

Báo cáo Phát triển Việt Nam 2006

Kinh doanh

Báo cáo chung của các nhà tài trợ
tại Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà tài trợ Việt Nam
Hà Nội, 6-7/12/2005

ĐỒNG TIỀN TƯƠNG ĐƯƠNG

ĐƠN VỊ TIỀN = ĐỒNG

Tỉ giá 1US\$ = 15.880

NĂM TÀI CHÍNH CỦA CHÍNH PHỦ VIỆT NAM

Từ ngày 1 tháng Giêng đến ngày 31 tháng 12

CÁC TỪ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
AFTA	Khu vực Tự do Thương mại ASEAN
ASEAN	Hiệp hội Các nước Đông Nam Á
BGD&ĐT	Bộ Giáo dục và Đào tạo
BGTVT	Bộ Giao thông Vận tải
BHXH	Bảo hiểm Xã hội
BHYT	Bảo hiểm Y tế
BKHĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
BLĐTBOXH	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội
BNCTT	Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ
BNN&PTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
BNV	Bộ Nội vụ
BTC	Bộ Tài chính
BTNMT	Bộ Tài nguyên và Môi trường
BXD	Bộ Xây dựng
BYT	Bộ Y tế
CGE	Mô hình cân bằng tổng quát tính toán được
CPRGS	Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo và Tăng trưởng Toàn diện
CPIA	Đánh giá Môi trường thể chế và Chính sách Quốc gia
CTCP	Công ty cổ phần
CTQLTS	Công ty Quản lý tài sản
DAF	Quỹ Hỗ trợ Phát triển
DATC	Công ty Mua bán Nợ và Tài Sản
DFID	Bộ Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh
DNNN	Doanh nghiệp Nhà nước
DNVVN	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
ĐTHKD	Điều tra Hộ kinh doanh
ĐTMSDC	Điều tra Mức sống dân cư
ĐTMSHGĐ	Điều tra mức sống hộ gia đình
ĐTMTĐT	Điều tra Môi trường đầu tư
EVN	Tổng công ty Điện lực Việt Nam
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GCNQSDĐ	Giấy chứng nhận Quyền sử dụng Đất
GDP	Tổng Sản phẩm Quốc Nội
IFC	Công ty Tài chính Quốc tế
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
LMHHCNTM	Liên minh các Hiệp hội Công nghiệp và Thương mại

LMHTXVN	Liên minh các hợp tác xã Việt Nam
LTQD	Lâm trường quốc doanh
MPDF	Bộ phận Phát triển kinh tế tư nhân Mê-kông
NHCSXH	Ngân hàng Chính sách Xã hội
NHĐTPTVN	Ngân hàng Đầu tư-Phát triển Việt Nam
NHNNVN	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam
NHTG	Ngân hàng Thế giới
NHTMNN	Ngân hàng Thương mại Nhà nước
NTQD	Nông trường quốc doanh
ODA	Viện trợ Phát triển Chính thức
OTC	thị trường chứng khoán không chính thức
PCI	Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh
PER-IFA	Báo cáo tổng hợp đánh giá Chi tiêu công, Mua sắm và Trách nhiệm tài chính
Quỹ CSSKNN	Quỹ Chăm sóc sức khỏe cho người nghèo
Quỹ ĐTPTĐP	Quỹ Đầu tư phát triển địa phương
Quỹ HTPT	Quỹ Hỗ trợ phát triển
SCIC	Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn Nhà nước
SIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Thụy Điển
Sở KHĐT	Sở Kế hoạch và Đầu tư
Sở TNMT	Sở Tài nguyên và Môi trường
TCT	Tổng công ty
TCTK	Tổng Cục Thống kê
TNXHDN	Trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp
TTKN	Trung tâm Khuyến nông Quốc gia
TTTTDNQG	Trung tâm Thông tin Doanh nghiệp Quốc gia
UBCKNN	Ủy ban Chứng khoán Nhà nước
UNCTAD	Diễn đàn Thương mại và Phát triển Liên hợp quốc
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
UNICEF	Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc
VBF	Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam
VAT	Thuế Giá trị Gia tăng
VCCI	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
Vietcombank	Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam
VKHLĐXH	Viện Khoa học Lao động và Xã hội
VKHXH	Viện Khoa học Xã hội Việt Nam
VPCP	Văn phòng Chính phủ
VQLKTTU	Viện Quản lý Kinh tế Trung ương
WTO	Tổ chức Thương mại Thế Giới

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này được Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), Bộ Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh (DFID), Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JBIC), Chương trình Phát triển Kinh tế Tư nhân Mê-kông (MPDF) của Công ty Tài chính Quốc tế, Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP), Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID) và Ngân hàng Thế giới (NHTG) cùng soạn thảo. Một số nhà tài trợ đã tiến hành các phân tích chính cung cấp các tư liệu đầu vào rất bổ ích cho việc soạn thảo báo cáo, trong đó Dự án *Nâng cao Hiệu quả Thị trường cho Người nghèo* của ADB, *Sáng kiến nâng cao năng lực cạnh tranh của Việt Nam* của USAID và *Đánh giá Môi trường Đầu tư* của Ngân hàng Thế giới là những nội dung nổi bật. Các nhà tài trợ tham gia soạn thảo báo cáo này cũng đã đóng góp những tư liệu then chốt thông qua các nghiên cứu phân tích cụ thể, trong đó có đánh giá thường kỳ *Sáng kiến chung Việt Nam – Nhật Bản* của JBIC, các báo cáo *Thảo luận về Khu vực Kinh tế Tư nhân* của MPDF, nghiên cứu về tác động của việc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) của Oxfam Anh, rất nhiều nghiên cứu của các cơ quan thuộc Liên Hiệp Quốc như Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), công tác xây dựng số liệu tại Tổng cục Thống kê do Ngân hàng Thế giới và các nhà tài trợ khác tham gia hỗ trợ.

Các nhà tài trợ tham gia vào việc xây dựng báo cáo chung này còn cung cấp thông tin và hướng dẫn cho toàn bộ quá trình lập báo cáo thông qua Ban Chỉ đạo gồm có Kanokpan Lao-Araya (ADB), Alan Johnson (DFID), Yuho Hayakawa, (JBIC), Nguyễn Phương Quỳnh Trang (MPDF), Jonathan Pincus (UNDP) và Dennis Zvinakis (USAID).

Báo cáo nhận được sự tham gia đóng góp ý kiến với tư cách cá nhân của các nhà nghiên cứu và chuyên gia thực tiễn của Việt Nam được thực hiện thông qua Ban đánh giá gồm có Tiến sĩ Đinh Văn Ân (Viện quản lý Kinh tế Trung ương, VQLKTTU), Ông Nguyễn Mạnh Cường (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, BLĐTBXH), Ông Đỗ Đức Đôi (Bộ Tài nguyên và Môi trường, BTNMT), Luật sư Trần Hữu Huỳnh (Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, VCCI), Bà Phạm Chi Lan (Ban Nghiên cứu của Thủ tướng, PMRC), Tiến sĩ Đặng Kim Sơn (Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, BNN&PTNT), Tiến sĩ Nguyễn Thắng (Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, VKHXH) và Phạm Đình Thuý (Tổng cục Thống kê, TCTK).

Một số cá nhân và nhóm nghiên cứu đã thực hiện hoặc phối hợp thực hiện các nghiên cứu phân tích cung cấp tư liệu đầu vào cho báo cáo này: Loren Brandt (Đại học Toronto) về đất đai; Amanda S. Carrier (NHTG) về đánh giá môi trường đầu tư, Paulette Castel (chuyên gia tư vấn) về an sinh xã hội; Đặng Như Vân (VKHXH) về tác động xã hội của việc gia nhập WTO; Emilio Fukase (NHTG) về thị trường vốn; Kamran Khan (NHTG) về tài chính cấp tỉnh; Nguyễn Văn Tiền (VKHXH), Phạm Đình Thuý (TCTK) và Rob Swinkels (NHTG) về đánh giá môi trường đầu tư ở nông thôn, Phạm Thị Thu Hằng (VCCI) về doanh nhân nữ; Martin Ravallion (NHTG) và Dominique van de Walle (NHTG) về tác động của việc phát triển thị trường đất đai; Thomas A. Rose (NHTG) về đánh giá khu vực tài chính; William Smith (ADB) về thị trường đất đai; Trần Tiến Cường (VQLKTTU) về nghiên cứu hậu cổ phần hóa; Wim Vijverberg (Đại học Tổng hợp Texas ở Dallas) về doanh nghiệp gia đình; và Michael Walters (NHTG) về cơ sở hạ tầng.

Nhóm soạn thảo báo cáo do Martin Rama phụ trách và bao gồm các thành viên là Noritaka Akamatsu, Đinh Tuấn Việt, Đỗ Quý Toàn, Đoàn Hồng Quang, Daniel Riley Musson, Nguyễn Thế Dũng, Nguyễn Văn Minh, Phạm Minh Đức, Phạm Thị Mộng Hoa, James Seward, Vivek Suri, Rob Swinkles, Trần Thanh Sơn, và Carolyn Turk của Ngân hàng Thế giới. Nhóm soạn thảo báo cáo cũng sử dụng rất nhiều tài liệu nghiên cứu của các chuyên gia trong nước và quốc tế. Các kết quả và kiến nghị của các nghiên cứu này được phản ánh trong toàn bộ bản báo

cáo. Do phạm vi báo cáo có hạn nên khó có thể ghi nhận sự đóng góp của từng cá nhân, song Mục Tài liệu tham khảo của báo cáo có liệt kê những nghiên cứu của các chuyên gia này.

Nhóm soạn thảo báo cáo còn nhận được sự hỗ trợ của Hoàng Thanh Hương (Trường Đại học Kinh tế Quốc dân) về xử lý số liệu điều tra mức sống hộ gia đình, Nguyễn Thu Phương (VKHXH) về xử lý số liệu điều tra đánh giá môi trường đầu tư, Phạm Ánh Tuyết (VKHXH) về xử lý số liệu điều tra doanh nghiệp, Lê Kim Sa (VKHXH) về phân tích so sánh các nghiên cứu về tác động của WTO, và Ngô Thế An (Đại học Nông nghiệp Hà Nội) về bản đồ. Vũ Thị Nha (Trung tâm Thông tin Phát triển Việt Nam) chịu trách nhiệm lập danh mục tài liệu nghiên cứu và tham khảo. Các nhân viên của NHTG hỗ trợ thực hiện báo cáo gồm: Trần Thị Ngọc Dung về biên tập, Hoàng Thanh Hà về xuất bản, Nguyễn Thu Hằng và Hedwig E. Abbey về hành chính.

Việc soạn thảo báo cáo được thực hiện dưới sự chỉ đạo chung của Homi Kharas và Klaus Rohland (Ngân hàng Thế giới). Steve Price-Thomas (Oxfam GB) và Mary Hallward-Driemeier (Ngân hàng Thế giới) đọc phản biện. Báo cáo cũng được Quỹ Tiền Tệ Quốc tế (IMF) đóng góp ý kiến. Nhóm soạn thảo xin chân thành cảm ơn ý kiến nhận xét và góp ý của nhiều đồng nghiệp khác.

MỤC LỤC

Lời cảm ơn

Tóm tắt Tổng quan.....i

I. MỘT NỀN KINH TẾ MỚI NỔI1

1. Các loại hình doanh nghiệp.....3

2. Kinh doanh và phát triển19

3. Hiệu quả và năng lực cạnh tranh.....31

4. Môi trường đầu tư.....45

II. CÁC THỊ TRƯỜNG VÀ ĐẦU VÀO CHÍNH.....59

5. Ngân hàng và tài chính.....61

6. Thị trường đất đai.....74

7. Thị trường lao động.....87

8. Các dịch vụ hạ tầng.....102

III. CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP.....113

9. Hội nhập toàn cầu.....115

10. Cải cách trong nước.....128

11. Yếu tố địa phương.....144

12. Tác động xã hội.....155

Tài liệu tham khảo.....167

Phụ lục thống kê

Khung

Khung 1.1: Có bao nhiêu hộ kinh doanh?.....	4
Khung 2.1: Những kiện tướng trong khu vực nhà nước: Tổng công ty Điện lực Việt Nam..	26
Khung 2.2: Những kiện tướng trong Khu vực Tư nhân : Doanh nghiệp nữ.....	30
Khung 3.1: Kết nối người nông dân với thị trường thế giới.....	38
Khung 3.2: Học tập các doanh nghiệp FDI.....	40
Khung 4.1: Một thị trường không có các quyền sở hữu tài sản:	49
Bất động sản ở thành phố Hồ Chí Minh	
Khung 5.1: Ai được tiếp cận với tín dụng?.....	63
Khung 5.2: Sở giao dịch chứng khoán và Thị trường OTC.....	73
Khung 6.1: Quan hệ đất đai ở các bản người Thái Đen.....	83
Khung 7.1: Lao động nhập cư trong ngành dệt may.....	93
Khung 7.2: Các doanh nghiệp Đài Loan ở Trung Quốc và Việt Nam.....	96
Khung 7.3: Trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp ở Việt Nam.....	97
Khung 8.1: Quỹ Đầu tư Phát triển địa phương.....	106
Khung 8.2: Nhược điểm chung của các nghiên cứu khả thi của Việt Nam.....	110
Khung 9.1: Những nước thành viên và những nước đang mong muốn gia nhập WTO.....	116
Khung 9.2: Cải cách Hải quan: Thương mại, Quản lý nhà nước hay cả hai?.....	122
Khung 9.3: Sự hỗ trợ của Chính phủ và sức sống của doanh nghiệp	125
Khung 9.4: Liệu Khách hàng có rời bỏ các ngân hàng trong nước?.....	126
Khung 10.1: Các hiệp hội kinh doanh ở Việt Nam.....	129
Khung 10.2: Lộ trình cải cách hệ thống ngân hàng	132
Khung 10.3: Thúc đẩy cạnh tranh trong ngành hàng không?.....	134
Khung 10.4: Bảo hiểm xã hội: Cần có những biện pháp khuyến khích đúng	138
Khung 11.1: Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI).....	151
Khung 12.1: Liệu Thương mại có làm hại đến môi trường?.....	158

Bảng

Bảng 1.1: Không lãi nhiều, nhưng có đóng thuế.....	12
Bảng 4.1: Những hạn chế ràng buộc ở Việt Nam và các nước khác.....	47
Bảng 4.2: Tham nhũng ở khu vực Đông Á.....	52
Bảng 4.3: Cơ quan Chính phủ nào tham nhũng nhiều nhất?.....	54
Bảng 5.1: Quy mô tương đối của các định chế tài chính	65
Bảng 5.2: Thị trường chứng khoán nhỏ.....	71
Bảng 6.1: Tiến độ Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp.....	75
Bảng 7.1: Cơ cấu Lực lượng Lao động.....	88
Bảng 8.1: Bắt kịp với láng giềng.....	103
Bảng 8.2: Đầu tư vào hạ tầng cơ sở, tỉ trọng trên GDP.....	104
Bảng 8.3: Nguồn vốn lấy từ đâu?.....	105
Bảng 9.1: Rào cản thương mại và mức độ bảo hộ có hiệu lực.....	118
Bảng 9.2: Các chỉ số chính về các công ty thương mại.....	123
Bảng 11.1: Sự tương phản lớn, từ Bắc đến Nam.....	145
Bảng 12.1: Tác động Kinh tế và Xã hội trong một số ngành.....	161
Bảng 12.2: Mạng lưới an sinh cho lao động dư thừa từ các DNNN.....	164

Hình

Hình 1.1: Một quốc gia giàu óc kinh doanh	5
Hình 1.2: Đăng ký doanh nghiệp đang trên chiều hướng gia tăng.....	7
Hình 1.3: ... nhưng phân bố không đều trên phạm vi cả nước.....	9
Hình 1.4: Tỉ trọng Kinh tế Quốc doanh Giảm dần trong Nền kinh tế.....	11
Hình 1.5: FDI lấy lại đà phát triển	14
Hình 1.6: ... nhưng chỉ tập trung vào một số vùng.....	15
Hình 1.7: Việc làm tính theo quy mô doanh nghiệp.....	16
Hình 1.8: Tăng trưởng, suy giảm và rút lui: Xu hướng ngầm.....	18
Hình 2.1: Khu vực Kinh tế Tư nhân như một Cổ máy Tạo việc làm.....	20
Hình 2.2: “Chi phí” tạo ra một việc làm.....	21
Hình 2.3: Đầu tư phân theo hình thái sở hữu.....	22
Hình 2.4: Tăng năng suất ở cấp độ tổng hợp.....	24
Hình 2.5: Tăng năng suất ở cấp độ doanh nghiệp.....	25
Hình 2.6: Hoạt động kinh doanh và giảm nghèo.....	27
Hình 3.1: Một nơi kinh doanh không tốt ...?	32
Hình 3.2: ... hay là một trong những điểm đích hấp dẫn nhất?.....	33
Hình 3.3: Giống Trung Quốc hơn, ít giống ASEAN hơn.....	35
Hình 3.4: Các chỉ số hoạt động chính sau cổ phần hoá.....	41
Hình 3.5: Ai giành được quyền lực khi cổ phần hoá?.....	42
Hình 3.6: Điểm mạnh và điểm yếu của Việt Nam.....	43
Hình 3.7: Xếp hạng của Việt Nam xét theo góc độ quốc tế.....	44
Hình 4.1: Các cơ quan Chính phủ: Thúc đẩy hay Cản trở?.....	51
Hình 4.2: Chi tiêu cho các khoản thanh toán không chính thức và “quà biếu”.....	53
Hình 4.3: Các trở ngại theo hình thức sở hữu doanh nghiệp.....	56
Hình 4.4: Những trở ngại ở khu vực nông thôn.....	57
Hình 5.1: Nhanh chóng phát triển thị trường tài chính theo chiều sâu.....	62
Hình 5.2: Nợ xấu tính trên tổng tín dụng	68
Hình 5.3: Nợ Nhà nước, theo thời gian.....	70
Hình 6.1: Tình hình đăng ký sử dụng đất đai ở các tỉnh.....	76
Hình 6.2: Giá tài sản đối với đất đô thị và đất nông nghiệp.....	78
Hình 6.3: Giá thuê Nhà ở cao cấp và Văn phòng.....	79
Hình 7.1: Việc làm tập trung ở đâu? Tiền lương được thanh toán là bao nhiêu?.....	89
Hình 7.2: Các yếu tố quyết định thu nhập của người lao động.....	91
Hình 7.3: Số lượng các cuộc đình công, theo hình thức sở hữu doanh nghiệp.....	94
Hình 7.4: Đặc điểm chính của người thất nghiệp.....	98
Hình 7.5: Việc làm được chính thức hóa dần dần.....	100
Hình 8.1: Ưu tiên hạ tầng cơ sở: Quan điểm của doanh nghiệp.....	104
Hình 10.1: Doanh thu thuế và sự phát triển của doanh nghiệp vừa và nhỏ.....	140
Hình 10.2: Tham nhũng theo cơ quan: Tốt, Xấu và Rất Xấu.....	142
Hình 11.1: Các trở ngại ràng buộc giữa các vùng.....	150
Hình 11.2: Quản trị ở cấp tỉnh và việc đăng ký doanh nghiệp.....	152
Hình 12.1: Thay đổi Sản lượng theo Ngành do Hội nhập Toàn cầu.....	160
Hình 12.2: Thay đổi về Lợi nhuận trên vốn đầu tư và Tiền lương.....	162
Hình 12.3: Tác động cải cách so với các cú sốc từ bên ngoài	163
Hình 12.4: Trợ cấp ngân sách cho các tỉnh và Giảm nghèo.....	165

TÓM TẮT TỔNG QUAN

Phát triển kinh doanh là một trong những động lực chính góp phần giảm nghèo nhanh chóng ở Việt Nam. Cùng với việc phân chia lại đất nông nghiệp và mức độ bao phủ cao của các dịch vụ xã hội, phát triển kinh doanh đã cho phép một bộ phận lớn dân cư tham gia vào những lĩnh vực hoạt động có năng suất cao hơn và cải thiện mức sống của mình. Quá trình cải cách bắt đầu gần hai thập kỷ trước đây đã giải phóng một năng lực kinh doanh to lớn. Các hộ gia đình ở nông thôn bắt đầu đưa sản phẩm nông nghiệp của mình ra thị trường, và tiến hành các hoạt động kinh doanh nhỏ. Đã thu hút được một số lượng lớn các nhà đầu tư nước ngoài. Các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đã bắt đầu quá trình tái cơ cấu dài hạn được tiến hành theo từng bước, mở đường cho sự phát triển của nền kinh tế nhiều thành phần. Các doanh nghiệp tư nhân đã được đăng ký chính thức và mở rộng phát triển. Quá trình này đã tăng tốc mạnh mẽ kể từ năm 2000 và hiện nay khối doanh nghiệp tư nhân đã chiếm đến 33% giá trị ngành công nghiệp chế tạo. Cùng với hàng nghìn công ty có vốn đầu tư nước ngoài và hàng triệu doanh nghiệp hộ gia đình, các doanh nghiệp tư nhân đã mang lại việc làm cho 21% lực lượng lao động của Việt Nam. Tạo việc làm với qui mô lớn đã cho phép hấp thụ từ 1,4 đến 1,5 triệu lao động mới bước vào thị trường lao động hàng năm, tạo ra cơ hội rời khỏi việc làm nông nghiệp cho người dân ở nông thôn, đặc biệt là cho nữ thanh niên. Trong mười năm qua, tiền lương danh nghĩa tăng bình quân hàng năm ở mức khoảng 10%, và tiền lương thực tế tăng khoảng 7% một năm. Những cơ hội to lớn được tạo ra thông qua quá trình này đã giúp cho những lợi ích do tăng trưởng mang lại được chia sẻ rộng rãi trong xã hội. Mặc dù GDP thực tế trên đầu người đã tăng 5,9% một năm kể từ 1993, song hệ số Gini (đo lường bất bình đẳng) chỉ tăng chút ít, lên mức 0,37% vào năm 2004. Trong cùng thời gian này, tỉ lệ nghèo đói đã giảm từ 57% xuống dưới 20%.

Tuy nhiên những kết quả rất ấn tượng này không thể che lấp một thực tế là các doanh nghiệp hiện nay vẫn còn gặp phải nhiều hạn chế đáng kể. Thiếu vốn, khó khăn trong việc tiếp cận đất và những thiếu hụt kéo dài về các dịch vụ cơ sở hạ tầng (mặc dù đã có những nỗ lực đầu tư to lớn) là những trở ngại lớn nhất được các nhà doanh nghiệp chỉ ra. Trong một thị trường lao động đang bùng nổ, những khó khăn trong việc giữ được những nhân viên giỏi và tìm được lao động có những kỹ năng cần thiết cũng được các doanh nghiệp nhìn nhận như những trở ngại đối với việc phát triển kinh doanh. Do những hạn chế này mà khu vực kinh tế tư nhân trong nước vẫn chủ yếu là các doanh nghiệp nhỏ. Giữa hai cực là rất nhiều các hộ kinh doanh và vài ngàn DNNN lớn và công ty nước ngoài, chỉ có một số ít doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN) và một vài doanh nghiệp tư nhân trong nước vươn lên được những vị trí dẫn đầu. Để duy trì phát triển kinh doanh ở Việt Nam cần phải hoàn tất chương trình cải cách cơ cấu. Phát triển đầy đủ thị trường đất đai, tái cơ cấu khu vực tài chính, quản lý tài sản nhà nước hiệu quả và minh bạch hơn, huy động nguồn lực để phát triển hạ tầng cơ sở là những ưu tiên then chốt trong lĩnh vực này. Tiếp tục hội nhập với nền kinh tế thế giới, đặc biệt là qua việc gia nhập WTO sẽ đảm bảo cho những thay đổi này không bị đảo ngược, và tạo ra sân chơi bình đẳng giữa các doanh nghiệp trong và ngoài nước. Nhưng vẫn còn cần có một chương trình cải cách bổ sung, hướng vào việc tạo sân chơi bình đẳng giữa doanh nghiệp tư nhân trong nước và DNNN và huy động vốn (từ khu vực Nhà nước và tư nhân) một cách hiệu quả. Hội nhập quốc tế và cải cách trong nước là những yếu tố cần thiết để giữ được tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh đồng thời tránh sự gia tăng của những khoản nợ ngoài ngân sách của Chính phủ.

Ngày nay khi Việt Nam đã hoàn toàn vượt ra khỏi tình trạng nghèo đói nặng nề mà mới chỉ một thập niên trước đất nước còn phải đối mặt, việc phát triển kinh doanh cũng là chìa khóa

để xây dựng một xã hội phồn vinh với sự tham gia hưởng lợi của mọi người dân. Các mục tiêu cho tương lai vẫn thường được nhắc tới bằng tốc độ tăng Tổng sản phẩm Quốc nội (GDP), gọi lên một quá trình tích lũy cơ học. Nhưng hiện nay Việt Nam đã có thể có một tham vọng cao hơn: đó là trở thành một nước có thu nhập ở mức trung bình. Điều này đòi hỏi phải vượt lên trên khuôn khổ của cải cách cơ cấu và tạo nền móng cho một nền kinh tế thị trường hiện đại. Đưa yếu tố cạnh tranh và những quy định phù hợp vào các dịch vụ hạ tầng, hiện đại hóa công tác quản lý thuế, cải cách hệ thống luật pháp và tư pháp, giảm tệ nạn tham nhũng, cải thiện quản trị công ở cấp địa phương, tất cả đều là những nội dung của thể hệ cải cách thứ hai cần được thực hiện để Việt Nam có thể chuyển sang được giai đoạn tiếp theo của phát triển. Những cải cách này sẽ thúc đẩy kinh doanh phát triển và nâng cao mức sống cho người dân. Đồng thời, chúng cũng cần đi đôi với những cải cách nhằm giúp cho quá trình tăng trưởng có sự tham gia và hưởng lợi của mọi người dân. Mạng lưới an sinh xã hội và định mức phân bổ ngân sách có hiệu quả sẽ giúp cho các hộ gia đình và các vùng đương đầu với những cú sốc bất lợi, và giúp giảm bớt gia tăng khác biệt giữa các vùng phát sinh khi nền kinh tế thay đổi cơ cấu và Việt Nam trở thành một thành viên trên sân chơi toàn cầu. Về lâu dài, hiện đại hóa các lĩnh vực xã hội sẽ là cần thiết để đảm bảo hội nhập xã hội.

Kết quả vững chắc

Chỉ trong chưa đầy hai thập kỷ, kể từ khi bắt đầu cải cách kinh tế, Việt Nam đã tạo được một khu vực doanh nghiệp rất đa dạng. Với một nền văn hóa coi trọng đầu óc kinh doanh, hiện nay gần như một nửa số hộ gia đình ở Việt Nam có hoạt động kinh doanh nhỏ dưới hình thức này hay hình thức khác. Do áp dụng chiến lược phát triển với vai trò chủ đạo của nhà nước kể từ sau ngày thống nhất đất nước nên Chính phủ hiện nay vẫn còn sở hữu hàng ngàn DNNN, trong đó có những doanh nghiệp rất lớn. Việt Nam cũng là một trong những nước nhận đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) lớn nhất trên thế giới xét theo giá trị tương đối, trong đó có những năm giá trị của các dự án được phê duyệt lên tới gần một phần mười GDP. Trong năm năm vừa qua đã có hiện tượng bùng nổ việc đăng ký các doanh nghiệp tư nhân, gồm cả việc hợp thức các doanh nghiệp đã tồn tại và cả sự hình thành các doanh nghiệp mới. Tính đa dạng nổi bật này của khu vực doanh nghiệp đã được công nhận là một trong những đặc điểm chính, thậm chí có thể nói là một điểm mạnh, của quá trình chuyển đổi nền kinh tế Việt Nam. Nhưng cũng chính sự đa dạng của khu vực doanh nghiệp lại là một thách thức đối với việc phân tích kinh tế và hoạch định chính sách. Các loại hình doanh nghiệp khác nhau có đóng góp khác nhau vào tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Để các chính sách của Chính phủ được hiệu quả, cần phải hiểu rõ các bộ phận cấu thành chính của khu vực doanh nghiệp của Việt Nam, và xem các bộ phận này liên kết với nhau như thế nào. Khi phân tích và kết hợp các nguồn số liệu khác nhau, có thể nhận thấy có một “khoảng giữa còn bỏ trống” trong bức tranh phân bố doanh nghiệp theo quy mô. Tuy nhiên, khoảng trống này cũng đang dần dần được lấp đầy, khi ngày càng có nhiều các doanh nghiệp có qui mô nhỏ tiến hành đăng ký chính thức.

Một câu hỏi vẫn còn gây nhiều tranh cãi là kết quả hoạt động của các doanh nghiệp của Việt Nam tốt hơn hay kém hơn so với doanh nghiệp ở các nước khác, đặc biệt là trong khu vực Đông Á. Các đánh giá năng lực cạnh tranh dựa trên đặc điểm của khung pháp lý điều tiết hoạt động của doanh nghiệp đã xếp Việt Nam vào nửa cuối của bảng xếp hạng thế giới hay khá nhất cũng chỉ ở gần khoảng giữa. Mặt khác, đánh giá trực tiếp của các công ty nước ngoài dưới dạng điều tra ý kiến hay luồng đầu tư thực tế lại xếp Việt Nam vào nhóm phân tư đầu tiên, hoặc thậm chí cao hơn. Có thể đánh giá một cách thấu đáo hơn bằng việc phân tích phương thức mà các doanh nghiệp hoạt động và tham gia vào nền kinh tế toàn cầu, trực tiếp hay gián tiếp. Những phân tích này cho thấy xu hướng hội nhập của Việt Nam với nền thương mại thế giới giống với cung

cách của Trung Quốc hơn là những quốc gia khác trong Hiệp hội các nước Đông Nam Á (ASEAN). Tuy nhiên phân tích cũng cho thấy các công ty trong nước vẫn hội nhập chưa đủ vào chuỗi giá trị toàn cầu. Năng suất các nhân tố tổng hợp tăng rất nhanh trong toàn khu vực doanh nghiệp; song tăng nhanh hơn tại các công ty nước ngoài so với các công ty Nhà nước và tư nhân trong nước. Các công ty nước ngoài đã tạo được hiệu ứng lan tỏa về năng suất sang các công ty trong nước, đặc biệt là các công ty tư nhân, song chủ yếu là thông qua sự luân chuyển lao động và bất chước thuần túy chứ không phải là thông qua các giao dịch giữa các doanh nghiệp. Việc cổ phần hóa các DNNN, mặc dù có những điểm hạn chế, vẫn góp phần nâng cao năng suất vì tạo ra được các mối quan hệ khách quan hơn giữa doanh nghiệp với các cơ quan chính quyền.

Để cho khối doanh nghiệp của Việt Nam tiếp tục mở rộng, cần phải dỡ bỏ một số hạn chế quan trọng mà hiện nay các doanh nghiệp đang gặp phải. Điều tra môi trường đầu tư (ĐTMTĐT) mới được thực hiện với mẫu điều tra đại diện được cho các doanh nghiệp tư nhân trong nước, DNNN và các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đã thu được nhiều kết quả trong việc nhận diện những hạn chế này. Ở nhiều quốc gia đang phát triển khác, nguy cơ bị mất vốn do mất ổn định chính trị, tội phạm hoặc các chính sách không dự báo trước được, là mối ngại hàng đầu. Điều này không đúng trong trường hợp Việt Nam, nơi các trở ngại cơ bản đối với sự phát triển doanh nghiệp ít nặng nề hơn, nhờ đó cho phép các doanh nhân tập trung nhiều hơn vào việc xử lý các trở ngại trên thực tế. Đối với trên một phần ba số doanh nghiệp trả lời điều tra, tiếp cận với tín dụng được coi là trở ngại chính hay trở ngại nghiêm trọng đối với việc phát triển kinh doanh. Ngoài các công ty nước ngoài dường như không gặp khó khăn về tín dụng, các doanh nghiệp khác đều coi vấn đề này khó khăn như nhau. Tiếp cận với đất đai là hạn chế lớn thứ hai. Điều này được các công ty nước ngoài coi là đặc biệt nghiêm trọng, song hạn chế này không ảnh hưởng nhiều đến các DNNN và điều này không có gì đáng ngạc nhiên. Lực lượng lao động thiếu kỹ năng và có trình độ học vấn tương đối thấp là hạn chế được xếp hạng thứ ba, còn hạ tầng giao thông vận tải yếu kém đứng thứ tư. Trong cả bốn trường hợp (ngoại trừ kỹ năng) thì mức độ nghiêm trọng của vấn đề ở Việt Nam cao hơn hẳn so với các nước còn lại trong khu vực Đông Á hay những nước khác trên thế giới.

Mặt khác, một số vấn đề được nhấn mạnh trong các đánh giá xếp hạng năng lực cạnh tranh như hệ thống pháp lý, các thủ tục hành chính quan liêu và tình trạng tham nhũng lại không bị các doanh nghiệp tham gia cuộc điều tra coi là nghiêm trọng. Tỷ lệ ý kiến đánh giá những vấn đề này là lớn hay nghiêm trọng đối với việc phát triển kinh doanh ở Việt Nam thấp hơn hẳn so với các nước khác ở Đông Á hay các khu vực khác trên thế giới. Khả năng thực hiện các giao dịch giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp dựa trên chữ tín, hay sử dụng các cơ chế thực thi thô sơ nhưng đáng tin cậy có thể giải thích cho việc vì sao hệ thống pháp lý lại không được coi là có tầm quan trọng cao. Các thủ tục được tính giản đáng kể từ năm 2000 theo Luật Doanh nghiệp và được củng cố thông qua một số cơ chế như cơ chế một cửa cũng có thể giải thích vì sao tệ quan liêu giấy tờ không bị coi là nghiêm trọng. Việc coi tham nhũng không phải là vấn đề quan trọng là điều bất ngờ hơn cả. Kết quả này đã được tiếp tục kiểm chứng bằng các nguồn thông tin khác nhau. Chúng đều cho một bức tranh thống nhất, trong đó tham nhũng trực tiếp ảnh hưởng đến các doanh nghiệp là rất phổ biến, song chỉ ở ở mức độ nhỏ. Tham nhũng xảy ra phổ biến hơn ở các cơ quan như cảnh sát giao thông, hải quan, cơ quan thuế hay địa chính, và nó được thể hiện thông qua nhiều khoản hối lộ nhỏ, lên tới 0,7 % tổng doanh số, thấp hơn so với những quốc gia khác ở cùng trình độ phát triển. Song điều này không phủ nhận là có những hình thái tham nhũng và móc ngoặc khác, trong các DNNN cũng như các dự án đầu tư công. Song những hình thái này có thể không ảnh hưởng trực tiếp đến các doanh nghiệp nên không được phản ánh một cách đầy đủ qua ĐTMTĐT. Tuy nhiên, nhìn chung các kết quả này cũng cho thấy cần đánh giá lại những ý kiến chung phần nhiều có tính chất định tính về tham nhũng hiện nay ở Việt Nam và cần có thêm những nghiên cứu thực tế cụ thể về vấn đề này.

Những hạn chế ràng buộc

Vấn đề tiếp cận với vốn nổi bật lên như một hạn chế đối với phát triển kinh doanh và điều này dường như mâu thuẫn với thực tế là Việt Nam đã đạt được độ sâu tài chính đáng kể trong một thời gian tương đối ngắn. Số lượng tài khoản tiết kiệm và tài khoản cho vay đạt ở mức cao với một nước ở trình độ phát triển của Việt Nam trong khi tín dụng ngân hàng vẫn tăng trưởng đều, thậm chí có thể là quá nhanh nếu xét đến những yếu kém hiện có trong đánh giá rủi ro tín dụng. Tuy nhiên có thể kết nối nhận thức với thực tế bằng cách phân tích tình hình phân bổ tín dụng ở Việt Nam. Các gia đình nông dân và doanh nghiệp nhỏ có thể tiếp cận các khoản vay nhỏ, điều này có lẽ là kết quả của chính sách xóa đói giảm nghèo của Chính phủ. Tuy nhiên các doanh nghiệp lớn hơn muốn vay tín dụng phải có thể chấp, và tài sản thế chấp được định giá rất chặt chẽ. Tiến độ chậm chạp trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất làm cho tình hình tín dụng hạn chế càng thêm khó khăn hơn. Việc dựa quá nhiều vào thế chấp là mặt trái của một số ít các đánh giá rủi ro được bên cho vay thực hiện, đặc biệt là đánh giá rủi ro của bốn ngân hàng thương mại quốc doanh lớn chiếm đến ba phần tư tổng số cho vay tín dụng. Định hướng lợi nhuận yếu của các ngân hàng này và sự can thiệp của các cơ quan chính quyền, đặc biệt là ở cấp địa phương đã dẫn đến sự tích tụ một khối lượng đáng kể các khoản nợ xấu trong hệ thống ngân hàng. Nhiều khoản vay có chất lượng kém đã tạo gánh nặng ngân sách đáng kể đối với Chính phủ, thêm vào đó lại không có các cơ chế hữu hiệu để tịch thu tài sản của các khách hàng không có khả năng trả nợ. Thị trường vốn chính thức cũng còn quá kém phát triển, không đủ khả năng huy động những nguồn vốn lớn cho các dự án mới. Nhưng sự phát triển mạnh mẽ của những giao dịch phi chính thức các chứng khoán không niêm yết cho thấy thị trường vốn có khả năng phát triển nhanh nếu có các quy định đúng đắn.

Thị trường đất đai đã bắt đầu hình thành ở Việt Nam, mặc dù công việc xác định quyền sử dụng đất chính thức vẫn còn chưa được hoàn tất. Nhiều giao dịch vẫn diễn ra dù không có giấy tờ hợp pháp, đơn giản là vì cán bộ ở địa phương và hàng xóm đều biết đất đai hay bất động sản nào “thuộc về” ai, và có thể làm trọng tài phân xử trong trường hợp có tranh chấp. Từ góc độ này, việc không có quyền sở hữu chính thức không có gì xung khắc với sự phát triển của thị trường. Tuy nhiên, việc xác nhận quyền sử dụng đất góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng và còn tạo được nền móng vững chắc cho sự phát triển của thị trường bất động sản. Động thái của thị trường bất động sản trong những năm gần đây cũng cho thấy chỉ có xác nhận quyền sử dụng đất vẫn chưa đủ để đảm bảo tính hiệu quả. Cần phải kiểm soát được “bong bóng” giá cả bất động sản bằng cách làm cho các giao dịch mang tính đầu cơ trở nên khó khăn hơn, như Chính phủ Việt Nam gần đây đã thực hiện. Một số vấn đề khó khăn nhất, ví dụ như tạo điều kiện đồn điền đổi thửa đất nông nghiệp, cơ cấu lại đất rừng của Nhà nước, hỗ trợ công tác quản lý đất đai dựa vào cộng đồng ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số, và thu hồi lại đất nhàn rỗi từ các doanh nghiệp Nhà nước... vẫn cần có các chính sách cụ thể, vượt ra ngoài phạm vi việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Khi Việt Nam tiếp tục phát triển và tăng cường đô thị hóa, một trong những thách thức khó khăn nhất là chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất thổ cư và đất công nghiệp trên quy mô lớn. Thành công sẽ phụ thuộc rất nhiều vào việc chống tham nhũng trong việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất và đền bù thỏa đáng cho người dân bị ảnh hưởng.

Trong những năm gần đây, việc phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam đã có những tiến bộ vượt bậc. Việt Nam hiện nay đầu tư khoảng 9% giá trị GDP vào các dự án điện, giao thông, viễn thông, cấp nước và vệ sinh, nhờ đó nhanh chóng bắt kịp với các nước láng giềng về mức độ sẵn có và chi phí dịch vụ. Điện khí hoá và điện thoại là những tiến bộ lớn nhất, hệ thống đường bộ cũng được mở rộng đáng kể. Tuy nhiên, các doanh nghiệp ở Việt Nam vẫn phàn nàn về cơ sở hạ tầng giao thông không đầy đủ; giá điện và điện thoại quá đắt đỏ. Để đạt được tiến bộ hơn nữa trong phát triển cơ sở hạ tầng cần phải đa dạng nguồn vốn và tăng tính minh bạch trong huy động vốn, đặc biệt ở cấp cơ sở. Việc thực hiện các khuôn khổ điều tiết đúng đắn hỗ trợ thu hồi chi phí

và khuyến khích cạnh tranh cũng giúp thu hút khu vực tư nhân tham gia vào phát triển cơ sở hạ tầng và góp phần phát triển kinh doanh hơn nữa ở Việt Nam. Ở đây không chỉ nói đến vấn đề cung cấp tài chính, mà cả về việc mở rộng các loại dịch vụ, áp dụng các thông lệ kinh doanh tốt hơn, và nâng cao hơn nữa sự quan tâm của khách hàng. Nhìn về tương lai, không thể chỉ dựa vào sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân để giải quyết nhu cầu về hạ tầng cơ sở của Việt Nam trong những năm tới, hay trông đợi khu vực kinh tế này đáp ứng một phần lớn nhu cầu. Trong lĩnh vực hạ tầng cơ sở, phát triển kinh doanh đặc biệt phụ thuộc vào chất lượng đầu tư công và việc đặt giá phù hợp cho dịch vụ cung cấp.

Những nội dung cải cách chưa hoàn tất

Hội nhập vào nền kinh tế thế giới là một trong những động lực chính của cải cách kinh tế ở Việt Nam. Từ việc tham gia vào Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA) đến việc thực hiện Hiệp định Thương mại Song phương Việt – Mỹ (USBTA), quá trình hội nhập đã giúp cho thị trường trở nên cạnh tranh hơn và buộc các doanh nghiệp trong nước phải tăng năng suất và hiệu quả. Song việc tới đây gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) còn đưa chương trình cải cách đi xa hơn, do tính chất bao trùm của các cam kết khi gia nhập, gồm cả các vấn đề ở tại đường biên giới cũng như bên trong đường biên giới. Cũng giống như khi tham gia vào AFTA, việc gia nhập WTO sẽ dẫn tới giảm các hàng rào thuế quan. Mặc dù đã đạt được nhiều tiến bộ trong việc dỡ bỏ hạn ngạch nhập khẩu và giảm thuế quan và trợ cấp, song mức độ bảo hộ mậu dịch ở Việt Nam vẫn còn cao. Tiếp tục mở cửa sẽ dẫn đến việc nâng cao hiệu quả. Quá trình này cần đi đôi với những cải thiện đáng kể về hậu cần thương mại. Các cảng ngày càng chật chội, cùng với dịch vụ tương đối đắt và cơ quan hải quan chỉ tập trung vào việc kiểm tra (cả hợp lệ lẫn không hợp lệ) thay vì tạo thuận lợi thương mại đang là những trở ngại đối với phát triển kinh doanh. Mặt khác, cũng giống như việc tuân thủ Hiệp định thương mại Việt Mỹ, gia nhập WTO đòi hỏi những thay đổi về thể chế, từ việc phải tạo ra một sân chơi bình đẳng hơn cho các doanh nghiệp, đến mở rộng cạnh tranh trong những lĩnh vực dịch vụ quan trọng như ngân hàng, hay cải thiện tiêu chuẩn vệ sinh và tăng cường quyền sở hữu trí tuệ. Những thay đổi này sẽ thúc đẩy tăng năng suất và hiệu quả trong trung hạn đến dài hạn, song chúng cũng sẽ là những thách thức to lớn đối với các doanh nghiệp Việt Nam trong ngắn hạn.

Nếu hội nhập quốc tế là một trong những sức đẩy chính của cải cách kinh tế ở Việt Nam thì động lực của nó rõ ràng bắt nguồn từ trong nước. Kể từ khi bắt đầu quá trình đổi mới, Chính phủ Việt Nam đã liên tục thực hiện đổi mới trong tất cả các lĩnh vực chính sách với mục tiêu xây dựng một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Các kế hoạch năm năm phản ánh tầm nhìn này cũng thay đổi theo thời gian. Các kế hoạch này dựa ít hơn vào các mục tiêu định lượng về sản xuất vật chất mà chú trọng nhiều hơn vào các chính sách và kết quả phát triển. Tham vấn rộng rãi cũng đã trở thành một phần của quá trình và các hiệp hội doanh nghiệp ngày càng có nhiều ảnh hưởng.

Cải thiện tình hình huy động vốn ở cả trong khu vực tư nhân cũng như khu vực nhà nước là một trong những nội dung quan trọng còn chưa được hoàn tất của chương trình cải cách. Hệ thống ngân hàng cần phải cải cách sâu rộng. Công việc này bao gồm chuyển đổi các ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN) thành các thể chế tự chủ hoạt động vì lợi nhuận và xây dựng một ngân hàng trung ương hiện đại, chịu trách nhiệm giám sát hoạt động ngân hàng và chính sách tiền tệ. Cải cách ngân hàng cần phải dẫn tới việc phân bổ tín dụng hiệu quả hơn và giảm bớt gánh nặng tiềm tàng của các khoản nợ xấu đối với ngân sách nhà nước. Đối với khu vực nhà nước, cần hoàn thành quá trình cổ phần hóa và việc quản lý các DNNN còn lại trong tay nhà nước cần phải được tách khỏi các bộ chủ quản phụ trách các ngành mà doanh nghiệp hoạt động để có thể đẩy mạnh được cạnh tranh trong toàn bộ nền kinh tế. Tăng cường công tác quản trị công là một nội

dung then chốt khác trong chương trình cải cách còn chưa được hoàn tất. Cần phải hoàn thiện cải cách công tác quản lý tài chính công, bắt đầu từ quản lý thuế, hình thành các cơ chế quản lý nợ công ở tất cả các cấp và tăng cường tính minh bạch trong đấu thầu mua sắm công. Đồng thời cần phải đấu tranh chống tham nhũng, đặc biệt vào thời điểm mà tăng trưởng kinh tế nhanh sẽ tạo cơ hội cho tệ nạn hối lộ sinh sôi nhanh hơn tốc độ cải thiện của hệ thống Chính phủ. Ngoài ra, phải theo đuổi mạnh mẽ chương trình cải cách luật pháp và tư pháp dưới tác động của Hiệp định thương mại song phương Việt Mỹ và việc gia nhập WTO. Những giao dịch chỉ dựa trên chữ tín và các cơ chế thực thi tương đối đơn giản sẽ càng ngày càng trở nên không thích hợp đối với nhu cầu của các doanh nghiệp khi nền kinh tế phát triển và các doanh nghiệp trong nước lớn mạnh lên.

Ở một quốc gia có mức độ phân cấp như ở Việt Nam, một số thay đổi quan trọng nhất sẽ diễn ra ở cấp địa phương. Quá trình phân cấp và trao ngày càng nhiều quyền quyết định cho chính quyền địa phương dẫn đến sự khác biệt lớn trong xu thế phát triển kinh doanh và nói chung hơn là trong phát triển kinh tế và xã hội trên cả nước Việt Nam. Các tỉnh lân cận với cùng điều kiện như nhau nhưng các cấp chính quyền địa phương có cam kết khác nhau đối với cải cách kinh tế thường dẫn đến sự khác nhau đáng kể trong đăng ký kinh doanh, đầu tư của các công ty nước ngoài và tỉ lệ lao động làm công ăn lương. Không dễ đo lường chính xác chất lượng quản trị (dù ở cấp địa phương hay trung ương), tuy nhiên đánh giá so sánh các tỉnh trong các lĩnh vực có nhiều khả năng ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh là một bước đi đúng hướng. Quá trình hiện đại hóa các quy trình lập kế hoạch địa phương phù hợp với bước đi ở cấp trung ương và dựa vào tham vấn với cộng đồng doanh nghiệp địa phương sẽ giúp có thêm nhiều cải thiện hơn nữa. Cùng với việc phân bổ ngân sách hợp lý cho các tỉnh có nhu cầu lớn hơn, việc cất nhắc các cán bộ địa phương có thành tích trong việc đẩy mạnh tăng trưởng và giảm nghèo là một cơ chế khuyến khích mạnh cho sự thay đổi.

Giữ cho tăng trưởng có được sự tham gia và chia sẻ rộng rãi

Giai đoạn năm năm tiếp theo mở ra nhiều triển vọng cho Việt Nam hoàn thành quá trình chuyển đổi của mình trên nhiều khía cạnh: ngày càng dựa trên cơ chế thị trường, tiến tới trở thành thành viên đầy đủ của nền kinh tế thế giới, và trở thành một nước có thu nhập trung bình. Tuy nhiên thành công trong quá trình chuyển đổi đa chiều này đòi hỏi việc phát triển kinh doanh phải mang lại lợi ích cho số đông dân chúng, như đang diễn ra từ trước đến nay. Thị trường lao động và các ngành thuộc lĩnh vực xã hội đóng vai trò cốt yếu xét nếu về mặt này.

