 | Vận tải hàng hóa đường sắt | 14 | 14.29% | 1.08% | 100.00% | 100.00% | 98.90% | 90.00% | 35.10% | Độc quyền nhóm | Có | Thấp | Hỗn hợp | Xem "Vận tải hành khách bằng đường sắt". |
| | | | -37.83% | | -14.29% | -14.29% | -25.00% | -25.00% | -100.00% | | | | | - Tách hoạt động điều hành hệ thống xe buýt ra khỏi hoạt động vận tải. - Cổ phần hoá các DNNN trong lĩnh vực vận tải xe buýt. Nhà nước nên rút vốn hoàn toàn khỏi lĩnh vực này. - Áp dụng cơ chế giá đa dạng và linh hoạt hơn. |
| 4920 | Vận tải bằng xe buýt | 118 | 6.78% | -335.54% | 93.00% | 78.60% | 64.50% | 57.00% | 36.70% | Độc quyền nhóm | Có | Rất thấp | Hành chính | |
| | | | -54.73% | | -14.00% | -15.00% | -25.00% | -50.00% | -100.00% | | | | | - Tách hoạt động điều hành hệ thống đường bộ khỏi hoạt động vận tải. - Cổ phần hoá triệt để các DNNN. |
| 4931 | Vận tải hành khách đường bộ trong nội thành, ngoại thành (trừ vận tải bằng xe buýt) | 598 | 0.17% | 0.21% | 74.10% | 58.50% | 45.10% | 37.70% | 27.90% | Cạnh tranh | Không | Rất thấp | Thị trường | |
| | | | -0.27% | | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|------|---|-------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------|-------|------------|------------|--|
| 4932 | Vận tải hành khách đường bộ khác | 2994 | 1.07% | 1.05% | 39.20% | 27.60% | 18.60% | 12.80% | 5.20% | Cạnh tranh | Không | Thấp | Thị trường | Cổ phần hoá triệt để các DNNN kinh doanh vận tải. |
| | | | -5.63% | -4.00% | -10.00% | -25.00% | -25.00% | 0.00% | 0.00% | | | | | |
| 4933 | Vận tải hàng hóa bằng đường bộ | 10108 | 0.58% | -0.72% | 23.80% | 16.60% | 11.00% | 8.40% | 5.10% | Cạnh tranh | Không | Rất thấp | Thị trường | Cổ phần hoá triệt để các DNNN kinh doanh vận tải. |
| | | | -1.74% | -2.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | | | | | |
| 4940 | Vận tải đường ống | 1 | 0.00% | 38.94% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | Độc quyền | Không | Rất Cao | Hỗn hợp | Kiểm soát giá độc quyền. |
| | | | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | | | | | |
| 5011 | Vận tải hành khách ven biển và viễn dương | 82 | 1.22% | 2.15% | 98.90% | 93.00% | 81.40% | 64.20% | 30.10% | Độc quyền nhóm | Không | Trung bình | Thị trường | - Tách hoạt động điều hành hệ thống đường thủy khỏi hoạt động vận tải. - Cổ phần hoá triệt để các DNNN kinh doanh vận tải. - Kiểm soát giá độc quyền nhóm. |
| | | | -0.64% | -2.00% | -5.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|------|---|-----|---------|--------|---------|---------|---------|----------|----------|----------------|-------|----------|------------|---|
| 5012 | Vận tải hàng hóa ven biển và viễn đường | 503 | 5.17% | -5.45% | 79.20% | 62.30% | 44.10% | 31.90% | 12.20% | Cạnh tranh | Có | Rất thấp | Thị trường | - Tách hoạt động điều hành hệ thống đường thủy khỏi hoạt động vận tải. - Cổ phần hoá triệt để các DNNN kinh doanh vận tải. |
| | | | -51.96% | | -38.00% | -50.00% | -87.50% | -100.00% | -100.00% | | | | | |
| 5021 | Vận tải hàng khách đường thủy nội địa | 104 | 2.88% | -6.36% | 93.10% | 74.70% | 56.80% | 44.60% | 18.70% | Độc quyền nhóm | Có | Rất thấp | Thị trường | - Tách hoạt động điều hành hệ thống đường thủy khỏi hoạt động vận tải. - Cổ phần hoá triệt để các DNNN kinh doanh vận tải. |
| | | | -24.76% | | -6.00% | -15.00% | -25.00% | -50.00% | -100.00% | | | | | |
| 5022 | Vận tải hàng hóa đường thủy nội địa | 924 | 3.25% | -3.22% | 55.20% | 38.30% | 25.40% | 18.50% | 6.70% | Cạnh tranh | Không | Rất thấp | Thị trường | - Tách hoạt động điều hành hệ thống đường thủy khỏi hoạt động vận tải. - Cổ phần hoá triệt để các DNNN kinh doanh vận tải. |
| | | | -15.49% | | -20.00% | -15.00% | -12.50% | -25.00% | -100.00% | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | |
|------|-------------------------------|-----|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------------|-------|----------|--|---|
| 5100 | Vận tải hành khách hàng không | 4 | 50.00% | -2.43% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | Độc quyền | Có | Rất thấp | Hỗn hợp | - Tách hoạt động điều hành hệ thống đường thủy khỏi hoạt động vận tải. - Cổ phần hoá triệt để các DNNN kinh doanh vận tải. |
| | | | -92.94% | -50.00% | -50.00% | -50.00% | -50.00% | -100.00% | | | | | |
| 5120 | Vận tải hàng hóa hàng không | 5 | 0.00% | 0.59% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 61.60% | Độc quyền nhóm | Không | Thấp | Thị trường vận tải. | - Tách hoạt động điều hành hệ thống đường thủy khỏi hoạt động vận tải. - Cổ phần hoá triệt để các DNNN kinh doanh vận tải. |
| | | | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | | | | | |
| 5210 | Kho bãi và lưu giữ hàng hóa | 577 | 14.90% | 1.42% | 75.10% | 60.30% | 48.70% | 22.90% | Cạnh tranh | Không | Thấp | Thị trường DNNN kho bãi và lưu giữ hàng hoá. | Cổ phần hoá triệt để các DNNN kho bãi và lưu giữ hàng hoá. |
| | | | -28.74% | -28.00% | -30.00% | -37.50% | -50.00% | 0.00% | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|------|--|------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------|-------|------------|------------|--|
| 5221 | Hoạt động dịch vụ hỗ trợ trực tiếp cho vận tải đường sắt và đường bộ | 1048 | 5.06% | 4.75% | 64.80% | 47.20% | 33.10% | 23.40% | 7.90% | Cạnh tranh | Không | Rất Cao | Hỗn hợp | Cổ phần hoá triệt để các DNNN kinh doanh hỗ trợ vận tải. |
| | | | -16.78% | | -32.00% | -20.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | | | | | |
| 5222 | Hoạt động dịch vụ hỗ trợ trực tiếp cho vận tải đường thủy | 337 | 11.57% | -2.90% | 85.80% | 73.50% | 63.90% | 57.20% | 42.00% | Độc quyền nhóm | Có | Rất thấp | Hỗn hợp | Cổ phần hoá triệt để các DNNN kinh doanh hỗ trợ vận tải. |
| | | | -66.94% | | -40.00% | -50.00% | -75.00% | -75.00% | -75.00% | -100.00% | | | | |
| 5223 | Hoạt động dịch vụ hỗ trợ trực tiếp cho vận tải hàng không | 205 | 4.88% | 6.67% | 98.70% | 95.30% | 90.60% | 84.00% | 57.90% | Độc quyền nhóm | Có | Rất Cao | Hỗn hợp | Cổ phần hoá triệt để các DNNN kinh doanh hỗ trợ vận tải. |
| | | | -84.72% | | -14.00% | -35.00% | -62.50% | -75.00% | -75.00% | -100.00% | | | | |
| 5224 | Bốc xếp hàng hóa | 619 | 8.89% | 2.11% | 78.70% | 60.80% | 42.50% | 32.00% | 16.70% | Cạnh tranh | Có | Trung bình | Thị trường | Cổ phần hoá triệt để các DNNN kinh doanh hỗ trợ vận tải. |
| | | | -51.39% | | -46.00% | -55.00% | -50.00% | -75.00% | -75.00% | -100.00% | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------------|-------|---------|--|--|
| Hoạt động dịch vụ hỗ trợ khác liên quan đến vận tải | 3854 | 1.14% | 5.12% | 46.50% | 33.40% | 22.60% | 16.10% | 5.50% | Cạnh tranh | Không | Rất Cao | Thị trường DNNN kinh doanh hỗ trợ vận tải. | |
| 5229 | | -9.59% | | -10.00% | -20.00% | -12.50% | -25.00% | 0.00% | | | | Cổ phần hoá triệt để các DNNN kinh doanh hỗ trợ vận tải. | |
| 5310 | Bưu chính | 35 | 22.86% | 5.04% | 100.00% | 99.50% | 98.40% | 96.70% | Độc quyền | Có | Rất Cao | Hành chính | - Tách hoạt động chuyển phát công văn nhà nước riêng ra khỏi các hoạt động khác. Hoạt động này có thể vẫn cần vận hành bởi một DNNN. - Cổ phần hoá các DNNN trong các hoạt động bưu chính khác. |
| | | | -98.93% | | -22.86% | -40.00% | -75.00% | -100.00% | | | | | - Xoá bỏ việc ấn định hành chính cước phí bưu điện. Để cho các doanh nghiệp tự quyết định giá. |
| 5320 | Chuyển phát | 410 | 1.22% | 4.97% | 90.00% | 81.40% | 67.70% | 45.20% | Độc quyền nhóm | Không | Rất Cao | Thị trường DNNN kinh doanh hỗ trợ vận tải. | |
| | | | -31.11% | | -10.00% | -25.00% | -37.50% | -75.00% | | | | | |

Chú thích:

- Cột (4): giá trị trong ngoặc đơn là tỉ trọng doanh thu của DNNN.
 - Cột (5) đến Cột (10): tỉ lệ DNNN trong từng cấp độ tập trung.
 - Cột (13): So sánh trong mối tương quan với ROA toàn nền kinh tế là 1,9%.
ROA \leq 0,5%: Rất thấp; ROA từ 0,5% đến 1,5%: Thấp; ROA từ 1,5% đến 2,3%:
Trung bình; ROA từ 2,3% đến 3%: Cao; ROA lớn hơn 3%: Rất Cao.
- Nguồn:* Tính toán của tác giả từ bộ Điều tra doanh nghiệp 2012.

Phát thanh - Truyền hình - Viễn thông

Đặc điểm ngành

Phát thanh, truyền hình và viễn thông là các dịch vụ truyền thông tin dưới dạng âm thanh, hình ảnh, và chữ viết (báo điện tử) từ người này tới người khác. Đặc điểm chung của lĩnh vực này là cần một hệ thống thu, truyền tải và phát tín hiệu. Với trình độ công nghệ hiện tại, các hệ thống phát thanh, truyền hình, và viễn thông đều có thể đảm nhận được các chức năng thu, truyền tải, và phát tín hiệu. Sự khác biệt do vậy nằm ở nội dung thông tin truyền tải chứ không còn ở hệ thống. Hệ thống viễn thông kết nối trao đổi trực tiếp giữa người với người; hệ thống phát thanh tổ chức, biên tập nội dung thu âm và phát cho người nghe; còn hệ thống truyền hình tổ chức, biên tập nội dung ghi hình, thu âm và phát cho người xem.

Với đặc điểm như trên, lĩnh vực phát thanh, truyền hình và viễn thông chịu sự cạnh tranh không những trong việc cung cấp nội dung mà còn cả trong việc thu, truyền tải, và phát tín hiệu. Các hệ thống thu, truyền tải, và phát tín hiệu cạnh tranh với nhau để thu hút người sử dụng tham gia hệ thống của mình. Các đơn vị cung cấp nội dung cạnh tranh với nhau để thu hút người nghe và người xem. Khi có nhiều người nghe và người xem nội dung, các đơn vị này sẽ kiếm được tiền quảng cáo.

Tại Việt Nam, hai lĩnh vực phát thanh và truyền hình hoạt động vẫn theo cơ chế sự nghiệp có thu. Các đài phát thanh và truyền hình đều trực thuộc Chính phủ hoặc UBND tỉnh. Nguồn doanh thu từ

quảng cáo sẽ được các đài phát thanh và truyền hình sử dụng để đầu tư hoặc trả phụ cấp cho nhân viên dưới hình thức ghi thu ghi chi.

Trong những năm gần đây, nhiều hoạt động xây dựng nội dung phát thanh và truyền hình đã hoạt động theo cơ chế thị trường. Các doanh nghiệp sẽ ký kết hợp đồng với các đài phát thanh và truyền hình để cung ứng một số nội dung nào đó theo thoả thuận. Hiện tại, số lượng doanh nghiệp tham gia vào hoạt động phát thanh còn rất ít, chỉ có ba đơn vị. Hoạt động truyền hình có khá hơn với 39 đơn vị. Đa phần các đơn vị cung ứng các dịch vụ nội dung là các doanh nghiệp tư nhân. Ngoài ra, các chương trình truyền hình cáp và vệ tinh cũng được thị trường hoá. Các DNNN hầu như chi phối việc cung ứng các chương trình truyền hình cáp và vệ tinh này.

Với lĩnh vực viễn thông, do tính kinh tế nhờ qui mô, hoạt động cung ứng các dịch vụ trong lĩnh vực này có tính độc quyền và độc quyền nhóm. Dịch vụ viễn thông có dây gần như được cung ứng độc quyền bởi Tổng công ty Viễn thông Việt Nam (VNPT). Các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ viễn thông có dây và không dây đa phần là DNNN. Trong khi đó, hoạt động viễn thông vệ tinh đa phần là do các công ty liên doanh cung ứng.

Cơ chế giá

Do các đơn vị cung cấp dịch vụ phát thanh và truyền hình vẫn hoạt động theo cơ chế sự nghiệp có thu nên việc hạch toán giá cho việc cung cấp các dịch vụ này rất khó tách bạch. Với các hoạt động cung cấp nội dung, tuy được dựa trên hợp đồng ký kết giữa các đài phát thanh và truyền hình với các công ty cung cấp nội dung, giá cả sẽ không thể phản ánh được hết các thông tin về sở thích và chi phí một khi chúng được các đơn vị sự nghiệp có thu xác lập.

Cơ chế định giá viễn thông có dây và không dây hiện nay được quyết định bởi quá trình cạnh tranh giữa các DNNN. Một số công ty nước ngoài tham gia vào thị trường viễn thông Việt Nam nhưng vẫn không cạnh tranh được với các DNNN này.

Khuyến nghị cải cách

Trong khi lĩnh vực viễn thông và truyền hình cáp đã có sự tách bạch khá rõ ràng giữa hoạt động cung ứng hạ tầng viễn thông với hoạt động cung ứng dịch vụ nội dung nhưng điều này chưa diễn ra trong lĩnh vực phát thanh và truyền hình. Đã đến lúc, lĩnh vực phát thanh và truyền hình cũng cần áp dụng cơ chế tương tự như các lĩnh vực cung cấp dịch vụ tiện ích và viễn thông, Việt Nam cần tách hai công đoạn này ra khỏi nhau. Hoạt động vận hành hệ thống phát thanh và truyền hình nên được quản lý bởi các công ty độc lập. Các công ty này trước hết sẽ là các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Sau một thời gian vận hành sẽ chuyển dần thành các công ty cổ phần nhà nước. Song song với các DNNN hoặc cổ phần nhà nước này, Chính phủ cũng nên cho phép các doanh nghiệp tư nhân tham gia cung ứng hạ tầng phát thanh và truyền hình.

Các hoạt động cung cấp nội dung sẽ được đảm nhận hoàn toàn bởi các doanh nghiệp, cả nhà nước lẫn tư nhân. Nhà nước tiếp tục điều hành một số DNNN chuyên cung cấp các nội dung tuyên truyền và giáo dục. Có thể Nhà nước sẽ buộc một số các DNNN vận hành hệ thống phát thanh và truyền hình dành một số khung giờ phát sóng nhất định cho các chương trình này. Các chương trình nội dung khác sẽ được kiểm duyệt theo một cơ chế kiểm duyệt công khai và minh bạch.

Với lĩnh vực viễn thông, việc cổ phần hoá các doanh nghiệp cần mạnh mẽ hơn để tăng tính cạnh tranh. Cơ chế giá cần được giám sát để tránh các hiện tượng cấu kết giữa các doanh nghiệp.

Chi tiết các khuyến nghị xem bảng.