Hoạt động kinh doanh tăng vọt nhờ có cải cách kinh tế dẫn tới nhu cầu lao động tăng mạnh. Hiện tượng này dẫn đến hai sự dịch chuyển: dịch chuyển nghề nghiệp, từ nghề nông sang việc làm phi nông nghiệp; và dịch chuyển địa lý, từ nông thôn ra thành thị. Tuy nhiên tình hình việc làm công ăn lương lại phân bố không đồng đều trên cả nước. Thu nhập của lao động cũng tương tự, có những khác biệt đáng kể giữa các tỉnh. Khác biệt về thu nhập đã giảm xuống cùng với tăng trưởng kinh tế, đồng thời khoảng cách về thu nhập giữa nam và nữ cũng giảm. Nhưng mức độ thù lao của thị trường lao động dành cho những người có trình độ thì ngày một tăng lên và điều này mở ra khả năng cho một dạng bất bình đẳng mới khi Việt Nam ngày càng phát triển. Điều quan trọng là mặc dù sự chuyển đổi cơ cấu rất mạnh mẽ, tình hình thất nghiệp chưa phải là vấn đề lớn. Phần lớn những người không có việc làm là thanh niên, tương đối có trình độ và mới bước vào thị trường lao động, mặc dù tình trạng dư thừa lao động cũng vẫn còn phổ biến trong khu vực nhà nước. Chính tình trạng luân chuyển việc làm quá cao của các công nhân có tay nghề mới là vấn đề đối với doanh nghiệp. Tuy nhiên, nhược điểm chính của thị trường lao động Việt Nam là hệ thống bảo trợ xã hội. Từ trước đến nay, hệ thống này vốn được coi là chỉ dành cho lao động trong khu vực nhà nước và do vậy nó cần hoàn tất quá trình chuyển đổi sang cơ chế thị

trường để có thể cung cấp bảo hiểm ở mức hợp lý giúp cho người lao động đối phó với những rủi ro lớn khi mức độ dịch chuyển về nghề nghiệp lẫn địa lý của họ ngày càng tăng.

Tiếp tục hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới, hoàn thành các nội dung chưa được hoàn tất của chương trình cải cách và tăng cường quản trị công ở cấp địa phương, tất cả những việc này sẽ giúp đẩy mạnh hoạt động kinh doanh và tăng hiệu quả của nền kinh tế. Một mặt, những bước phát triển này là chìa khóa để Việt Nam trở thành một nước có thu nhập trung bình. Nhưng một vấn đề quan trọng là liệu Việt Nam có phải trả giá về mặt xã hội hay môi trường để tăng được hiệu quả hay không. Việc trông cậy nhiều hơn vào cơ chế thị trường sẽ giúp giải phóng được tiềm năng của các thành viên làm việc có năng suất nhất trong xã hội, nhưng cũng có thể gây ảnh hưởng bất lợi cho những người yếu kém nhất. Và thậm chí ngay cả một thị trường hoàn hảo cũng có thể không giải quyết được những tác động từ bên ngoài đối với môi trường, do vậy tăng trưởng nhanh đồng thời cũng làm tăng tình trạng ô nhiễm và suy thoái môi trường. Dựa trên một đánh giá hệ thống những bằng chứng có được, những tác động tiêu cực có thể nhìn thấy dường như không lớn, ngoại trừ tác động đối với môi trường. Điều này đòi hỏi phải sử dụng một cách hệ thống hơn các tiêu chuẩn môi trường có thể thực thi được. Tuy nhiên, những tác động xã hội có thể lớn hơn lại không dễ tiên liệu được với những công cụ phân tích tương đối thô sơ hiện có. Do vậy cần phải đưa ra những cơ chế hữu hiệu nhằm nhanh chóng đối phó với những hậu quả không lường trước được. Hỗ trợ cho những công nhân mất việc làm và điều hòa lại ngân sách từ những tỉnh được lợi nhiều nhất từ cải cách kinh tế sang cho những tỉnh bị ảnh hưởng bất lợi có thể đảm bảo rằng mục tiêu công bằng xã hội sẽ không bị hy sinh trên con đường kiếm tìm sự phồn vinh.

Nhìn vào tương lai, dịch vụ xã hội cần phải được nâng cấp, đây phần nào có thể được coi là cải cách kinh tế thế hệ thứ hai. Việt Nam đã xây dựng được các hệ thống y tế và giáo dục cơ bản cho toàn dân trong thời kỳ kế hoạch hóa tập trung, đến được với đại bộ phận dân chúng và đạt được những chỉ số xã hội có thể sánh với những quốc gia có thu nhập trung bình. Nhưng những hệ thống này đã không đương đầu được với những yêu cầu trong thời kỳ chuyển đổi sang kinh tế thị trường, và đã trở nên không phù hợp trong việc giải quyết những nhu cầu phức tạp hơn và tốn kém hơn của nhân dân khi cuộc sống ngày càng trở nên khá giả hơn. Do vậy thách thức hiện nay là kết hợp được hiệu quả của cơ chế thị trường với mức độ bao phủ rộng rãi của những dịch vụ y tế và giáo dục có được trong thời kỳ kế hoạch hóa tập trung. Thành công trong sự kết hợp này có thể đặt nền móng cho những hệ thống phổ cập hiện đại. Một cách nghịch lý, chất lượng tương đối tốt của các cơ chế xác định đối tượng cần nhận được hỗ trợ giúp ta có thể sử dụng chúng làm công cụ để đạt được diện bao phủ rộng rãi hơn. Không phải bằng các khoản cấp phát ngân sách hay cho vay ưu đãi như hiện vẫn đang làm ở một mức độ nào đó, mà là giúp cho người nghèo tiếp cận được với các dịch vụ mà lẽ ra họ phải đóng phí. Các chính sách chọn lọc đối tượng hỗ trợ phù hợp và “xã hội hóa” có thể đi đôi với nhau. Tuy nhiên cần chú ý đầy đủ đến các cơ chế ưu tiên để sự kết hợp này thực sự có hiệu quả.

Mối liên hệ giữa công bằng xã hội và phát triển kinh doanh thực sự mạnh mẽ hơn ta tưởng ban đầu. Theo thời gian, các doanh nghiệp phải trở thành những nhà cung cấp quan trọng các dịch vụ xã hội, vì không nên lẫn lộn ngân sách công với cung cấp dịch vụ công. Giáo dục đại học, dịch vụ y tế, và có lẽ trong tương lai không xa là cả các chương trình hưu trí có thể sẽ do các doanh nghiệp ngoài quốc doanh cung cấp, trong đó có cả doanh nghiệp tư nhân, hợp tác xã và các tổ chức phi Chính phủ. Đồng thời, bảo hiểm xã hội (BHXH) nếu được cải cách hợp lý cũng có thể tích lũy được một nguồn lực rất lớn trước khi những người lao động ngày hôm nay bắt đầu nghỉ hưu. Những nguồn lực này cần được đầu tư; và nếu được quản lý một cách minh bạch và hiệu quả, chúng sẽ đóng góp to lớn cho việc tích lũy vốn. Tiếp theo, và cũng là điều rõ ràng nhất, nguồn nhân lực tốt không thể tách rời với một lực lượng dân cư khỏe mạnh và có học thức. Đặc biệt, việc phát triển hệ thống giáo dục là yếu tố then chốt để khai thác những tài năng sẵn có trong mỗi thế hệ trẻ em Việt Nam, và để xây dựng những kỹ năng mà cộng đồng doanh nghiệp đang

cần. Điều cuối cùng và cũng rất quan trọng là sự phát triển có sự tham gia và chia sẻ rộng rãi là gốc rễ của sự ổn định xã hội. Và đây lại là một trong những lợi thế chính của Việt Nam so với những đối thủ cạnh tranh của mình.

**PHẦN I:
MỘT NỀN KINH TẾ
MỚI NỞI**

1. CÁC LOẠI HÌNH DOANH NGHIỆP

Ít quốc gia nào trên thế giới có được sự đa dạng đến đáng kinh ngạc của các loại hình doanh nghiệp ở Việt Nam. Dựa trên một nền văn hóa coi trọng đầu óc kinh doanh và phát triển thịnh vượng, gần như một nửa các hộ gia đình ở Việt Nam đều có hoạt động kinh doanh nhỏ dưới hình thức này hay hình thức khác. Do áp dụng chiến lược phát triển với nhà nước đóng vai trò chủ đạo từ sau khi giành được độc lập, Chính phủ vẫn còn sở hữu hàng ngàn doanh nghiệp nhà nước (DNNN), trong số đó có những doanh nghiệp rất lớn. Việt Nam cũng là một trong những nước nhận đầu tư trực tiếp của nước ngoài (FDI) lớn nhất trên thế giới xét theo giá trị tương đối, trong đó có những năm mà giá trị của các dự án được phê duyệt lên tới gần một phần mười GDP. Trong năm năm vừa qua đã có hiện tượng bùng nổ việc đăng ký các doanh nghiệp tư nhân. Điều này vừa phản ánh hiện tượng hợp thức hóa các doanh nghiệp đã tồn tại, vừa cho thấy sự hình thành các doanh nghiệp mới. Sự đa dạng đáng chú ý này của khu vực doanh nghiệp đã được công nhận là một trong những đặc điểm chính, thậm chí có thể coi là điểm mạnh, của quá trình chuyển đổi nền kinh tế Việt Nam. Năm 1986, Đại hội VI Đảng Cộng sản Việt Nam đã đưa ra chương trình đổi mới sâu rộng, xóa bỏ cơ chế “quản lý tập trung quan liêu dựa trên bao cấp của nhà nước” và chuyển sang nền kinh tế “nhiều thành phần theo định hướng thị trường”, trong đó nâng cao vai trò của kinh tế tư nhân. Năm 2001, Đại hội Đảng IX đã công nhận rõ ràng FDI là một khu vực của nền kinh tế. Năm 2006, Đại hội Đảng X rất có thể sẽ cho phép các đảng viên cộng sản là các doanh nhân thuộc khu vực kinh tế tư nhân, qua đó nhấn mạnh vị thế bình đẳng và tính hợp pháp của các doanh nghiệp thuộc mọi loại hình. Nhưng cũng chính sự đa dạng của khu vực doanh nghiệp ở Việt Nam lại là một thách thức đối với việc phân tích kinh tế và hoạch định chính sách. Các loại hình doanh nghiệp khác nhau có những đóng góp khác nhau đối với tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Để các chính sách của chính phủ có hiệu quả, cần phải hiểu rõ các bộ phận cấu thành chính của khu vực doanh nghiệp của Việt Nam, và các bộ phận này liên kết với nhau như thế nào. Việc phân tích và tổng hợp các nguồn dữ liệu hiện có cho thấy hiện còn có “một khoảng giữa bị bỏ trống” trong bức tranh phân bố doanh nghiệp theo quy mô. Tuy nhiên, khoảng trống này đang dần được lấp đầy, do ngày càng có nhiều doanh nghiệp có qui mô nhỏ tiến hành đăng ký kinh doanh chính thức.

Hộ kinh doanh

Có thể ngạc nhiên khi biết rằng người Việt Nam thậm chí còn có chí kinh doanh hơn cả người Hoa. Đây ít ra cũng là một trong những phát hiện của Điều tra Giá trị Thế giới (World Values Survey, WVS) được tiến hành tại 65 quốc gia trên khắp các châu lục. WVS được Viện Nghiên cứu Con người thực hiện lần đầu tiên ở Việt Nam vào năm 2001. Một trong những mục tiêu của phiếu điều tra là nhằm đánh giá thái độ của đối tượng điều tra về nền kinh tế thị trường. Có một câu hỏi dùng thang điểm 10 để tìm hiểu mức độ tán đồng đối với việc sở hữu doanh nghiệp tư nhân (10 điểm) so với sở hữu nhà nước (1 điểm). Điểm trung bình của các đối tượng tham gia phỏng vấn người Việt Nam là 5,6, trong khi điểm số của người Hoa là 4,2. Nhìn chung, các đối tượng được phỏng vấn ở cả hai nước này đều tỏ ra gắn bó với sự tham gia của Chính phủ nhiều hơn so với công dân của các nước có nền kinh tế thị trường phát triển khác. Tuy nhiên, sự khác biệt này là không lớn, và thái độ của những đối tượng tham gia trả lời điều tra người Việt rất gần với thái độ của người Nhật.

Một điều hoàn toàn bình thường là những người trẻ tuổi hơn có thái độ ủng hộ hơn đối với sở hữu tư nhân và cạnh tranh so với người lớn tuổi. Có thể thấy điều này qua việc chia các đối tượng tham gia điều tra WVS theo năm sinh, lấy năm 1975 làm mốc. Ở đây, cần lưu ý một đặc điểm là khoảng hai phần ba dân số Việt Nam được sinh ra sau ngày thống nhất đất nước. Thái độ ủng hộ kinh tế thị trường mạnh mẽ hơn cũng có mối liên hệ chặt chẽ với trình độ học vấn.

Kết quả điều tra hơi bất ngờ khi phân loại đối tượng trả lời theo khu vực và địa bàn sinh sống. Xét về nhiều mặt, miền Bắc và miền Nam Việt Nam có nhiều sự khác biệt văn hoá. Người dân miền Nam cũng có xuất xứ từ miền Bắc, nhưng khi đi khai khẩn vùng đất mới họ phải dựa vào những sáng kiến cá nhân nhiều hơn là vào việc ra quyết định tập thể ở làng xã. Người miền Nam cũng quen tằm mình trong nền kinh tế thị trường ngay từ trước khi đất nước thống nhất. Tuy nhiên, đối tượng tham gia trả lời điều tra người miền Bắc lại có thái độ tích cực hơn đối với nền kinh tế thị trường so với người miền Nam. Điều này có thể lý giải là do tác động của cải cách kinh tế đối với đời sống hàng ngày ở miền Bắc mạnh mẽ hơn so với ở miền Nam.

Khung 1.1: Có bao nhiêu doanh nghiệp hộ gia đình?

Theo Điều tra Mức sống Hộ gia đình Việt Nam (ĐTMSHGĐ) của TCTK năm 2004, hiện có khoảng 9.3 triệu doanh nghiệp hộ gia đình phi nông nghiệp. Mặt khác, Điều tra Hộ kinh doanh (ĐTHKD) năm 2004 cũng do TCTK thực hiện lại cho con số là 2.9 triệu hộ kinh doanh có tiến hành ít nhất là một hoạt động kinh doanh. Con số chênh lệch 6.4 triệu hộ giữa hai nguồn số liệu là rất lớn. Hiểu được nguyên nhân của sự chênh lệch này sẽ giúp cho việc đánh giá các hệ quả đối với việc tính GDP dựa trên ĐTHKD.

Theo ĐTMSHGĐ 2004, một doanh nghiệp hộ gia đình phi nông nghiệp làm đủ các hoạt động kiếm thu nhập độc lập và không liên quan đến việc sản xuất hay tiêu thụ các sản phẩm nông nghiệp (dưới các hình thức khác nhau). ĐTMSHGĐ thu thập thông tin cho thời gian 12 tháng trước khi cán bộ thống kê đến điều tra, do đó bao gồm cả các hoạt động kinh doanh phi nông nghiệp mà hộ nông dân thực hiện vào mùa nông nhàn.

Một phương pháp thực tế để tìm hiểu về sự khác biệt trong kết quả điều tra của ĐTHKD và ĐTMSHGĐ là giả định rằng ĐTMSHGĐ đã tính đến tất cả các việc làm tự do phi nông nghiệp, không kể quy mô lớn nhỏ ra sao, và áp dụng các tiêu chuẩn đưa vào đối tượng điều tra của ĐTHKD cho các hoạt động này. Thực tế, mục tiêu của ĐTMSHGĐ là đánh giá tình hình thu nhập, nghèo đói và mức sống của các hộ gia đình, đảm bảo rằng các việc làm tự do phi nông nghiệp đều được bao quát một cách đầy đủ.

Sáu tiêu thức chọn mẫu điều tra được áp dụng cho các hoạt động của hộ gia đình trong ĐTMSHGĐ: (i) nguồn thu nhập có căn cứ, (ii) thông tin trả lời điều tra hoàn chỉnh, (iii) các doanh nghiệp phải hoạt động được ít nhất 3 tháng trong năm, trừ trường hợp doanh nghiệp mới được thành lập, (iv) doanh nghiệp phải có địa điểm cố định, trừ trường hợp là doanh nghiệp vận tải, (v) doanh nghiệp hoạt động phần lớn thời gian trong tháng, và (vi) doanh nghiệp hoạt động vào ngày đầu của tháng 10. Các điều kiện chọn mẫu này đã làm giảm tổng số hộ kinh doanh xuống còn 6,1 triệu. Tuy nhiên, nhiều hộ tiến hành đồng thời vài hoạt động kinh doanh. Điều kiện chọn mẫu này đã làm giảm số hộ tiến hành ít nhất một hoạt động kinh doanh xuống còn 4,5 triệu hộ. Do đó, hiện có 1,6 triệu hộ kinh doanh không được đưa vào ĐTHKD.

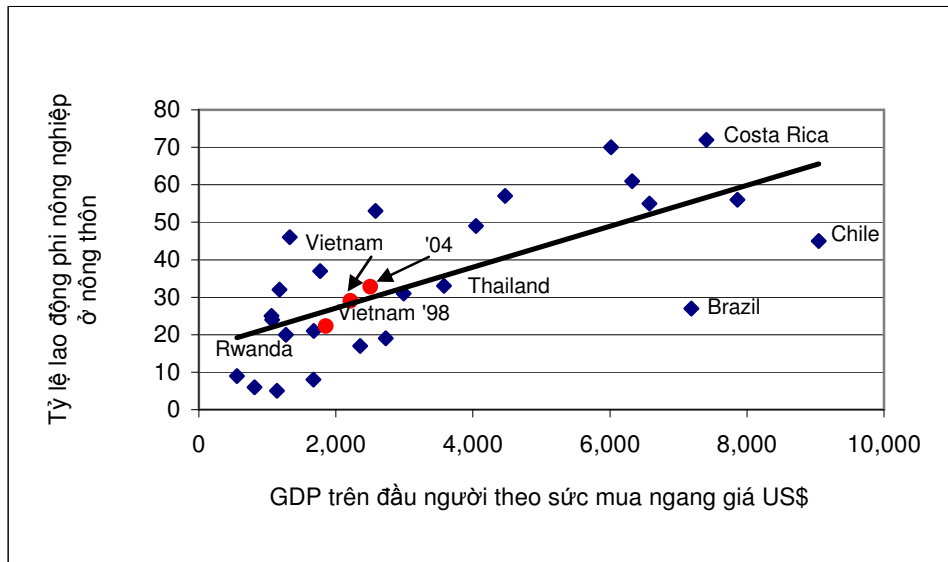
Việc tính không đầy đủ số lượng hộ kinh doanh trong ĐTHKD có ảnh hưởng đến việc tính toán GDP của Việt Nam. Theo ĐTMSHGĐ, giá trị gia tăng trung bình trong một năm của một hộ kinh doanh là vào khoảng 15,5 triệu đồng. Nhân số này lên với 6,1 triệu sẽ được tổng giá trị gia tăng của khu vực doanh nghiệp hộ gia đình ở Việt Nam, tương đương với gần 13% tổng GDP. Do 3,2 triệu trong số 6,1 triệu doanh nghiệp hộ gia đình không được tính đến trong ĐTHKD, tài khoản quốc gia có thể đánh giá không hết giá trị gia tăng của khu vực đó theo tỷ lệ này. Điều này có nghĩa là GDP của Việt Nam cao hơn mức công bố chính thức gần 7%. Tuy nhiên con số tính thiếu có thể ít hơn, do 1,6 triệu hộ kinh doanh không được tính trong ĐTHKD có lẽ là những hộ kinh doanh nhỏ nhất.

Nguồn: Dựa theo Wim Vijverberg (2005).

Sự ủng hộ rộng rãi trên cả nước đối với kinh tế tư nhân được phản ánh đầy đủ qua mức độ sở hữu và hoạt động kinh tế quy mô nhỏ của các hộ gia đình Việt Nam. Khó có thể đánh giá chính xác được có bao nhiêu hộ gia đình đang kinh doanh, vì các công cụ điều tra khác nhau có thể cho các kết quả khác nhau (Khung 1.1). Tuy nhiên một ước tính đáng tin cậy đã bao gồm cả các hoạt động kinh doanh mà hộ nông dân thực hiện trong mùa nông nhàn đã đưa ra con số 9.3 triệu hộ, hoặc trên một nửa số hộ gia đình ở Việt Nam.

Một so sánh quốc tế có thể giúp đánh giá sự năng động của Việt Nam. Nhiều nước cho đến nay cũng không có sẵn số liệu thống kê về số lượng hộ kinh doanh; điều này cũng dễ hiểu vì bản thân việc đánh giá có nhiều khó khăn. Nhưng cũng có những số liệu thống kê so sánh tỉ lệ lao động tự do ở nông thôn tham gia vào các hoạt động phi nông nghiệp. Việc phân tích các số liệu này cho thấy rằng bộ phận này tăng lên cùng với trình độ phát triển của một quốc gia (Hình 1.1). Điều đặc biệt trong trường hợp của Việt Nam là bộ phận này phát triển với tốc độ nhanh hơn nhiều kể từ khi bắt đầu công cuộc cải cách kinh tế.

Hình 1.1: Một quốc gia giàu óc kinh doanh



Nguồn: Tự tính, dựa trên số liệu của TCTK, Jean O. Lanjouw và Peter Lanjouw (2001). Số liệu về việc làm dựa trên nghề nghiệp chính.

Các hộ kinh doanh xuất hiện phổ biến hơn ở vùng đồng bằng. Năm 2004, doanh nghiệp hộ gia đình chiếm đến 28% số lượng việc làm ở vùng đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long. Việc làm ở đây có nghĩa là lấy kinh doanh hộ gia đình làm nguồn thu nhập chính hoặc thứ hai. Tuy nhiên, theo thời gian, sự đóng góp của lao động tự do phi nông nghiệp vào thu nhập gia đình lại giảm ở hầu hết các vùng, ngoại trừ vùng ven biển Nam Trung Bộ và Đông Nam Bộ. Năm 1993, gần 30% số lao động có việc làm ở Việt Nam hoạt động trong khu vực kinh tế hộ. Đến năm 2004, tỉ lệ này đã giảm xuống còn khoảng 25%. Sự giảm sút này có thể được giải thích bằng hiện tượng gia tăng đáng kể việc làm được trả lương, từ 16% trong tổng số năm 1993 lên đến 27% năm 2004. Trong giai đoạn này, các gia đình khấm khá hơn đều có tỉ lệ thu nhập từ các hoạt động kinh doanh phi nông nghiệp cao hơn. Điều này cho thấy việc mở một doanh nghiệp gia đình thường đi đôi với mức sống cao hơn.

Bức tranh về phân bổ các doanh nghiệp hộ gia đình theo ngành không thay đổi nhiều theo thời gian. Hai ngành kinh doanh phổ biến nhất là “thương mại” và “chế biến và chế tạo”. Thương mại chiếm trên 40% các hộ gia đình tham gia kinh doanh; còn chế biến và chế tạo chiếm khoảng một phần tư. Ngược lại, “xây dựng” và “khai khoáng” mỗi ngành chỉ chiếm khoảng 1% trong tổng số các hộ kinh doanh.

Doanh nhân trong hộ kinh doanh thuộc các ngành khác nhau cũng có đặc điểm khác nhau. Doanh nhân trong ngành xây dựng, “các dịch vụ khác” và vận tải thường có trình độ học vấn cao hơn. Hộ kinh doanh thương mại, chế biến thực phẩm và chế tạo thường do phụ nữ điều hành hay quản lý. Doanh nghiệp trong các ngành xây dựng và vận tải chủ yếu do nam giới điều hành. Nhìn chung, phụ nữ làm chủ 55,7% số hộ kinh doanh trong năm 2002, so với 52,5% trong năm 1998 và chỉ có 49% trong năm 1993. Năm 2004, các hộ kinh doanh do phụ nữ quản lý làm ăn có lãi hơn các hộ kinh doanh do nam giới điều hành.

So sánh một cách hệ thống số liệu các năm 1993, 1998, 2002 và 2004 cũng cho thấy rằng các hộ kinh doanh càng ngày càng mang tính “chuyên nghiệp” hơn. Số ngày hoạt động trong một tháng và số tháng hoạt động trong năm cũng tăng lên. Tỷ lệ phần trăm các hộ kinh doanh có địa điểm kinh doanh cố định cũng tăng. Ngoài ra, tỷ lệ các hộ kinh doanh làm ăn thua lỗ là 0,3% trong năm 2004 so với 4,8% trong năm 2002, và 8,2% trong năm 1998.

Khu vực Kinh tế Tư nhân mới nổi

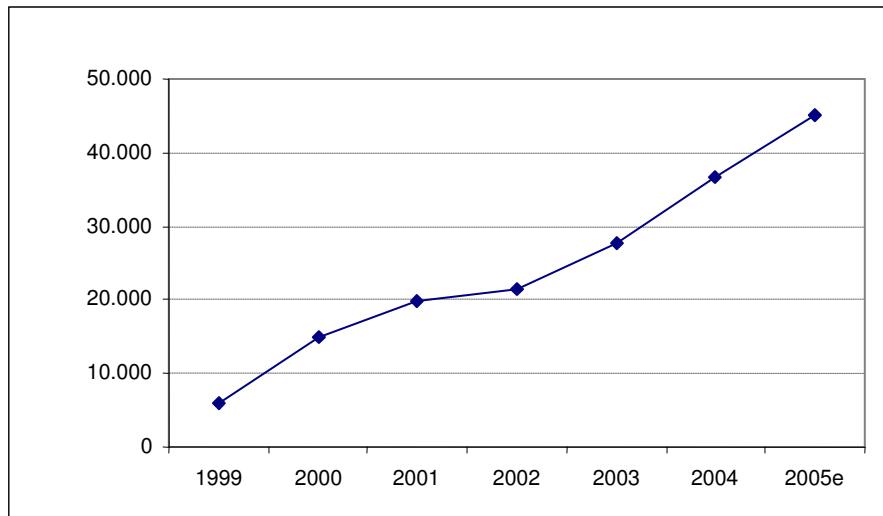
Hàng loạt cải cách chính sách đã hỗ trợ cho sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân. Việc thông qua Luật Đầu tư Trực tiếp Nước ngoài vào năm 1986 đã mang lại lợi ích cho các doanh nghiệp trong nước mặc dù theo một cách gián tiếp. Khung pháp lý lần đầu tiên được thiết lập vào năm 1990 với sự phê chuẩn Luật Doanh nghiệp Tư nhân và Luật Công ty. Hiến pháp đã chính thức thừa nhận vai trò của kinh tế tư nhân vào năm 1992. Luật Khuyến khích Đầu tư trong nước ban hành năm 1994 và được sửa đổi năm 1998 đã giúp cho các nhà đầu tư Việt Nam tiếp cận với một số cơ chế ưu đãi như đối với các nhà đầu tư nước ngoài. Nhưng rõ ràng, mốc quan trọng nhất đối với sự phát triển của kinh tế tư nhân chính là Luật Doanh nghiệp ban hành tháng 1/2000. Về hình thức, văn bản luật này là sự kết hợp của các Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp Tư nhân trước đây. Trên thực tế, luật này thể hiện sự thay đổi căn bản trong cách tiếp cận. Cho tới trước thời điểm này, các doanh nghiệp tư nhân chỉ được phép hoạt động với điều kiện họ tuân thủ hàng loạt bước phê duyệt và kiểm tra của Chính phủ. Ngược lại, Luật Doanh nghiệp bảo vệ quyền của công dân được phép thành lập và vận hành doanh nghiệp tư nhân mà không cần có sự can thiệp không cần thiết từ phía các quan chức chính quyền.

Nét mới quan trọng nhất của Luật Doanh nghiệp là việc tinh giản các thủ tục đăng ký kinh doanh. Cộng đồng doanh nghiệp xem điểm đổi mới này là cho phép “tiền đăng, hậu kiểm”. Luật Doanh nghiệp còn dẫn tới việc bãi bỏ trên một trăm loại giấy phép kinh doanh. Kết quả là thời gian và chi phí cho việc đăng ký kinh doanh đã được giảm bớt. Luật còn củng cố lòng tin của cộng đồng doanh nghiệp vào bộ máy chính quyền địa phương, bằng cách giảm bớt cơ hội tham nhũng. Kể từ khi Luật Doanh nghiệp ra đời, số lượng doanh nghiệp tư nhân đăng ký hàng năm không ngừng tăng lên (Hình 1.2).

Một vấn đề còn gây tranh cãi và đôi khi được đưa ra tranh luận sôi nổi là việc có bao nhiêu trong số những doanh nghiệp đăng ký theo Luật Doanh nghiệp thực sự là doanh nghiệp mới. Hoặc thậm chí, có bao nhiêu doanh nghiệp trong số đó thực sự tồn tại. Sự không chắc chắn này đôi khi được sử dụng để làm dấy lên nghi ngờ về sức sống của khu vực kinh tế tư nhân của Việt Nam.

Số liệu về đăng ký kinh doanh được thu thập tại Trung tâm Thông tin Doanh nghiệp Quốc gia (TTTTDNQG) thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư (BKHT). Thông tin đưa vào cơ sở dữ liệu của TTTTĐNQG được các Sở Kế hoạch và Đầu tư (Sở KHĐT) trong cả nước cung cấp. Văn phòng Sở KHĐT là nơi các nhà doanh nghiệp tương lai nộp đơn xin đăng ký thành lập doanh nghiệp và nhận giấy phép đăng ký kinh doanh. Mặt khác, số liệu về các doanh nghiệp đang hoạt động chủ yếu lấy từ kết quả tổng điều tra doanh nghiệp của TCTK được tiến hành hàng năm kể từ 2002. Số liệu lấy từ các cuộc tổng điều tra doanh nghiệp cho thấy chỉ có một nửa số doanh nghiệp đã đăng ký là thực sự tồn tại. Tổng điều tra doanh nghiệp sử dụng số liệu doanh nghiệp có đăng ký được cập nhật thông qua việc nối mạng với cơ sở dữ liệu về thuế của Bộ Tài chính (BTC).

Hình 1.2: Đăng ký doanh nghiệp đang trên chiều hướng gia tăng...



Nguồn: Tự tính toán dựa trên số liệu của TTTTĐNQG. Các con số thể hiện số lượng đăng ký mới theo năm.

Tuy nhiên, số liệu từ hai nguồn nói trên không mâu thuẫn như ta tưởng. Không phải tất cả các doanh nghiệp đã đăng ký kinh doanh đều thực sự hoạt động. Một số doanh nghiệp không lo được vốn, một số doanh nghiệp khác có thể dễ lỗ mất cơ hội thị trường, hoặc các đối tác tiềm năng của một số doanh nghiệp khác nữa có thể không còn quan tâm. Trong một nghiên cứu trên quy mô nhỏ về doanh nghiệp do Ngân hàng thế giới thực hiện, khoảng 8% các doanh nghiệp đã đăng ký chưa đi đến được giai đoạn đăng ký mã số thuế, đồng nghĩa với việc họ chưa từng thực sự bắt đầu hoạt động. Điều quan trọng hơn là không phải tất cả các doanh nghiệp đã bắt đầu hoạt động đều có thể tồn tại. Một cuộc điều tra ba vòng về doanh nghiệp vừa và nhỏ do Viện Khoa học Lao động và Xã hội (VKHLĐXH) tiến hành cho thấy tỉ lệ rút lui là trên 15%/năm trong những năm đầu thập niên 90; con số này đã giảm xuống còn dưới 10% trong những năm gần đây. Những con số này không cao một cách bất thường so với tiêu chuẩn quốc tế. Tuy nhiên phần lớn các trường hợp đóng cửa doanh nghiệp lại không được ghi nhận ở Việt Nam vì thực tế không có động cơ khuyến khích các doanh nghiệp báo cáo lại điều này. Trong những năm qua, con số này tích tụ thành một tỉ lệ đáng kể trong tổng số tất cả các doanh nghiệp đã đăng ký, giải thích cho phần lớn sự khác biệt giữa số liệu của TTTTĐNQG và TCTK.

Một vấn đề gây tranh cãi khác là có bao nhiêu doanh nghiệp trong số này là các doanh nghiệp mới. Các nguồn thông tin khác nhau cho một câu trả lời là: phần lớn, nhưng không phải là tất cả. Khoảng 45% doanh nghiệp trong cuộc điều tra quy mô nhỏ của Ngân hàng Thế giới đã nói

tới ở trên thực tế đã tồn tại vào thời điểm năm 2000, chủ yếu là dưới hình thức hộ kinh doanh. Một trong những lý do quan trọng nhất làm cho các doanh nghiệp này đi đăng ký là để được mua hóa đơn Giá trị gia tăng (VAT), vì thiếu loại hóa đơn này thì doanh nghiệp không thể bán hàng hay cung cấp dịch vụ cho Chính phủ và DNNN. Một điều tra khác do VCCI thực hiện năm 2001 cho thấy có khoảng 70% doanh nghiệp đăng ký thực sự là doanh nghiệp mới. Trong điều tra của VKHLĐXH, năm thành lập trung bình là 1990 với mức dao động lệch chuẩn là 8,3 năm. Tuy nhiên một nghiên cứu sâu đã phát hiện ra rằng rất khó xác định được nguồn gốc thực sự của các doanh nghiệp tham gia, vì xuất thân của các doanh nghiệp rất khác nhau và trong nhiều trường hợp rất phức tạp và lòng vòng. Tuy nhiên, phân tích này cũng cho thấy nhiều doanh nghiệp đã được “nâng cấp” từ các hộ kinh doanh, trong khi một số doanh nghiệp khác được đăng ký bởi các cá nhân hoạt động bất hợp pháp hoặc không chính thức trong ngành này đã nhiều năm.

Một lý do để tin rằng có nhiều doanh nghiệp đăng ký là doanh nghiệp mới là dòng kiều hối ổn định do người Việt ở nước ngoài gửi về. Ước tính có khoảng ba triệu người gốc Việt, hay gần bốn phần trăm dân số cả nước đang sống ở nước ngoài theo diện thường trú. Việc chuyển tiền về nước của người Việt sống ở nước ngoài đã tăng đều trong những năm gần đây, từ 35 triệu đô la vào năm 1991 đến gần 4 tỉ đô la năm 2005. Mặc dù con số ước tính này cũng còn yếu tố không chắc chắn, song nhiều nhà quan sát tin rằng phần lớn lượng kiều hối này đã được đi qua các kênh chính thức. Theo IMF, một phần kiều hối đáng kể nằm ở các dạng đầu tư vào bất động sản, thị trường vốn và các doanh nghiệp nhỏ. Những khoản đầu tư này đôi khi được ghi nhận như những khoản chuyển tiền thuần túy, chứ không phải là FDI hay đầu tư tài chính gián tiếp. Đăng ký đầu tư dưới danh nghĩa một thành viên trong gia đình là công dân cư trú hợp pháp ở Việt Nam là một cách để tránh những thủ tục hành chính rườm rà dành cho những người không thuộc diện cư trú.

Có thể sử dụng số liệu về đăng ký kinh doanh để suy ra tính chất của các doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam. Các loại hình công ty đơn giản như công ty một chủ hay trách nhiệm hữu hạn chiếm đến 90% số đăng ký. Tuy nhiên có một xu hướng rõ rệt hướng đến những hình thức phức tạp hơn như công ty cổ phần (CTCP). Các doanh nghiệp đăng ký cũng có quy mô nhỏ kể cả về số lượng nhân viên và vốn đăng ký. Vào thời điểm cuối năm 2002, một doanh nghiệp một chủ trung bình có 15 nhân viên; công ty trách nhiệm hữu hạn là 38 và CTCP là 53.

Theo nghiên cứu của VKHLĐXH, khoảng hai phần ba các doanh nghiệp có khách hàng chính là cá nhân, và khoảng một phần năm số doanh nghiệp có khách hàng là các doanh nghiệp tư nhân khác. DNNN là khách hàng chính của 9% doanh nghiệp tư nhân, tiếp theo là các cơ quan ở địa phương (2%) và các công ty thương mại quốc danh (1%). Chỉ có 2% doanh nghiệp tư nhân có thị trường chính là thị trường xuất khẩu và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Một số công ty như Biti's, Kinh Đô và Cà phê Trung Nguyên đã thành công trong việc phát triển thương hiệu. Tuy nhiên, những tấm gương như vậy vẫn còn rất hiếm hoi.

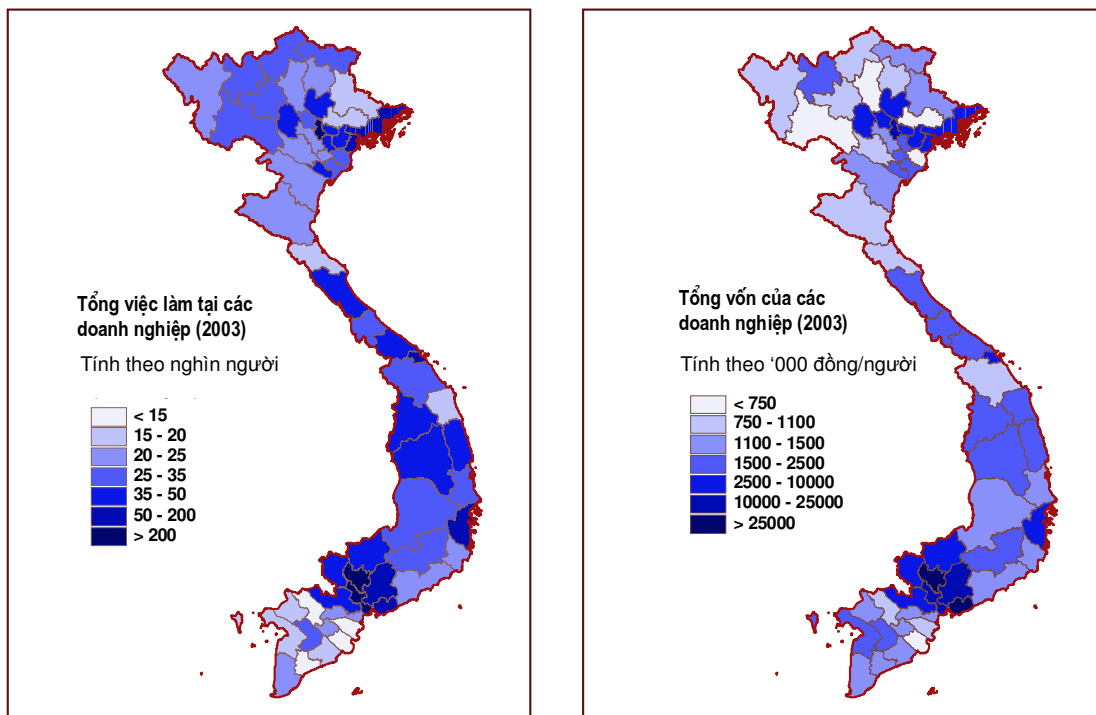
Tình hình đăng ký doanh nghiệp cũng phân bố rất không đồng đều giữa các tỉnh, cả về số lượng doanh nghiệp và tổng số vốn đăng ký (Hình 1.3).

Nghiên cứu của VKHLĐXH cũng cho biết một thông tin thú vị về đặc điểm của các doanh nhân trong khu vực kinh tế tư nhân ở Việt Nam. Hình ảnh thường thấy của các doanh nghiệp này là nam giới ở tuổi trung niên, có trình độ học vấn từ 10 năm trở lên, trước đây đã từng ở cương vị có trách nhiệm nào đó, thường là ở trong khu vực nhà nước. Khoảng một phần tư giám đốc-chủ doanh nghiệp ở tuổi trên 50, và một số rất ít ở tuổi dưới 29. Chỉ có một phần năm doanh nhân trong khu vực tư nhân là phụ nữ, mặc dù có sự khác biệt lớn giữa các vùng. Ví dụ, ở TP Hồ Chí Minh có 63% số doanh nghiệp do nam giới làm chủ, so với 89% ở Hà Tây và Quảng Nam.

Doanh nghiệp Nhà nước

Khu vực kinh tế nhà nước ở Việt Nam được hình thành ngay sau khi đất nước giành được độc lập từ thực dân Pháp vào năm 1954, thông qua việc quốc hữu hoá các hãng tư nhân đang tồn tại vào thời điểm đó và xây dựng các DNNN mới. Trong bối cảnh một nền kinh tế nông nghiệp lạc hậu, các nhà lãnh đạo của Việt Nam cho rằng cần phải xây dựng khu vực kinh tế nhà nước theo mô hình kinh tế của Liên Xô, vào thời điểm đó được coi là cách nhanh nhất để phát triển nền kinh tế. Sau ngày thống nhất đất nước, những nỗ lực đầu tư đáng kể đã được dành cho các DNNN trong ngành công nghiệp thông qua kế hoạch năm năm lần thứ hai. Các cơ sở kinh doanh của chế độ cũ ở miền Nam bị bắt buộc phải chuyển đổi sang mô hình DNNN của miền Bắc. Trong khi đó, vào đầu năm 1978, 1.500 doanh nghiệp tư nhân của miền Nam với 130.000 công nhân đã được quốc hữu hóa và chuyển đổi thành 650 DNNN.

Hình 1.3: ... nhưng phân bố không đều trên phạm vi cả nước



Nguồn: Tự tính toán, dựa trên số liệu của TCTK và TTTTĐNQG.

Xu hướng này bắt đầu được đảo ngược từ năm 1986 với Đại hội Đảng VI. Năm 1987, các DNNN được quyền tự chủ xây dựng và thực hiện các kế hoạch ngắn, trung và dài hạn của mình. Các chỉ tiêu sản xuất pháp lệnh đã giảm xuống chỉ còn ba, và hệ thống cung cấp đầu vào cho sản xuất của nhà nước đã bị bãi bỏ. Sản phẩm sản xuất ngoài kế hoạch có thể được bán ra cho các doanh nghiệp thương mại khác hoặc thậm chí bán thẳng cho người tiêu dùng. Lợi nhuận được tính dựa trên chi phí thực tế. Ngoài phần đóng góp bắt buộc vào ngân sách nhà nước, các doanh nghiệp có thể giữ lại lợi nhuận và tùy ý sử dụng. Năm 1991, những DNNN bị coi là hoạt động kém hiệu quả, thiếu vốn và công nghệ hay không có đủ nhu cầu cho sản phẩm bị buộc phải giải thể hoặc sát nhập với các đơn vị khác. Kết quả là đến tháng 4/1994 số lượng các DNNN đã giảm xuống còn 6.264 doanh nghiệp, bằng một nửa số doanh nghiệp hoạt động trong thời kỳ cực thịnh

của nền kinh tế quốc doanh. Năm 1995, Luật DNNN được ban hành. Bên cạnh việc trao tư cách pháp nhân bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp, luật này cho doanh nghiệp quyền được tự do kinh doanh với nhau và với các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, bao gồm cả các đối tác nước ngoài dưới hình thức liên doanh. DNNN cũng được phép thuê và sa thải lao động, định mức trả lương trong phạm vi hướng dẫn cho phép. Tuy nhiên, các doanh nghiệp này không được phép bán đi số vốn mà nhà nước đã giao cho họ.

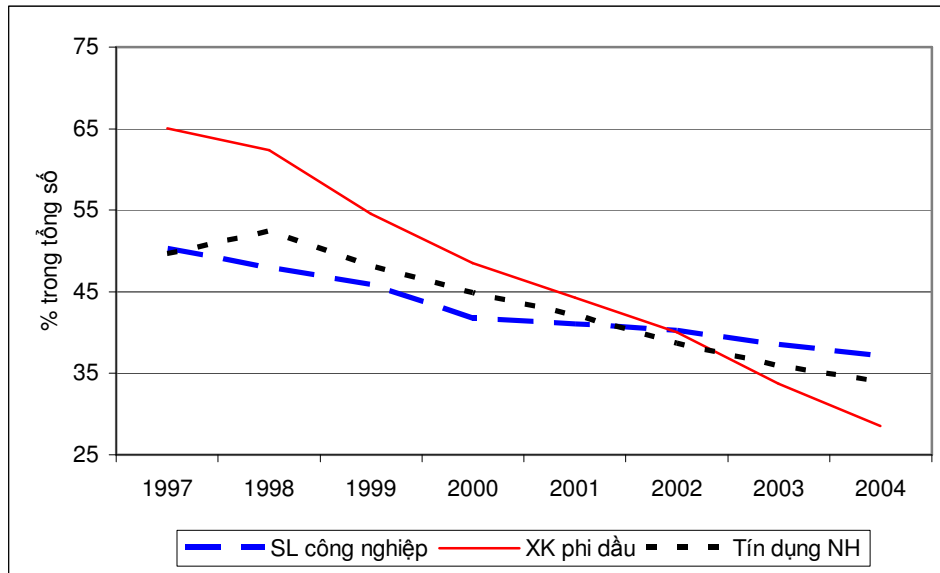
Giai đoạn chuyển đổi các DNNN tiếp theo được tổ chức qua quá trình chuyển đổi quyền sở hữu, trong đó phần quan trọng nhất là cổ phần hoá. Quá trình này bao gồm việc bán một phần vốn của nhà nước cho tư nhân. Cho tới rất gần đây, những người được mua lại phần vốn này vẫn chủ yếu là công nhân và cán bộ của các DNNN, làm cho việc cổ phần hoá giống như là “tư nhân hoá trong phạm vi nội bộ”.

Nhiều cán bộ quản lý ở các DNNN là kỹ sư được đào tạo theo một chuyên ngành nào đó trong lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp. Nhờ có đào tạo chuyên môn này mà họ dễ dàng nắm bắt được những công nghệ mới như các công nghệ được nhà đầu tư nước ngoài chuyển giao cho công ty liên doanh, và áp dụng chúng vào sản xuất. Họ thường không được đào tạo về kinh doanh và thiếu kỹ năng quản lý, dẫn đến kém nắm bắt thị trường và nhu cầu của người tiêu dùng, và hạn chế về khả năng đưa ra những thay đổi căn bản về quản lý, kể cả việc tổ chức lại quy trình làm việc và giao quyền ra quyết định.

Tuy nhiên, gần đây hơn, việc cổ phần hoá những công ty lớn và việc bán đấu giá cổ phần của những công ty này đã thành công trong việc thu hút các nhà đầu tư bên ngoài. Trung bình, nhà nước nắm giữ khoảng 46% số vốn trong các doanh nghiệp cổ phần hoá, người lao động nắm giữ 38% và cổ đông bên ngoài 15%. Từ năm 2003 lượng cổ phần do cổ đông bên ngoài nắm giữ đã tăng gấp đôi. Tuy nhiên, cho đến nay mới chỉ có 20 doanh nghiệp cổ phần hoá là có cổ đông người nước ngoài.

Quá trình cổ phần hoá bắt đầu rất chậm, chỉ có 100 DNNN được bán vào năm 1998. Trong những năm tiếp theo, tốc độ này tăng gấp hai, và đặc biệt tăng tốc trong năm 2003 với khoảng 300 DNNN được cổ phần hoá. Hiện nay, việc chuyển đổi quyền sở hữu diễn ra với khoảng 500 DNNN mỗi năm. Trên 2.500 DNNN trong số đó đã được cổ phần hoá, và sẽ có khoảng 900 DNNN khác (trong số đó có nhiều doanh nghiệp rất lớn) sẽ được cổ phần hoá trong khoảng hai năm tới. Đồng thời, việc thành lập DNNN mới thực sự kết thúc vào năm 2001. Sự kết hợp của hai xu hướng này đã dẫn đến việc giảm đáng kể số lượng DNNN, và tăng số lượng CTCP. Hiện nay, có khoảng 3.200 DNNN đang hoạt động. Đến cuối năm 2006 sẽ có khoảng 3.500 CTCP có vốn đầu tư của nhà nước, trong đó có 900 doanh nghiệp nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối. Tất cả tình hình này dẫn đến việc giảm bớt (mặc dù với tốc độ dần dần) tỉ trọng của khu vực nhà nước trong nền kinh tế (Hình 1.4).

Hình 1.4: Tỷ trọng kinh tế quốc doanh đang giảm dần



Nguồn: Tự tính, dựa trên số liệu của TCTK và NHNNVN.

Về phương diện hành chính, có ba loại hình DNNN: doanh nghiệp thuộc diện Tổng công ty (TCT) 91, trực thuộc Văn phòng Chính phủ (VPCP); doanh nghiệp trực thuộc bộ chủ quản; và doanh nghiệp trực thuộc chính quyền cấp tỉnh. Các TCT 91 đôi khi được gọi là các “công ty không lỗ”, tuy nhiên trên thực tế thì quy mô của các công ty này khiêm tốn hơn như vậy. Chỉ có ba TCT trong số đó có số vốn hay doanh thu trên một tỉ đô-la. Một số công ty có yếu tố của một doanh nghiệp độc quyền. Trong trường hợp các tổng công ty điện lực, khai thác dầu khí và đường sắt, tình hình độc quyền mang tính chất “tự nhiên” nhiều hơn, do những hạn chế về công nghệ. Các TCT khác có thị phần trên 30% đối với một số khía cạnh hoạt động kinh doanh. Các TCT trong ngành xi măng, đường thủy, than, vận tải hàng không, thép và thuốc lá là thuộc nhóm này. Việc các TCT này có thực sự khai thác được sức mạnh thị trường này hay không vẫn còn chưa rõ ràng vì họ không trực tiếp sở hữu các DNNN bên dưới, các doanh nghiệp này chỉ có quan hệ với TCT về mặt hành chính.

Do có sự bảo trợ về chính trị của các cơ quan chủ quản nên các DNNN thường phải đối mặt với những mâu thuẫn về lợi ích, giữa nhà nước nói chung, cơ quan chủ quản và người lao động. Những mâu thuẫn này dẫn đến việc doanh nghiệp không chỉ theo đuổi mục tiêu lợi nhuận mà còn theo đuổi nhiều mục tiêu khác, phản ánh lợi ích của các bên liên quan khác nhau. Không có gì đáng ngạc nhiên khi các DNNN thường bị phê phán vì hoạt động kém hiệu quả. Thực tế cho thấy tỉ suất lợi nhuận của các công ty này thường thấp, mặc dù những trường hợp thua lỗ nặng nề không phải là phổ biến (Bảng 1.1). Một dấu hiệu cho thấy các DNNN Việt Nam hoạt động không đến mức kém như ở một số quốc gia khác là sự đóng góp của các doanh nghiệp này vào nguồn thu của Chính phủ. Hiện nay, khoảng 54% nguồn thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp và khoảng 42% thu nhập từ VAT từ sản xuất trong nước là do DNNN đóng góp.

Bảng 1.1: Không lãi nhiều, nhưng có đóng thuế

Tỉ lệ lợi nhuận trên vốn cổ phần (%)	Số DNNN	Doanh thu (nghìn tỉ đồng)	Trách nhiệm nợ (nghìn tỉ đồng)	Lợi nhuận (tỉ đồng)	Thuế thu nhập doanh nghiệp (tỉ đồng)	Số người lao động/doanh nghiệp
Không có khả năng thanh toán	295	14	26	(1.347)	12	345
Âm	709	56	25	(1.208)	1	244
< 2	907	63	37	228	58	298
2 – 5	617	74	33	477	123	434
5 – 10	605	80	44	1.173	299	480
10 – 15	353	45	25	1.348	320	532
15 – 20	234	104	20	1.313	307	521
> 20	566	113	48	13.024	3.794	617
Tổng	4.286	549	228	15.008	4.914	411

Nguồn: Tự tính, dựa trên số liệu của TCTK. Số liệu cho năm 2003.

Tuy nhiên, hiện vẫn còn nhiều yếu kém ẩn sau kết quả hoạt động kinh doanh khá chắc chắn của các DNNN ở Việt Nam. Điểm yếu dễ nhận thấy nhất là các khoản trợ cấp ngầm mà nhiều doanh nghiệp nhận được từ các bộ phận khác trong xã hội, nhờ tiếp cận được một số lượng lớn đất đai với giá thấp, và nhờ được đáo hạn nợ hoặc xóa nợ. Khả năng sinh lời của các DNNN sẽ thấp đi nếu các chi phí này (rất thực tế đối với xã hội) được tính đến. Có một điểm yếu khó nhận thấy liên quan đến cơ chế hỗ trợ kết quả hoạt động kinh doanh tương đối tốt này. Không giống như các nền kinh tế đang chuyển đổi khác, Việt Nam cấm các nhà quản lý DNNN không được chiếm hữu vốn hoặc đất đai của nhà nước, nhờ đó tránh được tình trạng tồi tệ nhất là làm mất mát tài sản như đã từng thấy ở các nước khác. Tuy nhiên điều đó cũng không thể ngăn cản các giám đốc DNNN chiếm hữu một phần lãi của các công ty mà họ quản lý. Điều này khích lệ họ cố gắng làm cho công ty hoạt động hiệu quả, và là một trong những lý do giải thích tại sao kết quả hoạt động kinh doanh của họ lại tương đối tốt, song đó cũng là một nguồn tham nhũng quan trọng.

Đầu tư Trực tiếp Nước ngoài (FDI)

Một trong những bước đi cụ thể đầu tiên dẫn đến đổi mới tư duy kinh tế vào năm 1986 là việc ban hành Luật Đầu tư Nước ngoài. Cùng với việc hình thành và dần dần phát triển khuôn khổ pháp lý cho FDI, Việt Nam cũng ký các hiệp ước song phương và đa phương về khuyến khích và bảo hộ đầu tư. Những hiệp ước này cho đến nay liên quan đến 45 quốc gia và vùng lãnh thổ có phạm vi áp dụng rộng hơn so với quy định trong Luật Đầu tư Nước ngoài. Xu hướng này được củng cố thêm qua Đại hội Đảng IX năm 2001, nhấn mạnh vai trò của FDI trong “định hướng xuất khẩu, xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, chuyển giao công nghệ tiên tiến và tạo thêm việc làm”. Do vai trò quan trọng này mà Đảng đã đề ra mục tiêu “tạo nên những thay đổi

cần bản trong việc thu hút đầu tư trực tiếp của nước ngoài”. Mục tiêu chính là nhằm nâng cao chất lượng của dòng vốn FDI vào Việt Nam bằng cách tiếp tục thu hút đầu tư từ các công ty đa quốc gia, đặc biệt là các ngành có hàm lượng công nghệ cao.

Mặc dù các nhà đầu tư nước ngoài chịu nhiều hạn chế hơn so với các công ty trong nước về phạm vi các ngành mà họ có thể hoạt động, song khoảng cách này đã được thu hẹp nhanh chóng. Năm 2002, 35 ngành đã cho phép các doanh nghiệp ngoài quốc doanh được phép có cổ đông nước ngoài, trong đó có nông - lâm - ngư, khoa học và công nghệ, giáo dục và y tế. Năm 2003, các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài được phép xây dựng nhà máy điện dưới 100 MW. Những chính sách này dẫn đến sự gia tăng nhanh chóng các cam kết FDI, mặc dù xuất phát điểm ở mức thấp.

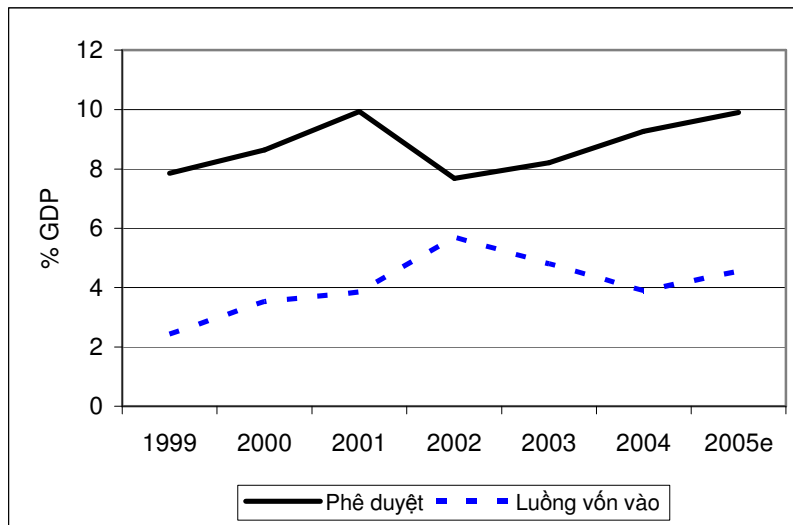
Phải công nhận một điều là rất khó đo lường được luồng vốn FDI đổ vào. TCTK cung cấp số liệu về vốn đầu tư cam kết và vốn thực hiện. Tuy nhiên, số liệu về vốn thực hiện bao gồm cả vốn vay trong nước, vì thế cao hơn số liệu về luồng vốn đổ vào. Số liệu của IMF tập trung vào luồng vốn thực tế, vì chúng phù hợp hơn xét trên phương diện cân cân thanh toán. Số liệu này không chỉ bao gồm luồng vốn cổ phần mà còn tính cả vốn vay nước ngoài của các doanh nghiệp FDI, và có thể lập luận rằng những khoản vay này không phải là FDI thực sự, vì nó tạo ra các khoản nợ. Tuy nhiên sự phân biệt này kém rõ ràng hơn khi vay từ công ty mẹ. Số liệu của Diễn đàn Thương mại và Phát triển của Liên Hợp Quốc (UNCTAD) là sát nhất với luồng vốn cổ phần, vì không bao gồm các khoản vay.

Theo số liệu của TCTK, lượng FDI tích tụ tăng từ 28 dự án với tổng số vốn là 140 triệu đô la vào năm 1988 lên hơn 700 dự án với số vốn 5,5 tỉ đô la vào năm 1993, 6.164 dự án với tổng số vốn 30 tỉ đô la vào năm 2004. Có thể phân chia quá trình này thành hai giai đoạn. Luồng vốn FDI vào giữa thập niên 90 là rất lớn. Với số vốn cam kết lên đến gần 10% GDP trong thời gian từ 1994 – 1997, Việt Nam đã trở thành nước dẫn đầu nhận FDI trong các quốc gia đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi. Tuy nhiên cuộc khủng hoảng Đông Á đã phá vỡ xu thế này và phải đến tận đầu thập niên này lượng FDI vào Việt Nam mới hồi phục trở lại, sau khi đã suy giảm mạnh (Hình 1.5). Cho đến nay, gần một thập kỉ sau khi khủng hoảng Đông Á bắt đầu, số vốn FDI cam kết mới trở lại được mức gần 10% GDP như trước.

Tính chất của các dự án FDI cũng thay đổi theo thời gian. Năm 1996, một dự án trung bình có quy mô khoảng 23 triệu đô la. Tuy nhiên con số này giảm xuống còn 6 triệu vào năm 2004. Có thể nói, kể cả tại thời điểm cao nhất trước khi khủng hoảng Đông Á xảy ra, các dự án FDI ở Việt Nam có quy mô tương đối nhỏ xét theo tiêu chuẩn quốc tế. Một điều đáng chú ý là chỉ có 80 trong số 500 công ty đa quốc gia lớn nhất trên thế giới có mặt ở Việt Nam, trong khi con số này ở Trung Quốc là 400.

Quy mô dự án tương đối nhỏ này đi đôi với nguồn gốc quốc gia đầu tư vào Việt Nam. Châu Á đóng góp nguồn vốn quan trọng nhất. Các quốc gia đầu tư chính là Singapore, Đài Loan (Trung Quốc), Hàn Quốc, Hồng Kông (Trung Quốc) và Nhật Bản. Tổng cộng lại, những quốc gia này đóng góp khoảng gần hai phần ba trong tổng số FDI vào Việt Nam. Việc các nhà đầu tư khu vực chiếm đa số có thể là do họ có khả năng hoạt động trong một môi trường pháp lý chưa hoàn chỉnh, chủ yếu dựa trên lòng tin và uy tín, tốt hơn là các nhà đầu tư phương Tây. Điều đó cũng giải thích cho việc vì sao luồng đầu tư FDI lại sụt giảm mạnh như vậy sau cuộc khủng hoảng Đông Á.

Hình 1.5: FDI lấy lại đà phát triển ...



Nguồn: Tự tính toán, dựa trên số liệu của TCTK, IMF và BKHĐT.

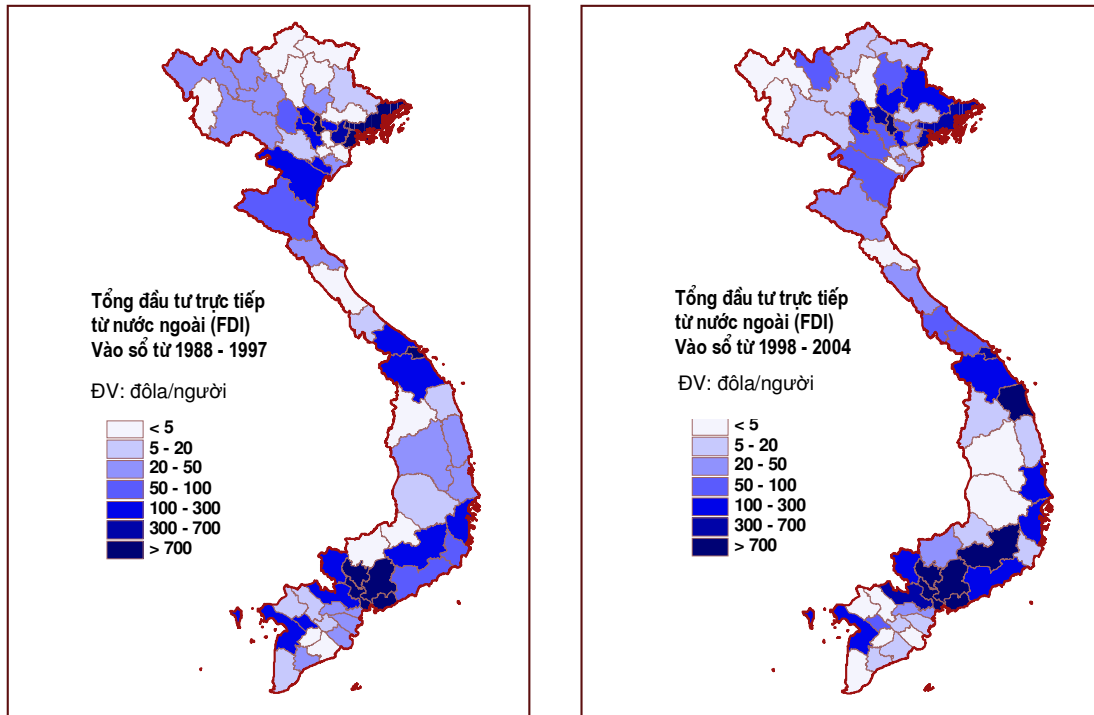
Ngoài châu Á ra, Pháp, Hà Lan và Anh là những nhà đầu tư quan trọng nhất. Mỹ có con số đầu tư không đáng kể, tuy nhiên ở chừng mực nào đó điều này có thể làm lạc hướng quan sát. Sau khi ký kết Hiệp định thương mại song phương Việt-Mỹ, đầu tư của các công ty Mỹ vào Việt Nam không ngừng tăng lên. Từ 2002 đến 2004, FDI liên quan đến Mỹ đã tăng 27% một năm, so với chỉ khoảng 3% trong giai đoạn 1996-2001. Tuy nhiên, sự gia tăng này chủ yếu xuất phát từ các chi nhánh khu vực của các công ty Mỹ, do vậy về hình thức dường như chúng bắt nguồn từ châu Á.

Phân bố FDI theo ngành cũng thay đổi theo thời gian. Xây dựng là một trong những ngành quan trọng nhất vào giai đoạn đầu, với đỉnh cao là vào năm 1996. Quy mô một dự án trung bình trong ngành này thường rất lớn, chủ yếu tập trung vào xây dựng khách sạn, văn phòng và cơ sở hạ tầng. Các ngành chế tạo (như hoá chất, vật liệu xây dựng và thiết bị điện) và dịch vụ (chủ yếu là vận tải, thông tin liên lạc và tài chính) trở nên quan trọng hơn trong những năm gần đây. FDI trong ngành nông nghiệp và dệt may mặc dù thấp song duy trì ở mức ổn định. Mặt khác, ngành khai thác dầu khí đã nhận một lượng FDI lớn, chủ yếu dưới hình thức các hợp đồng kinh doanh.

Các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hiện nay chiếm tỉ trọng sản xuất lớn trong một số ngành, bao gồm ngành dầu khí (gần 100%), lắp ráp ô tô (84%), điện tử (45%), dệt may (41%), hoá chất (38%), thép (32%), xi măng, cao su, nhựa, lương thực và đồ uống (25-30%).

Tình hình phân bố FDI trong các ngành giữa các nhà đầu tư từ châu Á và ngoài châu Á cũng giống nhau, ngoại trừ việc dường như có nhiều công ty châu Á hoạt động trong ngành dệt hơn. Mặt khác, đầu tư FDI cũng cho thấy xu hướng tập trung theo vùng địa lý đáng kể. Tuy nhiên, ngày càng nhiều tỉnh trở thành những địa điểm tiếp nhận quan trọng trong thời kỳ trước khi diễn ra cuộc khủng hoảng Đông Á (Figure 1.6).

Hình 1.6: ... nhưng chỉ tập trung vào một số vùng



Nguồn: Tự tính toán, dựa trên số liệu của TCTK và BKHĐT. Dựa trên số liệu vốn FDI cam kết.

Trong đợt sóng FDI đầu tiên diễn ra trước cuộc khủng hoảng Đông Á, liên doanh là hình thức đầu tư phổ biến nhất, thường là với một DNNN làm bên đối tác Việt Nam. Tính đến năm 1998, khoảng hai phần ba tổng số vốn FDI cam kết là theo hình thức này. Có một vài lý do giải thích cho sự thiên vị này. Trong những năm đầu của cuộc cải cách kinh tế, các DNNN là các pháp nhân duy nhất có thể làm đối tác cho các nhà đầu tư nước ngoài. Vào thời điểm đó, các doanh nghiệp tư nhân trong nước cũng vẫn còn yếu kém. Hơn nữa, vị thế được ưu tiên của các DNNN cũng làm cho mô hình liên doanh trở nên hấp dẫn hơn so với đầu tư theo cách khác. Các DNNN được tiếp cận tốt hơn với đất đai thương mại cũng như có được các ảnh hưởng chính trị, đây là những yếu tố thiết yếu trong nhiều lĩnh vực nơi mà nguyên tắc luật pháp chưa được thiết lập đầy đủ.

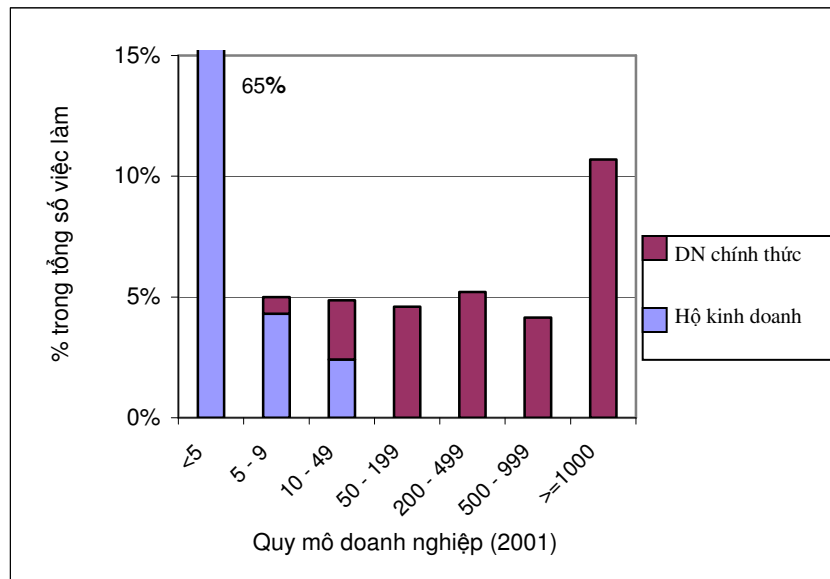
Cơ cấu FDI đã thay đổi đáng kể trong những năm gần đây. Năm 1997, các quy định pháp lý hạn chế thiết lập quan hệ đối tác với các nhà đầu tư tư nhân đã bị xoá bỏ. Kể từ thời điểm này, tỉ trọng vốn của các công ty liên doanh trong tổng số vốn đăng ký đã giảm xuống còn 42,5%, và số lượng các công ty liên doanh với các doanh nghiệp tư nhân cũng tăng mạnh. Các doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài hiện nay chiếm 45,5% tổng số vốn cam kết, phần còn lại là các hình thức hợp đồng Xây lắp - Vận hành - Chuyển giao (BOT) và hợp đồng hợp tác kinh doanh. Năm 1991, các chi nhánh công ty với 100% vốn nước ngoài chiếm 20% tổng số vốn đầu tư và 10% số dự án. Tính đến năm 2000, tỉ trọng vốn đã tăng đến gần 90% và số dự án tăng lên 83%.

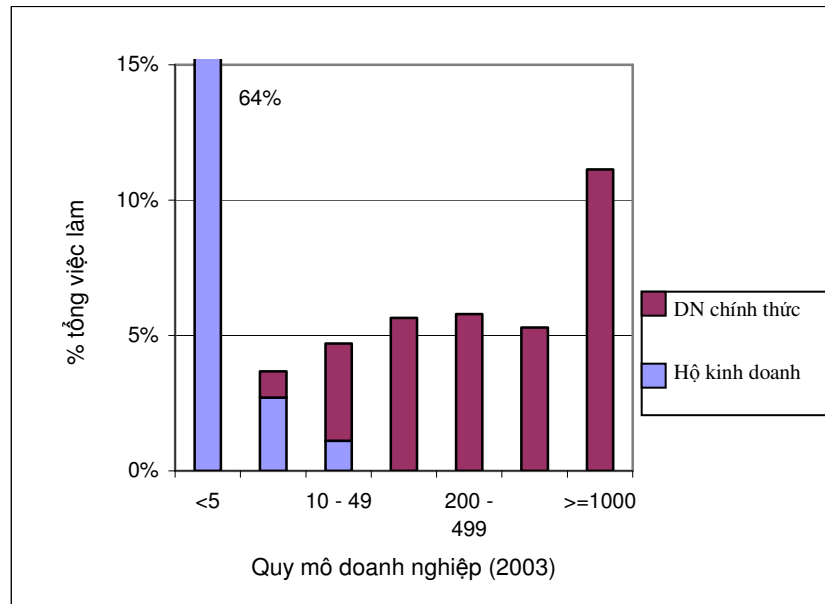
Việt Nam cũng đang trở thành nước xuất khẩu vốn. Gần đây Việt Nam đã cấp phép cho 13 dự án đầu tư ở nước ngoài, với tổng trị giá gần 34 triệu đô-la. Các dự án này bao gồm thăm dò và khai thác dầu thô ở Malaysia, khai thác muối mỏ ở Lào, chế biến gỗ và xây dựng siêu thị ở Nam Phi. Trong giai đoạn 2000-2004, 122 dự án đã được cấp phép đầu tư ra nước ngoài, với tổng số vốn là 230 triệu đô-la. Đến năm 2005, Việt Nam dự tính sẽ đầu tư khoảng trên 300 triệu đô-la ra nước ngoài.

Quy mô doanh nghiệp: khoảng giữa còn trống?

Một trong những mối lo ngại có thể nêu lên sau gần hai mươi năm cải cách kinh tế là sự phân bố về quy mô của doanh nghiệp trong một nền kinh tế “nhiều thành phần” đã được hình thành nhờ cải cách. Phát triển kinh tế vững chắc và tạo nhiều công ăn việc làm thường đi đôi với một khu vực DNVVN năng động. Đúng là Việt Nam đã chứng kiến sự cắt giảm về số lượng các DNNN, kết hợp với sự gia tăng mạnh mẽ số lượng doanh nghiệp tư nhân, kể cả trong và ngoài nước. Nhưng sự thay đổi trong phân bố doanh nghiệp theo loại hình sở hữu có thể lại không có liên hệ gì với việc phân bố tối ưu theo quy mô doanh nghiệp, kể cả các DNVVN có quy mô lớn. Mối quan ngại trong lĩnh vực này là các doanh nghiệp đang làm ăn phát đạt thường có quy mô hoặc là rất nhỏ (trong trường hợp là doanh nghiệp tư nhân trong nước) hoặc rất lớn (nếu là doanh nghiệp FDI), trong khi doanh nghiệp thuộc “khoảng giữa” hai loại này dường như còn thiếu vắng. Sự thiếu vắng các doanh nghiệp ở khoảng giữa này lại cho thấy rằng vẫn còn những rào cản trên con đường lớn mạnh và phát triển đến đỉnh cao của các doanh nghiệp nhỏ trong nước. Từ góc độ này, và tính đến khả năng cạnh tranh trên thị trường thế giới, có thể nói rằng khu vực tư nhân của Việt Nam không chỉ thiếu vắng các doanh nghiệp ở khoảng giữa, mà còn thiếu vắng các doanh nghiệp quy mô lớn.

Hình 1.7: Việc làm tính theo quy mô doanh nghiệp





Nguồn: Tự tính toán dựa trên số liệu của TCTK. Số liệu chỉ nói đến các doanh nghiệp đang hoạt động. Bảng trên tổng hợp số liệu điều tra hộ gia đình từ năm 1998 và tổng điều tra doanh nghiệp từ năm 2001. Bảng dưới sử dụng số liệu điều tra hộ gia đình năm 2004 và tổng điều tra doanh nghiệp năm 2003.

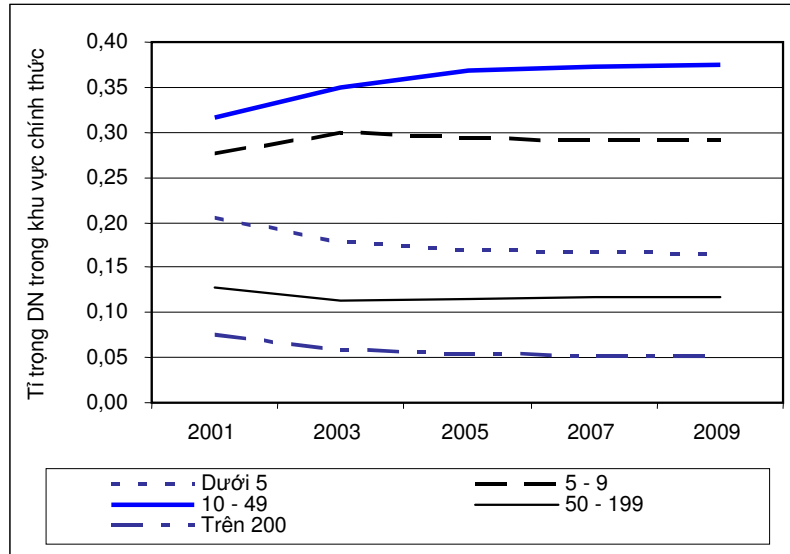
Số liệu về doanh nghiệp đang thực sự hoạt động có thể được sử dụng để đánh giá tình hình phân bố doanh nghiệp theo quy mô trên thực tế. Cần kết hợp hai nguồn số liệu: các cuộc điều tra hộ gia đình như ĐTMSHGĐ để tính đến các doanh nghiệp gia đình, và tổng điều tra doanh nghiệp của TCTK để tính đến các doanh nghiệp có đăng ký.

Một điểm khác biệt quan trọng giữa các doanh nghiệp trong hai nguồn số liệu này là việc doanh nghiệp có đăng ký chính thức hay không. Doanh nghiệp trong các cuộc tổng điều tra doanh nghiệp của TCTK có thể là DNNN, doanh nghiệp tư nhân hay công ty nước ngoài; có thể hoạt động theo các mô hình công ty khác nhau như doanh nghiệp một chủ, trách nhiệm hữu hạn hay CTCP. Nhưng đây đều là các doanh nghiệp có đăng ký chính thức. Trong khi đó, các doanh nghiệp trong ĐTMSHGĐ lại không đăng ký chính thức; hoặc chính xác hơn là một dạng con lai giữa khu vực chính thức và không chính thức. Các doanh nghiệp này không chính thức đăng ký theo Luật Doanh nghiệp, nhưng thường nằm trong “danh sách” của chính quyền địa phương. Về nguyên tắc, các doanh nghiệp có từ 10 lao động trở nên phải đăng ký theo Luật Doanh nghiệp. Duy trì tình trạng không chính thức ở một mức độ nào đó phản ánh một sự lựa chọn, cân nhắc thiệt hơn giữa một mặt là những rào cản không cho doanh nghiệp được phép tham gia vào một số loại hợp đồng với các nhà cung cấp, khách hàng và tổ chức tín dụng, với mặt khác là những quy định bớt khắt khe hơn về thuế, yêu cầu kế toán và tính minh bạch.

Khi kết hợp hai nguồn số liệu này, ta nhận thấy một điều rằng trên thực tế cả hai loại doanh nghiệp rất nhỏ, với số nhân công dưới 5 người và những doanh nghiệp rất lớn với trên 1.000 lao động đều là nơi cung cấp việc làm lớn nhất ở Việt Nam (Hình 1.7). Tuy nhiên, so sánh giữa hai năm 2001 và 2003 cũng cho thấy rằng xu hướng này đang thay đổi. Tỷ lệ doanh nghiệp sử dụng từ 50 đến 1.000 lao động đã tăng lên trong giai đoạn này, trong khi tỷ lệ doanh nghiệp sử dụng từ 5 đến 50 lao động giảm xuống. Điều quan trọng là tỉ trọng các doanh nghiệp không đăng

ký chính thức trong tổng số việc làm giảm rất nhanh. Xu hướng chính thức hóa doanh nghiệp đặc biệt mạnh mẽ đối với các doanh nghiệp sử dụng từ 5 đến 50 lao động.

Hình 1.8: Tăng trưởng, suy giảm và rút lui: xu hướng ngầm



Nguồn: Tự tính toán dựa trên số liệu của TCTK. Quy mô doanh nghiệp được xác định theo số lao động của doanh nghiệp

Thông tin về sự tăng trưởng, suy giảm hay rút lui của doanh nghiệp theo thời gian cũng có thể được dùng để dự báo tình hình phân bố doanh nghiệp theo quy mô trong những năm tới đây sẽ thay đổi thế nào. Các cuộc tổng điều tra doanh nghiệp cho phép xây dựng những ma trận được gọi là ma trận chuyển đổi giúp cung cấp thông tin về thay đổi quy mô (bao gồm cả việc đóng cửa) của các doanh nghiệp giữa hai thời điểm. Kết quả phân tích này cũng cung cấp thông tin về phân bố quy mô của các doanh nghiệp mới giữa hai thời điểm. Nhờ đó có thể đưa ra một bức tranh phân bố giả thiết trên cơ sở những giả định về tốc độ tăng trưởng số lượng doanh nghiệp không thay đổi qua các năm, các doanh nghiệp mới thành lập cũng có cùng một dạng phân bố theo quy mô và cùng xác suất tăng trưởng, suy giảm hay đóng cửa như trong ma trận chuyển đổi.

Theo số liệu của các cuộc tổng điều tra doanh nghiệp 2001 và 2003, phân tích này cho thấy rằng tỉ trọng các doanh nghiệp có từ 10 đến 50 lao động sẽ tăng đều trong những năm tới, cho đến khi chiếm khoảng 40% tổng số lao động của các doanh nghiệp chính thức (Hình 1.8). Điều này sẽ xảy ra cùng với sự giảm sút lao động ở các doanh nghiệp rất lớn và rất nhỏ.

2. KINH DOANH VÀ PHÁT TRIỂN

Bản thân sự tăng trưởng của doanh nghiệp không được coi là một mục tiêu của sự phát triển. Cũng giống như quản trị tốt, sự tăng trưởng của doanh nghiệp thường là một phương tiện nhằm xây dựng một xã hội tốt hơn, một xã hội có mức sống cao hơn và ít nghèo đói hơn. Quan trọng hơn cả, một môi trường kinh doanh phát triển mạnh mẽ là cách để khơi dậy năng lực và tính sáng tạo của toàn dân, là sự tặng thưởng cho những ai tích lũy và sáng tạo, đơn giản là vì họ đã sản xuất hàng hóa và dịch vụ nhiều hơn, tốt hơn cho những người khác. Ở Việt Nam, phát triển doanh nghiệp là một trong những động lực chính để đẩy nhanh tốc độ giảm nghèo. Cùng với việc phân chia lại đất nông nghiệp và mở rộng diện cung cấp các dịch vụ xã hội, phát triển doanh nghiệp cho phép một bộ phận lớn nhân dân tham gia làm các công việc có giá trị cao hơn giúp họ nâng cao mức sống. Quá trình cải cách được bắt đầu gần hai thập kỷ trước đã giải phóng một năng lực kinh doanh to lớn, và tạo ra nhiều công ăn việc làm hơn. Việc phát triển kinh doanh cho phép tiếp nhận 1,4 – 1,5 triệu người hàng năm gia nhập thị trường lao động, và mở đường thoát khỏi lao động nông nghiệp cho những người dân nông thôn, đặc biệt là phụ nữ trẻ. Trong thập kỷ vừa qua, mức lương danh nghĩa tăng trung bình gần 10% một năm, và mức lương thực tế tăng trung bình khoảng 7% một năm. Những cơ hội to lớn được tạo ra thông qua quá trình này đã dẫn đến một mô hình phát triển với sự tham gia và chia sẻ lợi ích rộng rãi. Trong khi GDP thực tế tính theo đầu người tăng 5,9% một năm kể từ năm 1993, hệ số Gini (đánh giá mức độ bất bình đẳng) lại chỉ tăng chút ít, lên mức 0,37 trong năm 2004. Trong giai đoạn này, tỷ lệ nghèo đã giảm từ 57% xuống khoảng 20%.

Tạo việc làm

Mỗi năm có khoảng 1,4 đến 1,5 triệu thanh niên Việt Nam bước vào thị trường lao động. Sự tăng trưởng bền vững về mức sống và cả sự ổn định xã hội nói chung đều phụ thuộc rất nhiều vào khả năng tìm được việc làm của số người này. Một nghiên cứu gần đây về thanh niên Việt Nam do Quỹ Nhi đồng Liên Hợp Quốc (UNICEF) tiến hành cùng với Bộ Y tế (BYT) và TCTK đã cho biết nhiều điều liên quan đến việc đưa những thanh niên này vào thị trường lao động. Kết quả nghiên cứu dựa trên một mẫu đại diện cho toàn quốc gồm nam và nữ thanh niên ở độ tuổi từ 14 đến 25. Trên một nửa trong số này có việc làm giản đơn như lao động không có tay nghề. Tuy nhiên có sự khác biệt lớn giữa nông thôn và thành thị. Thanh niên thành thị có xu hướng làm những việc đòi hỏi kỹ năng chuyên môn cao hơn, và chỉ có một phần ba là làm các công việc giản đơn. Ngoài ra, trên một phần ba số thanh niên có việc làm là lao động tự do, trong khi đó khoảng một phần năm là làm việc trong các doanh nghiệp hộ gia đình, và gần một phần mười là có việc làm được trả lương trong khu vực tư nhân. Các DNNN chỉ cung cấp chưa đến 7% tổng số việc làm cho thanh niên Việt Nam.

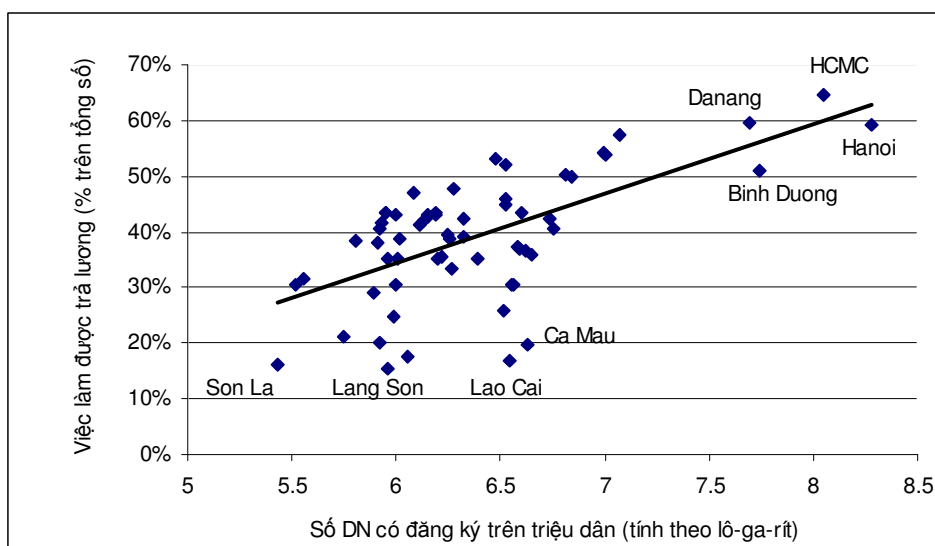
Cuộc Điều tra về thanh niên này cũng cho thấy mức độ hài lòng cao với công việc hiện tại. Trung bình 78% người trả lời phỏng vấn cảm thấy hài lòng, tuy nhiên tỉ lệ này lên đến gần 82% trong nhóm đối tượng điều tra ở thành thị và là nữ giới. Mức độ hài lòng thấp nhất đi kèm với việc làm nông nghiệp không cần tay nghề; nhưng ngay cả ở khu vực này thì tỉ lệ này vẫn cao đáng kể ở mức 73%. Mặc dù giữa các vùng khác nhau không thấy có khác biệt đáng kể về mức độ hài lòng với nghề nghiệp, nhưng rõ ràng là kinh tế bùng nổ đã có nhiều tác động. Trên thực tế

mức độ hài lòng với nghề nghiệp cao nhất (81%) là ở vùng đồng bằng châu thổ sông Hồng và Đông Nam Bộ. Mức hài lòng thấp nhất (dưới 70%) là ở vùng ven biển Bắc Trung Bộ.

Đối với các câu hỏi liên quan đến nguyện vọng tương lai, một nửa số người trả lời đã cho rằng công việc là ưu tiên cao nhất của họ. Câu trả lời là tương tự như nhau đối với tất cả các nhóm nam và nữ, nông thôn và thành thị. Khi được yêu cầu đưa ra khuyến nghị đối với chính quyền về việc làm gì để cải thiện đời sống của thanh niên, trên 40% nói rằng nâng cao cơ hội việc làm phải là ưu tiên số một.

Kinh nghiệm gần đây của Việt Nam cho thấy rằng phát triển doanh nghiệp là yếu tố căn bản để giải quyết mọi quan ngại việc làm. Điều này được nhận thấy qua những kinh nghiệm đa dạng ở các tỉnh. Việc làm gắn bó chặt chẽ với tình hình đăng ký kinh doanh trên thực tế theo Luật Doanh nghiệp (Hình 2.1).

Hình 2.1: Khu vực kinh tế tư nhân như một cỗ máy tạo việc làm



Nguồn: Tự tính toán dựa trên số liệu của Bộ KHĐT và TCTK. Các hình chấm cho biết số liệu của các địa phương về đăng ký doanh nghiệp cho giai đoạn 2000-2004; số liệu về việc làm được trả lương cho năm 2004.

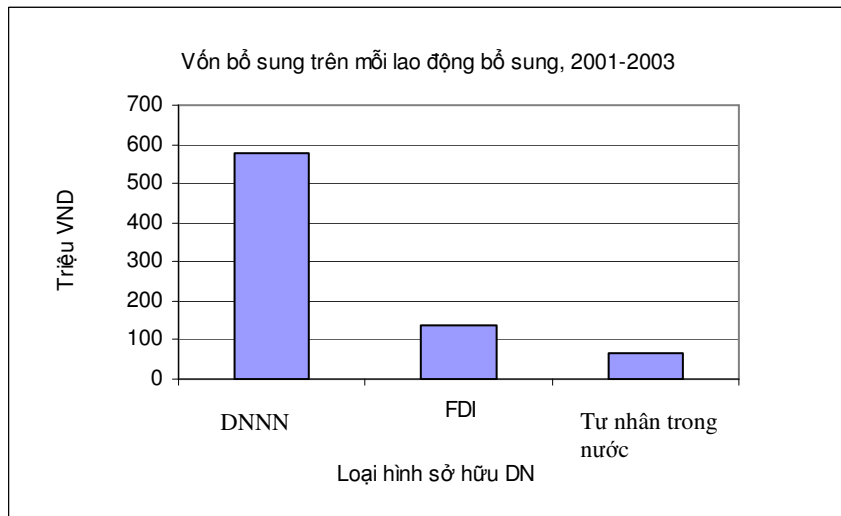
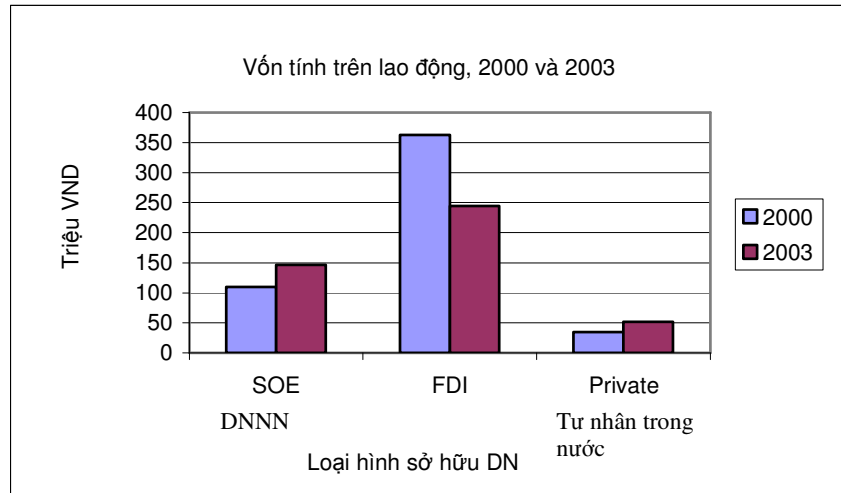
Kinh nghiệm gần đây của Việt Nam cũng cho thấy rằng “chi phí” tạo việc làm cũng khác nhau đáng kể trong các doanh nghiệp thuộc các loại hình khác nhau. Phải thừa nhận một điều rằng nói đến “chi phí” của việc làm là một cách nói tắt và không chặt chẽ. Khái niệm một khoản chi phí tạo việc làm đã ngầm định sự thiếu linh hoạt trong cách thức kết hợp các yếu tố sản xuất, và dường như mỗi một việc làm đều có một yêu cầu về vốn cố định. Trên thực tế, những việc làm có chi phí cao hơn, đi kèm với lượng vốn lớn hơn cho mỗi lao động thường có năng suất cao hơn. Như vậy nhìn từ góc độ kinh tế thì các việc làm có chi phí cao có thể (ít nhất trên nguyên tắc) sẽ hiệu quả hơn so với những việc làm tốn ít chi phí hơn. Tuy nhiên, một đất nước có đến 1,4 – 1,5 triệu lao động gia nhập thị trường lao động mỗi năm và có nguồn lực tích lũy vốn hạn chế thì không thể có khả năng tạo ra được những việc làm với hàm lượng vốn cao cho tất cả mọi người.

Trong những năm gần đây, khu vực kinh tế tư nhân trong nước có hiệu quả lớn nhất trong việc tạo việc làm với chi phí thấp. Một cách dễ nhất để nhìn thấy điều này là tính số vốn trung bình cho một công nhân trong các DNNN, doanh nghiệp FDI và khu vực kinh tế tư nhân trong nước. Ta sẽ thấy rằng hàm lượng vốn là cao nhất trong các doanh nghiệp FDI, và thấp nhất trong khu vực tư nhân trong nước (Hình 2.2). Song so sánh này có thể không hợp lý, vì một số DNNN

vẫn đang chịu cảnh dư thừa biên chế mà họ kế thừa từ thời kỳ kế hoạch hóa tập trung. Nếu số lao động trong các DNNN này được điều chỉnh theo hướng giảm xuống để tối đa hóa lợi nhuận thì hàm lượng vốn tính cho một người lao động sẽ tăng lên.

Một cách đánh giá kỹ lưỡng hơn chi phí của một việc làm trong mỗi khu vực là xem xét những thay đổi về vốn và lao động theo thời gian (so với mức độ tương ứng vào một thời điểm bất kỳ). Như vậy ta sẽ thấy rằng chi phí vốn cho một việc làm ở các DNNN là cao hơn chứ không phải ở các doanh nghiệp FDI. Tuy nhiên, điều này không nhất thiết có nghĩa là các DNNN là kém hiệu quả. Ví dụ, ngành điện lực đòi hỏi đầu tư vốn rất lớn để đáp ứng nhu cầu năng lượng bùng nổ, nhưng số lượng việc làm ổn định trong ngành này trên thực tế sẽ là dấu hiệu cho thấy năng suất của ngành tăng lên. Một điều rõ ràng là đánh giá tương đối chặt chẽ này cho thấy chỉ có khu vực kinh tế tư nhân trong nước mới có khả năng tạo ra thật nhiều việc làm với chi phí có thể đáp ứng được. Phải thừa nhận rằng không phải tất cả các công việc đều có thể đem so sánh, và đây là một lý do quan trọng giải thích vì sao đánh giá này chưa thật hoàn toàn kỹ lưỡng. Tuy nhiên, khoảng cách trong chi phí dự tính còn lớn hơn nhiều bất kỳ một khoảng cách được cho là hợp lý nào trong chất lượng việc làm trung bình.

Hình 2.2: “Chi phí” tạo ra một việc làm



Nguồn: Tự tính toán dựa trên số liệu của TCTK.

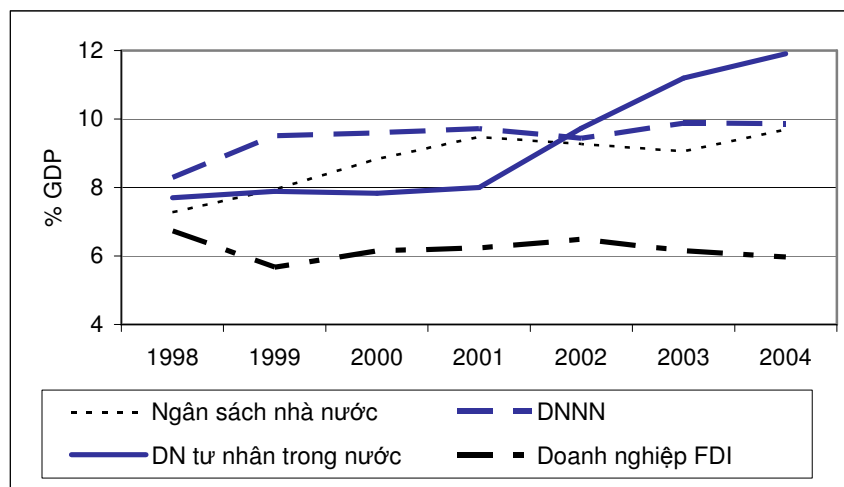
Tăng sản lượng

Mặc dù có thể hơi đơn giản hóa vấn đề, song tựu trung có hai cách làm tăng sản lượng trên một lao động trong ngắn hạn hay trung hạn. Đó là tăng hàm lượng vốn cho mỗi một lao động và sử dụng số vốn có được một cách hiệu quả hơn. Hai phương pháp chính này thường được gọi dưới cái tên tích lũy vốn và tăng năng suất các nhân tố tổng hợp. (Lưu ý rằng về dài hạn thì tăng năng suất các nhân tố tổng hợp sẽ không thể tách rời khỏi việc nâng cao kỹ năng). Chỉ có thể tiến hành một phân tích tỉ mỉ về sự đóng góp của hai động lực này vào việc tăng năng suất lao động ở mức độ cụ thể. Trong trường hợp lý tưởng, phân tích này cần tập trung vào các doanh nghiệp riêng lẻ; nếu không thì ít nhất cũng tập trung vào các ngành tương đối đồng nhất. Các chỉ số kinh tế về tích lũy vốn và tăng năng suất các yếu tố tổng hợp gần phải được diễn giải một cách thận trọng. Mặc dù vậy, chúng vẫn có thể được dùng để minh họa các xu hướng kinh tế chung.

Tốc độ tích lũy vốn trong nền kinh tế Việt Nam có thể được đánh giá bằng phần của tổng thu nhập được đưa vào đầu tư hàng năm. Tỉ lệ đầu tư này đã tăng lên không ngừng trong những năm gần đây. Tính đến nay, khoảng 38% GDP của cả nước được dành cho việc tăng khối lượng vốn, so với tỉ lệ 30% trong thời kỳ khủng hoảng Đông Á. Đây là một trong những tỉ lệ đầu tư cao nhất trên thế giới. Huy động một nguồn lực lớn như vậy một cách minh bạch và hiệu quả thực sự là một thách thức lớn. Ngân hàng có lẽ không thể đánh giá một cách chính xác rủi ro của tất cả các dự án mà họ cấp vốn, trong khi năng lực của khu vực nhà nước trong việc tiến hành thẩm định kỹ lưỡng các khoản đầu tư của mình còn rất hạn chế.