Bảng 5.5. Đặc điểm các ngành phát thanh, truyền hình, và viễn thông và khuyến nghị chính sách

| Mã ngành | Mô tả | Số doanh nghiệp | Tỷ lệ DNNN | ROA | CR50 | CR20 | CR8 | CR4 | CR1 | Loại thị trường | Vai trò chi phối của DNNN doanh | Hiệu quả kinh doanh | Cơ chế định giá | Khuyến nghị cải cách |
|---------------------------------|----------------------|-----------------|------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------|---------------------------------|---------------------|-----------------|---|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) |
| Phát thanh - truyền hình | | | | | | | | | | | | | | |
| 6010 | Hoạt động phát thanh | 3 | 0.00% | -10.88% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 39.7% | Độc quyền | - Sự nghiệp có thu - Không | Rất thấp | Hỗn hợp | - Chuyển hoạt động phát thanh thành hoạt động kinh doanh. - Tách hoạt động cung ứng hạ tầng phát thanh khỏi hoạt động cung ứng nội dung. Trước mắt, hoạt động cung ứng hạ tầng phát thanh hiện nay sẽ do các DNNN đảm nhận. Tiến tới cổ phần hoá các DNNN này. - Cho phép tư nhân tham gia cung ứng hạ tầng phát thanh. - Ngoại trừ một số nội dung có tính tuyên truyền, các hoạt động cung ứng nội dung sẽ được các doanh nghiệp tư nhân đảm nhiệm. - Các nội dung phát thanh sẽ chịu một cơ chế giám sát công khai và minh bạch. |
| | | | (0.00%) | | (0.00%) | (0.00%) | (0.00%) | (0.00%) | (0.00%) | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | |
|------|---|----|----------|---------|----------|----------|----------|----------|-----------|----------------|--------------------|---------|--|
| 6021 | Hoạt động truyền hình | 39 | 5.13% | -15.97% | 100.0% | 99.5% | 95.4% | 87.5% | 47.9% | Độc quyền nhóm | - Sự nghiệp có thu | Hỗn hợp | <ul style="list-style-type: none"> - Chuyển hoạt động truyền hình thành hoạt động kinh doanh. - Tách hoạt động cung ứng hạ tầng truyền hình khỏi hoạt động cung ứng nội dung. Trước mắt, hoạt động cung ứng hạ tầng truyền hình hiện nay sẽ do các DNNN đảm nhận. Tiến tới cổ phần hoá các DNNN này. - Cho phép tư nhân tham gia cung ứng hạ tầng truyền hình. - Ngoại trừ một số nội dung có tính truyền truyền, các hoạt động cung ứng nội dung sẽ được các doanh nghiệp tư nhân đảm nhiệm. - Các nội dung truyền hình sẽ chịu một cơ chế giám sát công khai và minh bạch. |
| | | | (17.66%) | | (5.13%) | (10.00%) | (12.50%) | (25.00%) | (0.00%) | | | | <ul style="list-style-type: none"> - Cổ phần hoá triệt để các DNNN cung ứng hạ tầng cáp. - Giữ lại DNNN cung ứng các nội dung có tính truyền truyền. Các doanh nghiệp cung ứng nội dung khác cần được cổ phần hoá triệt để. |
| 6022 | Chương trình cấp, vệ tinh và các chương trình thuê bao khác | 70 | 7.14% | 10.33% | 99.9% | 95.6% | 86.3% | 76.0% | 61.3% | Độc quyền nhóm | Có nhóm | Rất Cao | |
| | | | (66.64%) | | (10.00%) | (20.00%) | (25.00%) | (50.00%) | (100.00%) | | | | |

| Viễn thông | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------|--------------------------------|-----|----------|---------|----------|----------|----------|-----------|-----------|----------------|-------|----------|------------|---|
| 6110 | Hoạt động viễn thông có dây | 166 | 9.04% | 4.18% | 99.8% | 99.2% | 95.7% | 91.7% | 82.2% | Độc quyền | Có | Rất Cao | Thị trường | - Cổ phần hoá các DNNN cung ứng hạ tầng dịch vụ viễn thông có dây. - Giám sát cơ chế giá để tránh độc quyền. |
| | | | (96.13%) | | (26.00%) | (60.00%) | (75.00%) | (75.00%) | (100.00%) | | | | | |
| 6120 | Hoạt động viễn thông không dây | 251 | 6.37% | 6.82% | 99.9% | 99.6% | 98.9% | 95.9% | 56.7% | Độc quyền nhóm | Có | Rất Cao | Thị trường | - Cổ phần hoá các DNNN cung ứng hạ tầng dịch vụ viễn thông không dây. - Giám sát cơ chế giá để tránh cầu kết độc quyền nhóm. |
| | | | (99.02%) | | (28.00%) | (65.00%) | (87.50%) | (100.00%) | (100.00%) | | | | | |
| 6130 | Hoạt động viễn thông vệ tinh | 14 | 0.00% | -27.47% | 100.0% | 100.0% | 98.7% | 95.8% | 80.9% | Độc quyền | Không | Rất thấp | Thị trường | - Giám sát cơ chế giá để tránh cầu kết độc quyền nhóm. |
| | | | (0.00%) | | (0.00%) | (0.00%) | (0.00%) | (0.00%) | (0.00%) | | | | | |

Chú thích:

- Cột (4): giá trị trong ngoặc đơn là tỉ trọng doanh thu của DNNN.
- Cột (5) đến Cột (10): tỉ lệ DNNN trong từng cấp độ tập trung.
- Cột (13): So sánh trong mối tương quan với ROA toàn nền kinh tế là 1,9%. ROA <=0,5%: Rất thấp; ROA từ 0,5% đến 1,5%: Thấp; ROA từ 1,5% đến 2,3%; Trung bình; ROA từ 2,3% đến 3%: Cao; ROA lớn hơn 3%: Rất Cao.

Người: Tính toán của tác giả từ bộ Điều tra doanh nghiệp 2012

Quản lý nhà nước, giáo dục, y tế và các hoạt động dịch vụ xã hội khác

Đặc điểm ngành

Trong các hoạt động dịch vụ xã hội này thì lĩnh vực Quản lý nhà nước, an ninh và quốc phòng về cơ bản thuộc độc quyền của nhà nước. Người dân của một quốc gia bắt buộc phải sử dụng dịch vụ do một nhà nước duy nhất cung cấp. Chỉ có một số ít các hoạt động và dịch vụ có thu trong lĩnh vực Quản lý nhà nước, an ninh và quốc phòng có thể vận hành bởi các doanh nghiệp, tức cho phép người dân có quyền lựa chọn cung ứng từ các đơn vị khác nhau. Trái lại, việc cung ứng các dịch vụ xã hội khác như y tế, giáo dục, v.v. đều có thể vận hành bởi các doanh nghiệp.

Tại Việt Nam, đa số các hoạt động dịch vụ xã hội đều được cung ứng bởi các cơ quan nhà nước, các đơn vị sự nghiệp có thu hoặc các đoàn thể xã hội trực thuộc nhà nước. Ngoại trừ hoạt động giáo dục và y tế, các hoạt động khác chỉ có vài ba chục doanh nghiệp tham gia. Với hoạt động giáo dục và y tế, số doanh nghiệp tham gia vào lĩnh vực này khá nhiều. Số vốn chủ sở hữu bỏ vào đầu tư cho hai lĩnh vực này năm 2012 lần lượt là 18 nghìn tỉ đồng và 11,7 nghìn tỉ đồng.

Đa phần các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ xã hội tại Việt Nam như y tế, giáo dục, điều dưỡng, và hiệp hội là các doanh nghiệp tư nhân. Điều này không phản ánh được mức độ ảnh hưởng của nhà nước trong các lĩnh vực này. Thực chất, đa phần các dịch vụ này được cung ứng bởi các đơn vị sự nghiệp có thu, như các trường học công (đại học, trung học, cơ sở, mẫu giáo), bệnh viện công, bảo tàng, công viên, v.v... Những đơn vị này tuy là các tổ chức công lập nhưng cung ứng các dịch vụ hoàn toàn tương tự như các trường học tư, bệnh viện tư, hay các bảo tàng tư nhân.

Cơ chế giá

Cơ chế định giá tại các lĩnh vực này được phân chia thành hai loại. Các đơn vị công lập (bệnh viện công lập, trường công lập, bảo

tàng nhà nước) chỉ được phép thu phí theo các mức phí do nhà nước qui định. Trong khi đó các doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực y tế, giáo dục, được chủ động định giá theo cơ chế thị trường. Bởi các tổ chức đơn vị công lập được trợ giá trực tiếp từ nhà nước nên các doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực này rất khó cạnh tranh. Vì lẽ đó các doanh nghiệp tư nhân hoạt động trong lĩnh vực dịch vụ xã hội chỉ có thể tham gia vào một số phân khúc thị trường như dạy tiếng Anh, dạy nghề, v.v... hay khám chữa bệnh cổ truyền thay vì có thể tham gia tích cực hơn nữa trong các lĩnh vực này.

Khuyến nghị cải cách

Cải cách các ngành cung ứng dịch vụ xã hội cần hướng vào việc tạo lập các thị trường để sao cho các doanh nghiệp tư nhân sẵn sàng gia nhập ngành. Muốn vậy, việc trước tiên là cần chuyển đổi loại hình hoạt động của các tổ chức công lập sang mô hình doanh nghiệp. Tức là các bệnh viện công lập, trường công lập cần hoạt động như là các DNNN. Các đơn vị này sẽ xác lập mức lương bổng cho nhân viên theo tín hiệu thị trường. Chẳng hạn, các thầy giáo giỏi hay bác sĩ giỏi có thể nhận lương cao hơn các thầy giáo, bác sĩ bình thường khác. Các phần hỗ trợ của nhà nước cần được hạch toán rõ ràng vào vốn chủ sở hữu hay trợ giá. Lỗi lầm tại các đơn vị công này sẽ được hạch toán theo hướng thưởng cho nhân viên, giữ lại để nâng cấp đầu tư, hay trả về cho nhà nước.

Có thể nói đây là bước đầu tiên và quan trọng nhất để xác lập được chi phí và giá dịch vụ đúng tại các lĩnh vực này. Một khi đã xác định được chi phí và giá dịch vụ đúng với nhu cầu và khả năng của thị trường thì nhà nước có thể áp dụng cơ chế trợ giá bình đẳng cho các doanh nghiệp tư nhân tham gia hoạt động.

Sau một thời gian thị trường đã vận hành thông suốt, có thể từ 3 đến 5 năm, sẽ là giai đoạn cổ phần hoá các đơn vị công. Nếu như chưa xác lập được giá thị trường tương đối cho các hoạt động dịch

vụ tại các lĩnh vực này mà tiến hành cổ phần hoá quá sớm các đơn vị công sẽ dẫn đến thất thoát tài sản của nhà nước mà không cải thiện được chất lượng cung ứng dịch vụ.

Riêng với lĩnh vực Quản lý nhà nước, an ninh, và quốc phòng và lĩnh vực Hoạt động của các hiệp hội, Việt Nam cần mở rộng thêm các loại hình hoạt động cho phép các doanh nghiệp có thể tham gia. Chẳng hạn các hoạt động liên quan đến quỹ hưu trí, quỹ trợ cấp thất nghiệp v.v... đều có thể đưa một phần ra khỏi hệ thống nhà nước để cho các doanh nghiệp đảm nhiệm.

Chi tiết các khuyến nghị xem bảng.

Bảng 5.6. Đặc điểm các ngành dịch vụ xã hội và khuyến nghị chính sách

| Mã ngành | Mô tả | Số doanh nghiệp | Tỷ lệ DNNN | ROA | CR50 | CR20 | CR8 | CR4 | CR1 | Loại thị trường | Vai trò chi phối của DNNN | Hiệu quả kinh doanh | Cơ chế định giá | Khuyến nghị cải cách |
|----------|---|-----------------|------------|-------|---------|---------|---------|---------|----------|--|---------------------------|---------------------|--|----------------------|
| -1 | -2 | -3 | -4 | -5 | -6 | -7 | -8 | -9 | -10 | -11 | -12 | -13 | -14 | -15 |
| 84 | Hoạt động của ĐCS, tổ chức chính trị-xã hội, quản lý nhà nước, an ninh, quốc phòng, bảo đảm xã hội bắt buộc | 6 | 50.00% | 5.38% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 99.60% | 83.10% | - Hệ thống dịch vụ hành chính - Doanh nghiệp tham gia một số ít dịch vụ | Có | Rất Cao | Hành chính Mở rộng thêm các hoạt động cho phép các doanh nghiệp có thể tham gia cung ứng dịch vụ. | |
| | | | -98.99% | | -50.00% | -50.00% | -50.00% | -75.00% | -100.00% | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----|--------------------|------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|---|-------|----------|---------|---|---|------------------------------------|---|
| 85 | Hoạt động giáo dục | 3275 | 1.01% | -0.17% | 61.80% | 46.40% | 30.50% | 18.90% | 7.60% | - Có doanh nghiệp tham gia cung ứng các dịch vụ | Không | Rất thấp | Hỗn hợp | - Trị giá bình đẳng cho các doanh nghiệp tư nhân cung ứng các dịch vụ giáo dục tương tự các đơn vị công. | - Tạo lập thị trường kinh doanh bình đẳng trong lĩnh vực giáo dục bằng cách chuyển các đơn vị sự nghiệp có thu sang các DNNN. | - Hệ thống đơn vị sự nghiệp có thu | - Tạo lập thị trường kinh doanh bình đẳng trong lĩnh vực giáo dục bằng cách chuyển các đơn vị sự nghiệp có thu sang các DNNN. |
| | | | (3.71%) | -4.00% | -5.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | | | | | - Sau một thời gian (3-5 năm) chuyển đổi các đơn vị sự nghiệp có thu sang các DNNN sẽ tiến hành cổ phần hoá các doanh nghiệp này. | | | |

| | | | |
|----|--|--|--|
| | <p>- Tạo lập thị trường kinh doanh bình đẳng trong lĩnh vực y tế bằng cách chuyển các đơn vị sự nghiệp có thu sang các DNNN.</p> | <p>- Tạo lập thị trường kinh doanh bình đẳng trong lĩnh vực y tế bằng cách chuyển các đơn vị sự nghiệp có thu sang các DNNN.</p> | |
| | <p>- Hệ thống đơn vị sự nghiệp có thu</p> | <p>- Trợ giá bình đẳng cho các doanh nghiệp tư nhân cung ứng các dịch vụ y tế tương tự các đơn vị công.</p> | |
| | <p>- Có doanh nghiệp tham gia cung ứng các dịch vụ</p> | <p>- Sau một thời gian (3-5 năm) chuyển đổi các đơn vị sự nghiệp có thu sang các DNNN sẽ tiến hành cổ phần hoá các doanh nghiệp này.</p> | |
| 86 | Hoạt động y tế | 948 | <p>0.63% 2.04% 74.00% 34.40% 21.20% 6.80%</p> |
| | | | <p>(0.58%) 0.00% 0.00% 0.00% 0.00% 0.00%</p> |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------|----------------|--------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| <p>- Tạo lập thị trường kinh doanh bình đẳng trong lĩnh vực chăm sóc, điều dưỡng bằng cách chuyển các đơn vị sự nghiệp có thu sang các DNINN.</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>- Hệ thống đơn vị sự nghiệp có thu</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>- Có doanh nghiệp tham gia cung ứng các dịch vụ</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>87 Hoạt động chăm sóc, điều dưỡng tập trung</p> | <p>32</p> | <p>0.00%</p> | <p>1.52%</p> | <p>100.00%</p> | <p>99.90%</p> | <p>92.60%</p> | <p>79.30%</p> | <p>51.50%</p> | | | | | | | | | |
| | | <p>(0.00%)</p> | | | | | | | | | | | | | | | |

- Sau một thời gian (3-5 năm) chuyển đổi các đơn vị sự nghiệp có thu sang các DNINN sẽ tiến hành cổ phần hoá các doanh nghiệp này.

- Trợ giá bình đẳng cho các doanh nghiệp tư nhân cung ứng các dịch vụ chăm sóc, điều dưỡng tương tự các đơn vị công.

Hỗn hợp

Trung bình

Không

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----|---|----|-------|---------|---------|---------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|--|--|--|--|--|--|--|--|---|---|--|
| 88 | Hoạt động trợ giúp xã hội không tập trung | 12 | 0.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | (0.00%) | | | | | | | | | - Tạo lập thị trường kinh doanh bình đẳng trong lĩnh vực chăm sóc, điều dưỡng bằng cách chuyển các đơn vị sự nghiệp có thu sang các DNNN. | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | - Hệ thống đơn vị sự nghiệp có thu | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | - Có doanh nghiệp tham gia cung ứng các dịch vụ | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | - Trợ giá bình đẳng cho các doanh nghiệp tư nhân cung ứng các dịch vụ chăm sóc, điều dưỡng tương tự các đơn vị công. | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | - Sau một thời gian (3-5 năm) chuyển đổi các đơn vị sự nghiệp có thu sang các DNNN sẽ tiến hành cổ phần hoá các doanh nghiệp này. | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | | |
|---|--|--|
| | - Hệ thống đơn vị sự nghiệp có thu | - Tạo lập thị trường kinh doanh bình đẳng trong lĩnh vực thư viện, lưu trữ và bảo tàng bằng cách chuyển các đơn vị sự nghiệp có thu sang các DNNN. |
| Hoạt động của thư viện, lưu trữ, bảo tàng và các hoạt động văn hoá khác | 91 29 10.34% 1.15% 100.00% 100.00% 100.00% 98.30% 96.00% 39.40% | Có Thấp Hỗn hợp - Trợ giá bình đẳng cho các doanh nghiệp tư nhân cung ứng các dịch vụ thư viện, lưu giữ, bảo tàng tương tự các đơn vị công. |
| | (95.20%) -10.34% -15.00% -37.50% -75.00% -100.00% | - Sau một thời gian (3-5 năm) chuyển đổi các đơn vị sự nghiệp có thu sang các DNNN sẽ tiến hành cổ phần hoá các doanh nghiệp này. |

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|--|----|-------|--------|---------|---------|--------|--------|--------|-------|----------|---|--|
| 94 | Hoạt động của các hiệp hội, tổ chức khác | 18 | 0.00% | -5.56% | 100.00% | 100.00% | 97.70% | 83.00% | 34.60% | Không | Rất thấp | Thị trường nghiệp có thể tham gia cung ứng dịch vụ. | Mở rộng thêm các hoạt động cho phép các doanh nghiệp có thể tham gia cung ứng dịch vụ. |
| | | | 0.00% | | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | | | - Có doanh nghiệp tham gia cung ứng các dịch vụ | |

Chú thích:

- Cột (4): giá trị trong ngoặc đơn là tỉ trọng doanh thu của DNNN.
 - Cột (5) đến Cột (10): tỉ lệ DNNN trong từng cấp độ tập trung.
 - Cột (13): So sánh trong mối tương quan với ROA toàn nền kinh tế là 1,9%. ROA <=0,5%: Rất thấp; ROA từ 0,5% đến 1,5%: Thấp; ROA từ 1,5% đến 2,3%: Trung bình; ROA từ 2,3% đến 3%: Cao; ROA lớn hơn 3%: Rất Cao.
- Nguồn:* Tính toán của tác giả từ bộ Điều tra doanh nghiệp 2012.

KẾT LUẬN

Với những phân tích ở trên về các ngành hàng hoá và dịch vụ công ích của Việt Nam dựa trên bộ điều tra doanh nghiệp cho thấy Việt Nam còn rất nhiều dư địa để phát huy hơn nữa vai trò của cơ chế thị trường trong việc cung ứng các loại hàng hoá và dịch vụ này.

Ở cấp độ thứ nhất, chúng tôi thấy rằng có nhiều lĩnh vực về cung ứng dịch vụ xã hội (như y tế, giáo dục, thư viện - bảo tàng, và hoạt động hiệp hội) và lĩnh vực phát thanh truyền hình vẫn còn vận hành theo cơ chế sự nghiệp có thu. Chúng tôi cho rằng cần phải nhanh chóng chuyển đổi mô hình hoạt động của các tổ chức sự nghiệp có thu trong các lĩnh vực này sang mô hình DNNN. Đây là điều kiện tiên quyết để có thể xác định được các chi phí và các mức thu phí theo đúng tín hiệu cung - cầu của thị trường. Chỉ trên cơ sở này chúng ta mới nên tiến hành việc cổ phần hoá các tổ chức sự nghiệp có thu (như các bệnh viện công lập, trường công lập) trong các lĩnh vực nói trên. Nếu làm ngược lại, không những có thể dẫn đến thất thoát tài sản nhà nước mà còn dẫn đến một thị trường đầy méo mó và sai lệch.

Bên cạnh đó, chúng tôi cũng cho rằng Nhà nước nên rà soát để chuyển giao thêm việc cung ứng một số các hoạt động trong lĩnh vực quản lý nhà nước, an ninh, quốc phòng và hoạt động của các hiệp hội, tổ chức khác sang cho khu vực doanh nghiệp. Điều này sẽ giúp cho Nhà nước tập trung tốt hơn nữa cho các nhiệm vụ chưa thể chuyển giao cho thị trường.

Ở cấp độ thứ hai, chúng tôi thấy rằng nhiều lĩnh vực liên quan đến hệ thống như các ngành tiện ích (điện, nước, nước thải, rác thải), giao thông (đường sắt, đường bộ, xe buýt, đường thuỷ, và hàng không), kho bãi, bưu chính, viễn thông có dây và phát thanh, truyền hình của Việt Nam vẫn chưa tách được hẳn các hoạt động quản lý và điều hành hệ thống ra khỏi các hoạt động khai thác dịch vụ trên các hệ thống đó. Nếu như tách được khai khâu này ra khỏi nhau thì

Chính phủ cũng như các Bộ/ngành chỉ cần tập trung vào kiểm soát các doanh nghiệp đảm nhận nhiệm vụ quản lý và điều hành hệ thống. Ngoài ra, Chính phủ có thể tiến hành tiếp áp dụng mô hình hợp tác công tư (PPP) để thực hiện việc điều hành một số công đoạn trong khâu quản lý và điều hành hệ thống này. Với các hoạt động khai thác dịch vụ trên các hệ thống, Chính phủ có thể tạo dựng cơ chế thị trường cho các doanh nghiệp cạnh tranh. Các DNNN hiện đang thực hiện các hoạt động khai thác dịch vụ có thể tiến hành cổ phần hoá ở các cấp độ khác nhau mà không ảnh hưởng gì đến tính an toàn của hệ thống.

Ở cấp độ thứ ba, chúng tôi thấy rằng có rất nhiều lĩnh vực đã hình thành cơ chế thị trường, tại đó các doanh nghiệp ngoài quốc doanh đã nắm vai trò đáng kể trong việc cung ứng dịch vụ. Đó là các lĩnh vực xây dựng các công trình chuyên dụng, các hoạt động vận tải đường bộ, hỗ trợ vận tải, bốc xếp hàng hoá, chuyển phát, viễn thông không dây, sản xuất điện, thoát nước và xử lý nước thải, và thu gom và xử lý rác thải. Trong các lĩnh vực này, chúng tôi khuyến nghị Chính phủ nên tiến hành cổ phần hoá toàn bộ các DNNN. Chính phủ cũng nên xác định lộ trình để thoái từ đa số tới toàn bộ vốn khỏi các lĩnh vực này.

PHỤ LỤC

Danh mục các ngành hàng hoá và dịch vụ công ích dựa trên VSIC 2007

A. Dịch vụ tiện ích

- 351 Sản xuất, truyền tải và phân phối điện
 - 352 Sản xuất khí đốt, phân phối nhiên liệu bằng đường ống
 - 360 Khai thác, xử lý và cung cấp nước
 - 370 Thoát nước và xử lý nước thải
 - 381 Thu gom rác thải
 - 382 Xử lý và tiêu huỷ rác thải
 - 383 Tái chế phế liệu
 - 390 Xử lý ô nhiễm và hoạt động quản lý chất thải khác
-

B. Xây dựng các công trình chuyên dụng

- 42101 Xây dựng công trình đường sắt
 - 42102 Xây dựng công trình đường bộ
 - 42200 Xây dựng công trình công ích
 - 43210 Lắp đặt hệ thống điện
 - 43221 Lắp đặt hệ thống cấp, thoát nước
-

C. Vận tải và kho bãi

- 4911 Vận tải hành khách đường sắt
- 4912 Vận tải hàng hóa đường sắt
- 4920 Vận tải bằng xe buýt
- 4931 Vận tải hành khách đường bộ trong nội thành, ngoại thành (trừ vận tải bằng xe buýt)
- 4932 Vận tải hành khách đường bộ khác
- 4933 Vận tải hàng hóa bằng đường bộ
- 4940 Vận tải đường ống
- 5011 Vận tải hành khách ven biển và viễn dương
- 5012 Vận tải hàng hóa ven biển và viễn dương
- 5021 Vận tải hành khách đường thủy nội địa
- 5022 Vận tải hàng hóa đường thủy nội địa
- 5110 Vận tải hành khách hàng không
- 5120 Vận tải hàng hóa hàng không
- 5210 Kho bãi và lưu giữ hàng hóa

- 5221 Hoạt động dịch vụ hỗ trợ trực tiếp cho vận tải đường sắt và đường bộ
- 5222 Hoạt động dịch vụ hỗ trợ trực tiếp cho vận tải đường thủy
- 5223 Hoạt động dịch vụ hỗ trợ trực tiếp cho vận tải hàng không
- 5224 Bốc xếp hàng hóa
- 5229 Hoạt động dịch vụ hỗ trợ khác liên quan đến vận tải
- 5310 Bưu chính
- 5320 Chuyển phát

D. Phát thanh, truyền hình, và viễn thông

- 6010 Hoạt động phát thanh
- 6021 Hoạt động truyền hình
- 6022 Chương trình cáp, vệ tinh và các chương trình thuê bao khác
- 6110 Hoạt động viễn thông có dây
- 6120 Hoạt động viễn thông không dây
- 6130 Hoạt động viễn thông vệ tinh

E. Dịch vụ xã hội

- 84 Hoạt động của đảng cộng sản, tổ chức chính trị-xã hội, quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng, bảo đảm xã hội bắt buộc
- 85 Hoạt động giáo dục
- 86 Hoạt động y tế
- 87 Hoạt động chăm sóc, điều dưỡng tập trung
- 88 Hoạt động trợ giúp xã hội không tập trung
- 91 Hoạt động của thư viện, lưu trữ, bảo tàng và các hoạt động văn hoá khác
- 94 Hoạt động của các hiệp hội, tổ chức khác

Nguồn: Trích từ bảng phân loại mã ngành VSIC 2007.

Các đặc điểm và phân loại hàng hoá và dịch vụ công ích

| Lợi ích | Xung đột | Xung đột một phần | Không xung đột |
|----------------------------|---|--|--|
| Có khả năng loại trừ | Hàng hoá tư nhân thuần tuý Thực phẩm Xe cộ, nhiên liệu | Các loại hàng hoá câu lạc bộ Vệ tinh quốc tế Trạm không gian quốc tế Kênh, đường thuỷ | Các trạm giám sát thời tiết |
| Không có khả năng loại trừ | Các loại hàng hoá công cộng Bãi cỏ chung Các đường đi chung Các bãi săn bắn Hành lang chung | Các hàng hoá công cộng không thuần khiết Đánh bắt cá ở đại dương Kiểm soát côn trùng | Các loại hàng hoá công cộng thuần tuý Kiểm soát ô nhiễm Các chương trình xoá bỏ dịch bệnh Các vũ khí chiến lược Các hoạt động tài chính tin cậy Nghiên cứu cơ bản |
| Loại trừ một phần | Các hàng hoá công cộng không thuần khiết Lan truyền thông tin Các dịch vụ khuyến nông | | |

Nguồn: Bảng 1.1, UNIDO (2008, trang 8).

CHƯƠNG 6

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

DẪN NHẬP

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

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

Tuy nhiên, trên thực tế, tác động của việc gia nhập WTO đối với cải cách kinh tế thường không đồng nhất, thậm chí ngay giữa các hệ thống kinh tế - chính trị giống nhau⁷⁴. Ví dụ trong khi Trung Quốc tương đối thành công trong việc sử dụng WTO như một

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Thay đổi luật chơi

Thay đổi khung pháp luật

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

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

Đối xử quốc gia

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

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

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

Giảm hàng rào thuế quan và phi thuế quan

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

Các hàng rào thuế quan và phi thuế quan có một số tác động lên DNNN. Một cách trực tiếp, chúng làm giảm phạm vi độc quyền của DNNN, đồng thời làm gia tăng cạnh tranh trên thị trường nội địa, đặc biệt là từ các FIEs. Một cách gián tiếp, cùng với các động lực quốc tế hóa khác như giảm chi phí vận tải và thông tin, các hàng rào thuế quan và phi thuế quan góp phần làm thay đổi giá tương đối của hàng hóa và dịch vụ⁷⁸. Thay đổi này có hai hệ quả quan trọng đối với các DNNN. Thứ nhất, giá tương đối sẽ thay đổi theo hướng giảm tỉ trọng của hàng hóa phi ngoại thương, mà đây lại là lĩnh vực vốn thuộc độc quyền hoặc nằm dưới sự chi phối của khu vực DNNN, và do vậy chắc chắn làm vai trò tương đối của DNNN trong nền kinh tế suy giảm. Thứ hai, sự thay đổi của giá tương đối cũng đưa đến sự hội

⁷⁷Mức thuế trung bình của các sản phẩm nông nghiệp giảm từ 25,2% xuống 21,0%, còn đối với các sản phẩm phi nông nghiệp giảm từ 16,6% xuống còn 12,6%.

⁷⁸Xem Frieden, Jeffrey A. and Ronald Rogowski (1996).

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

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

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

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

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

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

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

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

Mở cửa khu vực dịch vụ tài chính

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

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

phương hóa” cho tất cả các thành viên của WTO. Có thể nói việc mở cửa lĩnh vực dịch vụ tài chính, đặc biệt là dịch vụ ngân hàng⁸⁰, là một trong những cam kết quan trọng nhất liên quan đến cải cách DNNN. Khi các ưu đãi về vốn, tín dụng của Nhà nước không còn được như trước thì các DNNN phải phụ thuộc nhiều hơn vào tín dụng ngân hàng. Thế nhưng việc mở cửa thị trường tài chính - mà bản chất là tăng cường tiếp cận thị trường và áp dụng nguyên tắc đối xử quốc gia đối với các ngân hàng nước ngoài - sẽ giúp thúc đẩy cạnh tranh trên thị trường tài chính trong nước. Những áp lực cạnh tranh này sẽ buộc các ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN) hoạt động ngày càng theo định hướng lợi nhuận và do đó giảm trợ cấp chéo và tín dụng chỉ định cho các DNNN. Kết quả là, cả hai nguồn tài chính chủ yếu của DNNN, cụ thể là trợ cấp của Chính phủ và các khoản vay NHTM nhà nước với lãi suất ưu đãi, sẽ bị thu hẹp. Điều này có nghĩa là các DNNN phải đối diện với một giới hạn ngân sách ngày một chặt chẽ hơn.

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

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

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

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

Cải thiện quản trị

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

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

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

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

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

Phân tách giữa điều tiết và sở hữu

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

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

Củng cố cơ chế cưỡng chế thi hành

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

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

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

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

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

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

Mặc dù sự kém hiệu quả của DNNN đã được thừa nhận một cách công khai trong thời gian dài, tuy nhiên, cho đến nay kết quả cải cách DNNN còn rất hạn chế⁸³. Nguyên nhân chính là do nỗ lực cải cách DNNN ở Việt Nam gặp phải rất nhiều trở lực, đặc biệt là của các nhóm lợi ích được hưởng lợi từ việc giữ nguyên trạng thái hiện tại.

Đồng thời, để duy trì định hướng xã hội chủ nghĩa, khu vực DNNN luôn chiếm vị trí trung tâm trong chiến lược phát triển kinh tế của Việt Nam. Đảng và Nhà nước kỳ vọng khu vực này làm nòng cốt để kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo; là lực lượng vật chất để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô; phải nâng cao sức cạnh tranh và hiệu quả kinh doanh; và phải hoàn thành các nhiệm vụ xã hội và công ích⁸⁴.

⁸³Xem Kết luận của Ban Chấp hành Trung ương Đảng số 50-KL/TW ngày 29/10/2012.

⁸⁴Xem Quyết định số 929/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 17/7/2012 về Tái cấu trúc DNNN.

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

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

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

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

Giải pháp cho tình trạng này là song song với quá trình gia nhập WTO, các DNNN, đặc biệt là các trụ cột của nó (bao gồm các tập đoàn và tổng công ty nhà nước) được giao trọng trách đóng vai trò chủ đạo trên thị trường nội địa và chủ lực trong hội nhập quốc tế⁸⁵. Để thực hiện được các vai trò này, các DNNN nòng cốt phải

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Các TĐKT nhà nước được kỳ vọng trở thành công cụ để Nhà nước bảo đảm các cân đối lớn, từ đó định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô.⁸⁶ Bên cạnh đó, như trên đã trình bày, các TĐKT phải nâng cao năng lực cạnh tranh để trở thành chủ đạo trên thị trường nội địa và chủ lực trong hội nhập kinh tế quốc tế⁸⁷. Để thực hiện được những vai trò vĩ mô và chiến lược này, các TĐKT được hưởng vị thế độc quyền hoặc thống trị ở tất cả các thị trường chúng hoạt động,

⁸⁶Nghị định 101/2009/NĐ-CP (5/11/2009) và QĐ 929/QĐ-TTg (17/7/2012).

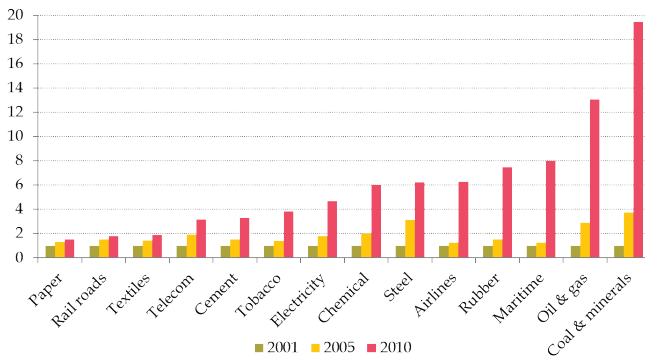
⁸⁷Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX (2001) và Nghị định 101/2009/NĐ-CP (5/11/2009).

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

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

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

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



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

Tầm quan trọng của các TĐKT trong mối quan hệ tương đối với quy mô của nền kinh tế có thể được đo bằng doanh số bán tính theo tỉ lệ phần trăm với GDP⁸⁸. Theo số liệu ở Bảng 6.4, về phương diện doanh số, vị thế của các TĐKTNN của Việt Nam (37,3% GDP) cao hơn hẳn so với tất cả các nước trong bảng so sánh, và chỉ thua kém các Chaebol Hàn Quốc vào thời điểm cực thịnh (năm 1995).