Một điều đáng khích lệ là cơ cấu tích lũy vốn cũng đang thay đổi. Trong vài năm vừa qua, tốc độ đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân đã tăng lên một nửa và hiện nay đã chiếm tới một phần ba trong tổng vốn đầu tư huy động (Hình 2.3). Do khu vực tư nhân định hướng mạnh vào việc tạo lợi nhuận, nên các khoản đầu tư trong khu vực này thường được xem xét sàng lọc một cách thận trọng. Phương thức sàng lọc kỹ lưỡng tương tự, nếu không muốn nói là còn ở mức độ cao hơn, cũng được áp dụng đối với các khoản đầu tư trong khu vực FDI. Huy động vốn ở khu vực này tương đối ổn định cho đến năm 2004, và hiện đang tăng tốc. Đầu tư công trực tiếp từ ngân sách cũng không ngừng gia tăng. Phần lớn các đầu tư này liên quan đến phát triển cơ sở hạ tầng quy mô lớn. Những đầu tư này thường có hiệu quả rất cao đối với một quốc gia có thu nhập thấp. Hơn nữa, tính minh bạch trong phân bổ ngân sách cũng được cải thiện đáng kể trong những năm gần đây, với các khoản cấp ngân sách hiện nay được Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp xem xét kỹ lưỡng hơn.

Hình 2.3: Đầu tư phân theo hình thái sở hữu



Nguồn: Tự tính dựa trên số liệu của TCTK.

Mặt khác, không rõ là liệu các dự án đầu tư của các DNNN có luôn phải tuân thủ những thủ tục thẩm định kỹ lưỡng hay không. Đối với DNNN, áp lực đầu tư một cách có hiệu quả có thể bị yếu đi do có sự tham gia của nhiều bên liên quan với những lợi ích có khả năng mâu thuẫn nhau. Các DNNN cũng thường có tiếp cận tốt hơn với nguồn lực tài chính từ các ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN) và các thể chế cho vay chính sách như Quỹ Hỗ trợ Phát triển (Quỹ HTPT). Những hạn chế ngân sách “mềm hơn” dành cho họ so với các doanh nghiệp trong khu vực tư nhân có thể dẫn đến sự kém chặt chẽ hơn trong xây dựng và thẩm định các dự án đầu tư.

Đánh giá việc tăng năng suất các nhân tố tổng hợp khó hơn nhiều so với việc đánh giá tích lũy vốn. Phương pháp thường được sử dụng bao gồm một số giả định còn gây tranh cãi. Phương pháp này chủ yếu dựa trên ước tính năng suất của một đơn vị vốn bổ sung và một đơn vị lao động bổ sung, sau đó nhân con số thay đổi thực tế về số lượng vốn và lao động sử dụng trong nền kinh tế với năng suất tương ứng, và cuối cùng so sánh kết quả với thay đổi sản lượng thực tế. Mức chênh lệch giữa thay đổi sản lượng thực tế và mức thay đổi tính được dựa trên năng suất ước tính cho ta một đánh giá về mức tăng hiệu quả của nền kinh tế. Việc ước tính mức tăng năng suất các nhân tố tổng hợp dựa trên phương pháp chuẩn đã được thực hiện ở nhiều nước. Con số này thường ở mức từ một đến bốn phần trăm một năm.

Tuy nhiên cần lưu ý rằng phương pháp chuẩn này đòi hỏi một thước đo tin cậy đánh giá sự thay đổi lượng vốn từ năm này qua năm sau. Mặc dù có thể xây dựng số liệu đáng tin cậy ít nhiều về tổng đầu tư, song những chỉ số tin cậy về tổng khối lượng vốn thường thiếu vắng ở những quốc gia đang phát triển. Vấn đề còn khó khăn hơn trong một nền kinh tế chuyển đổi, khi những khoản đầu tư cũ được đăng ký dựa trên chi phí hành chính thường ít khi sát với thực tế. Việc ước lượng không đầy đủ số vốn cũ dẫn đến việc ước lượng vượt quá thực tế về tốc độ tăng trưởng vốn hiện tại, từ đó đánh giá thấp mức tăng năng suất các nhân tố tổng hợp. Một vấn đề có liên quan khác là yếu tố tận dụng công suất. Trong thời kỳ kinh tế đi xuống, giống như thời kỳ mà Việt Nam đã trải qua sau cuộc khủng hoảng Đông Á, một số vốn không được sử dụng hết và sản lượng làm ra thấp hơn so với tiềm năng thực tế. Khi đánh giá tăng năng suất các yếu tố tổng hợp cần quan tâm đến sản lượng tiềm năng, chứ không phải sản lượng quan sát được.

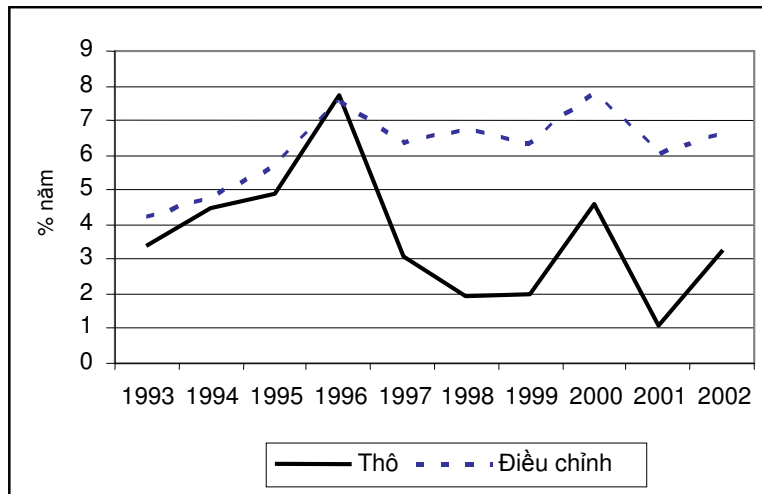
Mặc dù có những hạn chế này, song các phân tích vẫn khá bổ ích và những ước tính đã cho thấy mức tăng năng suất các nhân tố tổng hợp ở Việt Nam tương đối cao (Hình 2.4). Những kết quả “thô” – tức là chưa tính đến yếu tố tận dụng công suất - cho con số tăng hàng năm là 2 – 3% một năm kể từ sau cuộc khủng hoảng Đông Á. Mức tăng này có thể so sánh với những số liệu ước tính cho các nền kinh tế hoạt động hiệu quả như Mỹ. Các ước tính đã có “điều chỉnh”, tức là có tính tới việc giảm công suất sử dụng sau khủng hoảng Đông Á, còn cao hơn nhiều. Các con số này tăng từ khoảng 4% một năm vào đầu những năm 1990 đến hơn 6% vào thời điểm hiện tại. Nhìn bề ngoài, con số này quá cao đến mức khó tin. Tuy nhiên những ước tính ở cấp doanh nghiệp có sử dụng nguồn số liệu hoàn toàn khác cũng cho những kết quả tương tự.

Tăng năng suất

Tăng năng suất các yếu tố tổng hợp dễ đánh giá hơn ở cấp độ doanh nghiệp, và doanh nghiệp là nơi diễn ra các phát kiến. Nhờ có các số liệu chi tiết thu thập được từ các cuộc tổng điều tra doanh nghiệp nên có thể có được những ước lượng chính xác hơn so với những ước lượng nhận được từ số liệu kinh tế vĩ mô. Ngoài ra, việc có đến hàng chục ngàn quan sát và khả năng quan sát cùng một doanh nghiệp tại hai thời điểm khác nhau (trong trường hợp này là năm 2001 và 2003) đã mang lại khả năng sử dụng các kỹ thuật đánh giá đáng tin cậy hơn. Phân tích ở đây tập trung vào các doanh nghiệp trong lĩnh vực chế tạo, và không áp dụng cho các doanh nghiệp trong ngành nông nghiệp và phần lớn các doanh nghiệp dịch vụ. Một điều thú vị là các phương

pháp khác nhau lại cho những kết quả tương đối giống nhau. Các kết quả thu được cũng giống với trường hợp sử dụng phương pháp chuẩn kém tinh vi hơn ở cấp độ tổng hợp. Trong mọi trường hợp, điều đáng chú ý chính là mức tăng năng suất các nhân tố tổng hợp (Hình 2.5).

Hình 2.4: Tăng năng suất ở cấp độ tổng hợp



Nguồn: Chu Quang Khôi (2004).

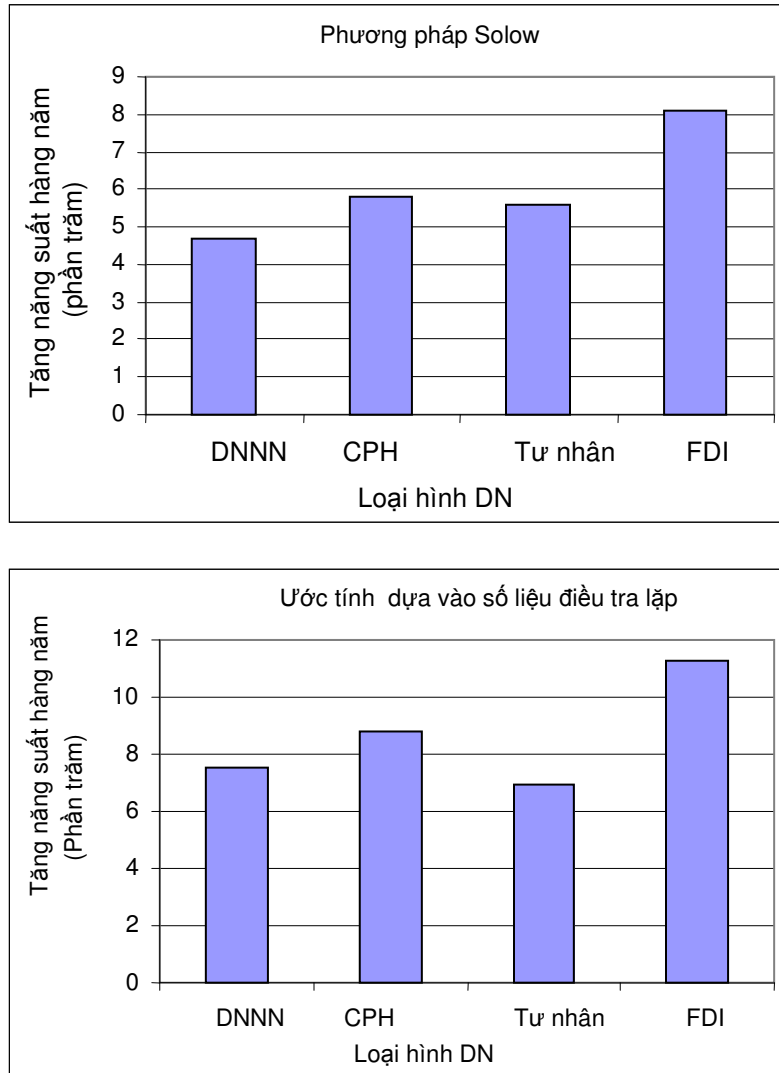
Một điều cũng đáng chú ý không kém là những khác biệt về mức tăng năng suất các yếu tố tổng hợp trong các doanh nghiệp thuộc các loại hình khác nhau. Cho dù áp dụng kỹ thuật đánh giá nào, mức tăng trong khu vực FDI cũng cao hơn đáng kể. Điều này có thể là do nhiều khoản đầu tư FDI còn mới, nhiều công trình còn đang trong quá trình tiến tới sử dụng hết công suất. Mức tăng sản lượng của các doanh nghiệp nước ngoài có thể cao tới mức khác thường trong giai đoạn ban đầu, song không có nghĩa là họ sẽ hoạt động hiệu quả hơn rất nhiều. Mặt khác, các DNNN và doanh nghiệp tư nhân trong nước có mức tăng năng suất các nhân tố tổng hợp thấp nhất, tuy vẫn còn cao so với tiêu chuẩn quốc tế.

Tuy nhiên, sự giống nhau về tình hình hoạt động của hai loại doanh nghiệp này có thể không chính xác. Các DNNN vẫn có những lợi thế hơn hẳn so với các doanh nghiệp tư nhân trong nước, đặc biệt về khả năng tiếp cận với đất đai và vốn. Nếu như sân chơi bình đẳng hơn, các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân rất có thể sẽ hoạt động tốt hơn so với các DNNN nếu xét về mức tăng năng suất các nhân tố tổng hợp. Tuy nhiên, không nên đi đến kết luận là tất cả các DNNN đều kém hiệu quả. Tấm gương của Tổng công ty Điện lực Việt Nam (EVN) cho thấy các đơn vị trong khu vực nhà nước cũng có khả năng hoạt động tốt (Khung 2.1).

Cũng cần lưu ý rằng các DNNN cổ phần hóa hoạt động hiệu quả hơn so với cả các DNNN chưa được tổ chức lại và các doanh nghiệp tư nhân trong nước. Ở một chừng mực nào đó, như đối với các doanh nghiệp FDI, hiệu quả hoạt động tốt hơn thường phản ánh hiệu ứng “bắt kịp”. Cổ phần hóa làm giảm gánh nặng hành chính đối với doanh nghiệp và làm cho doanh nghiệp trở nên độc lập hơn đối với những lợi ích thường bị xung đột của các bên liên quan chính. Do vậy, điều này cho phép doanh nghiệp tiến gần hơn đến mức hiệu quả cao nhất. Các phương pháp đánh giá chuẩn thường lẫn sự thay đổi này với sự tiến bộ của công nghệ. Sau khi hiệu ứng bắt kịp đã kết thúc, không nên kỳ vọng các DNNN cổ phần hóa sẽ hoạt động tốt hơn so với doanh nghiệp trong khu vực tư nhân. Tuy nhiên, cho dù chỉ mang tính tạm thời song mức tăng năng suất

các yếu tố tổng hợp ước tính cũng cho thấy rằng quá trình cổ phần hóa là một công cụ hữu hiệu giúp nâng cao hiệu quả trong khu vực DNNN.

Hình 2.5: Tăng năng suất ở cấp độ doanh nghiệp



Nguồn: Tự tính toán dựa trên số liệu của TCTK.

Khung 2.1: Những kiện tướng trong khu vực nhà nước: Tổng công ty Điện lực Việt Nam

Không giống như nhiều DNNN khác ở Việt Nam, EVN đã thành công trong việc xây dựng phong cách kinh doanh và định hướng thương mại, đặc biệt trong những năm gần đây. Tài chính của EVN tách bạch hẳn khỏi ngân sách nhà nước, và EVN cũng không nhận được bất kỳ sự hỗ trợ ngân sách nào từ phía Chính phủ cho các khoản đầu tư và hoạt động của mình, ngoại trừ một số trường hợp giải quyết đền bù tái định cư. Hiện nay tổng công ty đang vay thương mại, trừ những lĩnh vực có mục tiêu xã hội như điện khí hóa nông thôn. Tổng công ty đã sớm đưa ra những tiêu chuẩn kế toán quốc tế và hoạt động dựa trên đấu thầu cạnh tranh một cách hệ thống.

Cho đến nay EVN làm ăn có lãi ổn định, điều khác thường đối với một đơn vị cung cấp dịch vụ công ích theo kiểu này. Tổng công ty đã dùng nguồn thu để trang trải mọi chi phí của mình, bao gồm cả khấu hao và chi tiêu tài chính liên quan đến các khoản vay. Điều này được thực hiện trong khi Tổng công ty vẫn duy trì giá cả đối với khách hàng ở mức tương đương với chuẩn quốc tế. Việc quản lý các khoản thu từ khách hàng cũng đặc biệt có hiệu quả đối với một nước đang phát triển. Việc không ngừng giảm mức thất thoát trong truyền tải và phân phối cũng giúp ích được nhiều. Những thất thoát phi kỹ thuật như ăn cắp điện ở mức thấp so với nhiều nước khác. Tuy nhiên, để xác định hiệu quả của EVN đòi hỏi phải có thêm thông tin về cơ cấu chi phí của tổng công ty.

Ngành điện Việt Nam - chủ yếu là do EVN quản lý - đã theo kịp với nhu cầu dùng điện tăng rất nhanh, và thành công trong việc duy trì dịch vụ cơ bản cho người tiêu dùng. Chương trình điện khí hóa nông thôn của EVN là một trong những chương trình thành công nhất trên thế giới. Số hộ gia đình ở nông thôn được dùng điện đã tăng từ 51% năm 1996 lên 88% năm 2004. Những bằng chứng khác nhau cũng cho thấy chất lượng dịch vụ điện được tăng lên đáng kể trong mười năm qua. Cung cấp điện đến hầu hết khách hàng ở vùng đô thị và ven đô trở nên ổn định hơn nhiều. Tuy nhiên, dịch vụ của EVN vẫn chưa được coi là đủ tin cậy đối với doanh nghiệp, qua con số trung bình 12 lần mất điện hoặc sự cố điện trong một năm, và các DNVVN bị thiệt hại từ 2-3% doanh số bán hàng do mất điện.

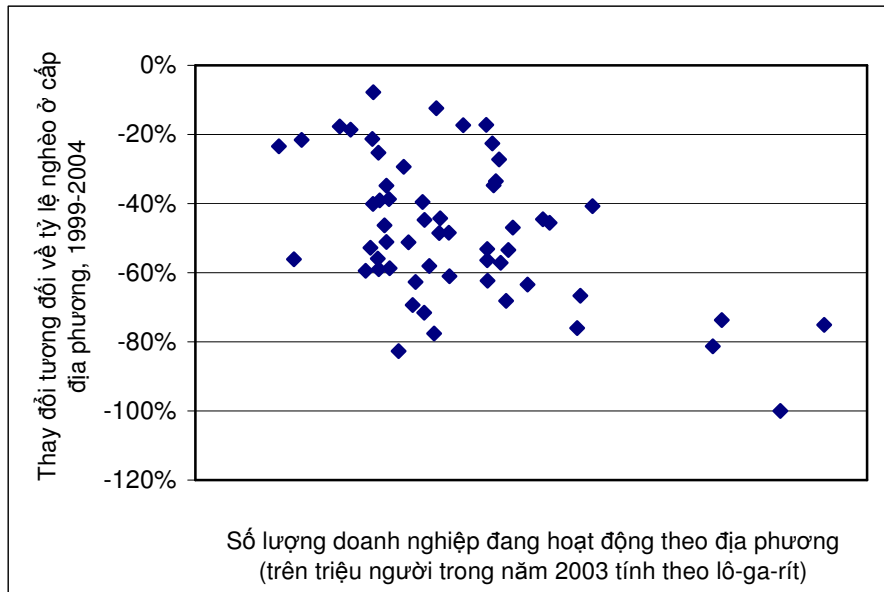
Trong tương lai, chính thành công của EVN sẽ tạo ra những thách thức mới. Khi thị trường cho ngành điện dần dần được hình thành, EVN sẽ phải chia nhỏ ra thành các công ty độc lập thực sự. Không thể duy trì mô hình hiện nay của EVN như một công ty mẹ nắm giữ tất cả tài sản của nhà nước trong ngành điện nếu muốn đảm bảo cạnh tranh thực sự giữa các công ty sản xuất điện đã và mới bước vào hoạt động, và sau này là trong lĩnh vực bán buôn và bán lẻ điện. Thị trường đòi hỏi các bên tham gia phải độc lập để tránh trường hợp xung đột lợi ích hay khả năng thông đồng lũng đoạn thị trường.

Nguồn: NHTG (sắp ra).

Giảm nghèo

Có sự tương quan rõ ràng giữa số doanh nghiệp trong một tỉnh so với số dân, với tốc độ giảm nghèo (Hình 2.6). Do đó, môi trường kinh doanh năng động ở Bình Dương, Đà Nẵng, Hà Nội và TPHCM đã tạo điều kiện nâng cao phúc lợi cho người dân địa phương. Tất nhiên tương quan khác với mối quan hệ nhân quả. Song có bằng chứng cho thấy việc làm do các doanh nghiệp này tạo ra đang giúp người dân thoát nghèo.

Hình 2.6: Hoạt động kinh doanh và giảm nghèo



Nguồn: Tự tính toán dựa trên số liệu của TCTK. Các hình chấm đại diện cho các tỉnh.

Ở cấp quốc gia, tỷ lệ người lao động có thu nhập chính từ lương tăng từ 16% năm 1993 lên 27% năm 2004. Xu hướng giảm sự lệ thuộc vào thu nhập từ nông nghiệp gần như phản ánh tình trạng này. Hiện nay, trong giai đoạn này mức lương danh nghĩa tăng trung bình gần 10% một năm và mức lương thực tế tăng khoảng 7% một năm. Tình hình ở các vùng cho thấy tỷ lệ nghèo giảm nhanh hơn ở những nơi có nhiều việc làm phi nông nghiệp được trả lương. Khoảng 35% dân số ở khu vực đồng bằng sông Hồng và 45% dân số ở miền Đông Nam Bộ cho biết nguồn thu nhập chính của họ là làm công ăn lương. Tuy nhiên tỷ lệ này ở vùng Tây Bắc chỉ là 10%.

Tuy nhiên, mối quan hệ giữa việc làm trả lương và giảm nghèo không thực sự đơn giản. Những người làm công ăn lương cũng chiếm một tỷ lệ đáng kể trong số những người nghèo. Ở miền Đông Nam Bộ, 19% những người nằm trong nhóm ngũ phân nghèo nhất có việc làm phi nông nghiệp được trả lương là nguồn thu nhập chính. Tình hình tương tự diễn ra ở vùng đồng bằng sông Hồng. Điều này cho thấy không phải tất cả việc làm do các doanh nghiệp tạo ra đều gắn với giảm nghèo.

Nhiều người làm việc ở những vùng có nhiều doanh nghiệp phát triển nhanh lại đến từ những địa phương khác trong cả nước. Những người di cư ở Hà Nội và các khu công nghiệp ở phía Bắc đến chủ yếu từ các tỉnh đồng bằng sông Hồng. Những người di cư ở TPHCM và các khu công nghiệp ở phía Nam đến từ nhiều vùng khác nhau hơn. Một cuộc điều tra trên 5000 người di cư do TCTK và Quỹ Dân số Liên hợp quốc (UNFPA) thực hiện mới đây phát hiện ra rằng hơn hai phần ba trong số họ đã chuyển ít nhất 1 triệu đồng về nhà trong vòng 12 tháng trước đó. Những người này cho biết số tiền họ chuyển về nhà chủ yếu được chi dùng hàng ngày, trong đó có cả chi phí cho y tế và giáo dục.

Bình đẳng giới

Một môi trường kinh doanh phát triển mạnh mẽ có thể đẩy mạnh các mục tiêu phát triển kinh tế và xã hội bằng những cách thức ít rõ nét hơn. Trao quyền cho phụ nữ là một trong số những phương pháp đó. Việt Nam đã được ghi nhận là có những thành tích vững chắc trong lĩnh vực bình đẳng giới so với các nước khác. Trình độ học vấn của nam giới và phụ nữ là tương đương như nhau, các chỉ số về sức khỏe cũng tương đương, và kể cả tình hình tham gia vào lực lượng lao động cũng cân đối khác thường giữa nam và nữ, trong đó nữ giới chiếm 49% lực lượng lao động trong độ tuổi từ 16 đến 55. Tuy nhiên, tỉ lệ phụ nữ Việt Nam có việc làm được trả lương thì thấp hơn đáng kể, chỉ chiếm 40%. Và cũng không có nhiều phụ nữ làm việc ở các vị trí quản lý. Bằng việc đóng góp đáng kể vào thu nhập của gia đình và là những kiện tướng trong lĩnh vực kinh doanh, người phụ nữ phải được nâng cao tiếng nói cả trong gia đình và ngoài xã hội, đồng thời được tự chủ nhiều hơn. Phát triển kinh doanh có thể là một yếu tố hữu ích trong lĩnh vực này.

May mặc và da giày là những ngành năng động nhất trong nền kinh tế Việt Nam trong những năm gần đây. Trên 80% công nhân làm việc trong các ngành này là nữ. Hiện nay có khoảng 1.100 xí nghiệp dệt may đang hoạt động, trong đó có 231 DNNN, gần 500 doanh nghiệp tư nhân hoặc liên doanh và 354 công ty nước ngoài; tổng cộng lại, các doanh nghiệp này đang sử dụng hơn 2 triệu lao động. Ngoài ra còn có 240 doanh nghiệp da giày, trong đó 76 là DNNN, 84 là doanh nghiệp tư nhân hoặc liên doanh và 80 doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Tổng cộng, các doanh nghiệp này sử dụng 400 ngàn lao động.

Một nghiên cứu gần đây do Mekong Economics thực hiện về nữ công nhân ở 21 doanh nghiệp may mặc và da giày đã cho những thông tin đáng chú ý về tính chất, điều kiện làm việc, mức độ hài lòng nói chung và nguyện vọng của họ. Nghiên cứu được tiến hành đối với các doanh nghiệp có quy mô từ 137 đến 17.543 lao động, trong đó các doanh nghiệp lớn nhất là doanh nghiệp nước ngoài và liên doanh, còn các doanh nghiệp bé nhất là doanh nghiệp tư nhân và DNNN. Ba phần tư số công ty đó được chứng nhận về các tiêu chuẩn lao động và nằm trong dây chuyền cung ứng quốc tế của các nhãn hiệu nổi tiếng. Phải thừa nhận rằng việc tiến hành các cuộc thảo luận nhóm trọng tâm trong môi trường làm việc có thể dẫn đến những sai lệch, tuy nhiên nghiên cứu này còn sử dụng cả bảng câu hỏi định lượng.

Nghiên cứu cho thấy phần lớn nữ công nhân đang còn trẻ, chưa có gia đình và là người nhập cư. Bằng cách làm việc cho các công ty may mặc và da giày, họ có thể kiếm được thu nhập, thoát ly khỏi nông thôn và trong một số trường hợp có thể học hỏi hay tiếp cận được nhiều thông tin hơn về đời sống xã hội. Thoát ly khỏi làng quê cũng có nghĩa là những nữ thanh niên này phải thuê chỗ ở, sống độc lập khỏi gia đình và thu xếp cuộc sống trong một môi trường mới, giải quyết những vấn đề như tiếp cận với các dịch vụ xã hội và y tế cơ bản.

Thu nhập trung bình của những nữ công nhân này vào khoảng một triệu đồng một tháng, cao hơn đáng kể so với mức lương tối thiểu. Với hơn tám giờ làm việc một ngày và 26 ngày làm việc một tháng thì không có sự khác biệt đáng kể nào trong khối lượng công việc giữa nam và nữ. Làm thêm ngoài giờ là theo sự đòi hỏi của công việc, và kết quả nghiên cứu cho thấy phụ nữ phải làm thêm giờ nhiều hơn nam giới. Dù phụ nữ có thể làm việc ở mọi vị trí như quản lý hay kỹ thuật, song phần lớn họ vẫn chỉ tập trung ở dây chuyền sản xuất, chủ yếu là công việc may. Những công việc này có đặc điểm là lương thấp, làm việc nhiều giờ kéo dài và ít có cơ hội phát triển tay nghề. Ngoài ra, nghiên cứu còn cho thấy các công nhân nữ không được hưởng hết các chế độ mà luật lao động đã quy định. Tình trạng vi phạm quy định làm thêm giờ thường xảy ra ở các xí nghiệp lớn của nước ngoài. Điều kiện làm việc cực kỳ kém trong một số xí nghiệp tư nhân và DNNN, xưởng sản xuất thiếu tiện nghi, ít được nghỉ giải lao; và đồ ăn nhẹ, nhà vệ sinh sạch sẽ cũng như chỗ nghỉ cho công nhân còn rất hạn chế.

Tuy nhiên nghiên cứu cũng cho thấy phần lớn công nhân, cả nam và nữ đều cảm thấy hài lòng với công việc của họ. Trên 40% công nhân nói rằng họ có động cơ làm việc ở nhà máy, vì cho rằng đây là cơ hội tốt đối với họ. Phụ nữ nhiều hơn nam giới cho rằng lương của họ đủ để trang trải cho các nhu cầu của mình. Đặc biệt những lao động nhập cư tỏ ra lạc quan. Họ coi thành phố hay khu công nghiệp nơi có xí nghiệp mà họ làm việc là nơi có nhiều cơ hội, nơi họ có thể thu được kinh nghiệm, nhận được thông tin, điều họ không có được ở nông thôn. Một số người còn nói đến khả năng vừa làm vừa học, mặc dù chỉ có một số rất ít là thực hiện được. Mặc dù còn có nhiều thiếu sót, song khi tổng hợp các thông tin lại, các tác giả nghiên cứu kết luận rằng ngành may mặc và da giày đã cho những người phụ nữ trẻ Việt Nam một con đường thoát ra khỏi đồng ruộng.

Một cuộc điều tra về lao động di cư do TCTK và UNFPA tiến hành cũng tìm hiểu nội dung của các hợp đồng lao động và lợi ích của người lao động di cư dưới lăng kính của vấn đề giới. Gần 83% số lao động nữ có hợp đồng bằng văn bản, so với 73% số lao động nam. Tuy số lao động này chỉ chiếm 34% tổng số lao động di cư, tỷ lệ này vẫn cao hơn tỷ lệ trung bình trên tổng số lực lượng lao động.

Phụ nữ Việt Nam cũng cố gắng phấn đấu để lên được các vị trí quản lý (Khung 2.2). Sự có mặt của nam giới và phụ nữ trong việc điều hành hoạt động hàng ngày của các doanh nghiệp gia đình là đồng đều, song số phụ nữ lãnh đạo các doanh nghiệp được đăng ký ít hơn nhiều. Trường hợp phụ nữ làm lãnh đạo cũng giúp ta hiểu được việc phát triển kinh doanh có tác động như thế nào đến cuộc sống của họ.

Gần đây MPDF đã tiến hành một cuộc điều tra về doanh nghiệp nữ Việt Nam. Điều tra này cho thấy 69% nữ doanh nhân ở trong độ tuổi từ 35 – 54, 80% có gia đình. Quy mô gia đình trung bình có vợ/chồng, con cái, bố mẹ hoặc họ hàng khác thường khoảng trên 5 người. Chỉ có 12% chỉ học hết tiểu học, trong khi đó 25% học hết trung học, 27% học sau phổ thông, và 34% có bằng đại học. Chỉ có 6% trong số doanh nghiệp nữ là người dân tộc thiểu số. Những phụ nữ tham gia trả lời điều tra đều là lãnh đạo của các doanh nghiệp kinh doanh lớn, chắc chắn. Phần lớn trong số họ đã kinh doanh được trên 5 năm. Trung bình, họ sử dụng 68 lao động lâu dài và 25 lao động bán thời gian hoặc lao động thời vụ.

Điều tra của MPDF cho thấy những phụ nữ này cũng có những lo ngại chung như các doanh nghiệp nam. Ví dụ, khả năng tuyển dụng và duy trì nhân viên giỏi, có được kỹ năng quản lý tài chính và sự tồn tại của luật lệ hay quy định hạn chế được 70-80% người trả lời điều tra đánh giá là quan trọng hoặc cực kỳ quan trọng. Phần lớn người tham gia trả lời cho rằng khác biệt giới tính không có ảnh hưởng gì đến vấn đề quan liêu hay tham nhũng, hoặc khả năng tiếp cận vốn.

Khung 2.2: Những kiện tướng trong Khu vực Tư nhân : Doanh nghiệp nữ

Bà Mỹ Lệ bắt đầu công việc kinh doanh từ hai bàn tay trắng. Năm 1987, khi bà lập gia đình đã được 9 năm và có 5 con, bà đã rời bỏ xí nghiệp nhà nước nơi bà đang làm việc. Vào thời điểm đó, một chính sách mới được đưa ra quy định là mỗi gia đình chỉ nên có hai con. Sau đó bà Mỹ Lệ bắt đầu kinh doanh nông sản. Lúc đầu chồng bà không ủng hộ vì ông nghĩ bà đã bị những người mà ông không tin tưởng lôi kéo vào việc kinh doanh này. Hơn nữa, ngành này rất rủi ro và Mỹ Lệ đã thua lỗ. Cho đến tận năm 1990 người chồng mới thừa nhận rằng bà đã cố gắng rất nhiều và xứng đáng được ủng hộ.

Mỹ Lệ đăng ký doanh nghiệp tư nhân của mình vào năm 1993, về sau đổi tên thành Công ty TNHH Mỹ Lệ. Công ty của bà là công ty tư nhân đầu tiên ở tỉnh Sông Bé trước đây (ngày nay là tỉnh Bình Phước và Bình Dương). Vào thời điểm đó, người nông dân đang thiếu thị trường đầu ra cho hạt điều thô. Mỹ Lệ và chồng bà đã đánh bạo đầu tư vào một nhà máy chế biến hạt điều. Công ty không có đủ vốn, kinh nghiệm quản lý cũng như công nhân có tay nghề. Số vốn khiêm tốn mà Mỹ Lệ vay được của Hội Phụ nữ là tất cả những gì bà có để bắt đầu công việc.

Đến năm 1996, công ty đã có khoảng 200 công nhân và có doanh thu 2,5 tỉ đồng. Mười năm sau, số lao động đã tăng lên gấp mười, và doanh thu lên đến 150 tỉ đồng. Nhà máy có diện tích nhà xưởng rộng 25.000m², được trang bị công nghệ hiện đại và chế biến trên 30 tấn hạt điều thô mỗi ngày. Khoảng 95% sản lượng được xuất sang Mỹ, châu Âu, Trung Quốc, Singapore và các thị trường nước ngoài khác. Công ty đã xây dựng được đội ngũ khách hàng dựa trên uy tín về sản phẩm có chất lượng cao và giao hàng đáng tin cậy.

Những câu chuyện tương tự như của Mỹ Lệ rất phổ biến trong cộng đồng nữ doanh nhân Việt Nam. Một nghiên cứu mới đây phản ánh kinh nghiệm của hơn 60 nữ doanh nhân có đề cập đến những trở ngại mà họ thường gặp phải: khả năng tiếp cận nguồn vốn và đất đai, thiếu kỹ năng quản trị kinh doanh, và những khó khăn khi vừa quản lý doanh nghiệp vừa chăm lo gia đình. Nhiều người trong số họ, những người cuối cùng thành công trong kinh doanh, đã có những bước khởi đầu không mấy tốt đẹp, do doanh nghiệp trước đây của họ bị thất bại hoặc thua lỗ trong khi họ đang cố gắng rèn luyện kỹ năng để xử lý các rào cản này.

Nguồn: Theo Froniga Greig và Nguyễn Thi (2004), và Phạm Thị Thu Hằng (2005).

Tuy nhiên, những người tham gia trả lời điều tra cũng bày tỏ ý kiến về các khía cạnh sở hữu và quản lý doanh nghiệp là những vấn đề khó khăn hơn với họ do là phụ nữ. Thách thức chính là làm sao dung hòa được hoạt động kinh doanh với đời sống gia đình, trong khi họ phải mất nhiều thời gian cho công việc quản lý. Những người tham gia trả lời cũng mô tả những vấn đề an toàn cá nhân và khả năng kết nối và xây dựng quan hệ kinh doanh là những vấn đề mà phụ nữ gặp khó khăn hơn so với nam giới. Mặt khác, làm việc với đối tác và khách hàng được coi là dễ dàng hơn đối với phụ nữ.

Sau khi cân nhắc kỹ, doanh nghiệp nữ Việt Nam cho rằng giới tính không phải là một yếu tố bất lợi cho họ. Khi được đặt câu hỏi liệu làm phụ nữ là hoàn toàn bất lợi, hay toàn có lợi, hay không có khác biệt gì đối với việc kinh doanh, có hai phần ba phụ nữ đã chọn phương án thứ ba. Mặc dù có đa số là 54% cảm thấy không có sự phân biệt giới tính nào trong việc “được coi trọng với tư cách làm chủ doanh nghiệp”, song vẫn có 30% nói rằng làm phụ nữ thì dễ dàng hơn, và chỉ có 7% nói rằng làm phụ nữ khó khăn hơn. Có lẽ đây là lý do vì sao các doanh nghiệp nữ Việt Nam phần lớn thấy rằng họ thực sự được coi trọng.

3. HIỆU QUẢ VÀ NĂNG LỰC CẠNH TRANH

Hầu như không ai nghi ngờ gì về việc khối doanh nghiệp của Việt Nam đang lớn mạnh và đã đóng góp rất nhiều cho phát triển kinh tế và xã hội trong những năm gần đây. Song liệu tình hình hoạt động của khối doanh nghiệp có thuận lợi hay không nếu so sánh với các nước khác, nhất là ở khu vực Đông Á, vẫn còn là vấn đề gây nhiều tranh cãi. Các đánh giá về các điểm mạnh và điểm yếu của Việt Nam, và sự lo lắng chung về năng lực của Việt Nam trong việc giành được chỗ đứng cho mình trên thị trường toàn cầu thường xuất hiện trong các cuộc thảo luận về “năng lực cạnh tranh”. Đây là một khái niệm khó, tuy được hầu hết các chuyên gia về quản lý xem là then chốt, song lại bị nhiều chuyên gia kinh tế coi là vô nghĩa. Tuy nhiên, khái niệm này thu tóm được ý tưởng về vị thế tương đối, một khái niệm phần nào dễ hiểu hơn. Rất tiếc rằng các xếp hạng về năng lực cạnh tranh hiện có lại đưa ra những đánh giá khác nhau đáng kể về vị thế tương đối của Việt Nam, và do vậy làm cho vấn đề càng trở nên phức tạp hơn. Xếp hạng dựa trên các đặc điểm của khung thể chế điều tiết hoạt động của các doanh nghiệp đặt Việt Nam vào nửa cuối hoặc may lắm thì vào khoảng gần giữa của bảng xếp hạng quốc tế. Trong khi đó, các đánh giá trực tiếp do các công ty nước ngoài tiến hành dưới hình thức thu thập ý kiến hoặc dòng vốn đầu tư thực tế lại xếp Việt Nam vào nhóm tứ phân đầu tiên, thậm chí còn cao hơn. Có thể xem xét kỹ hơn bằng cách phân tích một cách trực tiếp hoặc gián tiếp cách thức các doanh nghiệp Việt Nam hoạt động trên thực tế và tham gia vào nền kinh tế thế giới. Những phân tích đó cho thấy hình thái hội nhập vào nền thương mại thế giới của Việt Nam gần giống với mẫu hình của Trung Quốc hơn là các nước ASEAN khác. Tuy nhiên nó cũng cho thấy sự hội nhập chưa đầy đủ của các doanh nghiệp trong nước vào các chuỗi giá trị toàn cầu. Năng suất các yếu tố tổng hợp tăng rất nhanh trong toàn bộ nền kinh tế, song tốc độ tăng trưởng năng suất ở các công ty nước ngoài nhanh hơn các doanh nghiệp Nhà nước và tư nhân trong nước. Hiệu ứng năng suất đã lan tỏa từ các công ty nước ngoài sang các doanh nghiệp trong nước, đặc biệt là các doanh nghiệp tư nhân, song sự luân chuyển lao động và bắt chước thuần túy có vẻ như là những kênh lan tỏa quan trọng hơn là giao dịch trực tiếp giữa các doanh nghiệp. Việc cổ phần hóa các DNNN, mặc dù còn nhiều hạn chế, cũng góp phần làm tăng hiệu quả, bởi nó tạo ra mối quan hệ khách quan hơn giữa doanh nghiệp với các cơ quan chính quyền. Xét cho cùng, chìa khoá đối với năng lực cạnh tranh là khả năng của các doanh nghiệp chuyển đổi chính mình, và về mặt này Nhà nước đóng một vai trò hỗ trợ rất quan trọng. Từ góc độ tổng quát này có thể đề xuất một hệ thống xếp hạng toàn diện hơn để đánh giá các điểm mạnh và điểm yếu của Việt Nam.

Cách suy xét thông thường

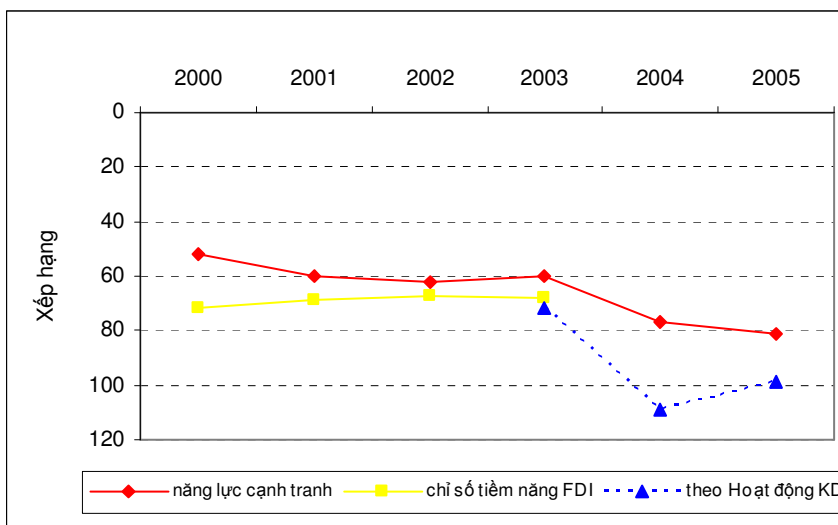
Có nhiều cách xếp hạng các nước khác nhau và có thể gắn chúng với khái niệm năng lực cạnh tranh bằng cách này hoặc cách khác. Trong một số trường hợp, mối gắn kết này khá lỏng lẻo. Chẳng hạn, một số tổ chức xếp hạng rủi ro phân loại các quốc gia thành một số nhóm tùy theo mức độ rủi ro của các trái phiếu Chính phủ phát hành ra nước ngoài. Mặc dù rủi ro của loại trái phiếu này không có liên quan nhiều đến năng lực cạnh tranh, loại xếp hạng này cũng có ảnh hưởng đến các luồng vốn FDI.

Những cách xếp hạng khác sát với khái niệm năng lực cạnh tranh hơn, ít nhất là về tên gọi. Có ba cách xếp hạng được đặc biệt chú ý ở Việt Nam trong những năm gần đây. Đó là: Chỉ

số Năng lực Cạnh tranh Tăng trưởng của Diễn đàn Kinh tế Thế giới, xếp hạng Hoạt động Kinh doanh của Công ty Tài Chính Quốc tế (IFC) và NHTG, Chỉ số Tiềm năng FDI của UNCTAD. Mỗi xếp hạng này được thực hiện cho trên 100 quốc gia. Cả ba xếp hạng này đều đặt Việt Nam ở cuối bảng năng lực cạnh tranh của các nước trên toàn thế giới, hoặc tốt nhất cũng là khoảng giữa (Hình 3.1).

Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Tăng trưởng là một kết hợp phức tạp gồm rất nhiều chỉ số liên quốc gia, ví dụ như chỉ số nhận thức tham nhũng của Tổ chức Minh bạch Quốc tế. Những chỉ số này được phân loại theo các tiêu đề “công nghệ”, “thể chế công” và “môi trường kinh tế vĩ mô”, và được nhóm thành các mục khác nhau như mức độ mở cửa, Chính phủ, tài chính, cơ sở hạ tầng, quản lý, lao động và thể chế. Chỉ số Tăng trưởng Năng lực Cạnh tranh cho thấy xếp hạng tuyệt đối của Việt Nam giảm theo thời gian và hiện nay, Việt Nam ở vị trí thứ 81 trong số 117 quốc gia. Song xếp hạng của Việt Nam giảm chủ yếu do nguyên nhân tiếp tục bổ sung các nước đang phát triển (thường là nghèo hơn) vào cơ sở dữ liệu. Nếu thay vào đó là xem xét vị thế tương đối thì xếp hạng của Việt Nam đã dần được cải thiện. Trong năm 2000, Việt Nam ở trong nhóm 90 trên một trăm; năm 2005 Việt Nam đã lên nhóm 70 trên một trăm.

Hình 3.1: Một nơi kinh doanh không tốt ...?



Nguồn: Tự tính, sử dụng dữ liệu của IFC và NHTG (2005), UNCTAD (2005) và Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2005). Các số liệu phản ánh vị thế của một quốc gia so với tất cả các quốc gia được xem xét, từ tốt nhất (trên cùng) đến kém nhất (dưới cùng).

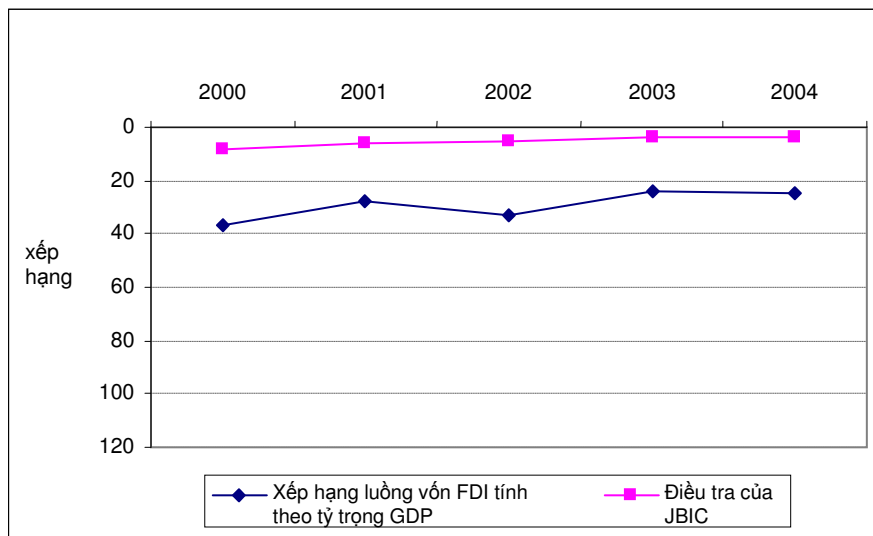
Chỉ số Hoạt động Kinh doanh xem xét 10 chủ đề: khởi sự doanh nghiệp, bảo vệ các nhà đầu tư, tuyển dụng và cho thôi việc người lao động, thực hiện hợp đồng, đăng ký tài sản, đóng cửa doanh nghiệp, vay tín dụng, giải quyết giấy phép, đóng thuế, và thương mại qua biên giới. Trong lần công bố gần đây nhất, chỉ số chung được tính là giá trị trung bình của các cấp hạng (theo thang điểm từ không đến một trăm) theo từng chủ đề trong mười chủ đề này. Cấp hạng theo từng chủ đề lại là giá trị trung bình của các cấp hạng theo các chỉ số hợp phần của chủ đề đó. Báo cáo Hoạt động Kinh doanh gần đây nhất đã xếp hạng Việt Nam ở vị trí thứ 99 trong tổng số 155 quốc gia. Các xếp hạng so sánh chưa được đưa ra trong những năm trước và khi đó số chủ đề đưa vào báo cáo ít hơn. Song có thể dễ dàng áp dụng phương pháp này cho dữ liệu từ những năm trước. Kết quả không thể hiện xu hướng rõ ràng nào, và Việt Nam dao động quanh nhóm 70 trên 100.

Chỉ số Tiềm năng FDI ngoài quy mô thị trường còn phản ánh một số nhân tố dự kiến có ảnh hưởng đến độ hấp dẫn của một quốc gia đối với các nhà đầu tư nước ngoài. Những nhân tố này bao gồm GDP tính theo đầu người, tốc độ tăng trưởng GDP trong thập kỷ qua, tỷ trọng xuất khẩu so với GDP, các chỉ số về mật độ sử dụng điện thoại, đo mức sử dụng năng lượng thương mại tính theo đầu người, tỷ trọng chi cho nghiên cứu trong GDP, tỷ lệ sinh viên đại học trên dân số, chỉ số rủi ro quốc gia, tỷ trọng trong xuất khẩu tài nguyên, tỷ trọng nhập khẩu các bộ phận và linh kiện ô tô và sản phẩm điện tử so với toàn thế giới, và tỷ trọng luồng vốn FDI đi vào quốc gia so với toàn thế giới. Chỉ số Tiềm năng FDI là giá trị trung bình của tất cả 12 nhân tố (mỗi nhân tố được chuẩn hoá theo thang điểm từ 0 đến 100). Chỉ số này làm cho Việt Nam trông có vẻ sáng sủa thuận lợi hơn vì Việt Nam xếp hạng 68 trong tổng số 140 quốc gia. Không có thay đổi căn bản gì đối với cách xếp hạng này theo thời gian.