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

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

Ghi chú về số liệu:

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

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

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

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

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

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

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

Giảm tác dụng của chính sách cạnh tranh

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

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

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

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

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

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

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

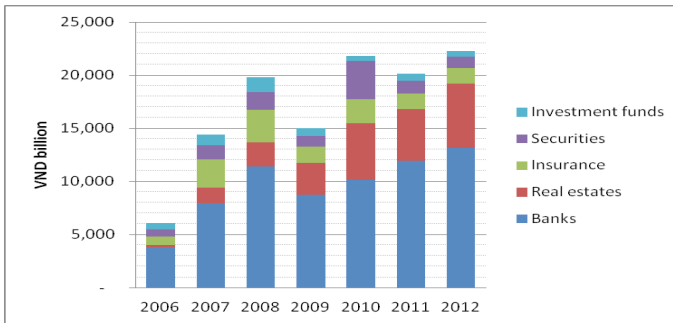
Việc được nâng cấp lên tập đoàn kinh tế với mô hình kinh doanh đa ngành đã cứu nguy cho tình trạng suy kiệt tín dụng. Với mô hình kinh doanh mới này, các TĐKT có thể huy động vốn từ nhiều nguồn - từ các công ty tài chính, từ nguồn tiền nhàn rỗi của các công ty bảo hiểm, và quan trọng nhất, từ chính NHTM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

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

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

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

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



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

Lách qua quy tắc đối xử quốc gia

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

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

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

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

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

Hạn chế tác động của mở cửa thị trường tài chính

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

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

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

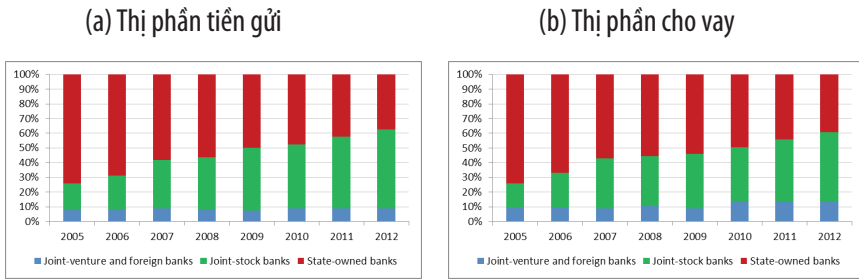
Ghi chú: [1] Vào cuối 2010, tổng số NHTMCP là 37, cuối năm 2011 giảm còn 35 ngân hàng sau khi 3 ngân hàng SCB, TNB, và FCB hợp nhất. Năm 2012, Habubank đã sáp nhập vào SHB nên tổng số NHTMCP giảm còn 34.

Nguồn: Tổng hợp từ các báo cáo thường niên của NHNN.

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

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

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



Ghi chú: Số liệu tổng hợp cho cả thị trường 1 và thị trường 2.

Nguồn: Tổng hợp từ các báo cáo của NHNN.

Thoạt nhìn thì có vẻ như sự chuyển hóa từ tín dụng nhà nước sang tín dụng tư nhân như vậy là rất tích cực. Tuy nhiên, có những chỉ báo cho thấy một phần quan trọng của các khoản tín dụng được gọi là tư nhân này lại là tín dụng của các NHTM cổ phần cho chính những chủ sở hữu của mình là các TĐKT và tổng công ty vay. Kể từ năm 2005 khi làn sóng tập đoàn và tổng công ty sở hữu ngân hàng bắt đầu cho đến năm 2012 có tới 15 trên tổng số 34 NHTM có sở hữu của các TĐKT và tổng công ty nhà nước⁹². Thực tế này giải thích phần nào mối tương quan chặt chẽ giữa thị phần của các NHTM cổ phần và đầu tư và mức độ đầu tư vào khu vực ngân hàng của các tập đoàn và tổng công ty (xem Hình 6.3)

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

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

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

Bối cảnh và quyết tâm cải cách DNNN của Trung Quốc

Mặc dù quá trình cải cách kinh tế ở Trung Quốc bắt đầu từ năm 1978, nhưng cải cách DNNN ở nước này chỉ thực sự trở thành một ưu tiên chính sách kể từ năm 1981. Thế nhưng cho đến cuối thập niên 1990, sau nhiều thời kỳ cải cách với các biện pháp khác nhau, từ các điều chỉnh có tính vi mô như nới rộng quyền tự chủ cho đến tư nhân hóa; tạo ra các đòn bẩy khuyến khích cho tới chấp nhận ban giám đốc và công nhân hoàn toàn sở hữu doanh nghiệp nơi mình làm việc; từ chỗ duy trì cấu trúc công nghiệp phân tán cho đến hình thành các tập đoàn kinh doanh (qiyе jituan) bằng biện pháp hành chính, Chính phủ Trung Quốc thừa nhận rằng ngoại trừ cổ phần hóa, về cơ bản các biện pháp cải cách DNNN đã không thành công trong việc nâng cao hiệu quả của khu vực DNNN. Bằng chứng là trong năm 1996, lần đầu tiên khu vực DNNN bị lỗ ròng với mức lỗ xấp xỉ 1% tổng giá trị sản xuất công nghiệp của cả nước, và tình trạng này kéo dài cho đến năm 1999. Lợi nhuận thấp, thậm chí lỗ, có nghĩa là nợ xấu của các DNNN tiếp tục tăng trong hệ thống ngân hàng, đặc biệt là tại các NHTM nhà nước. Bên cạnh đó, cuộc khủng hoảng tài chính Đông Á 1997-1998 là một lời cảnh báo nghiêm khắc, đem đến cho các nhà lãnh đạo Trung Quốc một cảm giác cấp bách về yêu cầu phải cải cách khu vực DNNN và NHTM nhà nước⁹³.

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

⁹³Mặc dù nền kinh tế Trung Quốc không rơi vào khủng hoảng nhờ lượng dự trữ ngoại tệ và dòng vốn FDI dồi dào song những vấn đề có tính cấu trúc - như tình trạng đầu tư quá mức, doanh nghiệp kém hiệu quả, nợ xấu dâng cao - của Trung Quốc cũng tương tự như các nước khủng hoảng.

Nguyên thủ tướng Chính phủ Trung Quốc Chu Dung Cơ, trong “Báo cáo đề cương kế hoạch 5 năm lần thứ 10” trước Quốc hội đã khẳng định “nền kinh tế của Trung Quốc đã đến ngưỡng không thể phát triển hơn nữa nếu không tái cấu trúc” (Theo Fewsmith, Joseph. (2001). “The Political and Social Implications of China’s Accession to the WTO.” *The China Quarterly* (167):573-910).

của kế hoạch này rất tham vọng, cụ thể là giảm 1/3 số doanh nghiệp thua lỗ ngay trong năm 1998, 1/3 tiếp theo trong năm 1999, và 1/3 còn lại trong năm 2000.⁹⁴ Mặc dù đã dồn rất nhiều nỗ lực và nguồn lực để vực dậy khoảng 1/3 DNNN thua lỗ trong năm 1998 như kế hoạch, song theo số liệu của Tổng cục Thống kê Trung Quốc thì tổng lỗ của các DNNN (bao gồm cả các công ty mẹ là DNNN) trong năm 1998 lên tới 102,3 tỉ NDT (tương đương 12,4 tỉ USD), tức là tăng 21,9% so với năm trước.

Trước tình thế này, vào đầu năm 1999 Trung Quốc đã đi đến một quyết định lịch sử: Chấp nhận hầu như toàn bộ các điều kiện khắt khe của WTO (chủ yếu là từ Hoa Kỳ) mà trước đây Trung Quốc luôn từ chối để có thể gia nhập WTO trong thời gian sớm nhất, sau đó sử dụng các cam kết WTO làm đòn bẩy và tạo áp lực để khắc chế sự chống đối của các nhóm lợi ích - mà bản chất là các nhóm đặc quyền được hưởng đặc lợi từ nguyên trạng - và tái cấu trúc nền kinh tế⁹⁵. Như vậy, với việc gia nhập WTO, Trung Quốc đã tự nguyện từ bỏ nhiều biện pháp nhằm bảo hộ các DNNN khỏi sức ép cạnh tranh quốc tế.⁹⁶

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

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

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

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

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

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

Có thể nói tác động quan trọng nhất của WTO đối với nền kinh tế Trung Quốc là củng cố thêm những định hướng chiến lược mà chính Trung Quốc đã chọn, và như vậy, quyết định gia nhập WTO gần như bằng mọi giá của Trung Quốc nhất quán với chiến lược cải cách mở cửa từ năm 1978. Rõ ràng nếu tính trung bình theo đơn vị thời gian thì Trung Quốc là quốc gia được hưởng lợi nhiều nhất trong lịch sử kinh tế thế giới, và việc gia nhập WTO chỉ càng củng cố thêm xu hướng này⁹⁷.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hộp 6.2. Hệ thống thể chế của một quốc gia

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

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

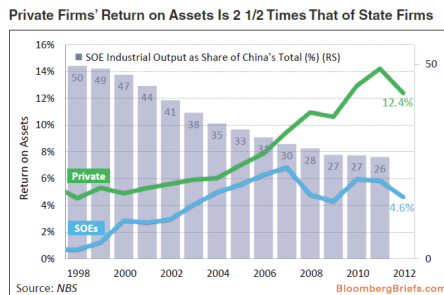
Tầng thứ ba - các “quy tắc bậc cao” (high level rules) - bao gồm những quy tắc minh định cách thức xác lập các quy tắc bậc trung và bậc thấp cũng như các cơ chế thực thi chúng. Các quy tắc bậc cao là những quy tắc chính trị - thể chế nền tảng để xác định các khuyến khích của các tác nhân chính trị, và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

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

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

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

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



Nguồn: Nicholas R. Lardy (2013). “Third Plenum: Transformation of State Firms’ Role Likely to Accelerate”

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

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

KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

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

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

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

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

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

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

CHƯƠNG 7

MINH BẠCH VÀ NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG SỐ LIỆU THỐNG KÊ

DẪN NHẬP

Sản phẩm của ngành thống kê theo định nghĩa của Hệ thống các tài khoản quốc gia (SNA) là một sản phẩm phi thị trường. Hoạt động này theo “Hệ thống ngành kinh tế Việt Nam, 2007” nằm trong nhóm ngành “Hoạt động của Đảng cộng sản, tổ chức chính trị xã hội, quản lý Nhà nước, an ninh, quốc phòng, đảm bảo xã hội bắt buộc”. Sở dĩ sản phẩm của hoạt động thống kê phi thị trường vì hoạt động này hoàn toàn do tiền từ ngân sách Nhà nước và nó có đầy đủ đặc tính của một loại hàng hoá dịch vụ công (public good).

Thứ nhất, nó có tác dụng ngoại lai (externality) tích cực, nghĩa là khi một chủ thể sử dụng các sản phẩm thống kê dù cho mục đích cá nhân nhưng toàn xã hội vẫn có thể có lợi. Ví dụ các cơ quan Chính phủ sử dụng thống kê kinh tế để đưa ra các chính sách quản lý hoặc các doanh nghiệp lên kế hoạch sản xuất kinh doanh đều có ảnh hưởng tốt cho toàn xã hội. Thứ hai, một khi đã thu thập và xử lý, thông tin thống kê có chi phí cho mỗi người sử dụng thêm gần như không đáng kể (near zero marginal cost). Cơ quan thống kê hầu như không tốn thêm chi phí nào cho doanh nghiệp và người dân sử dụng sản phẩm của mình sau khi Chính phủ đã sử dụng những sản phẩm đó. Thứ ba, một cơ quan sử dụng thông tin thống kê không có nghĩa thông tin đó không thể tái sử dụng hoặc nó đã hết giá trị cho những đơn vị khác. Thực tế càng nhiều người sử dụng sản phẩm thống kê tác dụng ngoại lai tích cực cho xã hội càng lớn. Lý thuyết và thực

tiền cho rằng những hàng hoá dịch vụ có tính chất công như vậy nên là một sản phẩm phi thị trường do Nhà nước cung cấp.

Hệ thống thống kê Việt Nam từ khi thành lập (1946) đến nay về cơ bản không có sự thay đổi về cấu trúc. Có 11 nhóm số liệu trong hệ thống số liệu Thống kê bao gồm: (1) Đơn vị hành chính, đất đai và khí hậu; (2) Số liệu về dân số và lao động; (3) Tài khoản Quốc gia; (4) Ngân sách Nhà nước; (5) Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản; (6) Công nghiệp; (7) Đầu tư; (8) Thương mại giá cả; (9) Vận tải và bưu điện; (10) Giáo dục, y tế, văn hóa và đời sống; (11) Số liệu về thống kê nước ngoài.

Mặc dù có lịch sử phát triển khá dài như vậy và có đóng góp không nhỏ cho phát triển kinh tế, xã hội của đất nước trong nhiều thập kỷ qua, công tác thống kê không thể nói đã hoàn thiện, còn cần phải có những cải tổ sâu rộng. Trong bài viết này chúng tôi sẽ đưa ra các tiêu chí chung để xây dựng và đánh giá một hệ thống thống kê quốc gia, qua đó đánh giá cụ thể về chất lượng cũng như những điểm còn tồn tại của công tác thống kê kinh tế hiện nay ở Việt Nam. Cuối cùng là một số khuyến nghị chính sách cụ thể nhằm hoàn thiện khuôn khổ thể chế, cụ thể là sửa đổi Luật Thống kê sửa đổi trong thời gian tới cũng như các khuyến nghị nhằm nâng cao chất lượng và tính minh bạch thông tin kinh tế.

Các tiêu chí đánh giá một hệ thống thống kê

Để đánh giá một hệ thống thống kê chúng ta thường dựa trên năm tiêu chí, bao gồm: tính đầy đủ, kịp thời, nhất quán, minh bạch và chính xác.

Đầy đủ

Một hệ thống thống kê có chất lượng phải bảo đảm cung cấp đủ những chỉ số quan trọng của một nền kinh tế. Tất nhiên “đủ” là một khái niệm khó thống nhất và tùy thuộc vào chủ quan của từng người. Một chuyên gia về tài chính sẽ muốn có hàng nghìn chỉ tiêu liên quan đến hệ thống ngân hàng, thị trường chứng khoán, ngược lại những

người nghiên cứu về thị trường lao động lại muốn có nhiều số liệu về việc làm, lương bổng. Một vấn đề khác là chi phí, những nước giàu có ngân sách lớn cho cơ quan thống kê quốc gia hiển nhiên sẽ có nội dung thống kê rộng hơn các nước nghèo, bởi vậy “đủ” còn có nghĩa sử dụng ngân sách cho thống kê một cách hợp lý⁹⁹.

Ở Việt Nam, bắt đầu từ năm 1993 đã chính thức đưa vào áp dụng theo hệ thống tài khoản quốc gia¹⁰⁰ trên phạm vi cả nước thay cho hệ thống bảng cân đối kinh tế quốc dân và các chỉ tiêu kinh tế tổng hợp tương ứng, thay thế chỉ tiêu tổng hợp của hệ thống MPS như thu nhập quốc dân được bằng chỉ tiêu tương ứng GDP (Quyết định số 183/TTg ngày 25/12/1992 của Thủ tướng Chính phủ). Đây được coi là một bước tiến lớn trong công tác thống kê tại Việt Nam. Trong khi thu nhập quốc dân được tiếp cận từ phía cung (tức là cộng tất cả sản lượng thuần túy của các ngành vào với nhau) thì chỉ tiêu GDP đưa ra bởi kinh tế gia J. M. Keynes được tiếp cận từ phía cầu. Hệ thống tài khoản quốc gia các phiên bản đều lấy bảng I/O của Leontief làm trung tâm nên dù tiếp cận từ phía cung hay phía cầu đều ra một con số là GDP, và cần hiểu GDP là tổng cầu cuối cùng. Tuy nhiên, đối với nước ta sau hơn 20 năm chính thức áp dụng hệ thống tài khoản quốc gia vẫn chưa có cơ cấu tổ chức thông tin để có thể tính toán một cách trực tiếp và độc lập GDP từ phía cầu cuối cùng (cơ quan thống kê gọi là GDP theo phương pháp sử dụng cuối cùng). Ngày nay khi đánh giá về nền kinh tế tri thức thường sử dụng thước đo sự tăng lên của tài sản vô hình trong GDP hoặc tổng tích lũy tài sản, điều này phù hợp với ý tưởng của SNA. Nhưng đáng tiếc ngay

⁹⁹Trước đây trong Niên giám thống kê của VN còn thu thập số liệu số quạt máy, phích nước được sản xuất hàng năm, số máy công nông được lắp ráp, thậm chí số huy chương Seagames, trong khi rất thiếu số liệu về thất nghiệp và việc làm. Xét trên khía cạnh này nội dung thống kê không “đủ” và số liệu thống kê của VN không thể nói là có chất lượng vì chưa sử dụng tốt ngân sách.

¹⁰⁰Trên thế giới từ trước đến nay có hai hệ thống thống kê kinh tế quốc dân, đó là hệ thống các bảng cân đối vật chất (Material Product System - MPS) và hệ thống các tài khoản Quốc gia (System of National Accounts - SNA). Hệ thống MPS được các nước xã hội chủ nghĩa trước đây sử dụng và nay chỉ còn Triều Tiên và Cu Ba vẫn còn áp dụng; phần còn lại của thế giới áp dụng thống kê kinh tế theo hệ thống SNA.

trong các niên giám TK cũng thường định nghĩa GDP giống hệ thu nhập quốc dân cộng thêm phần dịch vụ.

Có thể thấy mong muốn “đủ” là khó, nhưng chí ít phải có một mức tối thiểu nào đó. Ở hầu hết các nước, số liệu thống kê kinh tế phải đảm bảo thu thập cho hệ thống tài khoản quốc gia (theo chuẩn SNA của LHQ), thống kê tài chính (theo chuẩn của IMF), thống kê về giá cả (CPI/PPI, lương bổng, giá nhà đất...), thống kê việc làm, thống kê xuất nhập khẩu, và thống kê ngân sách/chi tiêu Chính phủ. Ngoại trừ thống kê việc làm, các nội dung còn lại của Việt Nam đã đủ, mặc dù đi vào chi tiết có thể chưa hoàn chỉnh. Đơn cử là thống kê tài chính theo yêu cầu của IMF (cho hệ thống cảnh báo rủi ro sớm của họ) chúng ta còn thiếu khá nhiều và tần suất cung cấp số liệu cũng không đạt yêu cầu¹⁰¹.

Một điều khá thú vị liên quan đến công tác thống kê là hầu hết các nước đều đã “xã hội hóa” một phần việc thu thập số liệu (kinh tế) để mở rộng nội dung thống kê mà không phải tốn thêm ngân sách. Thông tin kinh tế luôn là một mặt hàng bán chạy nên các công ty tư nhân có động cơ tiến hành thu thập và bán số liệu này. Trên thế giới có nhiều công ty chuyên thu thập và bán số liệu thống kê kinh tế tài chính như Bloomberg, Reuters, Haver Analytics, Markit. Trong một số trường hợp số liệu thống kê tư nhân còn “cạnh tranh” với số liệu chính thức của Nhà nước¹⁰².

Kịp thời

Trong giới tài chính có một thuật ngữ là số liệu “thời gian thực”, nghĩa là thông tin có ngay tức thì khi hoạt động kinh tế tương đương vừa kết thúc hoặc thậm chí đang diễn ra, ví dụ chỉ số chứng khoán được cập nhật ngay lập tức trên màn hình cá nhân song song với trên sàn giao dịch. Tất nhiên số liệu kinh tế vĩ mô không thể và

¹⁰¹Đây là trách nhiệm của NHNN chứ không phải TCTK, nhưng ở đây tạm gộp các cơ quan có trách nhiệm thu thập số liệu kinh tế vào làm một.

¹⁰²Ví dụ trang web ShadowStats của John Williams hoặc Billion Price Project của MIT cung cấp số liệu lạm phát cạnh tranh với số liệu thống kê chính thức của Mỹ.

không cần phải cập nhật nhanh như vậy. Không thể vì rất nhiều số liệu thống kê phải khảo sát và thu thập trên toàn quốc, xử lý thô trước khi công bố. Không cần vì nền kinh tế là một cỗ máy khá nặng nề có quán tính lớn nên hai thời khắc gần nhau quá không đem lại nhiều thông tin có ích. Vấn đề kịp thời của số liệu thống kê cũng phụ thuộc vào ngân sách/chi phí thu thập số liệu và độ chính xác, càng nhanh càng tốn kém và càng ít chính xác.

Thông thường số liệu tài khoản quốc gia (SNA) được thu thập và công bố theo quý, các loại số liệu khác theo tháng (giá cả, lao động, xuất nhập khẩu). Số liệu tài chính có thể thu thập theo ngày hoặc theo tuần, trong khi số liệu dân số và một số chỉ tiêu xã hội khác (giáo dục, y tế) có thể theo năm. Số liệu thống kê của nước ta có điểm rất khác biệt so với các nước. Số liệu quý (ví dụ GDP) thường được công bố vài ngày trước khi quý kết thúc, số liệu tháng (ví dụ CPI) cũng được công bố trước khi tháng kết thúc. Điều này tưởng chừng cho thấy tính kịp thời của số liệu rất cao, nhưng thực tế nó chứng tỏ cơ quan thống kê đã không sử dụng hết thông tin của chu kỳ thống kê cho mỗi chuỗi số liệu. Tất nhiên, sau đó cơ quan thống kê sẽ tiếp tục hiệu chỉnh các chỉ số thống kê khi có thêm thông tin như thông lệ quốc tế. Nhưng điều khác biệt giữa VN và thế giới là thời điểm của các hiệu chỉnh đó không được công bố rộng rãi và các chuỗi số liệu cũ không được lưu giữ. Hoặc đối với số liệu về nợ công, trong khi đồng hồ nợ công ở nhiều nước cập nhật để người dân có thể theo dõi nợ công theo từng giây thì ở Việt Nam dù hoàn toàn có khả năng cập nhật nhưng con số nợ công có độ trễ rất lớn. Như năm 2014 mới có số nợ công của năm 2012.

Lấy ví dụ số liệu GDP của các nước thường được công bố ít nhất 3 lần: công bố sơ bộ, chỉnh sửa lần một, và chỉnh sửa lần hai hay còn gọi là công bố cuối cùng. Công bố sơ bộ thường được thực hiện 1-2 tháng sau ngày cuối cùng của quý, chỉnh sửa lần một thường trước khi quý tiếp theo kết thúc, công bố cuối cùng sau đó 1-2 tháng.

Hầu hết những ngày công bố số liệu đều được báo trước rộng rãi và số liệu chỉnh sửa ra sao sẽ được nêu ra cụ thể. Thường thì cơ quan Thống kê không có nghĩa vụ (theo Luật) phải giải thích tại sao số liệu lại thay đổi như vậy, nhưng trên thực tế họ vẫn nêu ra/gợi ý những lý do khách quan (ví dụ vì thiên tai, đình công...) để báo giới và những người sử dụng thông tin có cơ sở phân tích. Một vấn đề quan trọng nữa là tất cả số liệu của các lần công bố/sửa đổi phải được lưu trữ để các nhà nghiên cứu có thể phân tích/đánh giá thực trạng kinh tế chính xác¹⁰³.

Ngoài vấn đề tần suất và thời điểm công bố/sửa đổi số liệu, tính chất kịp thời còn thể hiện qua cách thức công bố số liệu ra công chúng. Rất nhiều số liệu thống kê kinh tế có ảnh hưởng lớn lên thị trường tài chính nên các cơ quan thống kê thường có qui định về cách thức công bố rất chặt chẽ để đảm bảo tính công bằng. Trước đây, một số nước “nhốt” phóng viên của các báo và hãng tin vào một phòng, công bố số liệu cho họ để họ có thời gian nghiên cứu và viết tin rồi đúng giờ mở cửa phòng cho phóng viên ra chuyển tin về tòa soạn. Hiện nay, công nghệ thông tin đã phát triển hơn nên số liệu thường được công bố vào một thời điểm định trước trên một trang web hoặc một hệ thống điện tử để bất kỳ ai cũng có thể truy cập và biết thông tin như nhau. Các hãng tin tài chính lớn như Bloomberg hay Reuters thường truyền tải số liệu từ các cơ quan thống kê ngay lập tức cho khách hàng, sau đó họ mới viết bài phân tích. Đảm bảo thông tin được cung cấp công bằng như vậy cũng là một khía cạnh chất lượng mà cơ quan thống kê phải tính đến.

Một điểm nữa liên quan đến vấn đề kịp thời là ngoài việc cung cấp số liệu cho người sử dụng trong nước, các cơ quan thống kê còn cung cấp thường kỳ cho các tổ chức quốc tế như WB, IMF, BIS... Một điều khó hiểu là trong khi TCTK công bố số liệu rất nhanh vào

¹⁰³Giới phân tích kinh tế vẫn thường tranh luận với nhau nên sử dụng số liệu sơ bộ hay số liệu cuối cùng, mặc dù số liệu cuối cùng chính xác hơn nhưng số liệu sơ bộ lại có tác động tâm lý lớn hơn.

mỗi cuối quý hoặc tháng, thì chúng ta lại khá chậm chạp khi cập nhật số liệu cho các tổ chức quốc tế. Một số loại dữ liệu của Việt Nam trong cơ sở dữ liệu của IMF có khi trễ đến gần 2 năm¹⁰⁴. Điều này ít ảnh hưởng đến các nhà hoạch định chính sách trong nước nhưng gây khó khăn cho những nhà nghiên cứu và đầu tư nước ngoài khi họ cần thông tin về Việt Nam. Về mặt này chất lượng của thống kê Việt Nam không thể nói là kịp thời và cần phải cải thiện.

Nhất quán

Một chuỗi số liệu có tính chất nhất quán khi nó phản ánh một khía cạnh/hoạt động kinh tế ổn định theo thời gian và không gian. Ổn định theo thời gian có nghĩa là giữa 2 thời điểm khác nhau bản chất của chuỗi số liệu không thay đổi. Điều này tưởng đơn giản nhưng thực ra rất khó đảm bảo, ngay cả ở những nước phát triển. Có một số nguyên nhân làm bản chất các chuỗi số liệu thay đổi theo thời gian. Thứ nhất là khía cạnh/hoạt động kinh tế mà nó phản ánh thay đổi nên buộc người làm công tác thống kê phải thay đổi cách thu thập dữ liệu và tính toán thống kê¹⁰⁵. Hiên nhiên chuỗi số trước và sau những thay đổi đó không còn nhất quán và các nhà nghiên cứu phải chú ý đến điểm này. Ở đây việc lưu trữ song song chuỗi dữ liệu theo cả hai cách tính trong một thời gian đủ dài sẽ giúp những người sử dụng số liệu tránh sai sót khi có những thay đổi lớn như vậy.

Lý do thứ hai là bản thân cơ quan thống kê thay đổi cách tính vì có những phương pháp thống kê mới ra đời¹⁰⁶. Những thay đổi về phương pháp tính như vậy làm các chuỗi số liệu bị mất tính nhất quán, nhiều trường hợp gây ra tranh cãi và nghi ngờ trong dư luận.

¹⁰⁴Ví dụ ở thời điểm tháng 4/2014 dữ liệu BoP hay số liệu dự trữ quốc gia của Việt nam trong cơ sở dữ liệu IFS của IMF mới chỉ cập nhật đến năm 2012.

¹⁰⁵GDP của Mỹ đã có một thay đổi lớn trong năm 2013 vì cách tính thay đổi để phản ánh giá trị gia tăng của các hoạt động liên quan đến các tài sản vô hình như sở hữu trí tuệ.

¹⁰⁶Ví dụ chuỗi số lao động phi nông nghiệp (NFP) của Mỹ khoảng hơn chục năm trước được thay đổi cách tính áp dụng một mô hình về số lượng công ty mới thành lập và phá sản (birth-death model) để hiệu chỉnh số liệu khảo sát thô. Một ví dụ khác là chuỗi số CPI thô của Mỹ được chỉnh lại theo mô hình hiệu chỉnh giá theo chất lượng, ví dụ một cái máy tính có tốc độ xử lý tăng 20% thì nếu giá tăng lên 20% coi như chỉ số giá của nó không đổi.

Trong trường hợp này tính chất minh bạch vô cùng quan trọng và cơ quan thống kê phải hết sức thận trọng khi đưa ra một cách tính mới.

Lý do thứ ba là mẫu khảo sát thay đổi. Đây cũng có thể coi là sự thay đổi của phương pháp thống kê nhưng trong một số trường hợp do mẫu khảo sát tăng lên hay giảm xuống do thay đổi ngân sách thống kê. Cách đây khoảng 2 năm Australia giảm bớt số lượng khảo sát việc làm vì ngân sách thống kê bị cắt nên cho dù phương pháp lấy mẫu và cách tính không đổi chuỗi số liệu mới sẽ không nhất quán với chuỗi số trước đây, chỉ ít về mặt sai số và mức độ biến động. Cơ quan thống kê cũng có thể thay đổi mẫu khảo sát vì biến động dân số hay thói quen tiêu dùng. Trong trường hợp này, các chuyên gia thống kê có thể giảm thiểu ảnh hưởng vào tính nhất quán của dữ liệu bằng cách áp dụng một số kỹ thuật hiệu chỉnh.

Đó là nhất quán theo thời gian, còn nhất quán theo không gian nghĩa là chuỗi số liệu đại diện cho một khía cạnh/hoạt động kinh tế ở các địa phương khác nhau, các quốc gia khác nhau về bản chất phải giống nhau. Đây là lý do các tổ chức quốc tế như UN, WB, IMF... đưa ra các bộ tiêu chuẩn thống kê như SNA, BOP để thống kê của các nước có thể so sánh được với nhau. Trong phạm vi từng quốc gia, thống kê địa phương dễ được thu thập và tính toán theo cùng một chuẩn, nhưng chất lượng chọn mẫu, thu thập, xử lý có thể vẫn khác nhau. Ví dụ GDP ở khu vực nông thôn có thể sẽ bị bỏ sót nhiều hoạt động phi chính thức hơn GDP của thành phố. Vấn đề GDP của các tỉnh/thành phố cao hơn GDP của cả nước phản ánh tình trạng không nhất quán về mặt không gian này.

Ở nước ta, trước đây khi người dùng tin muốn sử dụng số liệu thống kê thường bối rối vì không biết số liệu trong website của ngành Thống kê hay số liệu trong cuốn Niên giám được in ra giấy là số liệu chính thức. Ngành Thống kê thường coi số liệu trong cuốn Niên giám Thống kê được phát hành bằng giấy và được cơ quan thống kê bán mới là chính thức còn số liệu trên website là không chính thức.

Hơn nữa cuốn Niên giám của năm sau (2012) hoàn toàn khác số liệu trong niên giám năm trước (2011) và đương nhiên niên giám 2012 được coi là chính thức, như vậy có 2 vấn đề đặt ra là các quyết sách của Nhà nước, doanh nghiệp, các nghiên cứu của người dùng tin về nợ/GDP, bội chi ngân sách/GDP, tỉ lệ đầu tư/GDP, GDP bình quân đầu người v.v... trước thời điểm xuất bản Niên giám 2012 đều khó có thể sử dụng.

Một điểm không nhất quán khiến các nhà hoạch định chính sách và Quốc hội trong quá trình giám sát thường bối rối là việc định nghĩa và công bố số liệu về “vốn đầu tư” (investment) và “tổng tích lũy tài sản” (gross capital formation). Về mặt kinh tế, nội hàm hai khái niệm trên phải giống nhau và trong phần giải thích thuật ngữ phía trước mục “Đầu tư và xây dựng” trong Niên giám Thống kê cũng cho thấy điều đó. Tuy nhiên, số liệu công bố cho hai chỉ tiêu trên lại hoàn toàn khác nhau. Hoặc đối với chỉ số tồn kho thời điểm và thay đổi tồn kho (change in inventory) cũng chưa có sự phân biệt rõ ràng. Thông thường TCTK công bố chỉ tiêu tăng về tồn kho tại một thời điểm của năm nay so với cùng thời điểm năm trước. Ví dụ chỉ số tồn kho ngành công nghiệp chế biến, chế tạo tại thời điểm ngày 1/3/2014 tăng 13,4% so với thời điểm năm trước trong khi thời điểm năm trước tăng 16,5% và chúng ta cho rằng ngành công nghiệp đã hồi phục là không chính xác, vì như vậy, về mặt bản chất thì “tồn kho” vẫn đang ở mức rất cao và việc công bố con số như vậy là hầu như không có ý nghĩa. Ví dụ như tại thời điểm 1/3/2013 tồn kho tăng 16,5% tương đương lượng tồn kho là 1.000 tấn thép, đến 1/3/2014 tăng 13,4% so với cùng kỳ tức là số thép tồn kho tăng lên 1.134 tấn thép. Như vậy là tồn kho năm trước đã cao và năm nay lượng tồn kho đó lại tăng cao hơn, đó là nguy cơ chứ không phải thành tích. Chỉ tiêu có ý nghĩa hơn về mặt kinh tế mà các nhà hoạch định chính sách và Quốc hội cần giám sát là sự tăng giảm của “thay đổi tồn kho” của năm, quý... Ngoài ra số liệu tồn kho trong báo cáo của cơ quan thống

kê chưa phân biệt tài sản cố định và tài sản lưu động, trong khi về nguyên tắc tồn kho chỉ đề cập đến tài sản lưu động. Do đó, chỉ tiêu “thay đổi tồn kho”, một nhân tố của GDP, cũng chỉ là chênh lệch cuối kỳ và đầu kỳ của tài sản lưu động. Ví dụ chênh lệch tồn kho tại thời điểm cuối quý II so với đầu quý II là 1200 tấn thép; chênh lệch tồn kho tại thời điểm cuối quý I so với đầu quý I là 1500 tấn thép. Nhìn vào số liệu này có thể thấy ý nghĩa về mặt kinh tế là lượng tồn kho trong quý II đã giảm so với quý I.

Tóm lại số liệu thống kê “có chất lượng” theo khía cạnh nhất quán sẽ phải tuân thủ chặt chẽ các tiêu chuẩn quốc tế, phương pháp thu thập và xử lý ổn định, mẫu khảo sát đủ lớn để sai số không vượt quá ngưỡng cho phép. Những điều này đòi hỏi cơ quan Thống kê phải có ngân sách và nguồn lực đủ mạnh.