Ngoài độ đa dạng của các chỉ số dùng để tính toán thực hiện các xếp hạng này, điểm chung của cả ba xếp hạng này là chú trọng vào những nhân tố có tiềm năng làm cho một quốc gia hấp dẫn với các nhà đầu tư. Hiện nay vẫn còn đang tranh luận về các nhân tố này. Chẳng hạn có thể lập luận rằng những chủ đề mà báo cáo Hoạt động Kinh doanh lựa chọn nhấn mạnh về môi trường qui chế nhiều hơn so với mức coi trọng của một nhà đầu tư “thực sự”. Mặc dù ý kiến từ phía các học giả có thể nhấn mạnh vào các chi phí giao dịch và mức độ bảo hộ quyền sở hữu còn hạn chế như là những trở ngại chính đối với kinh doanh thì các nhà đầu tư ở các nước đang phát triển lại có thể khá quen với các hoạt động không chính thức và thực hiện các giao dịch dựa trên cơ sở lòng tin và uy tín, và do đó ít khi phải trông cậy vào hệ thống pháp lý.

Một cách tiếp cận khác là chú trọng vào những gì mà các nhà đầu tư làm trên thực tế. Về mặt này, luồng vốn FDI vào một quốc gia là một thước đo tốt về sự hấp dẫn của quốc gia đó. Để có thể so sánh được chỉ số này giữa các nền kinh tế có qui mô khác nhau, có thể đo luồng vốn FDI theo GDP của quốc gia đó. Xét theo góc độ này, và sau khi đã loại trừ các nền kinh tế có tổng GDP dưới 10 tỷ đôla một năm, Việt Nam xếp hạng 25 trong tổng số 88 quốc gia. Mặc dù trước cuộc khủng hoảng Đông Á xếp hạng của Việt Nam cao hơn nhiều, song tình hình nay cũng đã được cải thiện dần kể từ năm 2000 (Hình 3.2).

Hình 3.2: ...Hay là một trong những điểm đến hấp dẫn nhất?



Nguồn: Tự tính, dựa theo dữ liệu của UNCTAD (2005) và JBIC (2004). Các số liệu phản ánh vị thế của một quốc gia so với tất cả các quốc gia được xem xét, từ tốt nhất (trên cùng) đến kém nhất (dưới cùng).

Xếp hạng của Việt Nam thậm chí còn cao hơn nữa trong con mắt của các nhà đầu tư Nhật Bản. Trong 15 năm qua ở Nhật Bản đã tiến hành một cuộc điều tra để đánh giá các xu hướng hoạt động kinh doanh ở nước ngoài và các hoạt động FDI. Trong năm 2004, cuộc điều tra này đã được tiến hành ở 932 doanh nghiệp ngành chế tạo có ít nhất ba chi nhánh ở nước ngoài và trong đó có ít nhất là một cơ sở chế tạo. Khi được hỏi về các quốc gia có nhiều triển vọng đối với các hoạt động kinh doanh trong trung hạn, Việt Nam xếp thứ tư trên toàn thế giới, sau Trung Quốc, Thái Lan và Ấn Độ. Điều này cho thấy sự cải thiện so với những năm trước dù Việt Nam đã đạt mức cao trong cuộc điều tra này trong những năm gần đây.

Lý do chính để những người tham gia trả lời trong cuộc điều tra của Nhật Bản lựa chọn Việt Nam là vì Việt Nam có lực lượng lao động không đắt, thị trường có tiềm năng tăng trưởng, nguồn nhân lực tuyệt vời, và có tiềm năng là một phương thức đa dạng hoá rủi ro. Một điều thú vị là hai trong số những lý do nói trên, tức là chất lượng của lực lượng lao động và chi phí lao động, lại không nằm trong số những chỉ số được Chỉ số Cạnh tranh Thế giới, Chỉ số Hoạt động Kinh doanh, hay Chỉ số Tiềm năng FDI xem xét.

Hội nhập quốc tế

Một cách khác để đánh giá năng lực cạnh tranh của nền kinh tế Việt Nam là xem xét kết quả hoạt động thực tế của Việt Nam trên các thị trường thế giới.

Hội nhập ngày càng sâu vào nền kinh tế thế giới đã trở thành một mục tiêu trung tâm của quá trình cải cách kinh tế ở Việt Nam. Về mặt này đã có một số mốc quan trọng. Trong năm 1991 một chương trình giảm thuế đã được đưa ra áp dụng, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp định hướng xuất khẩu không phải trả thuế thương mại đối với các đầu vào nhập khẩu của mình. Trong năm 1993, tất cả các doanh nghiệp có giấy phép kinh doanh đã được quyền tham gia vào các hoạt động thương mại với nước ngoài đối với những hàng hoá qui định cụ thể trong giấy phép của mình mà không cần xin giấy phép bổ sung. Trong năm 1995, Việt Nam đã trở thành thành viên của Khu vực Tự do Thương mại ASEAN (AFTA). Theo hiệp định này, Việt Nam đã cam kết giảm thuế quan đối với hàng nhập khẩu từ các thành viên của AFTA xuống dưới 5% vào năm 2006 đối với tất cả các mặt hàng trừ một số sản phẩm nhạy cảm. Trong năm 2001, các cuộc đàm phán lâu và kéo dài đã dẫn đến việc ký kết Hiệp định Thương mại Việt Mỹ. Hiệp định này được coi là thoả thuận toàn diện nhất trong tất cả các thoả thuận thương mại song phương được ký kết giữa Hoa Kỳ và một quốc gia đang phát triển. Năm 2004 qui định về kết hội ngoại tệ đã được bãi bỏ. Thuế xuất khẩu và hạn ngạch nhập khẩu được dỡ bỏ dần; đến nay, thuế xuất khẩu chỉ áp dụng với dầu thô và kim loại phế liệu, và hạn ngạch nhập khẩu chỉ áp dụng với đường và sản phẩm tinh chế từ dầu lửa. Dự kiến Việt Nam sẽ có thể gia nhập WTO vào năm 2006.

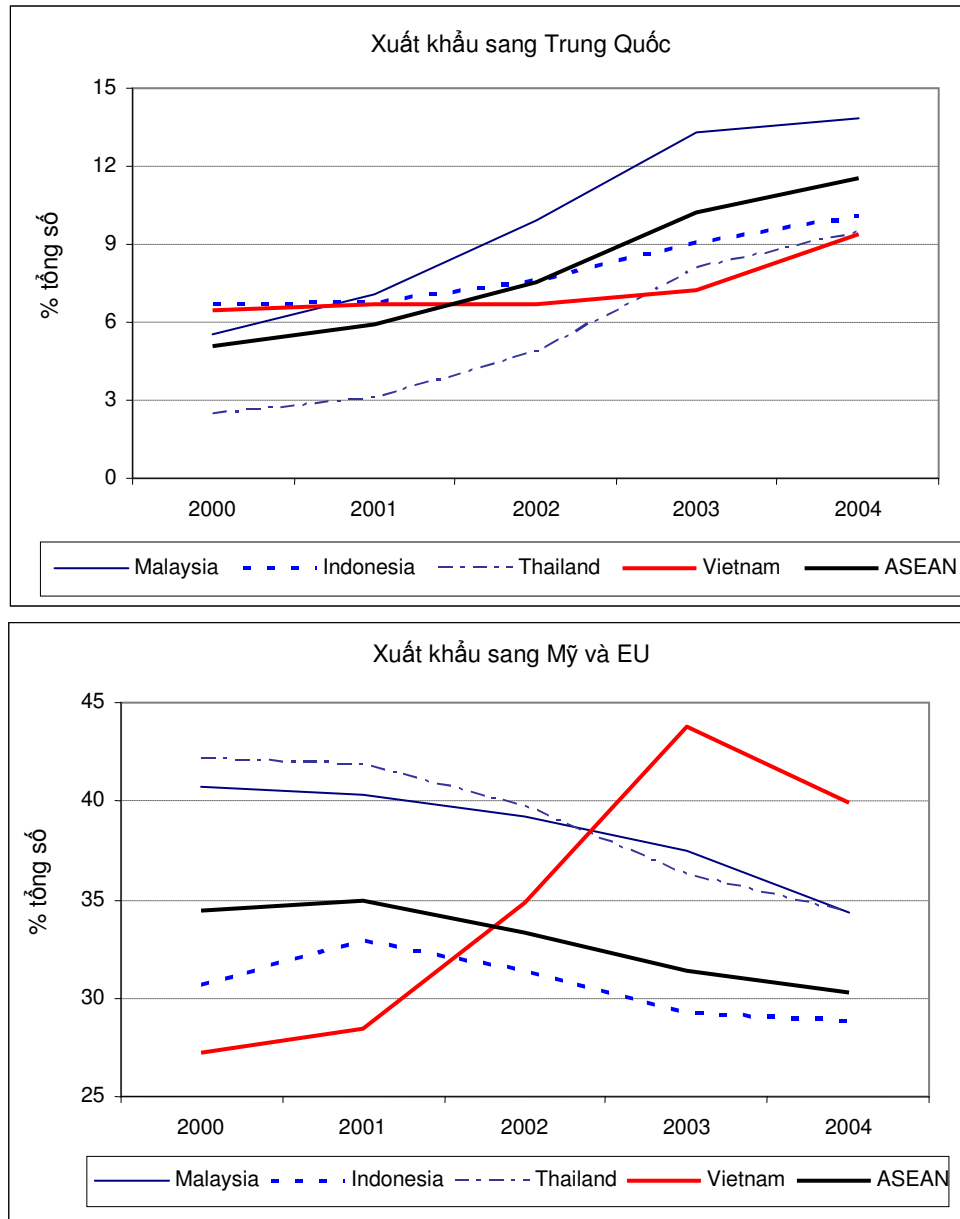
Kết quả là một nền kinh tế có mức độ mở cửa cao với tổng kim ngạch xuất nhập khẩu hiện nay đạt trên 130% tổng GDP. Xuất khẩu đã tăng trưởng với tốc độ trung bình là 18% một năm kể từ năm 2000. Sự bi quan của một số người trước khi ký kết Hiệp định Thương mại Việt Mỹ về triển vọng các công ty Việt Nam mở rộng xuất khẩu sang Hoa Kỳ nay đã không còn.

Điều thú vị là mẫu hình thương mại của Việt Nam có phần nào đó giống với của Trung Quốc, một đất nước mà hiếm ai còn nghi ngờ về năng lực cạnh tranh. Hiện nay, Trung Quốc được coi là một công xưởng của thế giới, gia công chế biến các nguyên vật liệu thô và đầu vào bán thành phẩm từ các nước đang phát triển, nhất là khu vực Đông Á, và bán các sản phẩm đầu ra cho các nước công nghiệp. Tỷ trọng của Trung Quốc trong xuất khẩu của ASEAN đã tăng hơn gấp đôi trong giai đoạn từ năm 2000 đến 2004; riêng đối với Thái Lan và Philippines là tăng gấp ba. Nhưng Việt Nam lại không như vậy, vì tỷ trọng này giữ ổn định đến năm 2003 (Hình 3.3). Mặt khác, tỷ trọng của Hoa Kỳ trong xuất khẩu của ASEAN giảm trong thời kỳ này. Việt Nam lại

không như vậy vì con số này lại tăng gấp ba lần trong giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2003, và nhờ ra còn có thể tăng cao hơn nếu như không có hạn ngạch dệt may và những thủ tục chống bán phá giá mà Hoa Kỳ đưa ra vào năm 2004.

Hiện nay, đối với Việt Nam, Trung Quốc là thị trường xuất khẩu kém quan trọng hơn là đối với các nước ASEAN, trong khi xu hướng này trong năm 2000 là ngược lại. Ngược lại, Mỹ và Liên minh châu Âu chiếm thị phần cao hơn trong xuất khẩu của Việt Nam so với trong xuất khẩu của các nước ASEAN; xu hướng này ngược lại trong năm 2000.

Hình 3.3: Giống Trung Quốc hơn, ít giống ASEAN hơn



Nguồn: Tự tính dựa theo dữ liệu từ WDI (2005).

Nhìn chung, nguồn nhập khẩu chính của Việt Nam là các nước đang phát triển trong khi các đầu ra xuất khẩu chính của Việt Nam là các nước công nghiệp. Trong năm 2004, một phần tư hàng nhập khẩu của Việt Nam xuất xứ từ các nước ASEAN, 14% nữa là từ Trung Quốc. Nhật Bản, Liên minh châu Âu và Hoa Kỳ gộp lại chiếm chỉ có một phần tư nhập khẩu của Việt Nam. Song các nước này lại chiếm trên một nửa xuất khẩu của Việt Nam. Về mặt nào đó, Việt Nam cũng đang trở thành một trong số các công xưởng của thế giới.

Hội nhập trong nước

Một câu hỏi có liên quan là liệu hội nhập toàn cầu có liên quan gì, bằng cách này hay cách khác, đến đa số đông đảo các doanh nghiệp Việt Nam không trực tiếp liên quan đến thương mại quốc tế hay không. Nếu không thì khó có thể nói rằng nền kinh tế Việt Nam nói chung có tính cạnh tranh.

Khu vực tư nhân mới nổi lên phần lớn vẫn còn hướng nội. Theo điều tra ba vòng các DNVVN do VKHLĐXH thực hiện, chỉ có 9% doanh thu là từ xuất khẩu trực tiếp. Hầu hết phần này là của các doanh nghiệp ở Hà Nội, Hải Phòng và thành phố Hồ Chí Minh, còn con số của các nơi khác trong cả nước thấp hơn nhiều. Ngoài ra, các hàng xuất khẩu cũng không được xử lý qua các kênh gián tiếp. Chẳng hạn, các công ty thương mại nhà nước chỉ tiếp nhận một phần trăm tổng doanh thu của các DNVVN. Chiều hướng hướng nội này đáng lo ngại, vì năng suất lao động của doanh nghiệp xuất khẩu trung bình gần gấp đôi so với năng suất trung bình của các DNVVN.

Tuy nhiên, có những cơ chế gắn kết các doanh nghiệp không xuất khẩu với thị trường thế giới và đảm bảo việc truyền các tín hiệu giá cả quốc tế từ các cảng và sân bay đến tận đồng ruộng. Những cơ chế này thường được gọi là “các chuỗi giá trị” và có thể dõi theo được từ nhà sản xuất, người thu mua, các cơ sở chế biến, bán buôn, bán lẻ và xuất khẩu. Các chuỗi giá trị đối với gạo và chè đã là chủ đề của nhiều nghiên cứu kỹ lưỡng ở Việt Nam (Khung 3.1). Một xu hướng chung nổi lên từ những nghiên cứu này là sự trông chờ vào buôn bán thông qua các DNNN, điều này dẫn đến sự chú trọng vào số lượng nhiều hơn so với chất lượng. Sự tham gia nhiều hơn của khu vực tư nhân vào chuỗi cung cấp có thể góp phần xác định các đối tác nước ngoài mới và thiết lập các tiêu chuẩn chất lượng cao hơn. Bằng cách này, Việt Nam có thể tiến lên bậc thang cao hơn trên các thị trường thế giới, và người nông dân (có xu hướng nghèo hơn so với dân số nói chung) có thể được hưởng nhiều hơn từ giá trị xuất khẩu.

Các giao dịch giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp cũng đóng góp cho sự hội nhập của các thị trường trong nước trong các lĩnh vực khác. Một cuộc điều tra nhỏ về các doanh nghiệp do Ngân hàng Thế giới thực hiện đã làm sáng tỏ phần nào về mối quan hệ giữa các nhà thầu và các nhà cung ứng ở Việt Nam. Về phía nhà thầu đã tiến hành phỏng vấn chi tiết ở 9 DNNN lớn và 11 công ty nước ngoài, và về phía nhà cung ứng phỏng vấn ở 10 DNNN nhỏ và 11 doanh nghiệp tư nhân trong nước. Đối với một phần ba các nhà thầu, giá trị các đầu vào mà họ mua dường như tương đương với hơn một nửa tổng doanh thu của họ. Quá trình này thường có liên quan đến nhiều hợp đồng thầu phụ (trung bình trên 300 một năm) với nhiều bên khác nhau. Mối quan hệ thương mại thậm chí còn quan trọng hơn khi nhìn từ phía nhà cung ứng. Trung bình, các nhà cung ứng tạo ra hai phần ba tổng doanh thu của mình từ các giao dịch giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp. Toàn bộ doanh thu hàng năm được tạo ra thông qua quá trình hợp đồng.

Các mẫu hình cũng tương tự như vậy trong cuộc điều tra ba vòng về các DNVVN do VKHLĐXH thực hiện. Cuộc điều tra theo thời gian này cho thấy các doanh nghiệp ngoài nhà nước đã trở thành những khách hàng quan trọng hơn nhiều, nhất là ở Hà Nội. Tỷ trọng doanh thu của những doanh nghiệp này đã tăng gấp đôi trong thời gian từ năm 1991 đến 2002. Hiện nay, các doanh nghiệp này chiếm khoảng nửa doanh thu của các nhà cung ứng. Các DNNN đã giảm phần

nào tầm quan trọng, song thay đổi rõ rệt nhất là sự biến mất gần như hoàn toàn của các công ty thương mại nhà nước ra khỏi bức tranh này, không chỉ ở Hà Nội mà còn trên toàn quốc. Sản xuất theo đơn hàng đặt trước là phương thức hợp đồng phổ biến nhất giữa các doanh nghiệp. Song tỷ lệ phần trăm doanh nghiệp luôn bán hàng với đơn hàng được đảm bảo đã giảm. Thành phố Hồ Chí Minh có một phần ba số doanh nghiệp chưa bao giờ bán hàng theo đơn đặt hàng.

Ảnh hưởng lan toả của công nghệ

Các công ty nước ngoài ở Việt Nam vẫn chưa được coi là một nguồn hợp đồng quan trọng, và điều này đặt ra câu hỏi về sự đóng góp của những công ty này đối với sự phát triển công nghệ trong các doanh nghiệp tư nhân trong nước. Chẳng hạn, hơn một nửa DNNN và công ty nước ngoài lớn được phỏng vấn trong cuộc điều tra nhỏ do NHTG thực hiện đã coi những công ty đặt tại nước ngoài, chứ không phải là các công ty có trụ sở trong nước, là các nhóm cung ứng quan trọng nhất của mình. Các công ty nhỏ trong nước có xu hướng cung cấp cho các công ty tư nhân khác ở trong nước hoặc các DNNN cấp thấp, hiếm khi cho các công ty nước ngoài hoặc cho các DNNN cấp cao. Một minh họa rõ nét là Fujitsu, một doanh nghiệp FDI xuất khẩu lớn nhất trong năm 2004. Trong năm đó, Fujitsu đã đạt doanh thu kỷ lục ra nước ngoài trên 400 triệu đô la, song đã chi 94% số này để nhập khẩu đầu vào. Không giống các nước Đông Á khác trong giai đoạn đầu của quá trình công nghiệp hoá, ở Việt Nam các doanh nghiệp xuất khẩu chưa liên kết tốt với các nhà sản xuất trong nước.

Khung 3.1: Kết nối người nông dân với thị trường thế giới

Sản xuất và buôn bán gạo và chè bằng cách này hay cách khác có ảnh hưởng đến một bộ phận đáng kể trong dân số Việt Nam. Khoảng 10,3 triệu hộ gia đình đang canh tác lúa. Khoảng 400.000 hộ gia đình trồng chè, trong đó có nhiều hộ dân tộc thiểu số.

Đối với gạo, người nông dân được hưởng khoảng 80% giá gạo xuất khẩu, song giá xuất khẩu lại không cao lắm. Việt Nam đứng là một nước xuất khẩu gạo lớn thứ hai xét về số lượng, song chỉ xếp thứ tư xét về doanh thu. Lý do chính đối với giá thấp là tỷ lệ “gạo tấm” cao trong tổng sản lượng. Một phần là do hệ thống gia công chế biến gạo rất phân tán, dẫn đến tình trạng có rất nhiều các cơ sở xay xát nhỏ trộn lẫn các loại thóc. Tình trạng trộn lẫn làm giảm bớt động cơ khuyến khích các nông dân cung cấp thóc có chất lượng cao và ít vỡ. Những lý do khác dẫn đến chất lượng gạo thấp là công nghệ lạc hậu của các nhà máy xay và gia công chế biến nhỏ trong nước, khả năng tiếp cận ưu đãi của các nhà máy xay thuộc sở hữu nhà nước với các hợp đồng và tín dụng của Chính phủ, Chính phủ chú trọng vào số lượng xuất khẩu hơn là chất lượng và thiếu các tiêu chuẩn về giống phù hợp.

Có thể xác định một số biện pháp làm tăng giá trị cho chuỗi giá trị của gạo. Cải thiện cơ sở hạ tầng sẽ làm giảm chi phí vận chuyển và đưa giá tại đồng ruộng sát với giá thế giới hơn nữa. Xúc tiến các tổ chức của nông dân có khả năng đàm phán được về chất lượng và giá cả với các nhà máy xay và các thương lái cũng là một bước đi quan trọng. Những biện pháp khuyến khích thương mại phù hợp có thể góp phần cải thiện chất lượng của giống lúa. Cuối cùng, phát triển các sản phẩm đặc thù như gạo thơm, gạo hữu cơ và các giống thích nghi thật tốt với vùng cao cũng có thể làm tăng giá xuất khẩu hơn nữa.

Mặt khác, đối với chè, người nông dân khó có thể được hưởng trên 40% giá xuất khẩu. Sản lượng thấp, chất lượng sản phẩm kém và chi phí giao dịch trong phân phối cao. Hai kênh cung ứng chính hoạt động song song với nhau. Một số nông dân sản xuất trực tiếp cho thị trường xuất khẩu thông qua các hợp đồng với các tổ chức thương mại và chế biến. Nhiều người trong số này thuê đất của công ty gia công chế biến với điều kiện chỉ trồng chè trên đất đó, và sau đó phải bán cho công ty. Tuy nhiên, khoảng 90% nông dân “không có liên kết” và hoạt động qua kênh thứ hai tức là bán chè của mình ra thị trường tự do mà không có bất kỳ sự phối hợp hay gắn kết nào với người mua. Bước cuối cùng trong chuỗi này, xuất khẩu chè, từ trước tới nay thực hiện thông qua các DNNN. Tuy nhiên, từ năm 2003, tỷ trọng xuất khẩu thực hiện qua khu vực tư nhân đang tăng lên.

Các nông dân có hợp đồng có xu hướng có chi phí sản xuất thấp hơn so với các nông dân không có liên kết. Ngoài ra, sản lượng và lợi nhuận của họ cũng có phần cao hơn. Các nông dân có hợp đồng cũng được hưởng các lợi ích quan trọng khác như doanh thu và giá cả ổn định, đào tạo kỹ thuật, đầu vào và tín dụng. Ngược lại, các nông dân không có liên kết chịu hạn chế do ít khả năng tiếp cận với các thị trường giá trị cao.

Vì đa số nông dân trồng chè ở Việt Nam nằm trong nhóm không có liên kết và trong số đó có nhiều người nghèo, một cách quan trọng giúp họ tiến tới có thể là hội nhập sát hơn với chuỗi giá trị. Hành động tập thể, theo kênh thông qua các hiệp hội sản xuất, có thể giúp phát triển các mối liên kết tốt hơn với các cơ sở chế biến và thương mại, từ một vị thế thương lượng mạnh hơn, để chuyển sang cấp độ chất lượng cao hơn và tùy theo đó mà huy động vốn. Việc này đòi hỏi phải có một môi trường pháp lý thuận lợi hơn cho các hiệp hội doanh nghiệp độc lập. Khu vực tư nhân cũng có thể đóng một vai trò lớn bằng cách thiết lập các tiêu chuẩn chất lượng rõ ràng trong toàn bộ chuỗi giá trị. Cũng cần có những cải thiện trong công tác tiếp thị các sản phẩm chè. Song để làm được điều này cần phải xác định các đối tác nước ngoài mới. Khai thác nhu cầu trong nước hiện đang gia tăng đối với các loại chè đặc sản cũng sẽ góp phần đa dạng hoá đầu ra và giảm rủi ro.

Nguồn: Dựa theo Agrifood Consulting International (2002), Arulpragasam và cộng sự (2004) và ADB (2005a và 2005b).

Ở một chừng mực nhất định, việc bỏ qua các nhà cung ứng trong nước không phải là điều hoàn toàn đáng ngạc nhiên. Các công ty hoạt động trên các thị trường quốc tế ngày càng có xu hướng có một mạng lưới sản xuất vượt khỏi biên giới quốc gia. Đặc điểm địa lý của Việt Nam lại có thể hỗ trợ cho xu hướng này. Một doanh nghiệp đặt tại Hà Nội cách thành phố Hồ Chí Minh 1.400 km song chỉ cách Bangkok 1.000 km và cách Quảng Châu 800 km. Đúng là một số ngành công nghiệp có FDI chiếm vị trí chủ đạo có tỷ lệ mua sắm trong nước cao. Một ví dụ ở đây là sản xuất xe máy vì khoảng 40 đến 80% mua sắm của các công ty nước ngoài được thực hiện trong nước. Song thậm chí ngay cả ở đây, “chu trình hoàn chỉnh giữa các nhà lắp ráp và các nhà cung ứng linh kiện” chưa đạt đến mức phát triển như ở các quốc gia cạnh tranh như Indonesia và Thái Lan.

Tuy nhiên, điều quan trọng phải nhớ là các giao dịch giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp chỉ là một phương tiện để truyền tải những thực tiễn tốt nhất về sản xuất, quản lý hoặc tiếp thị. Trong số những kênh quan trọng khác nữa có kênh cấp chứng chỉ chất lượng và bắt chước thuần túy. Cấp chứng chỉ cung cấp “đầu” chất lượng độc lập có thể tiến tới việc đảm bảo cho các khách hàng hoặc nhà thầu tiềm năng về tiêu chuẩn chất lượng của doanh nghiệp đó. Bắt chước được thực hiện thông qua luân chuyển nhân sự, khi các công nhân có tay nghề chuyển từ các công ty nước ngoài sang làm việc ở các đối tác trong nước của các công ty đó, và khi các quản lý cấp trung của những công ty này khởi sự các doanh nghiệp riêng của mình. Trong cả hai trường hợp này, kiến thức được truyền đạt qua con người. Song bắt chước cũng có thể dựa trên sao chép thuần túy.

Dù dựa trên cơ chế nào thì cũng có một số dẫn chứng cho thấy các tiêu chuẩn công nghệ cao của các công ty nước ngoài đang thẩm thấu vào các doanh nghiệp trong nước, bằng cách này hay cách khác (Khung 3.2). Tác động này đối với các công ty tư nhân vừa và nhỏ trong nước dường như lớn hơn, trong khi đối với các DNNN hầu như không đáng kể. Kết quả này cần phải được diễn giải một cách thận trọng, vì có thể liên quan tới độ tuổi của doanh nghiệp hơn là qui mô hoặc sở hữu doanh nghiệp. Tuy nhiên, tác động ít hơn đối với các DNNN có vẻ hợp lý và như vậy lại nhấn mạnh thêm tầm quan trọng của việc tái cơ cấu các doanh nghiệp này nếu muốn cải thiện khả năng cạnh tranh ở trong toàn bộ quốc gia.

Tái cơ cấu doanh nghiệp

Chuyển đổi sở hữu là một trong những cơ chế chính được áp dụng từ trước tới nay để tái cơ cấu khu vực nhà nước. Do hiện có trên 2.500 DNNN đã trải qua quá trình này và tổng số sẽ có gần 4.000 doanh nghiệp khi kết thúc quá trình, điều quan trọng là phải đánh giá liệu việc chuyển đổi sở hữu này có thực sự dẫn đến hoạt động tốt hơn hay không. Các đánh giá như đã báo cáo trong chương trước về mức tăng năng suất các nhân tố tổng hợp giữa các loại hình kinh doanh khác nhau cho thấy một câu trả lời khẳng định. Song không nên tiếp nhận hoàn toàn những kết quả đánh giá này, vì các dữ liệu không đủ tin cậy và có thể có vấn đề về phương pháp. Một câu trả lời chặt chẽ phải dựa vào phân tích sâu về tình hình hoạt động của các DNNN cần chuyển đổi sở hữu. Rất may là có phân tích đó.

Trong năm 2005, VQLKTTU đã tiến hành nghiên cứu hậu cổ phần hoá thứ hai của mình và tập trung vào mẫu gồm 400 DNNN được chọn ngẫu nhiên trong số những doanh nghiệp đã hoàn thành quá trình chuyển đổi sở hữu ít nhất trước đó một năm. Qui mô mẫu tương tự như trong nghiên cứu hậu cổ phần hoá đầu tiên được thực hiện trong năm 2002. Song tỷ lệ trả lời cao hơn. Trong năm 2002, chỉ có thể thu được thông tin của 60% số DNNN mà VQLKTTU tiếp cận; trong năm 2005, tỷ lệ trả lời lên tới 94%, và điều này giúp loại bỏ mọi lo ngại kết quả có thể chịu

ảnh hưởng thiên lệch trong các câu trả lời (nếu có một sự khác biệt mang tính hệ thống giữa những người trả lời và những người không trả lời).

Đánh giá của những người trả lời điều tra về kết quả của cổ phần hoá rất khả quan. Khoảng 88% doanh nghiệp tuyên bố rằng tình hình hoạt động của họ tốt hơn hoặc tốt hơn nhiều so với trước cổ phần hoá, còn 9% đánh giá không thay đổi nhiều. Ở những DNNN chỉ giữ lại cổ phần thiểu số có đánh giá lạc quan hơn một chút song mức độ khác biệt không đáng kể về mặt thống kê.

Khung 3.2: Học tập các doanh nghiệp FDI

Một nghiên cứu kinh tế lượng gần đây đã cố gắng đánh giá liệu các công ty Việt Nam hoạt động trong lĩnh vực có nhiều FDI có năng suất cao hơn so với các công ty tương tự trong lĩnh vực không có FDI hay không. Nghiên cứu này được thực hiện trên cơ sở sử dụng dữ liệu chi tiết của trên 12.000 công ty trong cuộc tổng điều tra doanh nghiệp của TCTK năm 2001. Trong mẫu này có 5.673 công ty tư nhân trong nước, 4.895 DNNN và 1.456 công ty nước ngoài (cả liên doanh và hoàn toàn thuộc sở hữu của nước ngoài). Nghiên cứu này tập trung vào các yếu tố có tác động ảnh hưởng đến chỉ số giá trị gia tăng tính trên một lao động của công ty.

Phương pháp này cho phép giải quyết được hai tác động khác nhau của FDI đối với năng suất. Một tác động mang tính trực tiếp có liên quan đến sự chênh lệch về năng suất giữa các công ty nước ngoài và các công ty khác. Không có gì đáng ngạc nhiên là việc so sánh các công ty nước ngoài và không phải FDI có các đặc điểm doanh nghiệp khác tương đồng đã cho thấy là các công ty nước ngoài có năng suất cao hơn so với các công ty khác, dù vốn nước ngoài trong các công ty nước ngoài chiếm đa số hay thiểu số. Độ chênh lệch lớn nhất so với các công ty trong nước là trong ngành cơ khí và điện tử.

Tác động nữa mang tính gián tiếp có liên quan đến sự chênh lệch về năng suất giữa các doanh nghiệp trong nước, tùy thuộc vào tỷ trọng sản lượng của các công ty nước ngoài trong lĩnh vực các doanh nghiệp đó hoạt động. Phân tích này đã thực hiện phân nhỏ ngành ở mức khá chi tiết, trong đó các ngành được định nghĩa theo cấp độ bốn chữ số trong phân loại công nghiệp. Sau khi loại bỏ những quan sát còn thiếu thông tin, mẫu của phân tích này gồm 9.590 doanh nghiệp trong nước, trong đó có 2.865 hoạt động trong lĩnh vực chế biến thực phẩm, 1.121 trong lĩnh vực dệt may và 381 trong ngành cơ khí và điện tử. Kết quả cho thấy tác động tích cực của tỷ trọng FDI trong sản lượng của ngành đối với năng suất lao động của các doanh nghiệp trong nước. Tác động này rõ rệt về mặt thống kê trong ngành chế biến thực phẩm và dệt may.

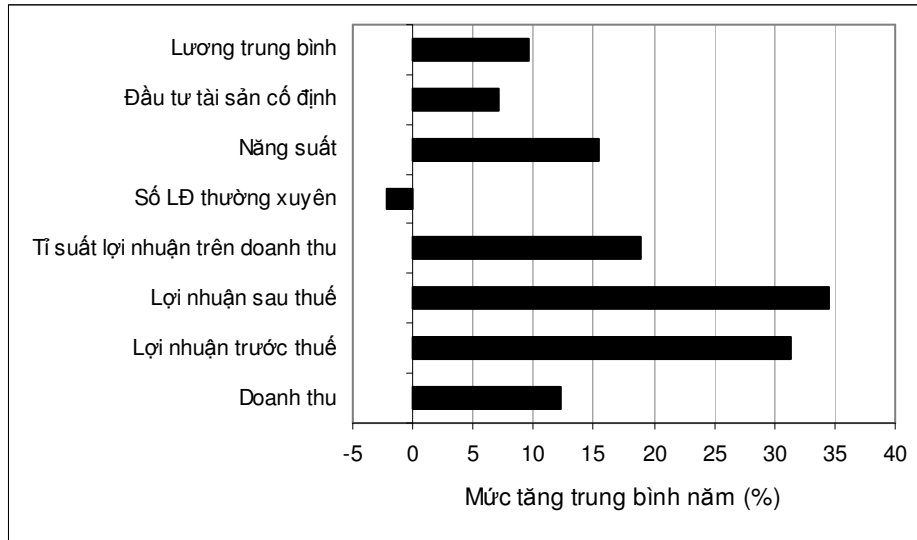
Giữa các loại hình doanh nghiệp khác nhau cũng xuất hiện những dạng thức thú vị. Trong khu vực tư nhân, tác động tích cực khi có FDI đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ lớn hơn so với các doanh nghiệp lớn. Mặt khác, sự có mặt của FDI không tác động đến năng suất của các DNNN. Những dạng thức này cần được diễn giải một cách thận trọng, vì nghiên cứu này không đối chứng theo độ tuổi của doanh nghiệp. Có thể đơn giản là các công ty trẻ hơn linh hoạt hơn và có khả năng thích ứng cao hơn so với các công ty đã hoạt động nhiều năm. Và các công ty trẻ hơn có xu hướng là những công ty vừa và nhỏ tư nhân lại vừa nhỏ.

Nếu những phát hiện trên là đúng thì một câu hỏi hữu ích là tại sao sự có mặt của FDI lại không tác động đến năng suất của DNNN. Các tác giả của nghiên cứu này cho rằng đó là do các DNNN thiếu linh hoạt trong quản lý nếu xét về các quyết định đầu tư và quản lý lao động. Thiếu độ linh hoạt trong quản lý đã không cho phép họ đưa được vào thực tiễn những gì họ học hỏi được từ các công ty nước ngoài hoạt động trong lĩnh vực của mình.

Nguồn: Dựa theo Nguyễn Thị Tuệ Anh và các tác giả khác (2005).

Các chỉ số khách quan về tình hình hoạt động để đo sự thay đổi giữa năm trước cổ phần hoá và năm 2004 đã khẳng định quan điểm của những người trả lời (Hình 3.4). Đa số các chỉ số nghiên cứu đã được cải thiện sau cổ phần hoá, có một số chỉ số đã cải thiện đáng kể. Chỉ có số lao động thường xuyên giảm xuống, song điều này chủ yếu phản ánh tình trạng thừa công nhân vào thời điểm cổ phần hoá, hay khoảng 14% lực lượng lao động của các doanh nghiệp này theo ước tính của những người trả lời phỏng vấn. Vào năm 2004, chưa đến 4% DNNN cổ phần hoá làm ăn thua lỗ. Đối với các doanh nghiệp còn lại, tỷ lệ lợi nhuận trung bình là 17%, gấp ba lần so với năm trước cổ phần hoá.

Hình 3.4: Các chỉ số hoạt động chính sau cổ phần hoá



Nguồn: VQLKTTU và NHTG (2005). Số liệu là các giá trị trung vị của những người tham gia trả lời, được tính từ năm trước cổ phần hoá đến năm 2004.

Các kết quả này có vẻ đáng tin cậy. Đối với cuộc điều tra năm 2002, có thể lập luận rằng các kết quả đánh giá khả quan do các DNNN “tốt nhất” được cổ phần hoá đầu tiên. Đúng là trong giai đoạn cổ phần hoá thí điểm đã ưu tiên chọn những doanh nghiệp có hiệu quả chứ không phải những doanh nghiệp thua lỗ để thu hút thêm các nhà đầu tư. Nếu vậy thì cổ phần hoá có thể được xem là kết quả của hoạt động tốt chứ không phải hoạt động tốt do cổ phần hoá. Tuy nhiên, đến nay, tỷ lệ doanh nghiệp thua lỗ trong số các doanh nghiệp được chọn để cổ phần hoá cao hơn nhiều.

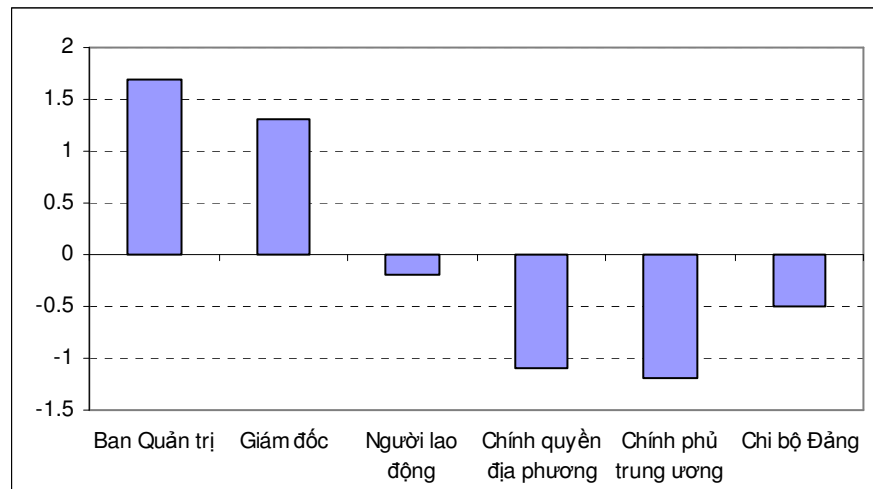
Cũng có thể lập luận rằng một số những chỉ số này tỏ ra quá lạc quan do các chính sách đặc thù liên quan quá trình cổ phần hoá. Ví dụ, giá trị đầu tư có thể được thổi phồng do phải định giá lại tài sản. Và lợi nhuận sau thuế có thể tăng chủ yếu do các doanh nghiệp cổ phần hoá được hưởng miễn giảm thuế trong thời gian từ hai đến bốn năm. Mặc dù tất cả điều này có thể đúng, song năng suất lao động tăng, doanh thu và lợi nhuận trước thuế tăng cho thấy tình hình hoạt động trên thực tế có cải thiện.

Sự cải thiện này không phải do thay đổi đội ngũ quản lý trong các DNNN được cổ phần hoá. Trên 80% trường hợp, Chủ tịch Hội đồng Quản trị, giám đốc, các phó giám đốc và kế toán trưởng vẫn giữ nguyên công việc của mình. Người lao động là các cổ đông chính, và người ngoài chỉ chiếm trung bình 10% vốn của DNNN cổ phần hoá. Ngoài ra, có sự tập trung quyền lực rõ ràng, vì Chủ tịch Hội đồng Quản trị cũng là giám đốc doanh nghiệp trong gần 70% trường hợp.

Sự thay đổi thực sự là ở động cơ và quyền tự chủ của đội ngũ quản lý. Trên 96% người trả lời trong cuộc điều tra năm 2005 nói rằng các cán bộ quản lý của họ chú ý hơn đến kết quả hoạt động và có quyền tự chủ nhiều hơn để theo đuổi các mục tiêu lợi nhuận. Quyền tự chủ nhiều hơn này chủ yếu là do không còn các cơ quan chủ quản cũ (Hình 3.5).

Cũng có một số dấu hiệu, dù không mạnh lắm, cho thấy cổ phần hoá làm mất đi khả năng tiếp cận tín dụng từ các NHTMNN. Bốn phần năm trong số những người trả lời không thấy có thay đổi trong mối quan hệ giữa doanh nghiệp của mình và các cơ quan nhà nước như cơ quan thuế, hải quan hoặc quản lý đất đai. Song tỷ lệ này giảm xuống còn một nửa khi được hỏi về mối quan hệ với các ngân hàng và tổ chức tài chính. Khoảng 28% số người trả lời nói rằng mối quan hệ trở nên khó khăn hơn, nhất là với các NHTMNN và Quỹ HTPT.

Hình 3.5: Ai giành được quyền lực khi cổ phần hoá?



Nguồn: VQLKTTU và NHTG (2005). Các cột thể hiện điểm trung bình về ảnh hưởng đang thay đổi của các bên có liên quan, dựa trên các phương án chọn lựa sau: hơn nhiều (+2), hơn (+1), không thay đổi (0), ít hơn (-1) và ít hơn nhiều (-2).

Như vậy không có nghĩa là cổ phần hoá giải quyết được tất cả mọi vấn đề quản trị doanh nghiệp mà các doanh nghiệp này phải đối mặt. Vẫn có khá nhiều lúng túng trong vấn đề sở hữu tài sản, nhất là chuyển nhượng các GCNQSDĐ, phân biệt giữa phân đất và cho thuê đất, và giấy tờ xác nhận quyền sở hữu các dây chuyền công nghệ chính. Do vậy, 38% người trả lời nói rằng quyền sở hữu vẫn tương tự như ở các DNNN không cổ phần hoá, có 20% tuyên bố tương tự như các doanh nghiệp tư nhân, và tỷ lệ đáng ngạc nhiên là 42% trả lời “cả hai”. Trên thực tế, đất đai vẫn thuộc về nhà nước, và các doanh nghiệp cổ phần hoá không thể sử dụng GCNQSDĐ có liên quan làm tài sản thế chấp khi muốn vay tín dụng của các ngân hàng. Điều này cho thấy cổ phần hoá là một mô hình có xen lẫn những đặc điểm của cả DNNN và của khu vực tư nhân.

Xếp hạng toàn diện

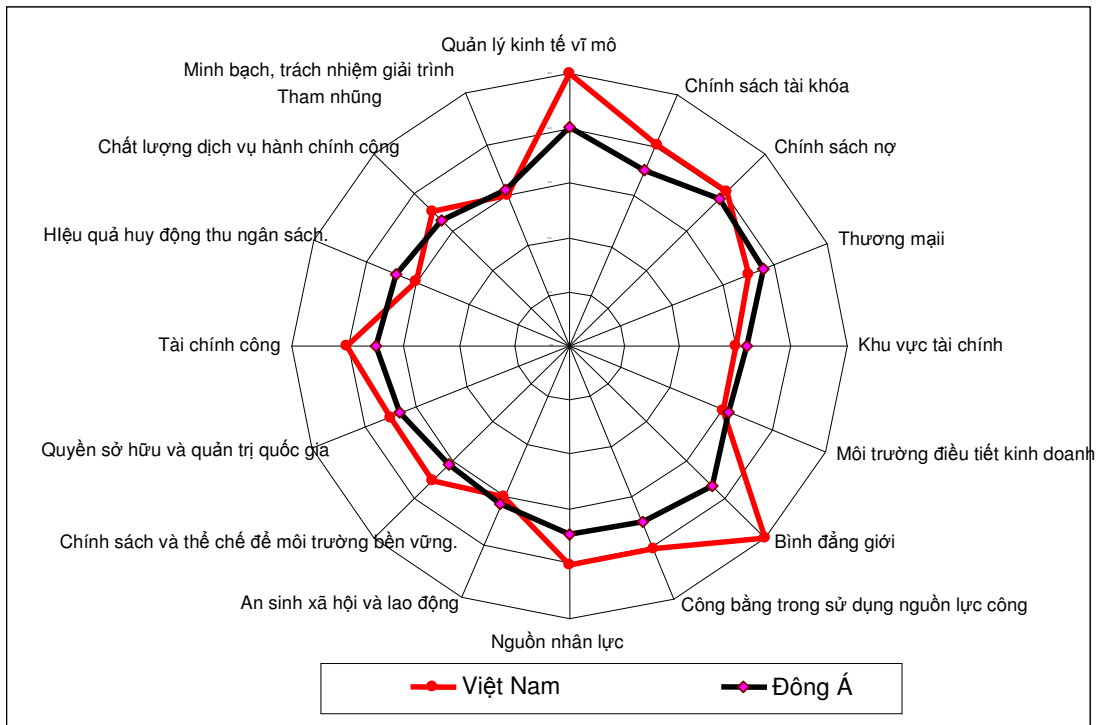
Danh sách các yếu tố tiềm năng quyết định khả năng phát triển mạnh của một quốc gia trên thị trường toàn cầu chắc chắn phải dài. Cố gắng chót danh sách này lại thành một số đặc điểm chủ chốt, ví dụ như khung pháp lý cho hoạt động của doanh nghiệp, chỉ có thể đưa ra bức tranh không hoàn chỉnh về vị thế tương đối của quốc gia đó trên thị trường toàn cầu. Hiệu quả sản

xuất và năng lực cạnh tranh quốc tế tùy thuộc vào nhiều nhân tố, từ sự ổn định kinh tế vĩ mô đến các chính sách đúng đắn đối với kinh doanh cho đến nguồn nhân lực có chất lượng cao đến ít tham nhũng. Dù các cách xếp hạng các nước khác nhau tập trung vào các yếu tố cụ thể quyết định kết quả hoạt động kinh doanh là hoàn toàn có lý, song để đánh giá toàn diện các điểm mạnh và điểm yếu của một quốc gia cần phải tính đến tất cả các yếu tố.

Đó chính là ý tưởng đằng sau phần gọi là Đánh giá Môi trường Chính sách và Thể chế Quốc gia (CPIA) của NHTG và cũng gồm các chỉ số tương tự như của các tổ chức đa phương và song phương khác đang sử dụng ngày càng nhiều. CPIA là một công cụ để quyết định nên hỗ trợ bao nhiêu cho một quốc gia. Xếp hạng CPIA được đánh giá hàng năm. Xếp hạng CPIA cao về nguyên tắc gắn với hoạt động kinh tế có tiềm năng tốt hơn, và như vậy có thể làm cho viện trợ nước ngoài có hiệu quả hơn. Dù mang ý nghĩa viện trợ, song một chỉ số toàn diện như vậy có thể được sử dụng để đưa ra được xếp hạng tổng thể về vị thế của quốc gia đó so với các nước đang phát triển khác.

CPIA gồm bốn lĩnh vực chính: quản lý kinh tế vĩ mô, cải cách cơ cấu, hoà nhập xã hội và công bằng, và quản lý và thể chế khu vực công. Mỗi lĩnh vực chính này lại được phân tách thành một loạt các chỉ số cụ thể hơn. Như vậy, quản lý kinh tế vĩ mô gồm ổn định kinh tế vĩ mô, chính sách tài khóa và chính sách quản lý nợ. Cải cách cơ cấu liên quan đến hội nhập thương mại, các chính sách khu vực tài chính và môi trường điều tiết kinh doanh. Các chính sách về công bằng xã hội xem xét bình đẳng giới, và công bằng trong sử dụng nguồn lực công, phát triển nguồn nhân lực, an sinh xã hội và lao động và môi trường bền vững. Cuối cùng, quản lý và thể chế khu vực công bao quát các quyền sở hữu và quản trị quốc gia, quản lý ngân sách và tài chính, hiệu quả huy động thu ngân sách, chất lượng dịch vụ hành chính công, và minh bạch, trách nhiệm giải trình và tham nhũng. Do đó, CPIA gồm tổng cộng 16 chỉ số, mỗi chỉ số này lại được phân tách tiếp thành một loạt các câu hỏi cụ thể, và có ví dụ cho từng câu trả lời có thể có.