Minh bạch

Như đã phân tích bên trên, việc cơ quan Thống kê minh bạch phương pháp và qui trình khảo sát, thu thập và xử lý số liệu rất cần thiết cho người sử dụng cuối cùng. Đặc biệt khi một chuỗi số liệu nào đó có thay đổi lớn, việc giải thích cụ thể những thay đổi đó sẽ giúp tránh những nhầm lẫn đáng tiếc. Ví dụ như khi nhiều cơ quan thông tấn đặt vấn đề cho rằng GDP bình quân đầu người Việt Nam tính theo USD tăng 23% trong năm 2013. Khi số liệu được điều chỉnh (sau các lần sửa đổi định kỳ chính thức), các chuỗi số cũ nên được lưu giữ để tiện so sánh, đối chiếu. Với những chỉnh sửa do thay đổi phương pháp tính, ví dụ cách đây vài năm TCTK thay cách tính tốc độ lạm phát năm bằng trung bình lạm phát tháng thay vì so với cùng kỳ năm trước, cơ quan thống kê nên tính lại chuỗi số liệu trong quá khứ bằng phương pháp mới để người sử dụng có thể so sánh với cách tính cũ.

Minh bạch còn thể hiện ở số lượng và mức độ chi tiết số liệu thống kê được công bố. Lấy ví dụ chuỗi CPI có cấu thành bởi hàng trăm loại hàng hóa khác nhau, chỉ công bố chỉ số tổng hợp hoặc

một vài nhóm hàng hóa lớn sẽ gây khó khăn, thậm chí nghi ngờ với người sử dụng cuối cùng. Trước đây vài năm, trong sổ chi tiết của CPI không được công bố, hay dự trữ ngoại hối quốc gia dù đã được cung cấp cho các tổ chức quốc tế nhưng chưa chính thức công bố cho người dân và doanh nghiệp trong nước. Nếu vì lo ngại công bố nhiều số liệu “nhảy cảm” có thể có ảnh hưởng xấu đến nền kinh tế, ví dụ có người sợ bị giới đầu cơ quốc tế tấn công tiền tệ, thì có thể công bố số liệu chậm lại một thời gian. Tuy tính kịp thời của số liệu kém đi nhưng lại gia tăng tính minh bạch của số liệu công bố.

Việc rất nhiều chuỗi số liệu nay đã được công bố công khai (và miễn phí) trên website của TCTK, NHNN và nhiều Bộ/ngành khác, là một bước tiến đáng khen về mặt minh bạch. Tuy nhiên, những website này còn có thể được cải thiện tốt hơn khi chi phí phần cứng ngày càng giảm, tốc độ đường truyền ngày càng tăng, các cơ quan Thống kê có thể nâng số lượng số liệu cung cấp cho người sử dụng lên, có thể thu một mức phí dịch vụ nhưng nên công khai điều này¹⁰⁷. Nhưng tốt nhất vẫn là cung cấp dữ liệu miễn phí đúng như một loại hàng hóa dịch vụ công cho mọi đối tượng sử dụng vì càng nhiều người sử dụng số liệu thống kê (có chất lượng tốt) thì ảnh hưởng tích cực của việc này vào nền kinh tế càng lớn.

Một thiếu sót nữa trên website của cơ quan (Thống kê) là chưa có mục hỏi đáp và hướng dẫn cho người sử dụng cuối cùng. Tới thiếu những số liệu được cung cấp cần phải có định nghĩa đầy đủ và rõ ràng, những chuỗi số liệu có đặc thù (của Việt Nam) càng cần giải thích rõ để tránh ngộ nhận. Lấy ví dụ GDP bình quân đầu người theo USD cần phải nói rõ đó là GDP theo giá hiện hành bằng VND chia cho số dân rồi qui đổi ra USD theo tỷ giá trung bình trong năm. Trong thời đại của công nghệ kết nối Internet hiện nay số liệu trên website hay thậm chí trong tài liệu dạng pdf hoặc doc cũng có thể nổi thẳng đến định nghĩa hoặc giải thích. Những trang web cung cấp số

¹⁰⁷Có ý kiến cho rằng phải quen biết ai đó để mua số liệu từ TCTK hay các cơ quan khác.

liệu hàng đầu hiện nay đều cho phép truy cập đến định nghĩa và giải thích, nhiều trường hợp còn có thể vẽ đồ thị trực tiếp và trích xuất dữ liệu dưới nhiều định dạng khác nhau. Những website này có thể xây dựng diễn đàn hỏi đáp, giải thích các thắc mắc về số liệu thống kê cho người sử dụng.

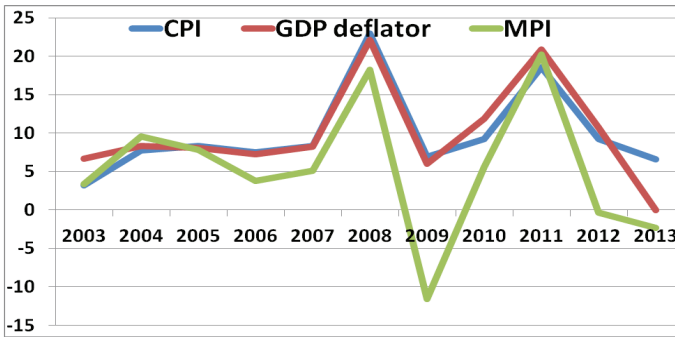
Trong những năm gần đây, khi cơ quan thống kê công bố tăng GDP theo giá thực tế rất cao nhưng lại chưa có giải thích rõ ràng mức tăng đó được tính vào mục nào và vì sao tăng. Ví dụ, GDP năm 2012 công bố ban đầu tăng 5,02% nhưng sau đó tính lại tăng 5,23%. GDP từ năm 2009 đột ngột được tính tăng lên, đặc biệt nhóm ngành hoạt động tài chính, ngân hàng, bảo hiểm mỗi năm được tính tăng lên đều đặn so với số cũ 309%. Chúng ta đều biết giá trị sản xuất của hoạt động ngân hàng thường bao gồm doanh thu từ các dịch vụ trực tiếp, lợi nhuận từ hoạt động tín dụng và phần chi thường xuyên của NHNN, vậy ngành ngân hàng được tính tăng lên trên 309% là cho các hoạt động nào thì không được giải thích rõ ràng¹⁰⁸. Một số định nghĩa về các chỉ số và nội dung số liệu công bố của chỉ số đó trong các cuốn niên giám thống kê hàng năm không tương thích và liên quan với nhau cũng gây khó khăn rất nhiều cho người sử dụng. Ví dụ niên giám thống kê định nghĩa “tổng sản phẩm trong nước bằng tổng giá trị tăng thêm của tất cả các ngành kinh tế cộng với thuế nhập khẩu hàng hóa và dịch vụ” nhưng trong nội dung số liệu công bố lại cho thấy tổng giá trị tăng thêm các ngành kinh tế đúng bằng với GDP. Chúng ta có thể đặt câu hỏi là như vậy thì “thuế nhập khẩu hàng hóa và dịch vụ” được tính vào chỗ nào? Ngoài ra, khái niệm “thuế nhập khẩu dịch vụ” được đưa ra cũng không thực sự chính xác trong trường hợp này¹⁰⁹.

¹⁰⁸Từ 2009 đến nay có những năm tín dụng được nói lỏng, có năm thắt chặt và mức chênh lệch giữa lãi suất huy động và cho vay cũng rất khác nhau và như vậy mỗi năm tỉ lệ của các hoạt động chính hình thành nên giá trị sản xuất của ngân hàng của mỗi năm cũng rất khác nhau. Phần giá trị sản xuất của ngành ngân hàng do hoạt động tín dụng phải được phân bổ lại trong các ngành khác của nền kinh tế và tổng GDP là không đổi trong trường hợp này.

¹⁰⁹Các nước không có khung thuế suất cho nhập khẩu dịch vụ.

Hay đối với các số liệu GDP, do các tỉnh/thành phố công bố và GDP cả nước có sự chênh lệch nhau lớn mà nhiều chuyên gia cũng như các đại biểu Quốc hội đã đặt câu hỏi về tính minh bạch và chính xác trong cách tính toán và công bố. Thông thường việc lấy giá năm gốc của cơ quan thống kê là ở những năm có bảng nguồn hoặc sử dụng và bảng I/O từ đó làm cơ sở để tính GDP về giá so sánh. Hiện nay việc tính GDP về giá so sánh năm gốc không theo chuẩn mực quốc tế, không sử dụng quyền số từ bảng nguồn (supply and use tables) hoặc bảng cân đối liên ngành (input-output table) mà chỉ đơn thuần sử dụng các chỉ số giá sản xuất và tiêu dùng áp thẳng cho giá trị tăng thêm của các ngành. Cách làm này dẫn tới GDP theo giá so sánh có thể bị bóp méo để ép tốc độ tăng trưởng và từ đó dẫn đến chỉ số giảm phát GDP (GDP deflator) rất khó lý giải trong một số trường hợp. Đối với các tỉnh/thành phố chỉ số này thường rất thấp để GDP tăng cao, điều này không chỉ diễn ra ở các địa phương mà còn ở cả cấp quốc gia. Do đó mới có hiện tượng GDP các tỉnh công bố hầu hết trên 10% nhưng GDP cả nước chỉ khoảng 6-7%. Ngoài ra, chỉ số CPI là tổng hòa của chỉ số giá của sản phẩm sản xuất trong nước và chỉ số giá nhập khẩu. Do vậy khi nhìn vào số liệu công bố năm 2013, chỉ số điều chỉnh GDP là 4,8%, chỉ số giá nhập khẩu giảm -2,03%, nhưng chỉ số CPI vẫn là 6,6%. Những con số này không đảm bảo sự gắn kết và logic với nhau và các chuyên gia buộc phải đặt câu hỏi “phải chăng chúng ta chủ động lấy chỉ số giá tính GDP thấp để đạt tăng trưởng năm 2013 là 5,42%?”.

Hình 7.1. So sánh CPI, GDP Deflator và MPI giai đoạn 2003-2013



Nguồn: Tổng cục Thống kê và tính toán của tác giả.

Gia tăng tính minh bạch chắc chắn sẽ tốn thời gian, công sức, tiền bạc và nhất là cần sự thay đổi quan niệm của những người làm công tác thống kê và các cơ quan quản lý Nhà nước liên quan. Nhưng đây là một điều cần thiết và có nhiều lợi ích cho phát triển kinh tế, nhất là khi Việt Nam mong muốn có một nền kinh tế tri thức. Việc làm minh bạch hệ thống thông tin thống kê phải bắt đầu từ khâu điều tra thống kê và coi sửa số liệu gốc là một hành động vi phạm pháp luật nghiêm trọng.

Chính xác

Chính xác là yêu cầu quan trọng nhất của số liệu thống kê nên không có gì khó hiểu khi nhiều người đánh đồng “chất lượng” với “chính xác” và bỏ qua những tính chất khác liệt kê bên trên. Nhưng ngay cả hiểu như vậy cũng không đơn giản, nhất là với những số liệu thống kê kinh tế vĩ mô có tính tổng hợp cao. Nếu thống kê chỉ đơn giản đếm số phích nước, quạt máy được sản xuất thì xác định tính chính xác khá rõ ràng. Khi một hoạt động/khía cạnh kinh tế phức tạp hơn thì tính chính xác trước hết phụ thuộc vào khái niệm và định nghĩa của chỉ tiêu thống kê dự định đại diện cho hoạt động kinh tế đó.

Lấy ví dụ, nếu muốn đo lường tốc độ tăng giá tiêu dùng trong nền kinh tế trong một năm, người ta có thể đưa ra một chỉ số bằng trung bình trọng số tốc độ tăng giá của một rổ hàng hoá đại diện mà

người dân mua trong năm. Tất nhiên đây là định nghĩa của chỉ số CPI, tuy nhiên dễ thấy chỉ số này có một vài khiếm khuyết khi đại diện cho tốc độ tăng giá hàng tiêu dùng. Thứ nhất, rô hàng hoá chỉ là đại diện, mỗi cá nhân, mỗi gia đình có thói quen tiêu dùng khác nhau. Thứ hai, vì trọng số của mỗi loại hàng hoá cố định nên cách tính như vậy loại trừ khả năng thay đổi hành vi tiêu dùng khi giá tương đối giữa 2 loại hàng hoá thay đổi (ví dụ người tiêu dùng chuyển sang đun nấu bằng điện khi giá gas tăng lên). Thứ ba, cách tính trung bình trọng số (dựa vào mức chi tiêu cho từng loại hàng hoá) chưa chắc đã “đúng” theo nghĩa phản ánh được cảm nhận về lạm phát trong xã hội. Không chỉ ở Việt Nam, nhiều nơi trên thế giới người dân nghi ngờ độ chính xác của con số lạm phát mà cơ quan thống kê công bố vì họ chỉ “cảm nhận” lạm phát như là một con số trung bình đơn giản mức độ tăng giá của một vài loại hàng hoá mà họ dễ nhận diện như lương thực, xăng dầu.

Ví dụ chỉ số CPI trên cũng cho thấy tính chính xác của một chỉ số thống kê phụ thuộc vào chủ quan của người sử dụng nó. Rõ ràng một bà nội trợ hàng ngày đối mặt với giá gạo, thịt sẽ có cảm nhận về lạm phát khác với Thống đốc NHNN và do vậy sẽ có khái niệm chính xác rất khác khi cùng nhìn vào một con số thống kê. Nhiều nước công bố CPI và CPI cốt lõi (chưa kể còn có các loại CPI được hiệu chỉnh khác như trung bình rút gọn hay trung vi lạm phát), thực ra đó chỉ là cách làm tăng độ chính xác của số liệu thống kê cho các đối tượng sử dụng cuối cùng khác nhau. Như vậy, để tăng độ chính xác, ở khía cạnh thoả mãn nhu cầu sử dụng cuối cùng của các đối tượng khác nhau, cơ quan thống kê nên đưa ra nhiều cách tính, cách hiệu chỉnh cho cùng một chuỗi số liệu thô (cần phân biệt điều này với tính bao quát bên trên). Gia tăng tính minh bạch cũng giúp tăng cảm nhận của người sử dụng về độ chính xác của số liệu.

Trong công tác thống kê việc chỉnh sửa số liệu là điều tối kỵ. Tuy nhiên có những lúc việc chỉnh sửa là cần thiết để gia tăng tính

chính xác của kết quả thống kê. Nhu cầu chỉnh sửa số liệu thô có hai nguyên nhân. Thứ nhất, để hiệu chỉnh các lệch lạc trong phương pháp thống kê/khảo sát mà vì lý do ngân sách hạn hẹp hay yêu cầu kịp thời mà số liệu thô không chính xác. Ví dụ việc hiệu chỉnh CPI vì có sự thay đổi chất lượng của hàng hóa trong rô điều tra như đã trình bày bên trên. Thứ hai, là để hiệu chỉnh yếu tố mùa vụ khi số liệu thống kê được thu thập theo quý hay theo tháng. Trong cả hai trường hợp các cơ quan Thống kê lập luận rằng chuỗi số liệu thô có sai số hệ thống và người sử dụng ít kinh nghiệm có thể sẽ bị các sai số đó làm nhầm lẫn. Bởi vậy cơ quan Thống kê có trách nhiệm hiệu chỉnh lại số liệu trước khi công bố để loại bỏ sai số. Trong trường hợp thứ hai, đa số các nước công bố đồng thời số liệu thô và số liệu đã được hiệu chỉnh yếu tố mùa vụ.

Nếu yếu tố minh bạch được bảo đảm tối đa, có thể giao phó trách nhiệm hiệu chỉnh sai số cho người sử dụng dữ liệu cuối cùng vì họ sẽ có đủ thông tin để hiệu chỉnh. Tuy nhiên trên thực tế điều này không tồn tại ngay cả ở những nước tiên tiến và cũng không thể trông đợi bất kỳ ai cũng có đủ trình độ để hiểu và tự hiệu chỉnh các sai số đó. Bởi vậy tính chính xác của số liệu đã được hiệu chỉnh sẽ không chỉ phụ thuộc vào quá trình thu thập số liệu của cơ quan thống kê mà còn vào năng lực kỹ thuật xử lý của họ. Hiện tại số liệu thống kê của Việt Nam chưa được hiệu chỉnh mùa vụ và các loại sai số khác nên có thể nói mức độ chính xác còn hạn chế. Tuy nhiên, đây là điểm có thể dễ dàng cải thiện vì các kỹ thuật và phần mềm hiệu chỉnh mùa vụ cũng như các loại sai số khác đã được các nước tiên tiến phát triển khá lâu và công bố rộng rãi. Tất nhiên, bất kỳ sự hiệu chỉnh nào cũng cần phải được công khai và giải thích chi tiết.

Một yếu tố khác ảnh hưởng đến tính chính xác của số liệu thống kê là khả năng kiểm tra chéo với các nguồn số liệu khác nhau. Lấy ví dụ, số liệu xuất khẩu của Việt Nam có thể dễ dàng được kiểm tra khi so sánh với tổng số liệu nhập khẩu từ Việt Nam của tất cả các nước

bạn hàng¹¹⁰. Có lẽ cùng quan điểm như vậy nên nhiều nước giao việc thống kê số liệu kinh tế xã hội cho nhiều cơ quan khác nhau ngoài cơ quan Thống kê quốc gia, vừa tạo ra sự cạnh tranh trong công tác thống kê vừa tạo điều kiện kiểm tra chéo số liệu từ các nguồn khác nhau. Việc “xã hội hóa” nhiều mảng thống kê kinh tế cũng giúp việc kiểm tra chéo dễ dàng hơn.

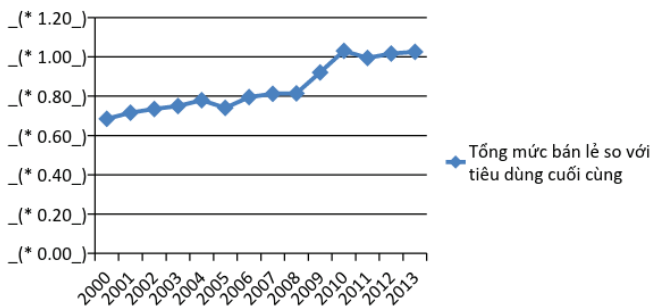
Điểm cuối cùng liên quan đến tính chính xác của số liệu thống kê là tính độc lập của cơ quan thống kê quốc gia. Một cơ quan độc lập bên ngoài Chính phủ với ngân sách đầy đủ (do Quốc hội duyệt cấp hàng năm) và cơ sở pháp lý vững mạnh sẽ tránh được sức ép công bố số liệu “đẹp”, đồng thời đủ sức chế tài các tổ chức và cá nhân khác trong quá trình thu thập dữ liệu.

Quay lại với cách tính toán chỉ tiêu GDP ở nước ta, GDP nhìn từ phía cầu bao gồm tiêu dùng cuối cùng của dân cư, tiêu dùng cuối cùng của Nhà nước, tích lũy gộp tài sản (gross capital formation), xuất, nhập khẩu hàng hóa và dịch vụ. Đối với tiêu dùng cuối cùng cần so sánh với tổng mức bán lẻ và doanh thu dịch vụ. Tuy nhiên, nhìn vào số liệu đã công bố có thể thấy chỉ số giá tiêu dùng 2 tháng đầu năm nay tăng so với tháng 12 năm 2013 chỉ là 1,24% thấp nhất trong nhiều năm nay nhưng tốc độ tăng về tổng mức bán lẻ hàng hóa và doanh thu dịch vụ đã loại trừ yếu tố giá vẫn tăng khá ấn tượng (6,2%) so với cùng kỳ năm 2013, như vậy không thể nói là do cầu tiêu dùng yếu được. Chúng ta không thể đánh đồng tổng mức bán lẻ hàng hóa và doanh thu dịch vụ (trước đây gọi là tổng mức bán lẻ hàng hóa và dịch vụ) với tiêu dùng cuối cùng vì về nguyên tắc tổng mức bán lẻ và doanh thu dịch vụ chưa bao gồm các khoản tự sản xuất tự tiêu dùng, nhà ở tự ở của dân cư v.v..., nhưng lại lẫn một số khoản bán cho sản xuất trong đó.

¹¹⁰Số liệu GDP của TQ thường xuyên bị giới phân tích quốc tế nghi ngờ và họ kiểm chứng lại bằng cách so sánh với sản lượng điện tiêu thụ cùng kỳ. Việc TQ có một nguồn số liệu về điện năng độc lập với số liệu GDP của cơ quan Thống kê là một sức ép lên cơ quan này phải cải thiện chất lượng thống kê GDP.

Theo số liệu công bố tại website của Tổng cục Thống kê từ 2000 cho thấy tỷ lệ của tổng mức bán lẻ so với tiêu dùng cuối cùng của những năm gần đây tăng lên đột biến và nhanh chóng, thậm chí tổng mức bán lẻ vượt qua cả tiêu dùng cuối cùng (từ 68% năm 2000 tăng 103% năm 2013 xem biểu đồ dưới). Mặc dù từ năm 2005, Tổng cục Thống kê tính thêm một khoản khá lớn cho nhà ở tự có tự ở của dân cư, mà khoản này chưa có trong tổng mức bán lẻ và doanh thu dịch vụ. Đây là điều rất khó hiểu đối với người sử dụng số liệu thống kê và đặt ra những câu hỏi về tính chính xác của số liệu công bố. Phải chăng khi tính thêm cho ngành “kinh doanh bất động sản” ở phía cung mà quên tính thêm cho tiêu dùng ở phía cầu? Nhưng nếu tỉ lệ giữa tổng mức bán lẻ và tiêu dùng cuối cùng có tỉ lệ như trước đây (khoảng 75%-80%) thì có thể suy giảm về cầu tiêu dùng cực kỳ mạnh mẽ và GDP cũng không thể là số như đã công bố.

Hình 7.2. Tổng mức bán lẻ so với tiêu dùng cuối cùng



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Hoặc đối với khái niệm “vốn đầu tư” mà cơ quan Thống kê hiện đang tính toán và công bố, trong đó có chỉ số ICOR¹¹¹. Theo cách tính của các tổ chức quốc tế, để tính toán giá trị vốn tại thời điểm nào đó người ta cộng tất cả các đầu tư trước đó, rồi trừ đi khấu hao TSCĐ hàng năm; phương pháp khác để xác định giá trị của vốn

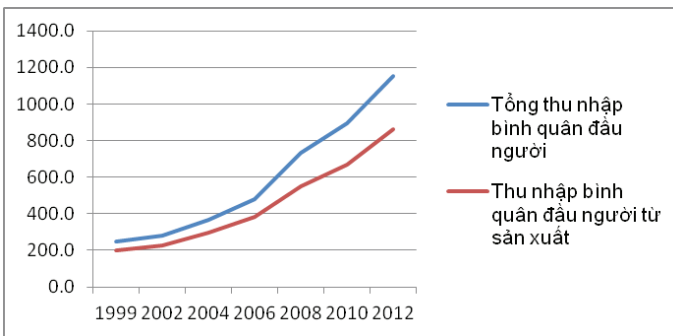
¹¹¹ Định nghĩa tổng quát nhất về đầu tư: “Đầu tư là phần sản lượng được tích lũy nhằm tăng năng lực sản xuất tương lai của nền kinh tế” (xem Sachs-Larrain, 1993). Vốn (hay tư bản - capital) tại một thời điểm nào đó được định nghĩa bằng giá trị tổng các đầu tư qua các năm, tính đến thời điểm đó.

tại một thời điểm nào đó được căn cứ vào giá thị trường hiện tại của khối lượng vốn này. Tuy nhiên, phương pháp thứ 2 là rất khó thực hiện bởi muốn xác định cần phải có tổng điều tra (kiểm kê) tài sản trên phạm vi toàn quốc. Mặc dù vậy, hai khái niệm cơ bản trên chưa được cân nhắc và áp dụng tại Việt Nam. Hiện nay cơ quan thống kê có chỉ tiêu “vốn đầu tư” nhưng thực chất chỉ tiêu này không phải vốn cũng không hoàn toàn là đầu tư mà thực chất chỉ là nguồn tiền bỏ ra trong một năm của các thành phần kinh tế nhằm mục đích đầu tư nhưng chưa chắc đã đi vào sản xuất.

Các chuyên gia cũng đặt dấu hỏi đối với chỉ tiêu thu nhập bình quân đầu người mà chúng ta đã công bố và đánh giá là một thành tích lớn trong những năm gần đây. Hiện nay chúng ta đang mặc nhiên xem GDP/người là thu nhập bình quân đầu người và khi nói đến GDP bình quân đầu người nhiều người lập tức so sánh đến thu nhập của dân cư. Thu nhập của người lao động được hiểu thu nhập bằng tiền và hiện vật của lao động từ quá trình sản xuất. Hiện nay, hàng năm Tổng cục Thống kê không công bố chỉ tiêu này, nhưng dựa vào bảng cân đối liên ngành có thể ước tính thu nhập từ lao động chiếm khoảng 49% GDP, như vậy GDP bình quân đầu người năm 2012 khoảng 1.755 USD trong đó thu nhập từ sản xuất ước tính khoảng 860 USD đầu người, cũng theo số liệu của Tổng cục Thống kê tổng thu nhập bình quân đầu người năm 2012 khoảng 1.152 USD, điều này có nghĩa khoản thu nhập bình quân đầu người ngoài sản xuất (từ sở hữu và từ chuyển nhượng) là khoảng 292 USD; tỉ lệ giữa thu nhập từ sản xuất so với tổng thu nhập năm 2012 và 2013 khoảng 74-75%. Hình dưới đây cho thấy khoảng cách giữa thu nhập từ sản xuất và tổng thu nhập ngày càng doãng ra, điều này do lượng kiều hối những năm gần đây chuyển về Việt Nam là khá lớn. Với tính toán như trên cho thấy nếu GDP bình quân đầu người của Việt Nam năm 2013 là 1.960 USD thì thu nhập từ sản xuất vào khoảng 960 USD và tổng thu nhập bình quân đầu người ước tính vào khoảng 1280 USD. Tuy nhiên việc quy thu nhập bình quân đầu người ra USD đôi khi chỉ

mang tính ước lệ vì khi càng lạm phát và tỷ giá giữa USD và VND hầu như không thay đổi thì thu nhập bình quân đầu người càng cao. Với số liệu của Tổng cục Thống kê 2012 về thu nhập bình quân đầu người khoảng 2 triệu đồng tháng thì tổng thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam năm 2013 khoảng hơn 2,2 triệu đồng tháng; thu nhập này thực ra là rất khó khăn cho người dân, đặc biệt là khu vực nông thôn, tổng thu nhập bình quân đầu người/tháng năm 2012 chỉ là 1.541 triệu đồng trong khi 68% dân số là ở nông thôn.

Hình 7.3. Thu nhập bình quân đầu người



Nguồn: Tổng cục Thống kê và tính toán của tác giả.

Tóm lại, tính chính xác của dữ liệu thống kê phụ thuộc vào nhiều yếu tố, từ năng lực kỹ thuật trong thu thập và xử lý đến cấu trúc tổ chức và cơ sở pháp lý, ngân sách của cơ quan thống kê. Nhưng cho dù những điều này tốt đến đâu tính minh bạch của tổ chức này là điều kiện tiên quyết để người sử dụng số liệu cuối cùng tin vào chất lượng của thành quả thống kê.

Kết luận và một số khuyến nghị chính sách

Có thể khẳng định, chất lượng và độ tin cậy của thông tin kinh tế cũng như số liệu thống kê có ý nghĩa quyết định đối với chất lượng và sự hợp lý của các chính sách kinh tế vĩ mô được Quốc hội và Chính phủ đưa ra, phục vụ công tác theo dõi, giám sát, kiểm tra, đánh giá, dự báo tình hình, yêu cầu hoạch định chiến lược, chính sách, xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và đáp ứng nhu cầu sử dụng

thông tin thống kê của các tổ chức, cá nhân khác. Việc nâng cao năng lực về dự báo, điều hành và phân tích vĩ mô rất cần những thông tin về kinh tế xã hội có chất lượng cao phản ánh trung thực tình trạng của nền kinh tế. Để nâng cao chất lượng công tác thống kê phải bắt đầu từ việc tuân thủ chặt chẽ 5 tiêu chí đã được phân tích: bao quát, kịp thời, nhất quán, minh bạch và chính xác. Việc đề cao những tiêu chí này cho hệ thống thống kê Việt Nam, nhất là tính minh bạch, sẽ không chỉ cải thiện chất lượng thông tin mà còn xây dựng niềm tin của các đối tượng sử dụng số liệu vào cơ quan thống kê quốc gia. Để có thể làm được điều đó, các tác giả đề xuất một số khuyến nghị theo hai nhóm: những cải cách về thể chế và những khuyến nghị về mặt kỹ thuật.

Thứ nhất, cần cải cách triệt để khuôn khổ thể chế cho việc thu thập, xây dựng và công bố thông tin kinh tế và số liệu thống kê, cụ thể là việc sửa đổi Luật Thống kê trong thời gian tới phải đảm bảo:

- Luật Thống kê cần hướng tới tính minh bạch, trung thực và khoa học của số liệu thống kê. Hiện nay việc áp dụng Luật Thống kê dường như là một chiều khi các cơ quan liên quan phải có trách nhiệm báo cáo với cơ quan thống kê và chỉ cơ quan Thống kê được quyền tổng hợp, tính toán và công bố các số liệu tổng hợp về kinh tế xã hội mà chưa có cơ quan giám sát, phản biện tương ứng. Cần có qui định cụ thể trong Luật về nghĩa vụ và trách nhiệm cung cấp thông tin từ cả đối tượng thu thập lẫn cơ quan Thống kê.
- Cơ quan Thống kê cần có tính độc lập tương đối với Chính phủ, chỉ hoạt động tuân theo các quy định của pháp luật. Có thể thành lập một Hội đồng chuyên môn độc lập, bao gồm các chuyên gia từ các cơ quan và cơ sở nghiên cứu, trường đại học và thậm chí có mời cả chuyên gia nước ngoài, chịu sự giám sát trực tiếp của một cơ quan chuyên môn của

Quốc hội và Quốc hội giám sát tính minh bạch, trung thực và khoa học của số liệu được công bố.

- Luật hóa việc xã hội hóa hoạt động thống kê theo đó việc thu thập, xử lý và công bố số liệu thống kê không còn là lĩnh vực độc quyền của Tổng cục Thống kê như hiện nay.
- Xây dựng cơ chế, hành lang pháp lý cho phép các tổ chức tư nhân tham gia vào hoạt động thu thập số liệu, tạo điều kiện phát triển thị trường mua bán thông tin để giúp tăng nội dung thống kê cho nền kinh tế.
- Luật Thống kê cần quy định rõ ràng và minh bạch chế độ bảo mật số liệu thống kê để đảm bảo công bằng cho tất cả các đối tượng sử dụng số liệu, tránh tình trạng mua bán nội bộ (insider trading) do thông tin thống kê bị rò rỉ ra trước thời điểm công bố chính thức. Cơ quan Thống kê cần có kế hoạch cụ thể và công khai thời gian công bố các số liệu thống kê quan trọng trong năm, có thể phối hợp với kế hoạch công bố thông tin của các tổ chức thống kê tư nhân độc lập.
- Tiếp tục phát triển các cơ sở dữ liệu online để người dân và doanh nghiệp có thể dễ dàng tìm kiếm và truy cập số liệu.

Thứ hai, để tiếp tục hoàn thiện việc xây dựng và công bố số liệu tài khoản quốc gia (SNA) cũng như các loại số liệu khác, một số khuyến nghị về mặt kỹ thuật bao gồm:

- Việc tính toán chỉ tiêu GDP cần được minh bạch hơn, làm rõ về mặt phương pháp luận là chúng ta đang tính toán GDP theo phương pháp nào¹¹². Cần tiến tới việc tính GDP theo cả ba phương pháp: tiêu dùng, thu nhập và sản xuất.

¹¹²Nếu là phương pháp sản xuất thì cần làm rõ giá trị sản xuất được xác định thế nào, theo giá gì, có bao gồm nguyên vật liệu của người đặt hàng không? Hệ số giá trị tăng thêm (value add) trên giá trị sản xuất (gross output) của các ngành có dựa vào bảng cân đối liên ngành (input-output table) hoặc bảng nguồn và sử dụng (supply and use tables) hay được xác định riêng? Nếu hệ số giá trị tăng thêm trên giá trị sản xuất được xác định riêng thì phân bổ fisim của nhóm ngành tài chính phân bổ thế nào.

- Số liệu thống kê tháng và quý cần được hiệu chỉnh mùa vụ và các loại sai số khác và được công bố rộng rãi, được công khai và giải thích chi tiết. Cần tính toán và công bố các chỉ số giá tham khảo như lạm phát lõi (core inflation). Cần xem xét điều tra các số liệu định tính như kỳ vọng lạm phát (inflation expectation), lòng tin người tiêu dùng (consumer confidence), v.v... Số liệu thất nghiệp nên điều tra và xây dựng chuỗi chỉ số U1-U6 hoặc ít nhất là U3 và U6113.
- Số liệu thống kê sau khi hiệu chỉnh cần được lưu giữ cả chuỗi số trước và chuỗi số sau hiệu chỉnh (vintages) để các đối tượng sử dụng có thể so sánh mức độ thay đổi số liệu. Điều này áp dụng cho cả số liệu được thay đổi thường kỳ lẫn những lần thay đổi phương pháp thống kê lớn.