Hình 3.6: Điểm mạnh và điểm yếu của Việt Nam

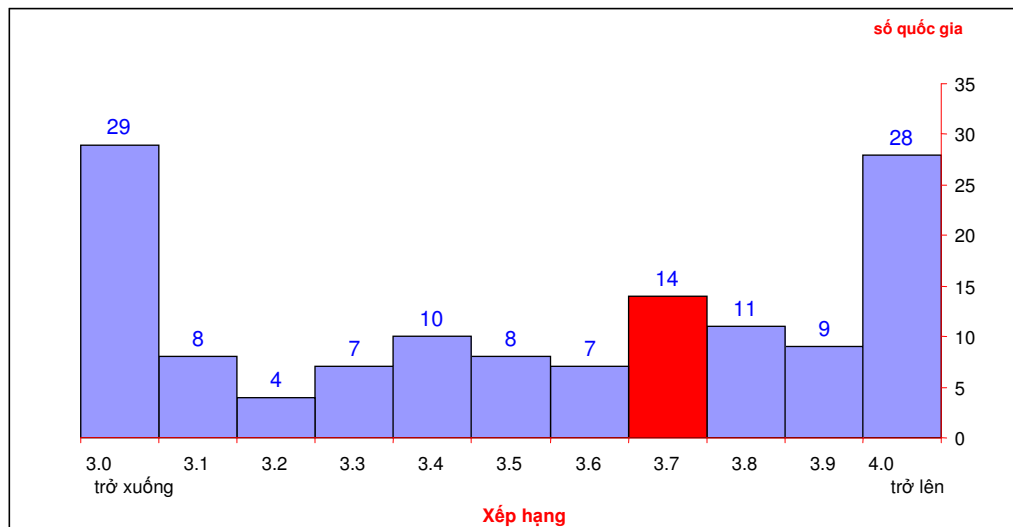


Nguồn: Dựa theo số liệu của NHTG.

Như vậy sẽ xác định điểm xếp hạng từ 1 đến 5 cho từng chỉ số trong tổng số 16 chỉ số trong bốn lĩnh vực chính sách, trong đó 5 có nghĩa là rất tốt và 1 có nghĩa là không đạt. Các câu hỏi cụ thể đằng sau từng chỉ số trong số 16 chỉ số này được các nhóm làm việc của Ngân hàng Thế giới về từng nước (và thường là ở từng nước) xây dựng, song còn đang trong quá trình xem xét nhằm tăng khả năng so sánh quốc tế. Trong bước đầu tiên, qui trình này bao gồm xác định mốc chuẩn với hai nước trong từng khu vực. Dù không hoàn chỉnh, CPIA hiện nay là một trong những hệ thống xếp hạng các nước hiện có đáng tin cậy nhất. Khi xem xét trên cơ sở từng chỉ số một, kết quả xếp hạng góp phần xác định các điểm mạnh và điểm yếu của một quốc gia. Khi kết hợp lại dưới hình thức đánh giá tổng hợp thì các chỉ số này cung cấp thông tin về vị thế tương đối của quốc gia đó trên thế giới.

Các xếp hạng CPIA ở mức chi tiết cho thấy các điểm mạnh chính của Việt Nam là quản lý kinh tế vĩ mô và các chính sách tài khóa. Quản lý tài chính công cũng được điểm xếp hạng tương đối cao. Việt Nam cũng làm tốt trong lĩnh vực xã hội, trong đó có bình đẳng giới, công bằng trong sử dụng nguồn lực công và chất lượng nguồn nhân lực. Song Việt Nam vẫn còn những điểm yếu quan trọng. Một trong những điểm yếu đó là cải cách cơ cấu: các điểm xếp hạng thấp đối với các chính sách thương mại, khu vực tài chính và môi trường điều tiết kinh doanh. Các điểm yếu khác của Việt Nam có liên quan đến lĩnh vực thể chế, với điểm xếp hạng về hiệu quả huy động thu ngân sách, minh bạch, trách nhiệm giải trình và tham nhũng, về an sinh xã hội ở dưới mức trung bình đối với các quốc gia Đông Á khác (Hình 3.6).

Hình 3.7: Xếp hạng của Việt Nam xét theo góc độ quốc tế



Nguồn: Theo số liệu của NHTG. Đây là số liệu đánh giá CPIA cho 135 quốc gia tính đến năm 2004.

Về xếp hạng tổng thể, trong năm 2004, Việt Nam đạt 3,7. Trong số 135 nước đang phát triển và nền kinh tế chuyển đổi được đưa vào tính toán CPIA, có 13 nước khác có điểm xếp hạng như Việt Nam, và có 48 nước có điểm xếp hạng cao hơn. Về mặt tương đối, như vậy có nghĩa là Việt Nam nằm đầu đó trong khoảng nhóm từ 36% đến 46% trong phân bố của các nước trên toàn thế giới (Hình 3.7). Song vị thế của Việt Nam đã cải thiện đáng kể khi chỉ xem xét 81 nước thu nhập thấp trong nhóm này, vì chỉ có 13 nước có điểm cao hơn 3,7. Trong nhóm các nước này, Việt Nam nằm trong nhóm từ 10% đến 22%, hoặc trong nhóm phần mười thứ hai trong phân bố.

4. MÔI TRƯỜNG ĐẦU TƯ

Để khu vực kinh doanh của Việt Nam tiếp tục mở rộng và hỗ trợ cho quá trình thực hiện các mục tiêu phát triển như tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo, cần phải xoá bỏ những hạn chế mà các doanh nghiệp phải đối mặt. Có thể xác định được một số những hạn chế này thông qua phân tích định lượng; chẳng hạn, dựa vào các yếu tố quyết định tăng năng suất theo thời gian hoặc các xếp hạng năng lực cạnh tranh giữa các nước. Tuy nhiên, cũng rất giống như đánh giá nghèo sẽ không có độ tin cậy nếu không có tiếng nói của người nghèo, đánh giá về môi trường đầu tư cần phải lắng nghe các doanh nhân. Một điều tra về môi trường đầu tư của Việt Nam được hoàn thành gần đây mang tính đại diện cho doanh nghiệp tư nhân trong nước, DNNN và các công ty nước ngoài cho phép xây dựng các mốc chuẩn đối với những hạn chế mà các doanh nghiệp phải đối mặt. Trên một phần ba số doanh nghiệp được phỏng vấn cho rằng tiếp cận tín dụng là một trở ngại lớn hoặc nghiêm trọng đối với tăng trưởng kinh doanh; tiếp cận đất đai là trở ngại quan trọng thứ hai; thiếu kỹ năng và trình độ giáo dục thấp của lực lượng lao động là trở ngại đứng hàng thứ ba, và hạ tầng cơ sở giao thông kém là trở ngại thứ tư. Trong cả bốn trường hợp (có thể ngoại trừ kỹ năng), mức độ nghiêm trọng của các hạn chế này ở Việt Nam cao hơn một cách đáng kể so với các nước còn lại trong khu vực Đông Á và các nước còn lại trên thế giới. Mặt khác, còn một số vấn đề mà xếp hạng cạnh tranh chú trọng đến như hệ thống pháp lý, các thủ tục quan liêu và tình trạng tham nhũng đã không được những người trả lời phỏng vấn chú trọng đề cập. Khả năng tiến hành các giao dịch kinh doanh dựa trên cơ sở lòng tin hoặc các cơ chế thực thi sơ khai song đáng tin cậy có thể lý giải việc các doanh nghiệp chưa chú trọng nhiều đến hệ thống pháp luật. Việc đơn giản hóa một cách đáng kể các thủ tục áp dụng theo Luật Doanh nghiệp từ năm 2000 và được tăng cường thông qua các cơ chế như Cơ chế một cửa có thể đã làm giảm tình trạng quan liêu cửa quyền. Việc các doanh nghiệp chưa quan tâm nhiều đến tình trạng tham nhũng là điều nằm ngoài dự kiến. Kết quả điều tra này đã được xem xét kỹ hơn thông qua nhiều nguồn thông tin khác. Tất cả đều cho thấy một bức tranh nhất quán về tình trạng tham nhũng ảnh hưởng đến kinh doanh là rất phổ biến, song đó chủ yếu là những tham nhũng nhỏ. Điều này không có nghĩa là có thể bỏ qua các hình thức tham nhũng khác ở Việt Nam, như tham nhũng trong các DNNN và các dự án đầu tư công. Những hình thức tham nhũng này có thể không tác động trực tiếp đến các doanh nghiệp song chúng làm phương hại đến công tác quản lý điều hành và đến xã hội trên diện rộng.

Quan điểm của doanh nhân

Các đánh giá môi trường đầu tư đã dựa vào thực tiễn của các doanh nghiệp đang hoạt động để chỉ ra chính xác những lĩnh vực cần cải cách nhất. Nền tảng của các đánh giá này là Điều tra Môi trường Đầu tư (ĐTMTĐT) thường do NHTG và Ngân hàng phát triển châu Á phối hợp với một cơ quan nghiên cứu trong nước thực hiện. ĐTMTĐT hỏi các doanh nhân trong các ngành chế tạo ở các nước đang phát triển về những khó khăn họ gặp phải trong khởi sự và vận hành một doanh nghiệp; và nếu như doanh nghiệp đó thất bại sẽ hỏi về những khó khăn khi rút lui khỏi thị trường. Điều tra này cũng thu thập thông tin về thực tiễn hoạt động của các doanh nghiệp trong nhiều lĩnh vực: tài chính, quản trị, qui định điều tiết, chính sách thuế, quan hệ lao động, giải quyết mâu thuẫn, dịch vụ cơ sở hạ tầng, cung ứng và marketing, công nghệ và đào tạo. Đây là những

lĩnh vực mà những khó khăn sẽ làm chi phí kinh doanh tăng lên đáng kể. ĐTMĐT cố gắng lượng hoá những chi phí này bằng cách sử dụng các thước đo khách quan như chi phí tính bằng tiền hoặc bằng thời gian.

ĐTMĐT ở Việt Nam do Trung tâm Phát triển Quốc tế Nhật Bản và Concetti thực hiện vào mùa hè năm 2005 là một trong những điều tra có mẫu lớn nhất trên thế giới. Trong điều tra này có 1.150 doanh nghiệp tại 25 tỉnh thành ở năm trong tổng số bảy vùng của cả nước, như vậy điều tra này có diện bao quát các vùng rất cao. Trong số 58 điều tra dạng này đã hoàn thành từ trước tới nay, chỉ có những điều tra về Trung Quốc (3.948 doanh nghiệp), Ấn Độ (2.722), Brazil (1.642) và Thái Lan (1.385) có mẫu lớn hơn.

Trong quá trình chuẩn bị cho ĐTMĐT, trước tiên toàn bộ số lượng doanh nghiệp của Việt Nam được xác định bằng cách kết hợp tổng điều tra doanh nghiệp của TCTK với dữ liệu đăng ký kinh doanh của TTTĐNQG và dữ liệu của cơ quan thuế các tỉnh, thành. Sau đó đã xác định được danh sách trên 60.000 doanh nghiệp đang hoạt động vào thời điểm năm 2004. Trong số các doanh nghiệp này, đối tượng của ĐTMĐT là các doanh nghiệp chế tạo có ít nhất 10 lao động ở vùng Đồng bằng sông Hồng, vùng Duyên hải Bắc Trung bộ, vùng Duyên hải Nam Trung bộ, vùng Đông Nam Bộ và vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Như vậy tổng cộng có 9.632 doanh nghiệp, trong đó có cả các doanh nghiệp FDI, các doanh nghiệp tư nhân, các DNNN chưa tái cơ cấu và các DNNN đã cổ phần hoá.

Các câu trả lời phong phú tới mức cần có toàn bộ một tập riêng để diễn giải các câu trả lời. Ở đây, trọng tâm tập trung vào những gì được coi là những hạn chế “rất lớn” hoặc “chủ yếu” đối với sự tăng trưởng của doanh nghiệp từ một danh mục gồm 18 vấn đề (Bảng 4.1). Hạn chế hàng đầu ở Việt Nam là khả năng tiếp cận tài chính; vấn đề này được trên 37% người trả lời xác định là trở ngại rất lớn hoặc chủ yếu đối với sự tăng trưởng của doanh nghiệp. Hạn chế quan trọng thứ hai là tiếp cận đất đai, với tỷ lệ trả lời 26%. Sau đó là các trình độ lao động và giao thông. Trên thực tế đây là bốn trường hợp duy nhất mà mức hạn chế có vẻ cao hơn so với các nơi khác trong khu vực hoặc so với tất cả các nước đang phát triển khác. Nói một cách chính xác, những hạn chế về kỹ năng lao động ở Việt Nam chỉ quan trọng hơn một chút so với trên thế giới, và không nhiều hơn (xét về mặt thông kê) so với các quốc gia Đông Á khác. Đối với ba hạn chế hàng đầu còn lại thì việc xếp hạng những hạn chế này ở mức cao không có gì đáng ngạc nhiên, vì hoàn toàn khớp với những đánh giá vẫn thường nói đến. Cần lưu ý rằng bốn hạn chế hàng đầu này là chủ đề của phần thứ hai trong báo cáo này, và các chương trong phần hai sẽ tập trung vào đất đai, tài chính, lao động và cơ sở hạ tầng.

Tất cả những hạn chế khác ở Việt Nam ít gay gắt hơn nhiều so với các nước khác trong khu vực hoặc so với tất cả các nước đang phát triển khác. Đây là một kết quả tìm kiếm có ý nghĩa. Ở rất nhiều các nước đang phát triển khác, tội phạm, tham nhũng, bất ổn định và nguy cơ bị tước đoạt được xếp hạng hàng đầu, điều đó cho thấy làm kinh doanh phải đương đầu với nhiều thách thức. Theo thứ tự nhu cầu, khắc phục được những trở ngại cơ bản này là một bước lớn hướng tới phát triển doanh nghiệp. Chỉ khi đó nhiều doanh nghiệp ở các nước đang phát triển mới bắt đầu tập trung vào các trở ngại khác như tiếp cận đất đai hoặc chất lượng hạ tầng cơ sở.

Hy vọng là ĐTMĐT có thể có một số kết quả. Chẳng hạn, hầu hết các nhà quan sát đều đồng ý rằng Việt Nam có nền kinh tế vĩ mô ổn định, tỷ lệ tội phạm thấp, và các chính sách của Chính phủ có thể dự báo được. Đồng thời rõ ràng đã có tiến bộ vượt bậc trong việc tăng cường khả năng tiếp cận với các dịch vụ điện và viễn thông, và giảm chi phí điện và viễn thông. Tuy nhiên, điểm xếp hạng thấp đối với một số hạn chế khác lại trái với cách suy xét thông thường. Nhất là đối với hệ thống pháp lý, cấp phép và giấy phép, và tham nhũng. Vì đây là những hạn chế quan trọng theo quan điểm của xã hội nên cần phải xem xét kỹ hơn.

Bảng 4.1: Những hạn chế ràng buộc ở Việt Nam và các nước khác

Hạn chế	Đông Á	Việt Nam	Thế giới
Tiếp cận tài chính	17,4 **	37,4	30,1 **
Tiếp cận đất đai	9,9 **	26,4	14,5 **
Trình độ lao động và giáo dục	23,8	22,3	20,4 *
Giao thông	15,2 **	21,6	12,4 **
Chi phí tài chính	20,2	21,3	36,1 **
Không ổn định về kinh tế vĩ mô	34,1 **	16,8	40,2 **
Điện	24,4 **	15,7	24,4 **
Bất chắc về chính sách	32,5 **	14,7	40,2 **
Thuế suất	28,2 **	13,8	40,5 **
Tham nhũng	28,6 **	12,8	36,8 **
Qui định hải quan và thương mại	20,1 **	12,5	21,6 **
Hành vi chống cạnh tranh	21,6 **	12,3	29,7 **
Quan hệ lao động	17,4 **	10,9	17,3 **
Cơ quan thuế	22,4 **	8,7	32,4 **
Viễn thông	12,9 **	6,5	10,3 **
Hệ thống pháp lý	27,3 **	5,5	21,6 **
Tội phạm và trộm cắp	19,3 **	4,0	25,7 **
Giấy phép	14,4 **	1,4	15,9 **

Nguồn: Cơ sở dữ liệu ĐTMTĐT của Ngân hàng Thế giới, sử dụng số liệu bình quân chưa tính trọng số. Các số liệu thể hiện tỷ lệ phần trăm của các doanh nghiệp coi hạn chế đó hoặc là hạn chế chủ yếu hoặc là hạn chế rất lớn. Các số liệu về Đông Á dựa trên các quan sát ở Campuchia, Trung Quốc, Indonesia, Malaysia, Philippines và Thái Lan. Các số liệu trên thế giới gồm 57 nước đang phát triển và nền kinh tế đang chuyển đổi, không có Việt Nam. Một dấu sao (*) thể hiện các số liệu này khác về mặt thống kê so với của Việt Nam ở độ tin cậy 90%; hai dấu sao (**) thể hiện độ tin cậy 99%.

Quyền sở hữu

Chỉ 5,5% người trả lời ĐTMTĐT đánh giá hệ thống pháp lý là một hạn chế rất lớn hoặc chủ yếu ở Việt Nam, trong khi tỷ lệ này ở các nước khác trong khu vực hoặc trên thế giới khoảng 25%, cho dù rằng trên thực tế quan điểm chung là Việt Nam còn có rất nhiều nhu cầu phát triển pháp lý, và hiện còn có một hệ thống tư pháp thực hiện chức năng kém hiệu quả. Nhiều người thực sự coi việc bắt buộc thực thi hợp đồng thông qua các tòa án là sự cố gắng vô vọng. Điều gây ra sự nghi ngờ đối với tính hữu hiệu của bảo hộ quyền sở hữu ở Việt Nam chính là: làm thế nào để có thể tôn trọng được các nghĩa vụ thương mại, hay chuyển nhượng tài sản, nếu như một văn bản hợp đồng lại hầu như không có giá trị pháp lý gì hơn một tờ giấy? Khi các điểm yếu của hệ thống pháp lý rõ ràng như vậy, tại sao rất ít doanh nhân lại xếp hạng đó là hạn chế rất lớn hay chủ

yếu? Có thể có một câu trả lời là việc thực thi quyền sở hữu được thực hiện thông qua các cơ chế không chính thức song không nhất thiết là kém hiệu quả. Về vấn đề này có hai ví dụ nổi bật liên quan đến các giao dịch giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp và bán đất.

Dựa vào điều tra trên qui mô nhỏ về các doanh nghiệp do NHTG thực hiện như đã đề cập trong các chương trước, có thể phân tích chi tiết cách tiến hành các vụ giao dịch giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp ở Việt Nam. Tất cả các công ty trong điều tra thực sự có sử dụng hình thức văn bản hợp đồng nào đó để chính thức hoá các giao dịch của mình. Tuy nhiên, trong số đó không có ai tin tưởng nhiều vào hiệu lực thực thi pháp lý cuối cùng của những hợp đồng này và họ cũng không cho rằng có thể trông cậy nhiều vào toà án một khi bên kia không thực hiện các nghĩa vụ của mình. Mục đích chính của các hợp đồng này hình như là để giảm thiểu khả năng hiểu không đúng giữa các bên. Và mặc dù có rất ít doanh nghiệp tuân thủ một cách chặt chẽ các điều khoản hợp đồng, nói chung các doanh nghiệp cung ứng cố gắng hoàn thành hợp đồng. Họ làm như vậy để xây dựng uy tín và làm tăng thiện chí của nhà thầu hơn là quan tâm đến khả năng phải chịu hậu quả pháp lý nếu vi phạm.

Uy tín thông qua quá trình làm việc nhiều lần với nhau là nền tảng làm việc giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp ở Việt Nam. Hầu như trong tất cả mọi trường hợp, các nhà thầu và các nhà cung ứng đã biết nhau được nhiều năm, và thường lâu hơn thời hạn của một giao dịch của họ nhiều lần. Trong điều tra qui mô nhỏ này, 98% hợp đồng là với các nhà cung ứng mà doanh nghiệp thầu đã biết được ít nhất là ba năm, trong khi thời hạn thoả thuận hợp đồng dài nhất là 12 tháng.

Ngoài việc lựa chọn cẩn thận các đối tác của mình, các nhà thầu trong mẫu điều tra còn sử dụng nhiều chiến lược giảm thiểu rủi ro để bảo vệ mình tránh trường hợp vi phạm hợp đồng. Ví dụ, họ giữ thời hạn hợp đồng tương đối ngắn và có phương án gia hạn hợp đồng. Làm như vậy là để hạn chế mức độ rủi ro, song cũng tạo động cơ khuyến khích nhà cung ứng làm việc với hy vọng sẽ được hợp đồng mới. Các nhà thầu còn hạn chế qui mô của từng hợp đồng, và nếu có thể còn đa dạng hoá nhà cung ứng. Họ có xu hướng chuyển rủi ro tài chính sang cho các nhà cung ứng, bằng cách chưa thanh toán cho đến khi hoàn thành các điều khoản của hợp đồng. Trong một số trường hợp, thậm chí các nhà thầu còn giữ lại các khoản thanh toán của các hợp đồng trước để đảm bảo thời gian và chất lượng giao hàng. Và họ thường sử dụng các tài khoản đảm bảo (các tài khoản tiền gửi phong toả được ở các ngân hàng thương mại) để đảm bảo các bên thực hiện cam kết của mình.

Xét theo quan điểm phương Tây, điều đáng ngạc nhiên không kém là nhiều giao dịch đất đai ở Việt Nam không có hợp đồng. Theo hệ thống pháp lý ở phương Tây, có hẳn một bộ máy thể chế gồm một hệ thống các nhà chuyên môn tư nhân (gồm chuyên gia bảo hiểm, luật sư, nhà môi giới, và công chứng) đảm bảo làm rõ tư cách sở hữu đối với tài sản trước khi người mua và người bán có thể giao dịch với nhau. Song ở Việt Nam, thị trường bất động sản mới nổi lên, và phát triển bùng nổ, cho dù chưa hoàn chỉnh việc xác định đúng tên pháp lý. Do không có các thể chế thay cho bộ máy đó, đa số các tranh chấp về tài sản được thương lượng với nhóm tổ dân phố và cán bộ phường dựa theo các chuẩn xã hội được chấp nhận. Vì vậy, trên thực tế, mỗi người có quyền sở hữu đối với đất đai nếu như hàng xóm và cán bộ chính quyền địa phương đồng ý. Có trong tay nhiều giấy tờ liên quan đến tài sản sẽ giúp ích trong quá trình thương lượng với hàng xóm và cán bộ địa phương. Có một GCNQSDĐ sẽ tốt hơn là chỉ có mỗi “giấy tờ hợp lệ” và giấy tờ hợp lệ còn tốt hơn là chẳng có gì cả. Song kết cục đất nào cũng vẫn có giá thị trường. Giá cao hơn khi có “giấy tờ hợp lệ” ở dạng này hay dạng khác. Song giá không thể hạ xuống bằng 0 khi không có giấy tờ gì cả (Khung 4.1).

Khung 4.1: Một thị trường không có các quyền sở hữu tài sản: Bất động sản ở thành phố Hồ Chí Minh

Ở thành phố Hồ Chí Minh, một số tờ báo đã đăng các quảng cáo bất động sản ngay từ năm 1993. Những danh sách này giúp hiểu sâu cách thức thị trường định giá các tài sản, dù hệ thống pháp lý phát triển rất hạn chế. Một số người bán quảng cáo tài sản của mình có *giấy tờ hợp lệ*, có những người khác quảng cáo là có *chủ quyền tư nhân*, còn những người khác đề cập đến cả hai. “Giấy tờ hợp lệ” là những giấy tờ có thể sử dụng để đứng tên, theo hình thức Chủ quyền Xây dựng và Chứng nhận Quyền Sử dụng Đất. Quá trình này gồm một số bước thủ tục hành chính, thông qua các cấp chính quyền khác nhau, và cần phải trả các phí chính thức và không chính thức.

Đã tiến hành một phân tích về các yếu tố quyết định các giá đăng trên báo dựa trên su tập danh sách quảng cáo từ báo *Tuổi Trẻ*, một tờ báo hàng đầu ở thành phố Hồ Chí Minh. Tờ *Tuổi Trẻ* đã bắt đầu mục bất động sản sau khi Luật Đất đai quy định quyền sử dụng đất tư nhân có thể chuyển nhượng được. Mặc dù trong thời gian đầu có rất ít quảng cáo, song số lượng đã tăng dần theo thời gian. Một số quảng cáo do các công ty và môi giới nhà đất đăng, song đa số là do các chủ sở hữu.

Thông tin do người bán quảng cáo bao gồm địa chỉ, diện tích phần nhà và đất, số tầng và phòng ngủ, có lắp đặt nước, điện, và điện thoại không, có sân hay không, số buồng vệ sinh, khoảng cách đến chợ và trường, tầng trệt có thuận tiện buôn bán hay không và liệu xung quanh hàng xóm có yên tĩnh hay an toàn hay không. Nhiều người còn thông báo tình hình quyền sở hữu của mình.

Phân tích dữ liệu dựa trên các danh sách từ mùa xuân và mùa thu của từng năm trong giai đoạn từ năm 1998 đến năm 2001. Kết quả thu được đáng tin cậy. Giá tăng lên theo khoảng cách gần trung tâm thành phố, diện tích nhà, gần phố, và có các tiện nghi như nhà vệ sinh và điện thoại, và tùy theo tình hình khu dân cư. Giá cũng tăng lên theo thời gian, phản ánh xu hướng đi lên ở thành phố Hồ Chí Minh và các khu đô thị khác ở Việt Nam. Việc nhắc đến bất kỳ loại giấy tờ hợp lệ nào là gắn với giá bất động sản cao hơn; trung bình là 7%. Tuy nhiên, những tài sản vừa đứng tên và có “giấy tờ hợp lệ” có giá quảng cáo cao hơn nhiều so với những tài sản chỉ đứng tên, thậm chí ngay cả sau khi đối chứng với tất cả đặc điểm khác.

Kết quả này sẽ chẳng có nghĩa gì trong môi trường pháp lý phương Tây vì toàn bộ vấn đề là đứng tên. Thực tế “giấy tờ hợp lệ” làm tăng thêm giá trị tài sản chứng tỏ tên sở hữu chỉ là một trong số giấy tờ góp phần giải quyết vấn đề ngoài toà án, chủ yếu là với láng giềng và các cơ quan chính quyền địa phương.

Nguồn: Dựa theo Annette Kim (2004).

Tuy nhiên điều này không có nghĩa là các các giao dịch lớn cũng được thực hiện theo cùng một cách. Chẳng hạn như các nhà đầu tư muốn khởi động các dự án phát triển và dự án nhà lớn sẽ lưỡng lự nếu hoạt động chỉ dựa trên “giấy tờ hợp lệ”. Việc thiếu một hệ thống pháp lý và tài chính hiện đại có thể không phải là một vấn đề lớn đối với các giao dịch nhỏ khi mà cơ chế dựa trên lòng tin vẫn hoạt động hiệu quả, và đối với các doanh nghiệp lớn có thể tiếp cận trực tiếp với chính quyền nếu cần thiết. Tuy nhiên đó có thể là một trở ngại đối với sự phát triển của các doanh nghiệp nhỏ để lấp vào “khoảng trống vắng các doanh nghiệp có qui mô vừa”.

Quan liêu và giấy tờ

Chỉ có 1% những người trả lời trong ĐTMTĐT ở Việt Nam xem các loại giấy phép là hạn chế “rất lớn” hoặc “chủ yếu”, trong khi ở những nơi khác trung bình là 15%, cả ở trong khu vực và ở tất cả các nước đang phát triển. Ở mức độ nào đó, suy nghĩ tích cực này là dẫn chứng cho thấy sự đơn giản hoá rất nhanh chóng việc đăng ký kinh doanh do Luật Doanh nghiệp năm

2000 đưa ra. Luật này cũng làm giảm đáng kể số giấy phép có hiệu lực. Nhận thức tích cực về các loại giấy phép cũng phản ánh sự thành công trong việc đưa vào áp dụng mô hình một cửa đối với các thủ tục hành chính ở cấp địa phương. Song điều này vẫn trái với cách suy xét thông thường.

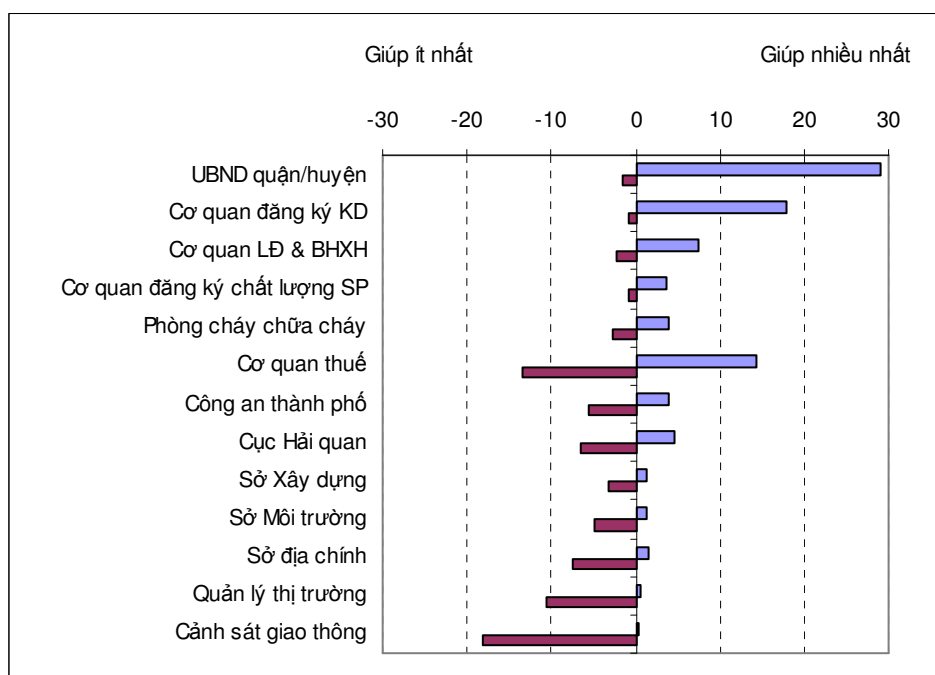
Ở mức độ nào đó, sự khác biệt giữa các câu trả lời trong ĐTMĐT và cách suy xét thông thường có thể chỉ là về ngữ nghĩa. Chẳng hạn, qua điều tra các doanh nghiệp do VQLKTTU và Cơ quan Hợp tác Kỹ thuật Đức (GTZ) phối hợp cùng thực hiện cho thấy, trước khi một doanh nghiệp có thể hoạt động cần phải đi qua 13 thủ tục hành chính, mất tổng cộng 260 ngày. Tuy nhiên, 231 ngày trong ước tính này tương ứng với thời gian cần thiết để có đất, với giả định rằng doanh nghiệp này muốn mua đất từ chính quyền và cần trải qua khâu giải toả và đền bù đất cho người dân sống trên đất đó tái định cư. Lấy đất ở khu công nghiệp sẽ làm giảm thời gian chờ đợi, trung bình từ 231 ngày xuống 83 ngày. Và thời gian trì hoãn sẽ ngắn lại hơn nữa nếu đất mua hoặc thuê của doanh nghiệp khác. Về rút gọn hơn nữa qui trình đăng ký kinh doanh, Luật Doanh nghiệp yêu cầu hoàn thành trong vòng 15 ngày. Theo nghiên cứu của VQLKTTU -GTZ, hai phần ba trường hợp đã tuân thủ được thời hạn này, và chỉ có 5% doanh nghiệp phải chờ đợi ít nhất 30 ngày. Ở nhiều tỉnh thành, quá trình đăng ký trên thực tế hoàn thành trong vòng chưa đến một tuần. Tương tự như vậy, 70% công ty được điều tra nhận được mã số thuế của mình trong vòng bảy ngày, và chỉ có 6% trong số đó phải chờ trên 15 ngày. Cách giải quyết thủ tục hành chính khẩn trương như vậy có lẽ là suy nghĩ của những người tham gia trả lời ĐTMĐT, trong khi 231 ngày tăng thêm có thể được coi là một hạn chế rất lớn hoặc chủ yếu trong tiếp cận đất đai, chứ không phải là đăng ký hay xin giấy phép.

Các phát hiện trong cuộc điều tra ba vòng về các DNVVN do VKHLĐXH thực hiện như đã đề cập trong các chương trước cũng tương tự như vậy. Một tỷ lệ ấn tượng lên đến 97% doanh nghiệp sản xuất trong điều tra này đã báo cáo rằng việc cấp giấy phép và phép hoạt động không phải là trở ngại hoặc chỉ là trở ngại nhỏ đối với kinh doanh của họ. Trung bình, chỉ mất từ năm đến sáu ngày mỗi năm cho các thủ tục hành chính. Đồng thời, có rất ít người thấy các qui chế công kênh của Chính phủ và thái độ của các quan chức là một gánh nặng rất lớn đối với họ. Ngược lại, khoảng 61% doanh nghiệp ở đô thị được chính quyền hỗ trợ dưới hình thức nào đó, chủ yếu là giúp đỡ về thủ tục xin và đăng ký.

Thái độ hỗ trợ chia sẻ tương đối cao của các cơ quan chính quyền thực sự là một trong những phát hiện đáng chú ý trong ĐTMĐT ở Việt Nam. Những người tham gia trả lời điều tra đã được yêu cầu lựa chọn từ một danh sách dài hai cơ quan có thái độ hỗ trợ chia sẻ nhiều nhất, và hai cơ quan có thái độ hỗ trợ ít nhất. Ở đầu chuỗi cơ quan được chọn là các Ủy ban Nhân dân quận huyện được coi là thân thiện nhất, sau đó là các văn phòng Đăng ký và Cấp phép Kinh doanh trực thuộc Sở KHĐT. Cảnh sát giao thông nằm dưới đầu kia của chuỗi được chọn (Hình 4.1). Quan niệm về Cơ quan Hải quan cũng rất tiêu cực. Trong nhóm nằm ở giữa hai thái cực, Cơ quan Thuế được một số người trả lời coi là có thái độ hỗ trợ nhất, và những người khác coi là ít giúp đỡ nhất.

Các cán bộ thuế ít khi được yêu quý, dù ở đâu trên thế giới, điều này làm cho các cách nhìn nhận khác nhau về cán bộ thuế ở Việt Nam trở nên đáng lưu ý. Có một khả năng là họ sẵn sàng giữ mức đóng thuế thấp, có thể để đổi lấy “quà biếu”. Mọi người nói chung thực sự vẫn tin rằng những khoản thuế mà các doanh nghiệp ở Việt Nam phải đóng được xác định thông qua thương lượng với các cán bộ thuế. Tuy nhiên, 92% người tham gia trả lời ĐTMĐT đã tuyên bố rằng mức thuế hoàn toàn hoặc phần lớn do chính doanh nghiệp tự quyết định. Ngoài ra, các dữ liệu tổng hợp trái ngược với ý kiến là các khoản đóng thuế được xác định ở mức thấp. “Năng suất” VAT của Việt Nam, có nghĩa là giá trị khoản thu đối với mỗi điểm phần trăm của mức thuế VAT chính đang nằm trong nhóm cao nhất trên thế giới. Năng suất của thuế thu nhập doanh nghiệp ở mức trung bình. Do vậy không rõ lý do tại sao có nhiều người tham gia trả lời trong ĐTMĐT thấy cơ quan thuế có thái độ hỗ trợ đến như vậy.

Hình 4.1: Các cơ quan Chính phủ: Thúc đẩy hay Cản trở?



Nguồn: Dựa trên ĐTMĐT của NHTG. Số liệu cho biết tỷ lệ phần trăm số người trả lời.

Tỷ lệ rất thấp người tham gia trả lời ĐTMĐT coi các loại giấy phép là một hạn chế rất lớn cũng mâu thuẫn với quan niệm cho rằng số lượng các loại giấy phép đã và đang tăng lên một cách không công khai trong những năm gần đây. Luật Doanh nghiệp đã dẫn đến xoá bỏ 159 giấy phép các loại; Luật này cũng hạn chế quyền hạn đưa ra áp dụng những giấy phép mới cho một số ít cơ quan quyền lực quốc gia. Tuy nhiên, điều này đã gây nên một số lúng túng. Đối với một số người, “giấy phép” là bất kỳ loại giấy tờ nào do một cơ quan có thẩm quyền cấp mà các doanh nghiệp cần phải có để tiến hành các hoạt động kinh doanh một cách hợp pháp. Giấy phép, giấy chứng chỉ, giấy uỷ quyền, văn bản phê duyệt, giấy chứng thực và những loại kiểu như vậy tất cả đều nằm trong định nghĩa rộng này. Sự mơ hồ của khái niệm này làm cho khó xác định được liệu “các giấy phép” thực sự có phải đang quay trở lại một cách rời rạc trong những năm gần đây hay không. Theo một ước tính của VCCI thì đúng như vậy. Từ 194 giấy phép có hiệu lực trong năm 2002, con số này đã tăng lên đến 246 trong năm 2003 và 298 trong năm 2004. Ngoài ra, 55% số giấy phép này rõ ràng do các cơ quan có thẩm quyền của tỉnh cấp và thêm 22% nữa do các cơ quan địa phương cấp huyện, xã và làng cấp, tất cả hình như đều mâu thuẫn với Luật Doanh nghiệp năm 2000.

Chiều hướng tăng lên này vẫn có thể không mâu thuẫn với tỷ lệ phần trăm thấp số người tham gia trả lời ĐTMĐT coi các loại giấy phép là một hạn chế nghiêm trọng. Với số lượng khoảng 300 thì vẫn thấp so với các tiêu chuẩn quốc tế. Chẳng hạn, cải cách qui chế căn bản Hàn Quốc áp dụng thời gian sau cuộc khủng hoảng Đông Á đã cắt giảm số qui định kinh doanh còn một nửa; song khi đã hoàn thành quá trình này rồi vẫn còn 6.308 qui định có hiệu lực. Một số giấy phép và phép có tính chất hoàn toàn nhạy cảm. Một xe trộn bê tông phục vụ các công trường xây dựng ở Hà Nội cần phải có giấy phép chạy trong thành phố (và chỉ chạy ban đêm). Giấy phép này cấp cho từng công trường và chỉ có giá trị một tháng. Đây là cách thường làm ở các nước khác. Các giấy phép khác có thể có vấn đề hơn. Chẳng hạn, một trong những yêu cầu đối với giấy phép taxi là phải sơn biểu tượng của công ty trên ô tô, không được dán biểu tượng bằng giấy dính

vì dễ thay. Vẫn khó có thể tin rằng một yêu cầu kiểu như vậy có thể tạo nên một cản trở rất lớn đối với sự tăng trưởng của doanh nghiệp.

Các giấy phép khác rõ ràng là có vấn đề, đặc biệt là trong khu vực dịch vụ. Trong một số lĩnh vực như kế toán, các nhân viên có bằng đại học được yêu cầu phải có thêm chứng chỉ chuyên ngành, kể cả nhiều tuần đào tạo bắt buộc, trước khi được phép làm việc. ĐTMĐT có thể không phản ánh đúng mức cản trở kiểu này vì nó chú trọng đến các doanh nghiệp trong ngành chế tạo.

Tham nhũng

Có lẽ kết quả đáng ngạc nhiên nhất của ĐTMĐT ở Việt Nam là nhiều người tham gia trả lời cho rằng tham nhũng có tầm quan trọng tương đối thấp. Trong năm 2005, Chỉ số Nhận thức Tham nhũng của Tổ chức Minh bạch Quốc tế đã xếp hạng Việt Nam ở mức 2,6 điểm trên thang điểm từ 1 đến 10 trong đó 10 tương ứng với tiêu chuẩn liêm chính cao nhất. Hầu hết các nước khác trong khu vực đều được điểm cao hơn, kể cả Malaysia (5,1), Hàn Quốc (5,0), Thái Lan (3,8), Lào (3,3) và Trung Quốc (3,2). Chỉ có Philippines (2,5) và Indonesia (2,2) có vẻ tham nhũng hơn. Thế nhưng, theo ĐTMĐT, tham nhũng ít trầm trọng hơn ở Việt Nam so với bất kỳ nước đang phát triển nào khác trong khu vực, trừ Malaysia (Bảng 4.2). Liệu kết quả xếp hạng ngược lại này có đáng tin không?

Bảng 4.2: Tham nhũng ở khu vực Đông Á

	Tham nhũng có là một hạn chế đối với kinh doanh không? (tỷ lệ phần trăm trả lời)		
	Không	Ít	Nhiều hoặc rất lớn
Campuchia	4,7	39,4	55,9
Trung Quốc	24,1	48,5	27,3
Indonesia	29,3	29,2	41,5
Malaysia	53,8	31,7	14,5
Philippines	40,6	24,3	35,2
Thái Lan	49,7	32,1	18,3
Việt Nam	52,3	17,8	14,2

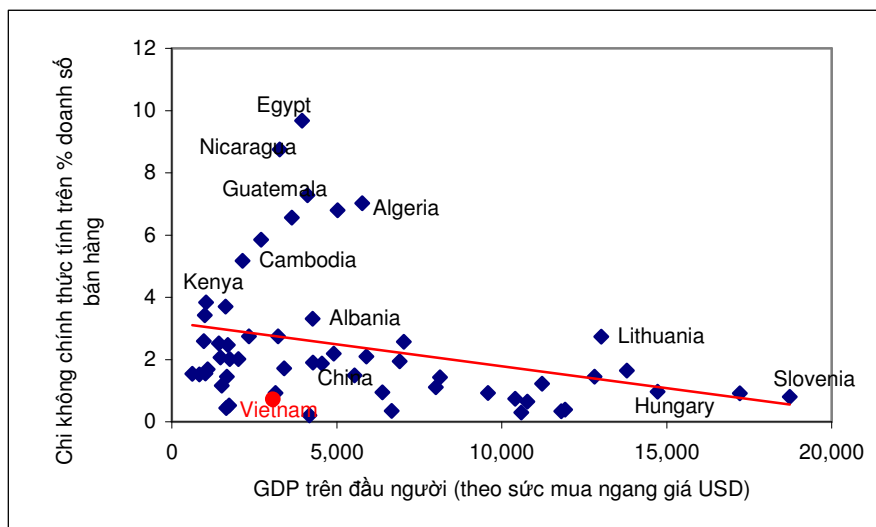
Nguồn: Cơ sở dữ liệu ĐTMĐT của NHTG, sử dụng số liệu bình quân chưa tính trọng số.

Có một khả năng là các doanh nhân ở Việt Nam đơn giản là đã học cách sống với tham nhũng, tới mức họ không thấy đó còn là một hạn chế nữa. Cũng có những quan niệm khác nhau về những nguyên nhân dẫn đến chi hối lộ ở các nền văn hóa khác nhau. Vì những lý do này, cần kiểm tra xem những đánh giá chủ quan của các trở ngại ràng buộc bằng các thông tin mang tính định lượng, chẳng hạn như khoản chi thực tế để “tạo điều kiện” kinh doanh.

ĐTMĐT đã hé mở những vụ hối lộ và quà biếu trong khi làm việc với hầu hết các cơ quan chính quyền. Chẳng hạn, khoản chi hối lộ trung bình ước tính xấp xỉ 3,6 triệu đồng cho hải quan, 3,4 triệu cho thuế, 1,9 triệu cho công an và quản lý thị trường, 1,4 triệu cho quản lý môi trường, 1,2 triệu cho đăng ký kinh doanh và cấp phép. Mức hối lộ trung bình là dưới 1 triệu đồng

cho ủy ban nhân dân quận/huyện, cơ quan quản lý lao động và BHXH, phòng cháy chữa cháy, và thanh tra xây dựng.

Hình 4.2: Chi tiêu cho các khoản thanh toán không chính thức và “quà biếu”



Nguồn: Cơ sở dữ liệu ĐTMĐT của NHTG, sử dụng số liệu bình quân chưa tính trọng số.

Tuy nhiên, rất nhiều người trả lời phỏng vấn tuyên bố rằng họ không phải chi hối lộ. Tiền hối lộ trung bình một doanh nghiệp phải chi là 1,8 triệu đồng do có khá nhiều doanh nghiệp không có các khoản chi không chính thức. Điều này là phù hợp với kết quả của nghiên cứu phân tích thí điểm về tham nhũng do Ban Nội chính Trung ương Đảng thực hiện. Nghiên cứu này dựa trên “đối chiếu” các câu trả lời của các hộ gia đình, các doanh nghiệp và viên chức nhà nước. Mẫu doanh nghiệp được chọn ngẫu nhiên từ một bộ phận dân chúng giống như ĐTMĐT. Song mức trùng lặp giữa hai nghiên cứu này có lẽ rất thấp hoặc không có. Nghiên cứu chẩn đoán thí điểm về tham nhũng ước tính rằng chi phí thêm cho mỗi giao dịch trung bình là từ 0,1 đến 2,1 triệu đồng.

Một số những khoản chi này diễn ra vài lần trong một năm. Thế nhưng, tổng số hối lộ mà các doanh nghiệp ở Việt Nam chi trả không cao so với các nước đang phát triển khác; chắc chắn là không cao như dự kiến khi xét đến trình độ phát triển của Việt Nam (Hình 4.2). Xét từ góc độ này, bức tranh nổi lên ở đây là một nước tham nhũng lan tràn nhưng là tham nhũng nhỏ.

Dường như có sự trùng hợp đáng kể giữa những câu trả lời ĐTMĐT và những phát hiện của một số nghiên cứu khác, dựa vào các nguồn dữ liệu hoàn toàn độc lập. Thứ nhất là một điều tra trước đây giống ĐTMĐT do MPDF thực hiện năm 2001. Liên quan đến những hạn chế khác có thể có, bảng hỏi của ĐTMĐT có hỏi rằng liệu tham nhũng có phải là trở ngại nghiêm trọng, lớn, nhỏ hay hoàn toàn không phải là một trở ngại. Điểm tính cho các câu trả lời này theo thứ tự là bốn, ba, hai và một. Điểm trung bình cho tham nhũng là 2,02 và điều này cho thấy là nó được các doanh nghiệp coi là một trở ngại nhỏ. Thứ hai là cuộc điều tra ba vòng về các DNVVN do VKHLĐXH thực hiện. Trong điều tra này, “các khoản phí không chính thức” hình như không đặt ra một gánh nặng thật lớn lên các doanh nghiệp, mặc dù khoảng 70% người trả lời nói rõ rằng họ đã trả những khoản phí như vậy trong năm qua. Thứ ba là cuộc điều tra nhỏ về các doanh nghiệp do NHTG thực hiện. Cuộc điều tra này đặc biệt chú ý đến các cuộc thanh tra và các chuyến đi của

các cán bộ ở các cơ quan Chính phủ khác nhau, ví dụ cảnh sát, phòng cháy chữa cháy, quản lý thị trường, các cán bộ ở các cơ quan thông tin và văn hoá, các cán bộ y tế ở các cơ quan lao động và thanh tra môi trường. Dựa trên câu trả lời của những người được phỏng vấn, MPDF đã nhóm các câu trả lời thành ba nhóm lớn: có đòi hỏi, trung lập, và không đòi hỏi. Chỉ có một phần năm số người trả lời đã gặp phải những chuyến đi thanh tra có đòi hỏi. Cuối cùng, có một cuộc điều tra các doanh nhân nữ do MPDF thực hiện vào mùa hè năm 2005. Khoảng 60% số người trả lời tuyên bố rằng mảnh khoẻ làm tiền hoặc cần phải chi các khoản không chính thức không phải là vấn đề quan trọng. Như vậy, nhìn chung có sự trùng hợp với các kết quả của ĐTMĐT.

Còn có thêm dẫn chứng nữa cho thấy các trả lời trong ĐTMĐT không thiên lệch hoặc không chính xác ở trong kết quả xếp hạng các cơ quan Chính phủ theo mức độ tham nhũng của các cơ quan đó. Xếp hạng này giống như xếp hạng trong nghiên cứu chẩn đoán thí điểm về tham nhũng do Ban Nội chính Trung ương Đảng công bố (Hình 4.3). Điều này một lần nữa cho thấy mức độ đáng tin cậy của các kết quả ĐTMĐT.

Tuy nhiên, điều quan trọng cần nhấn mạnh là những kết quả này chỉ liên quan đến các hình thức tham nhũng ảnh hưởng trực tiếp đến các doanh nghiệp. Các kết quả đó không tính đến tham nhũng trong các DNNN hoặc liên quan đến chuyển đổi mục đích sử dụng đất là hai lĩnh vực mà các bằng chứng định tính và thông tin báo chí cho thấy còn tồn tại nhiều vấn đề nghiêm trọng. Các kết quả này cũng không đề cập đến các dự án đầu tư công – một lĩnh vực mà tham nhũng có thể không phổ biến như mọi người hay nói, song lại là một lĩnh vực mà sự câu kết giữa các bên tham gia đấu thầu và việc phân bổ hợp đồng trong các dự án Nhà nước giữa các DNNN là một thực tế phổ biến. Hơn nữa, mức hối lộ trung bình 1,8 triệu đồng mặc dù được các doanh nghiệp coi là nhỏ song lại tương đương với một tháng lương trung bình ở Việt Nam. Tác động của tình trạng tham nhũng phổ biến loại này đối với đạo đức xã hội là hoàn toàn không nhỏ xét về mọi phương diện. Cùng với các khoản chi không chính thức cho các dịch vụ xã hội, từ “việc học thêm tự nguyện” trong giáo dục đến các khoản chi ngoài khả năng trang trải trong y tế, thì người dân rất phần nộ với những tham nhũng nhỏ kiểu này. Điều này có thể lý giải sự khác biệt ý kiến giữa khu vực doanh nghiệp khá dễ tính, với các đánh giá về tình trạng tham nhũng chung phản ánh trong các so sánh liên quốc gia như được Tổ chức Minh bạch Quốc tế thực hiện.