¹¹³Tham khảo định nghĩa tại: <http://en.wikipedia.org/wiki/Unemployment>

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Các báo cáo tổng hợp công tác đánh giá, giám sát tổng thể đầu tư (cho các năm 2010, 2011 và 2012).
- Bùi Trinh, Kiyoshi Kobayashi (2014), Một số nguyên nhân của thâm hụt thương mại quốc tế Việt Nam, Kỷ yếu Diễn đàn Kinh tế Mùa xuân.
- Chính phủ, 2013, Báo cáo phân tích thực trạng đầu tư sử dụng vốn nhà nước. Tháng 8.
- Đình, Tuấn Minh. 2012. “Giải Quyết Nợ Xấu Có Tính Hệ Thống Trong Quá Trình Tái Cơ Cấu Nền Kinh Tế Việt Nam (Resolving Systemic Bad Debts in the Process of Vietnam’s Economic Restructuring) “ In Proceedings of the Autumn Economic Forum, ed. Vietnam National Assembly’s Committee of Economic Affairs. Hà Nội.
- Đoàn Hồng Quang, Lê Minh Tuấn, và Nguyễn Anh Dương, 2013, Quản lý đầu tư công ở Việt Nam [Public Investment Management in Vietnam]. Bài viết cho WB.
- FETP. 2014. “Sở Hữu Chồng Chéo Giữa Các Tổ Chức Tín Dụng Và Tập Đoàn Kinh Tế Tại Việt Nam: Đánh Giá Và Các Khuyến Nghị Thể Chế (The Pyramidal and Cross Ownership among Economic Groups and Credit Institutions in Vietnam: Assessment and Institutional Recommendations).” Hanoi: Tri Thuc Publishing House.
- Lê Xuân Bá, Nguyễn Thị Tuệ Anh, Ngô Minh Tuấn, Đặng Thị Thu Hoài, Vũ Xuân Nguyệt Hồng, và Trần Thị Hạnh, 2007,

Phân cấp quản lý vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA): Chính sách và thực hiện ở địa phương. Hà Nội: Nhà xuất bản Tài chính.

MPI. (2013). “Đánh Giá Tổng Thể Tình Hình Kinh Tế - Xã Hội Việt Nam Sau 5 Năm Gia Nhập Tổ Chức Thương Mại Thế Giới (Overall Assessment of Vietnam’s Economic and Social Situation after 5 Years of Joining the WTO).” Vol. Hanoi: Ministry of Planning and Investment.

Nguyễn Anh Dương, 2013, Nâng trần bội chi và Tăng phát hành Trái phiếu Chính phủ: Một số phân tích, Bài viết cho Diễn đàn “Phục hồi tăng trưởng và tái cơ cấu kinh tế: Cơ hội và Thách thức” tại Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, 22/11/2013.

Nguyễn Đăng Trương, 2012, Mua sắm Chính phủ trong TPP, Phát biểu tại hội thảo “Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương và Ý nghĩa đối với doanh nghiệp” ngày 23/5/2012.

Nguyễn Thị Thu Hằng, Đinh Tuấn Minh, Tô Trung Thành, Lê Hồng Giang, Phạm Văn Hà. 2010. Lựa chọn tỷ giá trong bối cảnh phục hồi kinh tế, Báo cáo kinh tế Việt Nam thường niên 2010 - Lựa chọn để tăng trưởng bền vững. NXB Trí Thức.

Phạm Thị Lan Hương, 2013, Thực trạng và hiệu quả đầu tư công tại Việt Nam, Bài trình bày tại Hội thảo Nâng cao năng lực thẩm định dự án đầu tư công tại Việt Nam. Tháng 4.

Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF, 2014), Cập nhật triển vọng kinh tế thế giới [World Economic Outlook Update]. Tháng 1. Tiếng Anh.

Tô Trung Thành (2013), Các biện pháp vô hiệu hóa trong ràng buộc bộ ba bất khả thi tại Việt Nam - Đánh giá và những

- khuyến nghị chính sách, Tạp chí Kinh tế và Phát triển, tháng 1/2013.
- Tô Trung Thành (2013), Xử lý vấn đề bộ ba bất khả thi trong điều kiện nền kinh tế Việt Nam, đề tài khoa học cấp Bộ, mã số B2011-06-05.
- Tô Trung Thành và Nguyễn Trí Dũng (2012), Từ bất ổn vĩ mô đến con đường tái cơ cấu kinh tế, (chủ biên), Nhà xuất bản Tri Thức.
- Tô Trung Thành, 2012, Đầu tư công “lần át” đầu tư tư nhân: Góc nhìn từ mô hình thực nghiệm VECM, Bài Nghiên cứu số NC-27, Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách.
- Tổng cục Thống kê “Hệ thống ngành kinh tế Việt Nam, 2007” NXB Thống kê
- Tổng cục Thống kê, 2013, Sự phát triển của doanh nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2011. Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.
- Trần, Tiến Cường and Nguyễn Cảnh Nam. (2011). Báo Cáo Về Thí Điểm Thành Lập Tập Đoàn Kinh Tế Nhà Nước Central Institute of Economic Management.
- Trần, Tiến Cường et. al. (2005). Tập Đoàn Kinh Tế: Lý Luận Và Kinh Nghiệp Quốc Tế Ứng Dụng Vào Việt Nam. Hà Nội: The Transport Publishing House.
- Vậy GDP đã chạy đi đâu, VnEconomy.com, <http://vneconomy.vn/20131015113842293P0C9920/vay-gdp-da-chay-di-dau.htm>
- Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, 2013, Đánh giá tổng thể tình hình kinh tế - xã hội của Việt Nam sau 5 năm gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới. Hà Nội: Nhà xuất bản Tài chính.

Võ Đại Lực, 2012, Đổi mới cơ chế phân cấp quản lý đầu tư công trong quá trình tái cấu trúc đầu tư công.

Vũ Thành Tự Anh, 2013, Quản lý và phân cấp quản lý đầu tư công: Thực trạng ở Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright.

Tiếng Anh

Abonyi, George, Romeo Bernardo, Richard Bolt, Ronald Duncan and Christine Tang. (2013). *Managing Reforms for Development: Political Economy of Reforms and Policy-Based Lending Case Studies*: Asian Development Bank.

Aizenman, J., Chinn, M.D, Ito, H. (2008), *Assessing the emerging global financial architecture: Measuring the trilemma's configurations over time*, NBER Working paper series.

Aizenman, J., Glick, R. (2008), *Sterilization, Monetary policy, and Global financial integration*, NBER Working paper series, Page 1 - 18.

Athukorala, Prema-chandra and Australian National University. Research School of Pacific and Asian Studies. (2005). *Trade Policy Reforms and the Structure of Protection in Vietnam*. Canberra, ACT: The Australian National University, Dept. of Economics, Research School of Pacific and Asian Studies.

Bajona, Claustre and Tianshu Chu. (2004). "China's WTO Accession and Its Effect on State-Owned Enterprises." Pp. 34: East-West Center, Economics Study Area, Economics Study Area Working Papers: 70.

Bhattachali, Deepak, Shantong Li, and Will Martin, eds. (2004). *China and the Wto: Accession, Policy Reform, and*

Poverty Reduction Strategies: The World Bank and Oxford University Press.

Bown, Chad P. (2004). "On the Economic Success of GATT/WTO Dispute Settlement." *The Review of Economics and Statistics* 86(3):811-23.

Brandt, Loren, and Eric Thun.(2010). "The Fight for the Middle: Upgrading, Competition, and Industrial Development in China." *World Development* 38: 1555-74.

Breslin, Shaun. (2003). "Reforming China's Embedded Socialist Compromise: China and the WTO." *Global Change, Peace & Security* 15(3):213-29.

Breslin, Shaun. (2004). "Globalisation, International Coalitions, and Domestic Reform." *Critical Asian Studies* 36(4):657-75.

CES Net Birth/Death Model, Bureau of Labor Statistics, <http://www.bls.gov/web/empisit/cesbd.htm>

Changes to How the US Economy is measured roll out July 31, Bureau of Economic Analysis, http://blog.bea.gov/2013/07/23/gdp_changes/

Commision of the Eropean Communities, UN, OECD, IMF, WB "SNA, 1993" Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington, D.C., 1993

Davis, Christina L. (2006). *Do WTO Rules Create a Level Playing Field? Lessons from the Experience of Peru and Vietnam*, Edited by J. S. e. Odell: Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Davis, Christina L. (2012). *Why Adjudicate? : Enforcing Trade Rules in the WTO*. Princeton N.J.; Oxford: Princeton University Press.

Drabek, Zdenek and Marc Bacchetta. (2010). *Effects of*

WTO Accession on Policymaking in Sovereign States: Lessons from Transition Countries: New York: St. Martin's Press, Palgrave Macmillan.

Fewsmith, Joseph. (2001). "The Political and Social Implications of China's Accession to the WTO." *The China Quarterly* (167):573-91.

Frieden, Jeffrey A. and Ronald Rogowski. (1996). *The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview*, Edited by R. O. Keohane and H. V. Milner: Studies in Comparative Politics. Cambridge; New York and Melbourne: Cambridge University Press.

Grindle, Merilee S. and John W. Thomas. (1989). "Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries." *Policy Sciences* 22(3-4):213-48.

"Macroeconomics in the Global Economy" Prentice Hall, 1993 - Business & Economics

Keohane, Robert O. and Helen V. Milner. (1996). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kobayashi, Shigeo, Jia Baobo, and Junya Sano (1999). "The 'Three Reforms' in China: Progress and Outlook." <http://www.jri.co.jp/english/periodical/rim/1999/RIMe199904threereforms/>. (September 1999).

Labor Force, Australia, Jun 2008, Australian Bureau of Statistics, <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/allprimarymainfeatures/0C238E95E8BF069BCA25749D00152805?opendocument>

Lamy, Pascal. (2012). "WTO Accession as a Tool to Enhance Competitiveness." (speech delivered at the University of

- Addis Ababa on 11 May 2012, available at http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl227_e.htm.
- Lee, Keun and Young-sam Kang. (2010). "Business Groups in China." in Oxford Handbook of Business Groups, edited by Asli Colpan and T. H. a. J. Lincoln: Oxford University Press.
- Lin, Justin Yifu. (2001a). "WTO Accession and Financial Reform in China." *CATO Journal* 21(1):13-18.
- Lin, Justin Yifu. (2001b). "WTO Accession and China's DNNN Reform." in *China's Integration with the World Economy: Repercussions of China's Accession to the WTO*, edited by K. T. Lee, J. Y. Lin and S. J. Kim. Seoul, Korea: Korea Institute for International Economic Policy.
- Main Economic Indicators - Sources and Definitions, United States - Consumer price indexes, OECD Statistics, <http://stats.oecd.org/mei/default.asp?lang=e&subject=8&country=USA>
- Monetar and Financial Statistics - Compilation Guide, International Monetary Fund, 2008, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/cgmfs/eng/index.htm>
- Moore, Michael. (2000). *WTO's Unique System of Settling Disputes Nears 200 Cases in 2000*. Geneva: World Trade Organization.
- Patterson KD, Which vintage of data to use when there are multiple vintages of data? Cointegration, weak exogeneity and common factors, *Economic Letters*, 2000
- Perkins, Dwight H. and Vũ Thành Tựu Anh. (2011). *Industrial Policy in Vietnam - from Industrial Policy to Industrial Development: Development Strategy Institute, Ministry of Planning and Investment*.

- Pham Thi Hong Hanh. (2011). “Does WTO Accession Matter for the Dynamics of Foreign Direct Investment and Trade? Vietnam’s New Evidence.” *Economics of Transition* 19(2):255-85.
- Rajaram, A., Le, T.M., Biletska, N., và Brumby, J., 2010, *Khuôn khổ phân tích nhằm đánh giá quản lý đầu tư công [A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management]*, Bài viết cho WB.
- Steinfeld, Edward S. (2010). *Playing Our Game: Why China’s Rise Doesn’t Threaten the West*. New York: Oxford University Press.
- Thun, Eric. (2004). “Keeping up with the Jones’: Decentralization, Policy Imitation, and Industrial Development in China.” *World Development* 32(8):1289-308. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.02.007>.
- Tommasi, Mariano. (2004). “Crisis, Political Institutions, and Policy Reform the Good, the Bad, and the Ugly.” Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, Europe 2003.
- UNIDO (2008), *Public goods for economic development*, Vienna: UNIDO.
- Vietnam: Staff Report for the 2012 Arritical IV Consultation - Informational Annex, Annex IV. Statistical Issues, International Monetary Fund, 2012.
- Walter, Andrew. (2008). *Governing Finance: East Asia’s Adoption of International Standards*: Cornell University Press.
- WB (2014a), *Triển vọng kinh tế toàn cầu: Ứng phó với bình thường hóa chính sách ở các nước thu nhập cao [Global Economic Prospects: Coping with Policy Normalization in High-Income Countries]*. Tháng 1. Tiếng Anh.

- WB (2014b), Cập nhật Triển vọng kinh tế Đông Á và Thái Bình Dương: Duy trì ổn định và Kích thích tăng trưởng kinh tế [East Asia Pacific Update: Preserving Stability and Promoting Growth]. Tháng 4. Tiếng Anh.
- WB (2014c), Triển vọng thị trường tài chính thế giới [Financial Markets Outlook]. Tháng 2. Tiếng Anh.
- WB (2014d), Triển vọng thị trường hàng hóa thế giới [Commodity Markets Outlook]. Tháng 4. Tiếng Anh.
- Woods, Ngaire. (2006). *The Globalizers : The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*. Ithaca, N.Y. ; London: Cornell University Press.
- WTO, 2006. “Report of the Working Party on the Accession of Viet Nam.” WT/ACC/VNM/48. October 27, 2006.
- Xie, Xuejun. (2006). “WTO Rules on State-Owned Enterprises and Implications for Chinese DNNN Reforms.” in *China and the WTO: Some Reflections*, edited by E. Mrudula and P. Raju: ICAFI University Press.
- Yafeh, Tarun Khanna and Yishay. (2007). “Business Groups in Emerging Markets: Paragons or Parasites?”. *Journal of Economic Literature* XLV:331-72.
- Yusuf, Shadid, Kaoru Nabeshima, Dwight Perkins and Yasheng Huang. (2008). “Under New Ownership: Privatizing China’s State-Owned Enterprises.” *Economic development and cultural change* 56(4):935.
- Zoellick, Robert. 2014. “International Treaties Can Once Again Help China Advance.” *Financial Times*, March 10, 2014.

Báo cáo kinh tế vĩ mô 2014
CẢI CÁCH THỂ CHẾ KINH TẾ:
CHÌA KHÓA CHO TÁI CƠ CẤU

Chịu trách nhiệm xuất bản:

CHU HẢO

Biên tập:

NGUYỄN BÍCH THỦY

Sửa bản in:

HOÀNG NAM

Vẽ bìa:

THÁI DŨNG

ISBN : 978-604-908-974-9

In 1000 cuốn, khổ 16x24 cm tại Doanh nghiệp tư nhân In Hà Phát. Giấy đăng ký KHXB số: 685-2014/CXB/11-08/TrT. Quyết định xuất bản số: 20/QĐLK-NXBTrT của Giám đốc NXB Tri thức ngày 23/6/2014. In xong và nộp lưu chiểu quý III năm 2014.

Dự án “Hỗ trợ nâng cao năng lực tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô” do Ủy ban Kinh tế của Quốc hội chủ trì thực hiện với sự hỗ trợ kỹ thuật của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP). Mục tiêu của Dự án là nâng cao năng lực các cơ quan tham mưu, thẩm tra và giám sát chính sách kinh tế vĩ mô thông qua các hoạt động: (i) tập huấn/đào tạo nâng cao năng lực; (ii) thực hiện nghiên cứu, đối thoại chính sách về những vấn đề kinh tế vĩ mô; (iii) tăng cường và thể chế hóa cơ chế phối hợp, hợp tác giữa các cơ quan thụ hưởng dự án, bao gồm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Văn phòng Trung ương Đảng, Ban Kinh tế Trung ương, Văn phòng Chính phủ, Văn phòng Chủ tịch nước, Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia và Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam.

Hỗ trợ thực hiện Dự án là mạng lưới các Viện, Trường, Trung tâm nghiên cứu kinh tế, bao gồm Viện Kinh tế Việt Nam, Trung tâm Phân tích và Dự báo (thuộc Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam), Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương (CIEM), Đại học Kinh tế (thuộc Đại học Quốc gia Hà Nội), Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội, Trung tâm Thông tin và Dự báo Kinh tế - Xã hội quốc gia (thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư), Trung tâm Nghiên cứu chính sách và phát triển (DEPOCEN - Trung tâm nghiên cứu độc lập) và Nhóm tư vấn chính sách kinh tế vĩ mô (MAG).

Trong thời gian qua, Dự án đã hỗ trợ tổ chức nhiều diễn đàn đối thoại giữa các đại biểu Quốc hội, các nhà hoạch định chính sách với các chuyên gia kinh tế trong và ngoài nước về các vấn đề kinh tế vĩ mô bức thiết của đất nước. Sau mỗi hội thảo, tọa đàm đều có những kiến nghị cụ thể, dưới hình thức Kiến nghị Chính sách (Policy Note), gửi tới các vị đại biểu Quốc hội và các cơ quan thụ hưởng nói trên để thảo luận và xem xét trong quá trình xây dựng chính sách. Tiêu biểu là Diễn đàn Kinh tế Mùa Xuân, Diễn đàn Kinh tế Mùa thu, “10 kiến nghị ổn định kinh tế vĩ mô” đã nhận được nhiều đánh giá tích cực từ các đại biểu Quốc hội và chuyên gia kinh tế.

Ưu tiên thứ hai là triển khai một loạt nghiên cứu dựa trên bằng chứng thực nghiệm gắn với những vấn đề kinh tế vĩ mô hiện thu hút nhiều sự quan tâm của các nhà hoạch định chính sách như tỷ giá, nợ công, tính toán sản lượng tiềm năng v.v... Các khuyến nghị chính sách từ những nghiên cứu này cũng được gửi tới các vị đại biểu Quốc hội và các nhà hoạch định chính sách dưới hình thức Tóm tắt Chính sách (Policy Brief).