Bảng 4.3: Cơ quan Chính phủ nào tham nhũng nhiều nhất?

Điều tra về môi trường đầu tư	Nghiên cứu phân tích tình trạng tham nhũng
Cảnh sát giao thông	Cơ quan địa chính
Cơ quan hải quan	Cơ quan hải quan
Cơ quan thuế	Cảnh sát giao thông
Cơ quan địa chính	Cơ quan thuế
Quản lý thị trường	Thanh tra xây dựng
Cơ quan cấp phép xây dựng	Cơ quan cấp phép xây dựng
Cơ quan cấp giấy phép xuất, nhập khẩu	Cơ quan y tế
	Các sở kế hoạch-đầu tư
	Thanh tra giao thông
	Cảnh sát kinh tế

Nguồn: Dựa trên số liệu ĐTMĐT đầu do NHTG thực hiện và số liệu của Đảng Cộng sản Việt Nam (2005). Theo ĐTMĐT, việc xếp hạng được dựa trên tỷ lệ ý kiến của người trả lời phỏng vấn cho rằng tham nhũng là tình trạng phổ biến hoặc cần phải có quà biếu mới xin được quyết định mong muốn. Chỉ có các cơ quan có tỷ lệ trả lời trên 5% mới được tính.

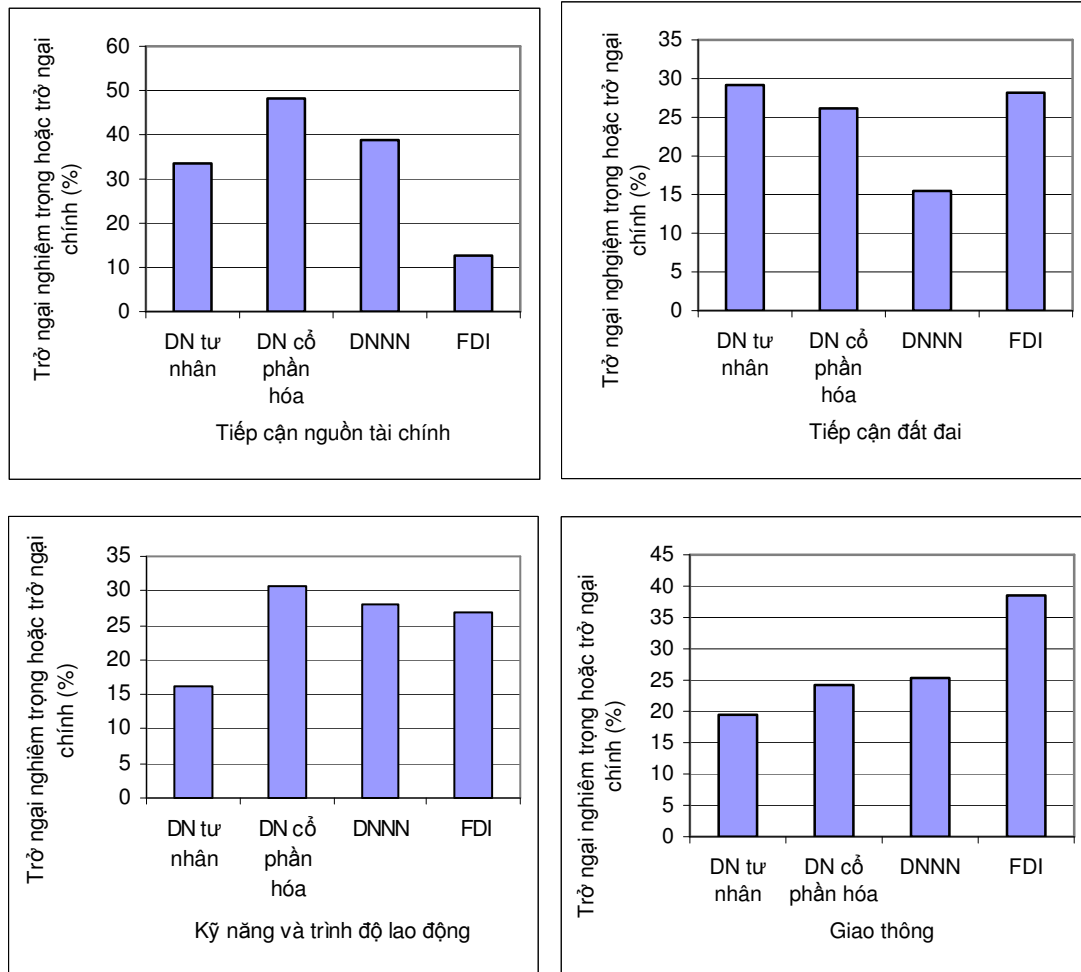
Một sân chơi bình đẳng?

Một so sánh về các hạn chế ràng buộc giữa các doanh nghiệp có hình thức sở hữu khác nhau cho thấy không phải tất cả các doanh nghiệp đều có cùng một vấn đề (Hình 4.3.). Tiếp cận tài chính không phải là một vấn đề đối với các công ty nước ngoài, trong khi nó dường như có ảnh hưởng giống nhau đối với các doanh nghiệp trong nước, cho dù nhà nước có sở hữu một phần vốn của doanh nghiệp hay không. Đặc biệt là các doanh nghiệp cổ phần hóa là các doanh nghiệp chịu tác động nhiều nhất, điều đó cho thấy chuyển đổi sở hữu là biện pháp hiệu quả trong việc tăng cường hạn chế ngân sách. Mặt khác, các DNNN rõ ràng là có lợi thế hơn so với tất cả các doanh nghiệp khác trong tiếp cận đất đai. Tỷ lệ các doanh nghiệp tư nhân và công ty nước ngoài cho rằng đất đai là một trở ngại nghiêm trọng hoặc lớn cao hơn gần hai lần.

Đối với trở ngại về lao động có kỹ năng, các doanh nghiệp tư nhân có ý kiến khác hẳn các doanh nghiệp khác. Đây là một hạn chế ít nghiêm trọng hơn nhiều đối với họ so với các doanh nghiệp khác, đặc biệt là đối với các doanh nghiệp lớn. Mối lo ngại không nhiều về kỹ năng tỏ ra nhất quán với mức độ lưu chuyển lao động cao, khi mà một nhân viên có tay nghề và trình độ cao sau khi có thể học hỏi phát triển ở các công ty lớn, đặc biệt là các công ty nước ngoài, chuyển sang làm việc ở công ty nhỏ hơn để nắm giữ các trọng trách cao hơn, hoặc thậm chí tự mở công ty. Mặt khác, các công ty nước ngoài lại có ý kiến khác biệt hẳn so với các doanh nghiệp khác trong các vấn đề liên quan đến lĩnh vực hạ tầng cơ sở giao thông. Điều này cho thấy họ có nhu cầu cao hơn trong lĩnh vực này, đặc biệt là để hỗ trợ cung cấp kịp thời các sản phẩm vào thị trường thế giới. Các doanh nghiệp hoạt động chủ yếu trên thị trường nội địa có thể khắc phục dễ dàng hơn đối với các trở ngại do hạ tầng cơ sở yếu kém gây ra và do vậy có đòi hỏi thấp hơn.

Một lĩnh vực quan trọng mà sân chơi chưa bình đẳng đó là mua sắm công. Trong bảng câu hỏi của ĐTMTĐT, lĩnh vực này được đặt trong phần về hành vi cản trở cạnh tranh. Và ở lĩnh vực này thì Việt Nam tốt hơn nhiều nước khác trong khu vực Đông Á và trên thế giới. Song các đánh giá khá lạc quan của những người trả lời phỏng vấn ĐTMTĐT có lẽ nói nhiều hơn về sự mở cửa dân thị trường cho cạnh tranh khi mà Việt nam hội nhập với nền kinh tế toàn cầu, hơn là nói về tiếp cận đến các hợp đồng của Chính phủ. Mặc dù mua sắm công đã trở nên ngày càng minh bạch hơn ở Việt Nam, song một số lĩnh vực vẫn do các DNNN chi phối. Điều này đặc biệt đúng đối với các hợp đồng về hạ tầng cơ sở do có rất ít các doanh nghiệp tư nhân thực hiện các công trình xây dựng quy mô lớn. Các DNNN ngày càng cạnh tranh với nhau trong đấu thầu các dự án ở ngoài địa phương của họ. Song việc dựa vào các định mức chi phí chung, và trong một số trường hợp có sự cấu kết công khai, đã làm giảm hiệu quả của thị trường mua sắm công.

Hình 4.3: Các trở ngại theo hình thức sở hữu doanh nghiệp



Nguồn: Dữ liệu ĐTMTĐT của NHTG, sử dụng số trung bình chưa tính trọng số.

Mặt khác, Luật Đầu tư chung được thông qua vào cuối năm 2005 là một bước tiến quan trọng nhằm tạo một sân chơi công bằng, bởi luật này được áp dụng cho tất cả các loại hình doanh nghiệp, bất kể hình thức sở hữu hay cơ cấu doanh nghiệp. Cho đến khi luật này được thông qua, đã có những cơ chế đầu tư khác nhau được áp dụng cho các doanh nghiệp nước ngoài, doanh nghiệp tư nhân trong nước và các hợp tác xã. Luật Đầu tư chung còn khuyến khích tư nhân tham gia vào nhiều lĩnh vực hơn nữa, và doanh nghiệp được tự do đầu tư vào bất kỳ hoạt động nào không nằm trong “danh mục cấm”. Cách tiếp cận này giúp nhà đầu tư dễ hiểu hơn là đưa ra các “danh mục được phép đầu tư”.

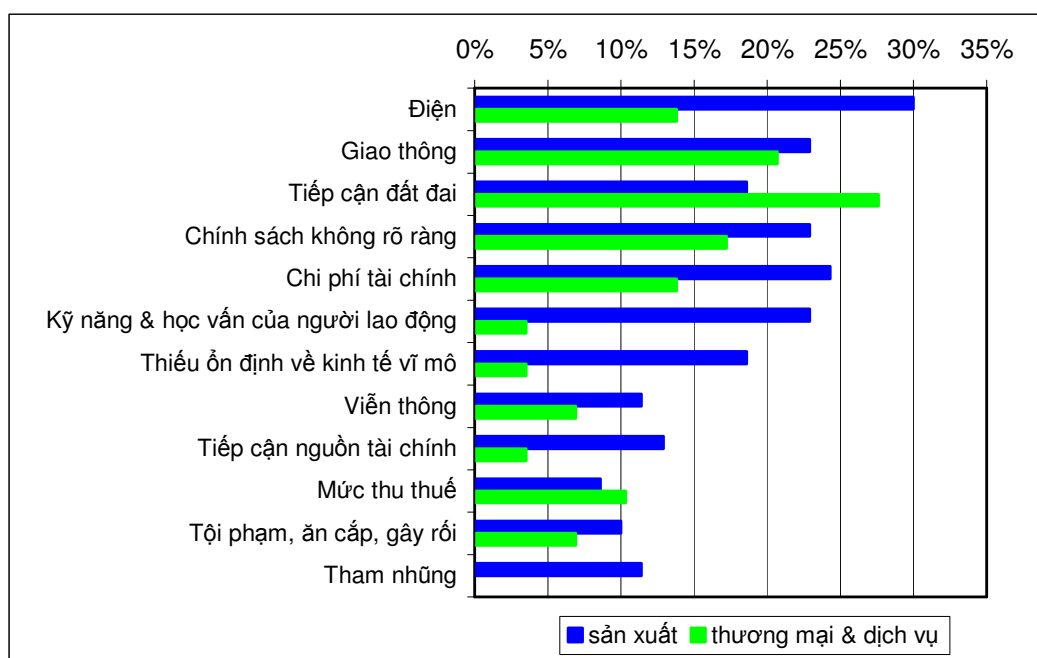
Môi trường đầu tư ở nông thôn

Các đánh giá về môi trường đầu tư theo tinh thần của ĐTMTĐT do NHTG thực hiện thường chú trọng đến khu vực thành thị. ĐTMTĐT của Việt Nam chỉ tính đến các doanh nghiệp có hơn 10 lao động và hạn chế ở khu vực sản xuất. Tuy nhiên, còn có những lý do buộc người ta phải chú ý đến môi trường đầu tư ở nông thôn. Đó là nơi đa số người nghèo đang sinh sống, và

tạo công ăn việc làm được trả lương là một trong những con đường chính giúp thoát nghèo. Thêm vào đó, những cản trở đối với sự phát triển của doanh nghiệp có thể rất khác nhau. Các vùng nông thôn có mật độ dân số thấp hơn khiến cho chi phí để duy trì cơ sở hạ tầng và các dịch vụ khác cao. Các doanh nghiệp nhỏ, trong đó nhiều doanh nghiệp do các hộ gia đình sở hữu và quản lý chiếm số đông. Thị trường kém phát triển hơn còn chi phí giao dịch lại cao hơn. Ngoài ra còn có các yếu tố đặc biệt về tính thời vụ, làm ảnh hưởng đến sản xuất, việc làm, khả năng tiếp cận dịch vụ, và di cư. Còn các dịch vụ cũng kém phát triển hơn.

Rất tiếc là đến nay vẫn còn rất ít kinh nghiệm về tiến hành các cuộc điều tra môi trường đầu tư ở nông thôn, do trước đây mới chỉ được thực hiện ở Mông Cổ và Sri Lanka, và đang được tiến hành ở Pakistan và Tanzania. Tại Việt Nam, một cuộc điều tra thí điểm đã được thực hiện vào mùa hè năm 2005 ở hai tỉnh Hà Tây và Vĩnh Phúc, thông qua sự phối hợp giữa TCTK, VKHXHVN và NHTG. Cuộc điều tra thí điểm về môi trường đầu tư ở nông thôn này là nhằm mục đích nghiên cứu hết toàn bộ các loại hình hoạt động kinh doanh. Điều tra đã được thực hiện đối với 100 doanh nghiệp đã đăng ký chính thức, một nửa trong số đó là doanh nghiệp trong ngành chế tạo và một nửa làm dịch vụ, và nhiều doanh nghiệp trong số đó có ít hơn 10 lao động. Điều tra cũng được thực hiện trên 200 hộ kinh doanh không đăng ký chính thức, và 100 hộ gia đình không có bất kỳ hoạt động kinh doanh nào. Nhóm sau cùng được sử dụng để phát hiện những trở ngại có thể có hiện đang ngăn cản doanh nghiệp khởi sự. Điều tra chỉ hạn chế ở một khu vực nông thôn do TCTK xác định. Xuất phát từ mối quan tâm so sánh các kết quả của đánh giá môi trường đầu tư nông thôn với kết quả của ĐTMĐT, bảng câu hỏi điều tra đã được thiết kế tương tự như nhau.

Hình 4.4: Những trở ngại ở khu vực nông thôn



Nguồn: Dựa trên Đánh giá về môi trường đầu tư ở nông thôn do TCTK, VKHXHVN và NHTG tiến hành. Số liệu cho thấy tỷ lệ người trả lời xác định mỗi vấn đề theo tiêu chí là trở ngại nghiêm trọng hoặc trở ngại chính đối với hoạt động của doanh nghiệp.

Thoạt nhìn việc xếp hạng các trở ngại khá là khác nhau giữa khu vực nông thôn và thành thị (Hình 4.4). So sánh một cách hệ thống với ĐTMĐT cho thấy khả năng tiếp cận điện, các chính sách không rõ ràng và tội phạm có vẻ là những trở ngại nghiêm trọng hơn đối với các doanh nghiệp ở nông thôn hơn là đối với các doanh nghiệp lớn hơn ở thành thị. Ví dụ, hơn hai phần năm số doanh nghiệp chính thức có máy phát điện để chạy trong trường hợp mất điện. Ngược lại, khả năng tiếp cận nguồn tài chính, các qui định về thủ tục hải quan và thương mại, và các vấn đề về lao động có ý nghĩa ít quan trọng hơn đối với các doanh nghiệp ở nông thôn.

Tuy nhiên, so sánh này ở mức độ nào đó lại dễ làm hiểu lầm. Các hộ gia đình không kinh doanh cho biết trở ngại lớn nhất để khởi nghiệp là thiếu vốn. Khả năng tiếp cận nguồn tài chính bị hạn chế là trở ngại nghiêm trọng hoặc trở ngại chính đối với một nửa số hộ gia đình. Đối với các hộ kinh doanh, dưới một phần ba hiện vay vốn từ một tổ chức tài chính, so với khoảng hai phần ba số doanh nghiệp chính thức hiện đang vay. Để vay được vốn, người vay thường sử dụng đất và nhà cửa để thế chấp, song vật thế chấp có giá trị lớn hơn khoản vay từ một đến ba lần. Khoản tín dụng thường là ngắn hạn và chủ yếu được dùng để mua sắm thiết bị, nguyên liệu đầu vào. Đa số hộ kinh doanh không vay vốn cho biết họ chưa bao giờ xin vay. Các yêu cầu ngặt nghèo về thế chấp và thời hạn vay ngắn có thể là những nguyên nhân hạn chế khả năng tiếp cận nguồn vốn của các doanh nghiệp ở nông thôn.

Về phần mình, các doanh nghiệp trong lĩnh vực thương mại và dịch vụ lại thấy tiếp cận đất đai là trở ngại lớn nhất, với 28% cho biết đó là trở ngại nghiêm trọng hoặc trở ngại chính. Khoảng một phần bảy số người trả lời cho biết họ đã phải chờ đợi hơn 18 tháng mới được phê duyệt đơn xin đất và giấy phép xây dựng.

Những người trả lời phỏng vấn còn được yêu cầu mô tả thái độ và hành vi của các quan chức đối với việc thành lập doanh nghiệp của họ. Các câu trả lời đa số là tích cực. Nhiều người, đặc biệt là các hộ kinh doanh, ngại cho các cơ quan Chính phủ điểm thấp, ngoại trừ cảnh sát giao thông. Thái độ ngại phê phán có thể là do cuộc điều tra này do một cơ quan Chính phủ (TCTK) thực hiện, chứ không phải là một công ty tư vấn tư nhân như trong trường hợp của ĐTMĐT. Tuy vậy, số liệu về các khoản chi không chính thức vẫn nhất quán với số liệu do ĐTMĐT thu thập được. Chi phí trung bình cho hối lộ và quà biếu là 2 triệu đồng. Cả các hộ kinh doanh lẫn các doanh nghiệp chính thức đều xếp cảnh sát giao thông là tham nhũng nhiều nhất, tiếp theo là hải quan. Tuy nhiên, chỉ có 8% số người trả lời cho biết tham nhũng là trở ngại nghiêm trọng đối với sự phát triển của doanh nghiệp của họ.

**PHẦN II:
CÁC THỊ TRƯỜNG VÀ
ĐẦU VÀO THEN CHÓT**

5. NGÂN HÀNG VÀ TÀI CHÍNH

Theo đánh giá của các doanh nghiệp, trở ngại lớn nhất để phát triển kinh doanh ở Việt Nam là những hạn chế trong việc tiếp cận nguồn vốn. Số lượng các doanh nghiệp coi đây là trở ngại “nghiêm trọng” hoặc “căn bản” cho sự phát triển của họ lớn hơn rất nhiều so với các nước khác cả trong khu vực lẫn trên thế giới. Điều này có thể gây bất ngờ vì Việt Nam đã đạt được độ sâu tài chính đáng kể trong một thời gian khá ngắn. Số lượng tài khoản tiết kiệm và tài khoản cho vay ở mức cao so với một nước ở trình độ phát triển của Việt Nam trong khi tín dụng ngân hàng vẫn tăng trưởng đều; thậm chí có thể là quá nhanh nếu xét đến những yếu kém hiện có trong đánh giá rủi ro tín dụng. Để hài hoà giữa nhận thức và thực tế cần phải hiểu biết hơn về thông lệ cho vay ở Việt Nam. Nông dân và những người kinh doanh nhỏ có thể dễ dàng tiếp cận các khoản vay nhỏ, và điều này phản ánh các chính sách của Chính phủ đối với việc giảm nghèo. Tuy nhiên các doanh nghiệp có quy mô lớn hơn vẫn cần phải có thể chấp mới tiếp cận được nguồn tín dụng, và nó vẫn được định giá một cách dè dặt. Tiến bộ đạt được còn hạn chế trong việc cấp GCNQSDĐ do đó gây khó khăn thêm cho việc xin vay vốn. Sự lệ thuộc quá đáng vào tài sản thế chấp là mặt yếu trong khả năng hạn chế về đánh giá rủi ro của các tổ chức cho vay, và đặc biệt là bốn NHTMNN với ba phần tư tổng vốn tín dụng. Việc thiếu định hướng trong hoạt động sinh lời và sự can thiệp của các cơ quan chính quyền, đặc biệt là ở cấp địa phương, đã dẫn đến tình trạng tồn đọng các khoản nợ xấu khổng lồ trong hệ thống ngân hàng. Chất lượng kém của nhiều khoản cho vay tạo gánh nặng ngân sách cho Chính phủ và đặc biệt trầm trọng hơn khi thiếu các cơ chế tịch thu tài sản của những khách hàng không có khả năng trả nợ. Thị trường vốn chính thức cũng còn quá kém phát triển, không đủ khả năng đưa những nguồn vốn lớn cho các dự án mới. Nhưng sự phát triển mạnh mẽ của những giao dịch phi chính thức các chứng khoán không niêm yết cho thấy thị trường vốn có khả năng phát triển nhanh nếu có các quy định điều tiết phù hợp.

Tiếp cận tín dụng

Trong thập kỷ vừa qua, độ sâu tài chính của Việt Nam được cải thiện mạnh. Trong những giai đoạn chuyển đổi kinh tế ban đầu, các ngân hàng chủ yếu chỉ là các kênh dẫn vốn của Chính phủ cho các DNNN. Các giao dịch lớn giữa các cá nhân thường được thực hiện bằng vàng và đô la. Trong khi đó, tổng mức tín dụng hiện nay là hơn 60% của GDP và hiện đang tăng mạnh mẽ (Hình 5.1). Huy động tiền gửi tăng trung bình ở mức 25% một năm. Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NHNN&PTNT) có tốc độ tăng tiền gửi huy động gấp đôi so với mức trung bình nhờ mạng lưới chi nhánh rộng lớn. Độ sâu tài chính nói chung của nền kinh tế được đo bằng tỷ lệ giữa tổng lượng tiền M2 và GDP cũng đang tăng mạnh mẽ. Nhìn chung, Chính phủ đã thành công trong việc nâng cao độ tin cậy của hệ thống ngân hàng và mở rộng khả năng tiếp cận các dịch vụ ngân hàng. Về mặt này có lẽ có sự giúp sức của sở hữu nhà nước.

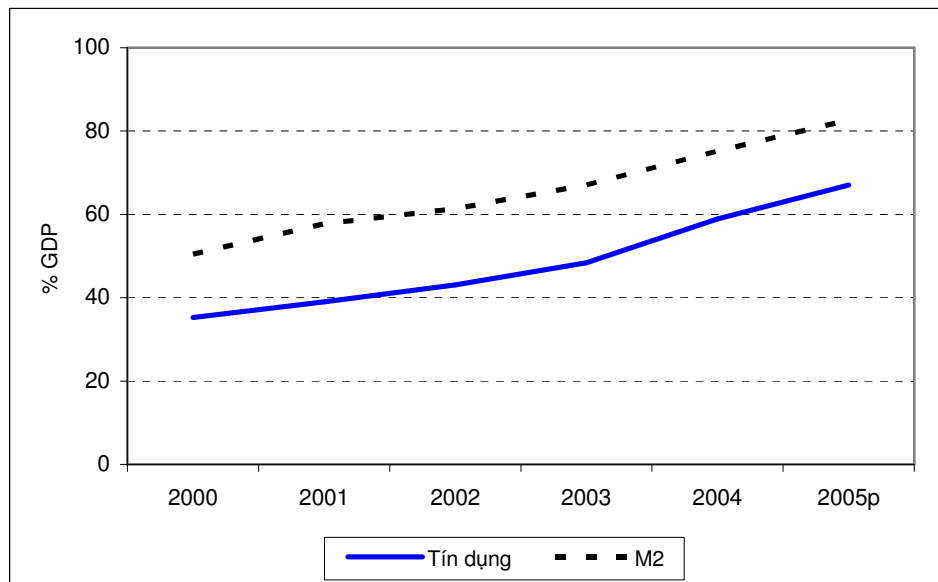
Tuy nhiên, độ sâu tài chính của Việt Nam vẫn chưa bằng các nước láng giềng lân cận. Thái Lan có tỷ lệ tín dụng ngân hàng so với GDP cao hơn gần hai lần Việt Nam còn Trung Quốc và Ma-lai-xia thì cao hơn gần ba lần. Nhưng xét về một mặt nào đó, tỷ lệ này ở Việt Nam là an toàn. Chất lượng tín dụng ở Việt Nam còn kém một phần do chính sách cho vay đối với các DNNN nhưng cũng một phần do các NHTMNN không có khả năng (hoặc không sẵn sàng) đánh giá đúng mức độ rủi ro của các đơn xin vay vốn. Tỷ lệ tín dụng so với GDP ở mức khá thấp có

nghĩa là ngay cả khi tỷ lệ nợ khó đòi ở mức cao thì vấn đề này vẫn có thể kiểm soát được; ít nhất là trong hiện tại.

Độ sâu tài chính còn ấn tượng hơn khi xem xét thành phần các đơn vị kinh tế sử dụng hệ thống ngân hàng. Theo ước lượng sơ bộ, hiện có khoảng 25 triệu tài khoản tiết kiệm đang được mở, một con số rất gần với tổng số hộ dân ở Việt Nam. Con số này được NHTG tổng hợp dựa trên báo cáo hàng năm của các ngân hàng và các nguồn khác. Tổng số các tài khoản tín dụng vì mô kể cả tiết kiệm và tín dụng là hơn 9 triệu tài khoản, một con số cũng rất cao kể cả theo các tiêu chuẩn quốc tế.

Các tổ chức tín dụng bán chính thức đóng vai trò quan trọng để đưa các công cụ tài chính đến với đông đảo người dân. Trong số này, tổ chức quan trọng nhất là Quỹ tín dụng nhân dân. Đây là các hợp tác xã tín dụng và tiết kiệm ở cấp cộng đồng được thành lập năm 1997 với mục đích thúc đẩy tinh thần tự lực và giúp đỡ lẫn nhau. Các cơ chế cung cấp tín dụng khác ở cấp cơ sở gồm có Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Giảm nghèo và một số lượng ngày càng tăng các chương trình tín dụng vì mô do các tổ chức phi Chính phủ quốc tế hỗ trợ.

Hình 5.1: Độ sâu tài chính tăng nhanh



Nguồn: Tự tính, dựa trên số liệu của TCTK và NHNNVN.

Tuy nhiên, số lượng các tổ chức cung cấp tín dụng phi chính thức và bán chính thức đã dần dần giảm trong mười năm qua nhường chỗ cho các tổ chức chính thức. Ví dụ, NHNN&PTNT hiện cung cấp phần lớn các khoản vay cho các hộ gia đình ở nông thôn. Trước đây không phải là như vậy: theo số liệu của Điều tra mức sống dân cư năm 1993 (ĐTMSDC), 40% các khoản vay ở nông thôn là vay cá nhân, 33% là vay tư nhân và chỉ có 25% là vay ngân hàng và các nguồn tín dụng chính thức khác.

Mức độ chính thức hoá nguồn cho vay tín dụng cũng được phản ánh trong kết quả của cuộc điều tra hai vòng các hộ gia đình làm nông nghiệp do Trường Đại học Nông nghiệp và Trường Đại học Sydney tiến hành ở bốn tỉnh là Hà Tây và Yên Bái ở miền Bắc, Bình Dương và Cần Thơ ở miền Nam. Khoảng 400 hộ gia đình ở 16 xã trong hai huyện thuộc mỗi tỉnh đã được điều tra. Gần hai phần ba trong số các hộ được điều tra có vay tín dụng với phần lớn các khoản

vay là từ các tổ chức tín dụng chính thức. Trung bình khoảng 30% hộ gia đình vay của NHNN&PTNT. Riêng Cần Thơ có số lượng vay từ NHNN&PTNT lớn hơn nhiều. Các khoản vay từ các ngân hàng thương mại khác cũng phổ biến ở các tỉnh miền Nam nhưng hầu như là không thấy ở các tỉnh miền Bắc. Các hộ gia đình ở miền Bắc chủ yếu dựa vào các nguồn tín dụng bán chính thức và phi chính thức đa dạng gồm các Quỹ tín dụng nhân dân và các tổ chức quản chúng địa phương như Hội nông dân và Hội phụ nữ.

Khung 5.1: Ai được tiếp cận với tín dụng?

Kết hợp thông tin về những đối tượng được tiếp cận với vốn vay và những người bị từ chối vay vốn cho biết những thông tin hữu ích về cách thức vận hành của thị trường tín dụng. So sánh số lượng những người đi vay thành công và không thành công có thể cho phép ta đánh giá mức độ hạn chế cho vay tín dụng, như một cơ chế then chốt trong đó những đơn xin vay vốn được coi là quá rủi ro đều không được chấp nhận, thậm chí ở trên một thị trường hoạt động tốt. Điều quan trọng hơn là sự so sánh này giúp làm sáng tỏ những tiêu chí mà các bên cho vay áp dụng để quyết định liệu có nên ủng hộ một trường hợp vay vốn hay không. Ở Việt Nam, có một số nghiên cứu đã cố gắng đánh giá mức độ hạn chế cho vay vốn và các yếu tố quyết định của cơ chế này.

Một trong những nghiên cứu này được tiến hành ở các huyện Ba Bể tỉnh Bắc Cạn, huyện Yên Châu và Mai Sơn tỉnh Sơn La. Đây là những cộng đồng nghèo sống ở miền núi phía Bắc Việt Nam. Ở huyện Ba Bể, 57% hộ gia đình được điều tra đều đã xin vay vốn chính thức. Và dưới một phần ba trong số đó bị từ chối vay vốn. Từ góc độ quốc tế, mức độ hạn chế tín dụng tương đối thấp ở một khu vực nghèo là điều phần nào gây ngạc nhiên, có thể cho thấy mức độ vốn sẵn có khá cao ở cấp địa phương.

Tương tự như vậy, một nghiên cứu được tiến hành ở tỉnh Yên Bái cũng cho thấy 67% số hộ được xếp diện nghèo đã được vay vốn trong năm 2000, so với 41% được xếp loại “trung bình” và 34% trong nhóm “trên trung bình”.

Một nghiên cứu khác tập trung vào các doanh nghiệp nhỏ và vừa thuộc khu vực tư nhân ở bốn tỉnh (Hà Tây, Long An, Quảng Nam và Phú Thọ) và ba thành phố (TP HCM, Hà Nội và Hải Phòng). Kết quả cho thấy số đơn bị từ chối và số người đi vay nản lòng chỉ chiếm từ 14 đến 25% mẫu nghiên cứu, tùy thuộc vào định nghĩa “nản lòng”. Nếu không có những hạn chế về vốn vay, nghĩa vụ nợ của các doanh nghiệp trong điều tra có thể sẽ cao hơn từ 8 đến 24%. Các doanh nghiệp lớn có khả năng tiếp cận tín dụng cao hơn. Điều tra cũng cho thấy dường như các doanh nghiệp lâu năm hơn vay vốn ít hơn, nhưng điều này có thể chỉ đơn giản là do họ ít phụ thuộc hơn vào nguồn tài chính bên ngoài, vì dễ huy động từ nguồn thu nhập giữ lại hơn. Nghiên cứu cũng cho thấy các doanh nghiệp nhỏ và vừa vay vốn thường xuyên hơn nếu như chủ doanh nghiệp là nam giới. Nhất quán với những nghiên cứu mô tả ở trên, xác suất được tiếp cận vốn vay ở vùng nông thôn là cao hơn. Điều này cho thấy chính quyền địa phương đã chú ý can thiệp để hỗ trợ cho phát triển kinh tế ở những vùng nghèo nhất của cả nước.

Cuối cùng, một cơ sở dữ liệu do ADB xây dựng để nghiên cứu sự chính thức hóa các hoạt động kinh tế ở Việt Nam đã được dùng để đánh giá mức độ tiếp cận với tín dụng trong các hộ kinh doanh và doanh nghiệp tư nhân. Điều tra của ADB được tiến hành ở hai tỉnh nông nghiệp có khu vực chính thức tương đối lớn (Đồng Tháp và Cà Mau), hai tỉnh nông nghiệp có khu vực phi chính thức tương đối lớn (Thanh Hóa và Hà Tây) và hai trung tâm đô thị lớn là Hà Nội và TP HCM, mỗi nơi tiến hành điều tra 20 hộ kinh doanh và 20 doanh nghiệp tư nhân. Kết quả điều tra cho thấy quyền sở hữu bất động sản thể hiện dưới hình thức GCNQSDĐ có tác động lớn đối với việc được vay vốn. Chỉ có 12% doanh nghiệp không có GCNQSDĐ là thấy dễ hoặc rất dễ vay vốn. Tỷ lệ này tăng lên đến 21% đối với các doanh nghiệp có một số giấy tờ hợp pháp nào đó đối với đất đai của mình, và lên đến 32% đối với các doanh nghiệp có GCNQSDĐ. “Quan hệ tốt”, được đánh giá qua việc chủ doanh nghiệp đã từng làm việc trong khu vực nhà nước cũng có tác động lớn.

Nguồn: Theo Thomas Dufhues và cộng sự (2004), Sally P. Marsh và cộng sự (2004), John Rand (2005), Edmund J. Malesky và Markus Taussig (2005)

Đối với các doanh nghiệp, cuộc điều tra gần 500 doanh nghiệp nữ do MPDF tiến hành cho thấy 80% trong số này vay từ các nguồn tài chính bên ngoài và hơn nửa trong số họ cảm thấy họ được vay đủ vốn để hỗ trợ phát triển kinh doanh. Tuy nhiên, các nguồn tài chính cá nhân trong đó có tiền lãi giữ lại và nguồn vay từ gia đình và bạn bè vẫn đóng vai trò quan trọng đối với họ. Các nghiên cứu khác về doanh nghiệp hộ gia đình và doanh nghiệp tư nhân ở mức độ rộng hơn cũng cho thấy một số xu hướng cố tính chất hệ thống trong tiếp cận tín dụng (Khung 5.1). Việc thiếu giấy tờ thế chấp và sự yếu kém của hệ thống luật pháp dẫn đến tình trạng phải nhờ các mạng lưới xã hội hoặc quan hệ với Chính phủ (kể cả doanh nghiệp cũng như tư nhân) làm nguồn bảo đảm trả nợ không chính thức.

Tính chất các khoản dư nợ (đối với người vay) có thể được sử dụng để giải thích hoạt động của thị trường tín dụng ở Việt Nam. Ở mức thấp, tín dụng từ các tổ chức tín dụng vi mô dựa vào phương thức cho vay theo nhóm, được gọi là các nhóm đồng trách nhiệm. Nhưng trong thực tế, các cá nhân vay không phải chia sẻ trách nhiệm với nhau. Nếu một thành viên trong nhóm vỡ nợ, hậu quả duy nhất chỉ là nhóm này không được tiếp tục vay tín dụng nữa. Nhưng thường thì loại bỏ người vỡ nợ ra khỏi nhóm là đủ để nhóm này lại tiếp tục được vay. Giải pháp này làm giảm đi rất nhiều áp lực từ những người cùng vay trong nhóm.

Ngoài tín dụng vi mô, người vay ở cấp thấp có thể tìm đến những người cho vay lãi tư nhân. Vay lãi tư nhân không cần đặt cọc. Nhưng lãi suất phải trả rất cao, khoảng 2% một tháng hoặc hơn. Trong khi đó, lãi suất vay của các khoản vay chính thức thường dưới 1% một tháng.

Các hộ gia đình làm nông nghiệp, lâm nghiệp và nghề cá có thể vay NHNN&PTNT mà không cần thế chấp nếu khoản vay không quá 10 triệu đồng. Tuy nhiên, các hộ gia đình vẫn phải nộp GCNQSDĐ để chi nhánh ngân hàng địa phương giữ nhằm tăng “trách nhiệm” trả nợ của các hộ gia đình. Trường hợp chi nhánh Nghi Lộc của NHNN&PTNT có hơn 90% các khoản vay được thực hiện bằng phương pháp này mà không cần thế chấp chính thức cho thấy tầm quan trọng của phương pháp này ở cấp địa phương. Ở tỉnh An Giang, chỉ có từ 15% đến 33% hộ gia đình có đất nông nghiệp cầm cố GCNQSDĐ để vay vốn của NHNN&PTNT.

Trong khi đó, các ngân hàng cổ phần và các NHTMNN khác vẫn dựa chủ yếu vào thế chấp làm cơ sở ra quyết định cho vay. Họ rất ít khi đánh giá tín dụng trên cơ sở phân tích dòng tiền hoặc khả năng trả nợ của khách hàng xin vay. Tuy nhiên, các ngân hàng cũng hoàn toàn nhận thức được những khó khăn thực tế trong việc tịch thu đất của người vay khi vỡ nợ. Giá đất không ổn định và ranh giới đất ghi không chính xác trong nhiều GCNQSDĐ cũng khuyến khích phương pháp thận trọng khi định giá đất làm tài sản thế chấp. Một số ngân hàng có những quy định nội bộ chỉ cho vay 50% mệnh giá của GCNQSDĐ. Các ngân hàng khác chỉ cho vay thế chấp nhà chứ không phải là đất.

Các yêu cầu về giá trị thế chấp đối với doanh nghiệp tư nhân dường như cao hơn so với các DNNN. Theo ĐTMTĐT do NHTG tiến hành, giá trị trung bình của tài sản thế chấp của các doanh nghiệp tư nhân là 173% giá trị khoản vay, trong khi đó, con số này chỉ là 130% đối với các doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, có những dấu hiệu cho thấy các doanh nghiệp nhà nước đang ngày càng khó vay vốn hơn. Theo ĐTMTĐT, một phần tư DNNN bị từ chối cho vay khi họ xin vay vốn lần gần lúc điều tra nhất so với con số 10% của các doanh nghiệp tư nhân. Tuy nhiên, lý do có thể là các doanh nghiệp tư nhân ít xin vay vốn hơn vì họ không có tài sản thế chấp hoặc họ chẳng hy vọng được các ngân hàng thương mại hỗ trợ.

Khu vực ngân hàng

Tính tất cả các nguồn tín dụng kể cả người cho vay lãi tư nhân cũng như bạn bè và họ hàng, khu vực tài chính chính thức chiếm khoảng gần hai phần ba tổng số vốn huy động ở Việt

Nam. Trong khu vực chính thức, 4 NHTMNN có vị trí chi phối (Bảng 5.1). Ngoài ra, Quỹ HTPT thay mặt Chính phủ cho vay chính sách, cũng đã trở thành một thành viên chính, đứng thứ hai chỉ sau NHNN&PTNN về quy mô. Quỹ HTPT cho vay tín dụng ưu đãi cho các DNNN và các doanh nghiệp tư nhân, hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng và quản lý các khoản vay ODA. Ngay cả khi chưa tính đến Quỹ HTPT, các NHTMNN vẫn chiếm 70% tổng tài sản trong hệ thống ngân hàng và 70% tổng giá trị tín dụng ngân hàng.

Bảng 5.1: Quy mô Tương đối của các Định chế Tài chính

	Vốn Điều lệ		Số dư nợ	
	2003	2004	2003	2004
4 NHTMNN lớn	14,53	17,37	214,80	296,07
NHNN&PTNT	5,45	6,14	87,08	123,47
Vietcombank	2,42	4,03	30,00	46,49
NHĐTPTVN	3,75	3,87	48,09	64,01
NH Công thương VN	2,91	3,33	49,63	62,10
Quỹ HTPT	5,45	6,14	87,08	123,47

Nguồn: Dựa trên số liệu của IMF và NHNN. Đơn vị tính là tỉ đồng. Tín dụng của Quỹ HTPT bao gồm vay Chính phủ, vay xuất khẩu ngắn hạn và vốn ODA cho vay lại.

Còn có 36 ngân hàng liên doanh, chiếm khoảng 15% tổng tín dụng và chiếm 5% tổng vốn điều lệ trong hệ thống ngân hàng. Khách hàng của các ngân hàng liên doanh này chủ yếu là các DNVVN. Trong giai đoạn tái cơ cấu ngân hàng năm 2001, có nhiều ngân hàng liên doanh yếu kém. Nhưng một số ngân hàng lại trở thành những ngân hàng dẫn đầu trên thị trường và được xem là hình mẫu chuyển đổi ngân hàng ở Việt Nam. Các ngân hàng liên doanh đã tập trung vào cải thiện hoạt động, quản trị doanh nghiệp, và minh bạch cũng như phát triển các sản phẩm và dịch vụ mới ở một số phân đoạn thị trường cụ thể. Ước tính lợi nhuận của các ngân hàng này sẽ tăng lên tới 30% so với hiện nay. Niềm tin vào kết quả hoạt động đã được thể hiện qua việc mua bán cổ phiếu của các ngân hàng này trên thị trường chứng khoán không chính thức diễn ra rất sôi động, với giá mua bán bằng 2 đến 4 lần mệnh giá.

Có ba nhóm các tổ chức tín dụng nước ngoài hoạt động trong thị trường: các chi nhánh ngân hàng nước ngoài, các ngân hàng liên doanh với nước ngoài và các ngân hàng nước ngoài. Ba nhóm này chiếm tổng cộng chỉ 10% giá trị tín dụng ngân hàng. Sự phát triển hạn chế của các nhóm này chủ yếu là do giới hạn về loại khách hàng họ có thể phục vụ, số lượng và loại tiền họ có thể lưu giữ và kinh doanh. Có sự khác nhau trong mức độ hạn chế áp dụng cho chi nhánh của các ngân hàng nước ngoài. Nhưng các tổ chức tín dụng nước ngoài này rõ ràng có những ưu thế hơn so với các tổ chức tín dụng trong nước về chuyên môn và nguồn vốn lớn từ các ngân hàng mẹ.

Trước đó, các tổ chức tín dụng nước ngoài chỉ được phép thành lập ngân hàng liên doanh, chi nhánh hoặc văn phòng đại diện. Gần đây, họ được cho phép góp vốn vào các tổ chức tín dụng hiện đang hoạt động hoặc mua cổ phiếu của các tổ chức tín dụng này. Ngân hàng ANZ là ngân hàng nước ngoài đầu tiên được phép có 10% cổ phần trị giá 27 triệu đô la trong một ngân hàng cổ phần trong nước (Sacombank). Ngay sau đó, ngân hàng Standard Chartered đã trả 22 triệu để mua

8.6 % cổ phần của ACB. Một số đơn của các tổ chức tín dụng nước ngoài xin mua cổ phần của các Ngân hàng Việt Nam hiện đang chờ phê duyệt.

Hệ thống ngân hàng Việt Nam có hai tổ chức cho vay chính sách: Quỹ HTPT như đã nói ở trên và Ngân hàng Chính sách xã hội (NHCSXH). NHCSXH là ngân hàng thay thế cho Ngân hàng Người Nghèo của Việt Nam (VBP), một tổ chức không có chi nhánh bên dưới trụ sở chính và hoạt động thông qua các chi nhánh của NHNN&PTNT và các tổ chức quần chúng ở cấp xã và thôn. NHCSXH được thành lập năm 2002 để tiếp quản những chương trình cho vay quy mô nhỏ của VBP và các chương trình cho vay chỉ định khác trước đây do các NHTMNN và các cơ quan Chính phủ quản lý. Ngân hàng này hiện đang trong quá trình tiếp nhận 14 triệu tài khoản (cộng với nợ, vốn, tài sản, báo cáo và nhân viên) của VBP và một số hoạt động của NHNN&PTNT. NHCSXH có chi nhánh ở tất cả các tỉnh và 600 văn phòng giao dịch trên cả nước.

Kế hoạch cải cách khu vực ngân hàng và cải thiện hoạt động của các NHTMNN bắt đầu được thực hiện vào năm 2001. Kế hoạch này gồm giải quyết các khoản nợ xấu, phân loại lại các khoản vay theo chất lượng trả nợ, trích lập dự phòng cần thiết và đưa tỷ lệ đủ vốn lên đạt mức quốc tế. Kể từ đó, các NHTMNN đã có những thay đổi quan trọng để cải thiện hệ thống quản lý thông tin, thủ tục duyệt vốn, kiểm soát rủi ro tín dụng và qui trình thu hồi các khoản nợ không trả đúng hạn. Ví dụ, phần lớn các ngân hàng đến nay đã có công nghệ thông tin mạnh hơn rất nhiều và tất cả đều có các sổ tay hướng dẫn cung cấp tín dụng. Việc bơm vốn khoảng 10 nghìn tỷ đồng đã củng cố giá trị tài sản của bốn NHTMNN.

Tuy nhiên, vẫn không rõ là các biện pháp tái cơ cấu đó đã giúp cho bốn ngân hàng này trở nên thực sự có lãi chưa. Việc giải quyết các khoản nợ xấu trước đây được thực hiện chủ yếu thông qua xoá nợ. Hiện nay, chất lượng các khoản cho vay mới không được cải thiện nhiều. Đánh giá chất lượng của các khoản vay nói chung không dễ dàng; điều đó lại càng khó hơn trong trường hợp của Việt Nam vì cho đến rất gần đây, các tiêu chuẩn kế toán do các NHTMNN sử dụng vẫn chưa theo các thông lệ quốc tế. Dưới đây là con số ước lượng. Nhưng ngoài vấn đề liên quan đến sự chính xác của các con số thì rõ ràng là những khoản nợ xấu mới được tạo ra với tốc độ gần như bằng nếu không phải là nhanh hơn tốc độ giải quyết (hay đúng hơn là xoá nợ) các khoản nợ xấu cũ.

Chất lượng cho vay được cải thiện ít là do kế hoạch tái cơ cấu không đưa ra được định hướng theo đuổi mục tiêu lợi nhuận đủ mạnh cho các NHTMNN. Nếu như ban quản lý ngân hàng quyết tâm tối đa hoá lợi nhuận, thì họ sẽ phải đảm bảo sao cho rủi ro tín dụng phải được xem xét đánh giá kỹ lưỡng ở tất cả mọi cấp. Và chính điều đó sẽ làm giảm sức ép phải cho các dự án có hiệu quả kinh doanh thấp vay. Nhưng định hướng theo đuổi mục tiêu lợi nhuận còn thiếu ở cả hai cấp. Rõ nét nhất là ở phần trên của hệ thống ngân hàng khi NHNNVN vẫn can thiệp mạnh vào công việc quản lý hàng ngày của các NHTMNN. Thông đốc NHNNVN chịu trách nhiệm bổ nhiệm Ban Cố Vấn, các vị trí quản lý cao nhất và Chủ tịch của các NHTMNN. Trách nhiệm này được thực hiện thường xuyên đến mức việc các cuộc họp cổ đông thường kỳ hàng năm không được tiến hành ở các NHTMNN diễn ra ngày một nhiều hơn. Về bản chất, tình trạng này đơn giản phản ánh NHNNVN vẫn chưa thực sự là một ngân hàng trung ương. Nói đúng hơn, NHNNVN có thể được xem như một Bộ cả về thẩm quyền và vị trí cấp bậc.

Quan trọng hơn, ở cấp cơ sở, nơi các quyết định cho vay được thực hiện cũng thiếu định hướng mạnh theo đuổi mục tiêu lợi nhuận. Hiện nay, NHNNVN có chi nhánh ở tất cả các tỉnh. Mặc dù các chi nhánh này có chức năng chính là giám sát các ngân hàng, song những người lãnh đạo chi nhánh lại có quan hệ rất gần gũi với các Ủy ban Nhân dân tỉnh và ban lãnh đạo các chi nhánh NHTMNN tại các tỉnh. Mỗi quan hệ gần gũi này có thể dẫn đến việc các quyết định cho vay tín dụng sẽ hướng vào các mục tiêu chung của các cấp chính quyền địa phương chứ không phải là vào việc tăng lợi nhuận của các NHTMNN. Các quyết định cho vay loại này bao gồm hỗ trợ nông dân gặp khó khăn bằng cách khoan nợ cho họ, hoặc hỗ trợ đạt các mục tiêu phát triển

bằng cách cấp vốn cho các DNNN ở tỉnh chịu trách nhiệm thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng địa phương. Các quyết định này có thể không được các cổ đông theo đuổi mục tiêu lợi nhuận phê duyệt, nhưng rất dễ được chính quyền địa phương hoan nghênh.

Chất lượng các khoản vay của ngân hàng

Sự thiếu tách biệt giữa NHNNVN và các NHTMNN và sự gần gũi giữa các chi nhánh tại các tỉnh của các NHTMNN với chính quyền địa phương trong thực tế đã dẫn đến cơ chế yếu kém trong đánh giá chất lượng các đơn xin vay vốn. Các ban Tín dụng và Rủi ro báo cáo trực tiếp cho Hội đồng quản trị của các NHTMNN đã được thành lập nhưng các ban này không được trao quyền ra quyết định tín dụng. Một yếu tố không kém phần quan trọng là không có sự phân tách rõ ràng giữa việc tạo khoản vay thương mại, đánh giá rủi ro tín dụng và duyệt cho vay vốn. Cán bộ quản lý chi nhánh tham gia vào mọi quá trình. Và họ có quyền ra quyết định khá lớn vì trần duyệt cho vay của họ dao động từ 80 đến 100 tỷ đồng.

Việc thiếu một hệ thống cho điểm tín dụng hiệu quả cũng cản trở việc đánh giá đúng đắn khả năng trả nợ của người vay. Mặc dù NHNNVN có một trung tâm tín dụng nhưng bộ phận này chỉ kiểm tra thông tin của các đối tượng vay lớn và các DNNN. Mặt khác, một số biện pháp kỹ thuật để xem xét các đơn xin vay vốn có vẻ hoạt động hiệu quả. Yêu cầu phải có sự tương thích giữa kỳ hạn tiền gửi và tiền cho vay nằm trong hạng mục này. Rất nhiều nhà đầu tư muốn có những khoản tín dụng trung hoặc dài hạn nhưng ngân hàng không thể đáp ứng yêu cầu này vì các khoản tiền gửi trung và dài hạn chỉ chiếm khoảng một phần ba tổng nguồn lực của các ngân hàng.

Thoạt nhìn thì tỷ lệ trả được nợ khá cao ở Việt Nam, song chủ yếu là nhờ việc dãn nợ. Ví dụ, NHNN&PTNT không coi các khoản nợ khoan là nợ xấu hay nợ quá hạn. Phải thừa nhận rằng trong thực tế rất khó xiết nợ nên dãn nợ các khoản nợ xấu đôi khi là giải pháp duy nhất của các ngân hàng. Nhưng việc chỉ thanh toán được tiền lãi do vậy cũng là chỉ tiêu xấu về chất lượng của các khoản vay này.

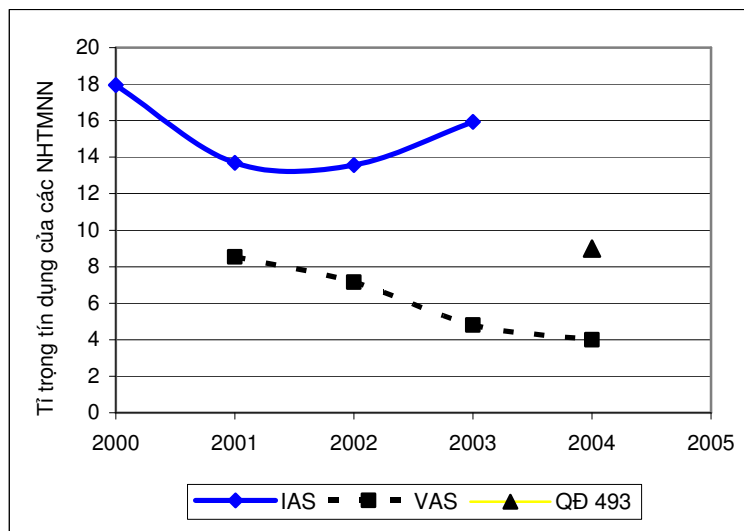
Sự khác biệt trong phân loại các khoản nợ được gia hạn là một trong những lý do chính của sự khác biệt trong các ước tính về các khoản nợ xấu ở Việt Nam. Một phương pháp thường được áp dụng là tính bất kể khoản vay nào bị quá hạn trả nợ 90 ngày hoặc hơn cũng như bất kể khoản vay nào chưa quá hạn đến 90 ngày nhưng đã được gia hạn đều được coi là nợ xấu. Về thực chất phương pháp này đã được áp dụng trong các cuộc kiểm toán độc lập các NHTMNN được thực hiện từ năm 2000 trong đó có sử dụng các tiêu chuẩn kế toán quốc tế. Trong khi đó, phương pháp sử dụng các tiêu chuẩn kế toán của Việt Nam lại không tính đến các khoản nợ được gia hạn. Kết quả chính của sự khác biệt trong hai phương pháp này là sự khác biệt ngày càng lớn giữa các ước lượng về các khoản nợ xấu (Hình 5.2).

Tuy nhiên, trong thực tế, sự khác biệt giữa hai phương pháp này không rõ ràng như trình bày ở đoạn trên. Phân loại khoản vay trong thị trường mới nổi là quá trình đang được hoàn thiện. Kiểm toán dựa trên các tiêu chuẩn kế toán quốc tế cũng có những hạn chế đáng kể. Đó là do các cán bộ kiểm toán thiếu khả năng đánh giá được tài sản thế chấp của các khoản vay, thiếu thông tin chính xác và kịp thời về rủi ro tín dụng, không đủ thông tin về các khoản nợ nằm ngoài bảng cân đối tài sản, và không đủ tài liệu về các khoản vay được gia hạn hoặc được tái cấp vốn. Số lượng gia tăng các khoản vay cho các DNVVN vốn có độ rủi ro cao hơn các doanh nghiệp lớn càng làm tăng thêm tính không chắc chắn.

Việc ban hành Quyết định số 493 vào tháng Tư năm 2005 là một bước tiến quan trọng để đưa việc phân loại khoản vay và các thông lệ cho vay của Việt Nam gần hơn với các tiêu chuẩn quốc tế. Quyết định 493 thực sự tuân theo các tiêu chuẩn kế toán quốc tế, mặc dù sẽ cần đến 3

năm để chuyển các đánh giá định lượng (trên cơ sở số ngày quá hạn trả nợ) sang các đánh giá định tính chi tiết hơn. Tình hình thực hiện ban đầu Quyết định này cho thấy số lượng các khoản nợ xấu cao hơn rất nhiều so với số lượng ước tính theo các tiêu chuẩn kế toán cũ của Việt Nam, mặc dù con số này không cao như con số dựa trên các tiêu chuẩn kế toán quốc tế. Sự khác biệt còn lại chủ yếu là do các hạn chế nêu ở trên, trong đó thông tin không đầy đủ dẫn đến những đánh giá mang tính chủ quan. Để phân tích sâu hơn sự khác biệt này có thể cần xem xét kỹ tài liệu về khoản vay mới có thể xác định chính xác điểm khác biệt giữa các kết quả thu được của các cán bộ kiểm toán sử dụng các tiêu chuẩn kế toán quốc tế và các cán bộ của NHNNVN chịu trách nhiệm áp dụng Quyết định 493. Song Quyết định 493 rõ ràng là một bước đi đúng hướng. Nếu được áp dụng nhất quán, Quyết định này sẽ tạo ra sức ép đáng kể đối với các NHTMNN nhằm nâng cao chất lượng các khoản cho vay của họ. Áp lực này bị giảm đi nhiều khi sử dụng phương pháp khá nong nhẹ của tiêu chuẩn kế toán Việt Nam.

Hình 5.2: Nợ xấu tính trên tổng tín dụng



Nguồn: Dựa trên số liệu của NHNNVN và NHTG. Số liệu về nợ xấu của bốn NHTMNN chính, thể hiện bằng phần trăm trong tổng số dư tín dụng.

Cần chi phí bao nhiêu để giải quyết vấn đề này?

Số lượng lớn các khoản nợ xấu của các NHTMNN tạo ra gánh nặng cho ngân sách. Ngay cả khi giả định một kế hoạch cải cách hệ thống ngân hàng quyết liệt hơn có thể được thực hiện trong ngắn hạn và trung hạn và kế hoạch này sẽ cải thiện nhanh chóng chất lượng của các khoản cho vay mới thì vẫn phải có ai đó chịu tổn thất từ các quyết định cho vay kém chất lượng được thực hiện trong quá khứ. Và ở mức độ nào đó thì người đó cũng chính là người nộp thuế thông qua ngân sách nhà nước. Nhưng gánh nặng ngân sách đó là bao nhiêu? Mặc dù số lượng các khoản nợ xấu trong tổng số lượng tín dụng là một thông tin quan trọng để trả lời câu hỏi này nhưng điều đó là chưa đủ. Việc phân loại các khoản cho vay thành khó đòi và không khó đòi không tính đến sự khác biệt trong tỷ lệ thu hồi vốn từ mất hoàn toàn đến thu hồi đủ. Hơn nữa, bất kể một kế hoạch cơ cấu lại khu vực ngân hàng nào cũng đòi hỏi tỷ lệ đủ vốn của các NHTMNN

được gia tăng lên mức quốc tế, đặc biệt nếu các ngân hàng này sẽ cổ phần hoá. Điều đó cũng có nghĩa là lại thêm gánh nặng cho ngân sách.

Quyết định số 493 đưa ra một xuất phát điểm vừa phải để nắm bắt sự chuyển đổi dần dần trong tỷ lệ thu hồi của các khoản cho vay khó đòi. Theo quyết định này, các ngân hàng cần phải dự phòng 5% giá trị các khoản vay quá hạn dưới 90 ngày. Tỷ lệ dự phòng tăng lên 20% cho các khoản vay quá hạn từ 90 đến 180 ngày và 50% cho các khoản vay quá hạn tới 360 ngày và tới 100% nếu trên một năm. Các khoản vay hiện được trả lãi đầy đủ nhưng đã được gia hạn được tính như các khoản vay quá hạn từ 90 đến 180 ngày. Tỷ lệ dự phòng là nhằm phản ánh kỳ vọng về thiệt hại trung bình (thuật ngữ xác suất) của các khoản vay trong từng khoản mục. Các tỷ lệ này có thể không thực sự tương thích với tỷ lệ thu hồi vốn có thể có ở Việt Nam mà đòi hỏi Quyết định số 493 phải được điều chỉnh dần dần. Nhưng các tỷ lệ này dựa trên kinh nghiệm quốc tế và do đó có thể được sử dụng để đưa ra ước tính sơ bộ những mất mát mà bốn NHTMNN có thể phải chịu.

Các lần kiểm toán độc lập sử dụng các tiêu chuẩn kế toán quốc tế được thực hiện ở các NHTMNN cung cấp thông tin về cơ cấu danh mục cho vay của các ngân hàng này trong việc chậm trả lãi. Rất tiếc là mức độ phân tách không phải lúc nào cũng phù hợp với việc phân tách quy định trong Quyết định 493. Ví dụ, một số lần kiểm toán độc lập dựa trên các tiêu chuẩn kế toán quốc tế có thể gom các khoản vay quá hạn dưới 90 ngày với các khoản vay quá hạn dưới từ 90 đến 180 ngày. Trong các trường hợp như vậy, giả thiết an toàn là đưa tất cả các khoản vay vào các phạm trù rộng hơn, coi các khoản vay này thuộc phần rủi ro cao hơn (như quá hạn từ 90 đến 180 ngày). Hơn nữa, phần lớn các lần kiểm toán độc lập các NHTMNN gần đây nhất là kiểm toán cho năm 2003. Kể từ đó, lượng tín dụng đã gia tăng đáng kể mặc dù với tốc độ khác nhau trong mỗi một NHTMNN. Để nắm bắt được các xu hướng này, cơ cấu khoản vay của bốn NHTMNN được đánh trọng số theo mức dư nợ tín dụng của họ tính đến cuối năm 2004. Kết quả là một bảng cơ cấu tổng tổng hợp (ước tính) của danh mục đầu tư của các NHTMNN theo chất lượng tín dụng tính đến cuối năm 2004.

Khi áp dụng tỷ lệ dự phòng theo Quyết định số 493 vào cơ cấu ước tính này cho thấy kỳ vọng thất thoát là khoảng 13,3% tổng dư nợ tín dụng. Cần lưu ý rằng con số này ít hơn tỉ lệ nợ xấu trong tổng dư nợ tín dụng vì nó phản ánh kỳ vọng không phải tất cả các khoản nợ xấu đều bị mất hoàn toàn. Tỷ lệ trích lập dự phòng trung bình cũng có thể được áp dụng đối với các khoản mục nằm ngoài bảng cân đối tài sản, với giả định rằng những khoản mục này bằng 15% con số mà các cuộc kiểm toán độc lập sử dụng các tiêu chuẩn kế toán quốc tế ghi nhận được. Để đảm bảo thận trọng, tổng số trích lập dự phòng (cho các khoản mục trong và ngoài bảng cân đối tài sản) được tăng lên 50%. Gánh nặng ngân sách trực tiếp của các khoản cho vay khó đòi có thể được ước tính bằng khoản thiếu hụt giữa dự phòng bắt buộc và dự phòng thực tế của các NHTMNN.

Nhưng còn có một gánh nặng ngân sách gián tiếp nữa là thiếu hụt giữa mức vốn thực tế của các NHTMNN và mức vốn họ phải có theo tiêu chuẩn quốc tế. Một Quyết định khác được ban hành năm 2005 đã tăng mức vốn lên 8% tổng tài sản và cho các tổ chức tín dụng 3 năm để đáp ứng tiêu chuẩn mới này. Tỷ lệ đủ vốn 8% do đó được sử dụng làm mục tiêu để tính toán gánh nặng ngân sách thứ hai này. Tổng thiếu hụt trong dự phòng bắt buộc và trong yêu cầu về tái cấp vốn chiếm khoảng 8% GDP của Việt Nam.

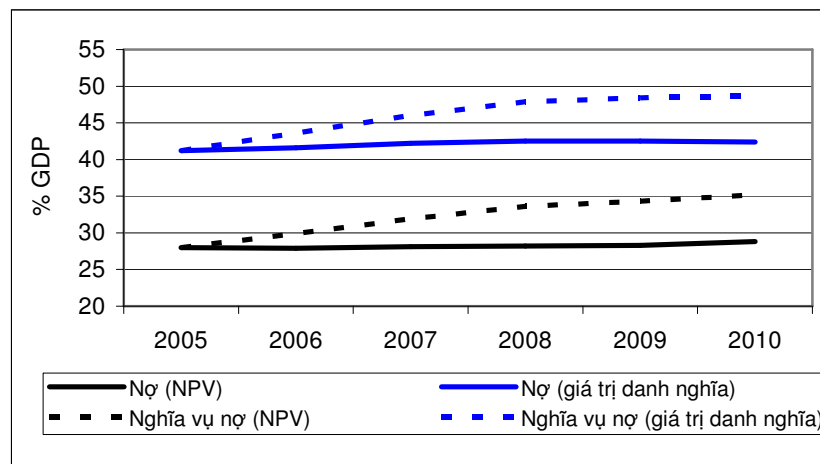
Đây là con số đáng kể mà không thể huy động được trong một hoặc hai năm ngay kể cả có một nỗ lực cải tổ hệ thống ngân hàng đầy quyết tâm. Có lẽ sẽ phù hợp hơn khi giả định rằng Chính phủ phải phát hành trái phiếu và chuyên lượng tiền huy động đó cho các NHTMNN khi các ngân hàng này cải cách. Điều đó có thể làm tăng tổng giá trị nợ của Chính phủ Việt Nam. Một đánh giá tính bền vững của khoản nợ Chính phủ do NHTG và IMF đồng tiến hành đã thử ước tính xem khoản nợ này có thể tối đa là bao nhiêu. Đánh giá này giả định việc phát hành trái

phiếu Chính phủ để hỗ trợ các NHTMNN có thể phải trải dài trong năm năm của Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tới (KHPTKTXH). Đánh giá này cũng giả định nền kinh tế Việt Nam tiếp tục tăng trưởng như đã tăng trưởng trong những năm gần đây ở mức khoảng 7,5% một năm. Giả sử quản lý kinh tế vĩ mô vẫn ở mức thận trọng với thâm hụt ngân sách giảm dần xuống đến mức 1,5% GDP vào năm 2010. Theo những giả thiết này, nợ Chính phủ có thể tăng từ mức 41,2% GDP hiện nay lên 48,7% GDP vào năm 2010 (Hình 5.3). Ngược lại, nếu các NHTMNN làm ăn tốt và không tạo ra các khoản nợ cho ngân sách thì tổng giá trị nợ của Chính phủ có thể duy trì ở mức gần như ổn định là 42,4% GDP vào năm 2010.

Ở mức độ nào đó, những con số này chưa hoàn toàn chính xác vì một phần lớn các khoản nợ của Chính phủ Việt Nam là các khoản vay ưu đãi. Điều đó có nghĩa là giá trị hiện tại thực của các nghĩa vụ nợ dài hạn mà Chính phủ phải trả ít hơn rất nhiều so với hiện giá của nó. Tính theo giá hiện tại, gánh nặng cải cách các NHTMNN có thể làm tăng nợ Chính phủ từ 28% GDP hiện nay lên 35,2% GDP năm 2010. Con số này là cao nhưng vẫn ở mức có thể kiểm soát được. Ngược lại, việc chậm cải cách các NHTMNN có thể dẫn đến một gánh nặng ngân sách lớn hơn nhiều. Ngay cả khi duy trì tỉ lệ ổn định các khoản nợ xấu trong tổng tín dụng có thể vẫn làm gánh nặng ngân sách gia tăng vì tín dụng tăng trưởng nhanh hơn nhiều so với GDP.

Việc đánh giá nghĩa vụ ngân sách phát sinh từ các khoản nợ xấu giả định rằng các tỷ lệ trích lập dự phòng theo Quyết định 493 là một ước tính tốt về mất mát của các khoản cho vay trong các hạng mục khác nhau. Điều đó có như vậy hay không sẽ phụ thuộc rất nhiều vào khả năng tích biên và phong tỏa tài sản của các con nợ không trả đúng kỳ hạn. Cho đến nay, kinh nghiệm trong lĩnh vực này khá thất vọng. Nỗ lực cải cách các NHTMNN bắt đầu vào năm 2001 dẫn đến việc thành lập các công ty quản lý tài sản (CTQLTS) ở mỗi NHTMNN. Mục đích của các CTQLTS là nỗ lực thu hồi nợ và cuối cùng là thanh lý các con nợ xấu. Nhưng trong thực tế, biện pháp này không hiệu quả. Đó là do các CTQLTS cũng gặp cùng những vấn đề như chính các NHTMNN gặp phải, tức là họ không thể phong tỏa tài sản của các con nợ xấu, đặc biệt khi các con nợ này là các DNNN và tài sản “của các doanh nghiệp này” thực ra là của nhà nước.

Hình 5.3: Nợ Nhà nước theo thời gian



Nguồn: IMF (2005). Số liệu dựa trên một số kịch bản được lựa chọn theo đánh giá chung của IMF và NHTG về tính bền vững nợ.

Tuy nhiên, có lẽ vẫn giải quyết được nhiều con nợ xấu và việc thu hồi tài sản vẫn khả thi mặc dù phải dùng các biện pháp khác. Các doanh nghiệp Việt Nam nói chung không bị nợ nần

quá nhiều, và điều đó cho thấy họ dựa nhiều vào phần lãi không chia làm nguồn vốn. Như vậy không phải tất cả các con nợ chậm trả thực sự không thể trả được lãi. Quan trọng không kém, kinh nghiệm của một số chi nhánh NHTMNN ở các tỉnh cũng giúp hé mở khả năng thành công trong việc tịch biên tài sản. Một nghiên cứu được thực hiện ở ba tỉnh do Bộ TNMT và SIDA tiến hành cho thấy áp lực buộc người vay phải tự bán đất và hợp tác chặt chẽ với chính quyền địa phương là một biện pháp hiệu quả để đảm bảo nợ được trả. Việc các ngân hàng ngân ngại viện đến hệ thống pháp lý cho thấy cần phải dựa vào các hệ thống phi toà án khác để cưỡng chế việc thực hiện nghĩa vụ nợ và tịch thu tài sản nếu cần thiết.

Thị trường vốn

Việc phát triển một thị trường tín dụng hiệu quả, có khả năng chuyển nguồn lực tới các doanh nghiệp và dự án hoạt động hiệu quả nhất, là nội dung chính trong chương trình phát triển kinh doanh. Tuy nhiên còn có những khía cạnh khác của việc phát triển khu vực tài chính, không liên quan trực tiếp tới tín dụng ngân hàng, nhưng cũng hết sức quan trọng đối với sự sống còn của doanh nghiệp. Trong số đó, việc phát triển kinh doanh đòi hỏi phải có các sản phẩm cho thuê và bảo hiểm, quỹ đầu tư và tài chính thương mại. Trong khi thị trường bảo hiểm nở rộ trong những năm gần đây, thì các dịch vụ tài chính khác lại phát triển kém. Ở mức độ nào đó, điều này phản ánh một thực tế là Việt Nam vẫn là nước có thu nhập thấp, với trình độ tài chính hạn chế. Các khoảng cách sẽ phải dần được thu hẹp lại nhờ tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, cũng có những lĩnh vực chắc chắn cần có sự can thiệp của Chính phủ để đạt được tiến bộ nhiều hơn nữa. Thị trường chứng khoán và thị trường trái phiếu nằm trong số đó.

Thị trường chứng khoán của Việt Nam vẫn khá nhỏ ngay cả khi so sánh với các tiêu chuẩn của Đông Nam Á (Bảng 5.2). Thị trường gồm hai trung tâm giao dịch chính thức ở thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội, hoạt động như các đơn vị phi kinh doanh trực thuộc Ủy Ban Chứng Khoán Nhà nước (UBCKNN). Trung tâm giao dịch thành phố Hồ Chí Minh bắt đầu hoạt động vào tháng 7 năm 2000 chỉ với 2 công ty yết danh. Đến giữa năm 2005, trung tâm này cũng chỉ có vốn vện 30 công ty, 249 trái phiếu phát hành, và một quỹ đóng được yết danh trên thị trường vào cuối năm 2005. Tổng lượng vốn của thị trường là 5,9 nghìn tỷ đồng đối với chứng khoán yết danh, 33,7 nghìn tỷ đồng đối với trái phiếu phát hành và 0,3 nghìn tỷ đồng đối với quỹ đầu tư. Trung tâm giao dịch ở Hà Nội được thành lập vào tháng 3 năm 2005 với mục đích phục vụ các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Các công ty có thể được yết danh tại trung tâm giao dịch Hà Nội nếu có ít nhất 5 tỷ đồng vốn pháp định và 50 cổ đông và làm ăn có lãi trong năm trước. Cho đến nay, trung tâm giao dịch Hà Nội đã thực hiện hai cuộc đấu giá cổ phiếu lần đầu ra công chúng và ba lần đấu giá trái phiếu Chính phủ.

Bảng 5.2: Thị trường chứng khoán nhỏ

	2000	2001	2002	2003	2004	2005e
Tài khoản giao dịch cá nhân	2.870	8.703	13.398	15.569	21.402	24.000
Tài khoản giao dịch tổ chức	38	71	122	166	193	250
Chứng khoán được niêm yết	5	10	20	26	26	30
Tập trung vốn trên thị trường	n.a.	n.a.	n.a.	2.3	3.8	5.9
Khối lượng mua bán	3.641	19.028	35.795	28.024	72.894	82.300

Nguồn: UBCKNN. Đơn vị tiền tệ tính bằng nghìn tỷ.

Hoạt động của thị trường thứ cấp đối với các trái phiếu yết danh vẫn chưa bắt đầu ở Hà Nội nhưng đã chớm bắt đầu ở Thành phố Hồ Chí Minh. Có một sự ngoại lệ trong năm đầu tiên sau khi trung tâm giao dịch tại Thành phố Hồ Chí Minh khai trương khi hoạt động của thị trường được kích lệ bởi đầu tư nước ngoài. Kết quả là chỉ số hỗn hợp đạt 571 vào tháng Sáu năm 2001. Nhưng sự bùng nổ này nhanh chóng chấm dứt dẫn đến sự điều chỉnh mạnh trên thị trường. Hiện nay, giá trị giao dịch hàng ngày là khoảng 3,9 tỷ đồng cổ phiếu và 78,4 tỷ đồng trái phiếu.

Trong số 30 công ty yết danh tại trung tâm giao dịch Thành phố Hồ Chí Minh, 29 công ty trước đây là những DNNN thực hiện bán cổ phiếu ra ngoài thị trường trong kế hoạch cổ phần hoá trước khi chính thức yết danh. Rất ít công ty sử dụng thị trường chứng khoán làm cơ sở tăng vốn thông qua bán cổ phiếu ban đầu ra ngoài thị trường. Ngoài ra, phần lớn các trung gian môi giới trên thị trường có quan hệ chặt chẽ với các tổ chức tài chính của nhà nước. Thị trường hiện có 13 công ty chứng khoán, một công ty quản lý quỹ, ba ngân hàng lưu ký chứng khoán và một ngân hàng thanh toán. Trong số 13 công ty chứng khoán, có 7 công ty là hoàn toàn thuộc sở hữu của các ngân hàng thương mại và một thuộc sở hữu của công ty bảo hiểm của nhà nước.

Trong khi đó, một thị trường chứng khoán không chính thức (OTC) được phát triển mạnh mẽ hơn nhiều. Hiện tại, ước tính giá trị của nó tương đương với gần bốn đến năm lần giá trị của hai trung tâm giao dịch chính thức. Thị trường OTC này được thực sự hình thành như một sản phẩm phụ của quá trình cổ phần hoá ngay cả trước khi trung tâm giao dịch Thành phố Hồ Chí Minh được mở. Theo thời gian, quá trình này đã tạo ra đến 300.000 cổ đông, chủ yếu là các công nhân của các doanh nghiệp nhà nước không có thị trường để làm cho cổ phiếu của họ có tính thanh khoản. Theo một ước tính, có khoảng 750 công ty được cổ phần hoá, khoảng 30 ngân hàng cổ phần và khoảng 100 CTCP có cổ phiếu được giao dịch trên thị trường OTC.

Có hai nhóm trung gian hoạt động trên thị trường phi chính thức này. Loại thứ nhất chiếm khoảng 60 đến 80 môi giới chứng khoán độc lập, không có giấy phép. Một số buôn bán chứng khoán làm nghề phụ nhưng nghề chính là làm việc cho các tổ chức tài chính kể cả các công ty môi giới chính thức. Một môi giới không có giấy phép điển hình có khoảng 10 khách hàng thường xuyên trong số khoảng 100 nhà đầu tư. Nhóm thứ hai bao gồm những nhà môi giới được cấp phép môi giới chứng khoán ở bất kể thị trường nào trong hai trung tâm giao dịch nhưng cũng là những người tham gia môi giới chứng khoán không yết danh trên thị trường OTC.

Hiện tại, Chính phủ đang nỗ lực thúc đẩy hoạt động của thị trường chứng khoán chính thức. Tháng Tám năm 2005, Chính phủ đã chỉ thị các DNNN được cổ phần hoá nhanh chóng yết danh tại hai trung tâm giao dịch ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Trên cơ sở thử nghiệm, giấy phép cũng được cấp cho sáu công ty đầu tư nước ngoài để các công ty này chuyển sang các CTCP. Ngoài ra, Chính phủ đã cam kết hỗ trợ thành lập và phát triển các quỹ đầu tư trong nước và nước ngoài. Và từ tháng 9/2005, nhóm các tổ chức và cá nhân nước ngoài có thể giữ tới 49% tổng số cổ phần của một công ty so với 30% trước đây. Mặc dù đây là những bước tiến đáng khích lệ nhưng để hiểu tại sao thị trường OTC lại phát đạt trong khi thị trường chứng khoán chính thức lại suy yếu đòi hỏi phải xem xét kỹ hơn sự khác biệt của hai thị trường này (Khung 5.2).

Tuy nhiên, phải thừa nhận rằng tăng vốn bằng bán cổ phần sẽ không phải là nguồn vốn lâu dài cho hầu hết các DNVN ở Việt Nam. Quy mô tối thiểu cần có để một công ty có thể bán cổ phần ra thị trường hoặc đơn giản là để yết danh cũng lớn hơn rất nhiều so với quy mô của phần lớn các doanh nghiệp tư nhân. Đối với phần lớn các DNVN, khu vực ngân hàng, các nguồn cấp vốn phi chính thức và có thể cho thuê sẽ là những cách tiếp cận vốn chính. Còn đối với các doanh nghiệp lớn hơn, việc phát triển một thị trường cổ phiếu hoạt động hiệu quả phải là ưu tiên.

Bước thứ nhất theo hướng này là việc phát triển thị trường trái phiếu Chính phủ năng động. Thị trường này sẽ phục vụ nhiều mục đích khác nhau. Nó cho phép Chính phủ tài trợ thâm hụt ngân sách với chi phí thấp; nó cung cấp cho các nhà đầu tư các công cụ tiết kiệm trung hạn đến dài hạn an toàn và có tính thanh khoản cao; và nó là cơ sở cho cơ cấu lãi suất theo kỳ hạn của

các tỷ lệ lãi suất trong nước. Việc chuyển đầy tranh cãi của UBCKNN từ một cơ quan độc lập sang một đơn vị trực thuộc BTC có thể phản ánh tầm quan trọng của việc phát triển một thị trường trái phiếu Chính phủ. Chiếm khoảng 3% GDP, thị trường này đã lớn hơn thị trường cổ phiếu. Ví dụ, năm 2004, mua bán trái phiếu chiếm gần 90% tổng số giao dịch tại trung tâm giao dịch Thành phố Hồ Chí Minh. Một số công ty chứng khoán có giấy phép thực sự đã thu được phần lớn lợi nhuận từ việc làm trung gian mua bán trái phiếu. Cho đến nay, có hơn 100 lượt phát hành trái phiếu kho bạc một năm. Quỹ HTPT, Quỹ đầu tư phát triển đô thị Thành phố Hồ Chí Minh (HIFU) và Tổng Công ty Dầu Khí Việt Nam nằm trong số các nhà phát hành trái phiếu khác ở Việt Nam. Thị trường trái phiếu công ty hầu như vẫn chưa tồn tại.

Khung 5.2: Sở giao dịch chứng khoán và Thị trường OTC

Sở giao dịch chứng khoán chính thức và thị trường OTC ở Việt Nam khác nhau ít nhất trên ba khía cạnh. Đó là: tính chất của các công ty có chứng khoán được giao dịch, mức độ công khai thông tin về tình hình hoạt động của các công ty này, và các nguyên tắc chỉ đạo đối với trung gian thị trường. Những nỗ lực hiện nay từ phía Chính phủ nhằm phát triển thị trường giao dịch chứng khoán chính thức đang tập trung vào khía cạnh thứ nhất. Những cân nhắc về tính minh bạch thường được kêu gọi thì nghiêng về phía tăng cường khía cạnh thứ hai. Khía cạnh thứ ba phần nào dường như bị bỏ quên cho tới thời điểm này.

Nhìn chung, các ý kiến thống nhất cho rằng mức độ hấp dẫn của 30 công ty được niêm yết trên sở giao dịch chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh là chưa cao. Trong khi đó, có rất nhiều công ty hoạt động rất vững chắc trong số 6.700 công ty cổ phần cho đến nay đã đăng ký ở Việt Nam. Việc mua bán trên thị trường OTC chủ yếu là với một số công ty cổ phần được công chứng Việt Nam đánh giá là “tốt”, ví dụ như Vinamilk. Đưa thêm những công ty “tốt” này vào thị trường chứng khoán chính thức sẽ giúp cho thị trường trở nên hấp dẫn hơn. Đây cũng là một mục tiêu mà Chính phủ đang cố gắng phấn đấu thực hiện.

Tuy nhiên, để được niêm yết trên thị trường chứng khoán chính thức, các công ty cần phải đáp ứng một số yêu cầu công khai thông tin cụ thể. Những yêu cầu này là một cản trở đối với những công ty muốn duy trì các tài khoản không rõ ràng, chủ yếu vì lý do đóng thuế. Các công ty sẽ không có động cơ khuyến khích mạnh trong việc tham gia vào thị trường chứng khoán chính thức chừng nào các tiêu chuẩn minh bạch doanh nghiệp nói chung vẫn còn thấp. Có thể lập luận rằng cần phải có những yêu cầu niêm yết thậm chí còn cao hơn để thu hút các nhà đầu tư vào thị trường chứng khoán chính thức. Tuy nhiên, những nhà môi giới chứng khoán không có đăng ký trên thị trường OTC cho rằng họ không gặp phải khó khăn gì đặc biệt do thiếu công khai thông tin. Nâng cao tiêu chuẩn minh bạch doanh nghiệp nói chung (tương phản với yêu cầu công khai thông tin đối với các doanh nghiệp niêm yết) nhờ đó có thể đẩy mạnh thị trường chứng khoán chính thức. Trên thực tế, việc niêm yết nhờ đó có thể trở nên nhẹ nhàng hơn đối với doanh nghiệp, xét trên khía cạnh tương đối.

Điều cuối cùng và không kém quan trọng, là thị trường OTC có đặc điểm linh hoạt trong giao dịch kinh doanh, trong khi thị trường chứng khoán chính thức lại áp dụng các quy tắc cứng nhắc. Các giao dịch ở Trung tâm giao dịch chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh được thực hiện thông qua các phiên đấu giá định kỳ trong các ngày làm việc trong tuần tiến hành theo hai phiên, từ 9:00 - 9:20 sáng và từ 10:00 - 10:30 sáng, và thông qua các giao dịch thứ cấp từ 10:30 - 11:00 sáng. Bên bán được yêu cầu phải ký quỹ chứng khoán thông qua một nhà môi giới chứng khoán trước khi đặt lệnh, trong khi bên mua phải ký quỹ ít nhất 70% (có khi là 100%) giá trị lệnh mua. Trong trường hợp hai khoản ký quỹ chênh lệch nhau thì giao dịch không được thực hiện. Nhờ có những yêu cầu nghiêm ngặt này mà thị trường chứng khoán chính thức không bị giao dịch thất bại. Tuy nhiên đổi lại hiệu quả về doanh số và số lượng mua bán lại bị ảnh hưởng.

Nguồn: Theo DFC (2005), Nick J. Freeman (2004) và NHTG (2005b).

6. THỊ TRƯỜNG ĐẤT ĐAI

Thị trường đất đai đã bắt đầu hình thành ở Việt Nam, mặc dù công việc xác định quyền sử dụng đất chính thức vẫn còn chưa được hoàn chỉnh. Nhiều giao dịch vẫn diễn ra dù không có giấy tờ hợp pháp, đơn giản là vì cán bộ ở địa phương và hàng xóm đều biết đất đai hay bất động sản nào “thuộc về” ai, và có thể làm trọng tài phân xử trong trường hợp có tranh chấp. Từ góc độ này, việc không có quyền sở hữu chính thức không có gì xung khắc với sự phát triển của thị trường. Tuy nhiên, việc xác nhận chủ quyền đất đai cần phải được tăng cường hiệu quả hơn. GCNQSDĐ đất có thể đem đi thế chấp để vay tín dụng, và việc không được tiếp cận với nguồn vốn được coi là một trong những trở ngại chính đối với việc phát triển kinh doanh ở Việt Nam. Quyền sở hữu tài sản cũng tạo cơ sở vững chắc cho việc phát triển thị trường bất động sản. Trên góc độ xã hội, quyền sở hữu tài sản có thể giúp hợp thức hóa tình trạng của người dân nhập cư vào thành thị, những người vẫn được đăng ký là các “cư dân tạm trú” cho dù đã sống ở thành phố nhiều năm, thậm chí nhiều chục năm. Tuy nhiên, động thái của thị trường bất động sản trong những năm gần đây cũng cho thấy chỉ có xác nhận quyền sở hữu vẫn chưa đủ để đảm bảo tính hiệu quả. Cần phải kiểm soát được các “bong bóng” giá cả bất động sản bằng cách làm cho các giao dịch mang tính đầu cơ trở nên khó khăn hơn, như Chính phủ Việt Nam gần đây đã thực hiện. Một số vấn đề khó khăn nhất, ví dụ như tạo điều kiện đồn điền đổi thửa đất nông nghiệp, cơ cấu lại đất rừng của nhà nước, hỗ trợ công tác quản lý đất đai dựa trên cộng đồng ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số, và thu hồi lại đất nhàn rỗi từ các DNNN... vẫn cần có các chính sách cụ thể, vượt ra ngoài phạm vi việc cấp GCNQSDĐ. Trước mắt, một trong những thách thức khó khăn nhất là chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất thổ cư và đất công nghiệp, một nhu cầu lớn trong quá trình phát triển và đô thị hóa của Việt Nam. Thành công sẽ phụ thuộc rất nhiều vào việc chống tham nhũng trong việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất và đền bù thỏa đáng cho người dân bị ảnh hưởng.

Quyền sử dụng đất

Mặc dù ở Việt Nam chỉ có nhà nước có quyền sở hữu đất đai, song các cá nhân hay tổ chức cũng có thể có quyền sử dụng đối với đất đai trong một thời gian nhất định. Việc phân bổ quyền sử dụng đất đai được đưa ra cùng với Luật Đất đai 1987 và thúc đẩy nhanh hơn sau khi Luật Đất đai được sửa đổi vào năm 1993 đã trở thành tâm điểm của cải cách kinh tế.

Bộ phận hộ gia đình sử dụng đất ở Việt Nam rất lớn, vì nền kinh tế chủ yếu vẫn là kinh tế nông nghiệp. Theo VHLSS 2004, bộ phận này có thể đạt đến 86%. Việc cấp quyền sử dụng đất ở thành thị, mặc dù ảnh hưởng đến một bộ phận dân số nhỏ hơn, song cũng gặp phải nhiều khó khăn hơn. Hình thức chiếm giữ đất tạm thời vẫn còn phổ biến; trong các trường hợp khác, một vài hộ gia đình cư trú cùng một nơi. Do quy mô và tính chất phức tạp, quá trình cấp quyền sử dụng đất ở Việt Nam có thể được coi là một trong những chương trình tư nhân hóa tham vọng nhất từ trước đến nay.

Việc sửa đổi Luật Đất đai vào năm 2004 là một mốc quan trọng nhất hướng đến việc hoàn thành quá trình cấp quyền sử dụng đất. Theo Luật, GCNQSDĐ có thể đem cho thuê, cho thuê lại, chuyển nhượng hoặc thừa kế. Giấy chứng nhận này cũng có thể được dùng làm hình thức

góp vốn cho dự án kinh doanh, và đem thế chấp cho các khoản vay. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng quyền sử dụng đất được cấp trong thời hạn từ 20 đến 50 năm, và điều này làm nảy sinh một vấn đề là giá trị của GCNQSDĐ sẽ bị ảnh hưởng như thế nào khi đến gần thời điểm hết hạn. Hiện tại, các GCNQSDĐ lâu năm nhất cũng mới chỉ được khoảng chục năm. Luật Đất đai 2004 nêu rằng có thể gia hạn cho các giấy chứng nhận này “nếu như chủ sử dụng đất vẫn tiếp tục có nhu cầu sử dụng và đã tuân thủ nghiêm chỉnh các quy định của luật pháp về đất đai trong thời gian sử dụng đất, và việc sử dụng đất đó phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt”. Tuy nhiên vào thời điểm hiện nay vẫn chưa có những quy định cụ thể, rõ ràng.

Việc cấp GCNQSDĐ đối với đất nông nghiệp, thường được gọi là “sổ đỏ” đã đạt được nhiều tiến bộ. Điều này được khẳng định qua cả số liệu theo dõi hành chính của BTNMT và số liệu điều tra hộ gia đình (Bảng 6.1). Việc phân bổ trực tiếp của chính quyền địa phương là cơ chế phân bổ quan trọng nhất. Trong năm 2004, 48% đất nông nghiệp do các hộ gia đình nắm giữ là được giao từ xã, 16% được mua lại và 8% là đất thu hồi. Số còn lại là được thừa kế; tuy nhiên cơ chế mà trước đó người đã chết ban đầu có đất như thế nào còn chưa được rõ. Tuy nhiên, cũng có những khác biệt quan trọng giữa các vùng. Ở miền Bắc, việc phân bổ trực tiếp thông qua xã có vai trò quan trọng hơn, tác động đến hai phần ba đất nông nghiệp. Ở miền Nam, xã chỉ đóng vai trò phụ, còn yếu tố thừa kế và thị trường quan trọng hơn nhiều.

Bảng 6.1: Tiến độ Cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp

Vùng	Bộ TNMT; Thừa đất (%) 2004	Số liệu từ Điều tra mức sống hộ gia đình Việt Nam						
		Đất có giấy chứng nhận quyền sở hữu (%)			Diện tích (%) 2004	Phần trăm trong số được cấp chủ quyền trong năm 2004		
		1993	1998	Cả hai		Nam	Nữ	Cả hai
Đồng bằng Sông Hồng	66	13	33	70	69	63	20	15
Đông Bắc	66	12	42	82	81	77	13	7
Tây Bắc	53	9	27	73	70	76	7	7
Duyên hải Bắc Trung Bộ	71	15	44	74	73	64	14	19
Duyên hải Nam Trung Bộ	60	11	56	83	81	59	22	15
Tây Nguyên	57	4	19	55	53	70	16	12
Đông Nam	67	11	35	71	71	65	17	14
Đồng bằng sông Cửu Long	90	22	59	90	90	67	21	7
Tất cả	72	14	42	76	76	66	18	12

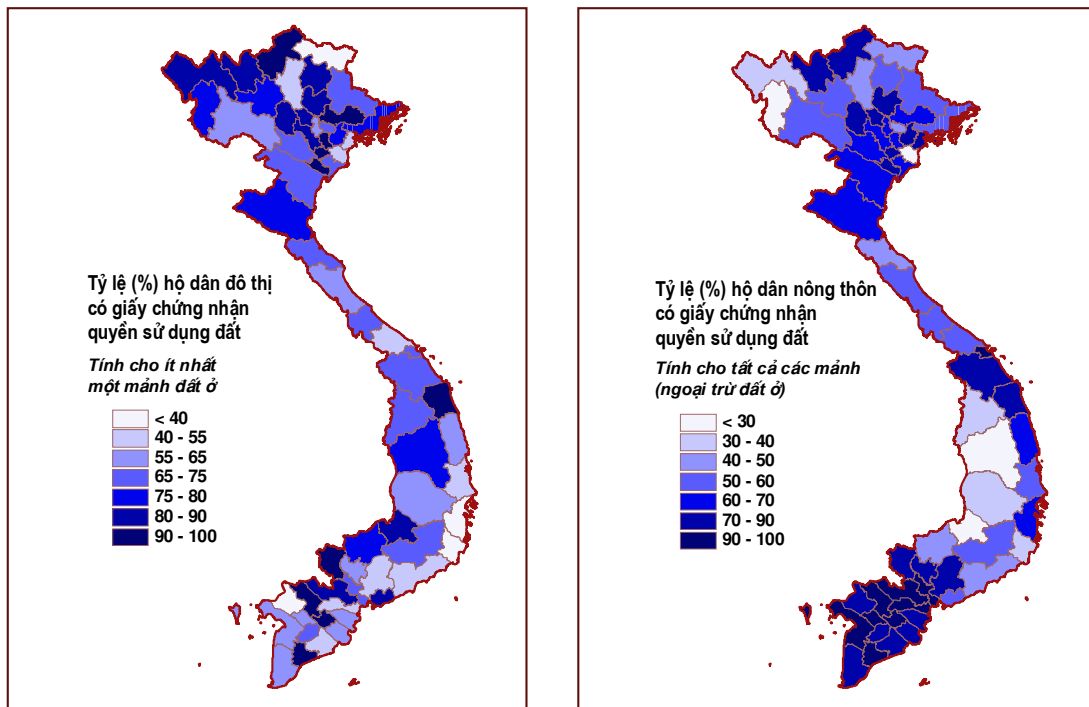
Nguồn: BTNMT và tự tính toán dựa trên số liệu của ĐTMSHGĐ 2004 của TCTK. Số liệu chỉ nói đến đất nông nghiệp trồng cây ngắn ngày và cây lưu niên. Số liệu về việc cấp giấy chứng nhận sở hữu theo giới tổng cộng không đủ 100 do không nhận được trả lời.

Một nghiên cứu thực địa của ADB tại sáu tỉnh của Việt Nam đã cho thấy những chuyển biến đáng kể trong quá trình phân bổ đất đai. Hiện nay các thủ tục đã tương đối nhanh và đơn

giảm, phần lớn các trường hợp chuyển nhượng đất được đăng ký trong vòng một đến hai tháng. Kể từ năm 2000, thuế chuyển nhượng chính thức và lệ phí trước bạ đã giảm xuống đến mức được coi là thấp so với tiêu chuẩn quốc tế. Nhờ có những thủ tục bớt phiền hà, các hộ gia đình đã tìm cách đăng ký giao dịch đất đai chính thức nhiều hơn.

Tuy nhiên, thực trạng cấp quyền sử dụng đất và nhà ở đô thị giữa các tỉnh rất khác nhau (Hình 6.1). Ở miền Nam, nhiều tỉnh có những luật tục không chính thức đã có từ lâu, đó là xác lập quyền sở hữu ở cấp thôn. Ở đây cũng có cả bản đồ địa chính. Kết quả là rất ít có tranh chấp về sở hữu hay địa giới ở cấp thôn. Do đó, GCNQSDĐ chủ yếu được dùng cho đất chưa được cấp chủ quyền theo hệ thống trước đây. Mặt khác, ở miền Bắc, đất nông nghiệp được cấp chủ quyền mới chiếm một phần khá lớn. Tình trạng hồ sơ sai lệch và đã quá cũ về việc cấp GCNQSDĐ là hiện tượng phổ biến, và ít ai có khả năng tiếp cận các hồ sơ đó. Ở cả hai miền, hiện nay các hộ gia đình đang có xu hướng đăng ký các giao dịch không chính thức trước đây theo những điều khoản của Luật Đất đai mới.

Hình 6.1: Tình hình đăng ký sử dụng đất đai ở các tỉnh



Nguồn: Tự tính dựa trên số liệu của ĐTM SHGD 2004 của TCTK.

Quá trình cấp chủ quyền cho bất động sản ở thành thị diễn ra chậm hơn nhiều. Năm 1994, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và sở hữu nhà ở, còn được gọi là “Sổ hồng”, ra đời. “Sổ hồng” kết hợp quyền sở hữu nhà ở với quyền sử dụng đất thành một loại văn bản pháp lý. Việc có sổ hồng đồng nghĩa với việc có toàn bộ chủ quyền đối với nhà ở. Tuy nhiên để có được sổ hồng rất phức tạp. Tùy thuộc vào thời điểm cư trú, cơ quan chức năng yêu cầu các loại văn bản pháp lý khác nhau để đủ điều kiện xét duyệt cấp chủ quyền. Nhưng kể cả những người chủ của bất động sản đã sinh sống ở địa điểm đó trong một thời gian khá dài cũng có thể không có được những giấy tờ đó, và quy định cũng không nêu rõ cần làm gì trong các trường hợp đó. Hơn nữa, đối với những người dân thuộc diện nhập cư vào đô thị không có hộ khẩu chính thức, hay trường hợp tranh chấp quyền sở hữu còn chưa được giải quyết thì sẽ không được cấp sổ hồng. Ở Hà Nội,

những trường hợp tranh chấp còn tồi tệ hơn do tình trạng nhiều hộ gia đình cùng chung sống trong những ngôi nhà cũ từ thời thuộc địa đã nhiều thập kỷ nay. Ở Thành phố Hồ Chí Minh, tình hình tồi tệ theo cách khác, đó là việc sát nhập một diện tích đất nông nghiệp chính thức lớn ở ngoại vi vào năm quận nội thành mới năm 1997.

Tình hình này dẫn đến một thực tế là việc cấp sổ hồng đang gặp phải tình trạng lúng túng quan liêu đáng kể. Năm 2005, một nghị định mới đưa ra các loại giấy tờ sở hữu tách riêng, sẽ được Bộ Xây dựng (BXD) có thẩm quyền cấp phát, xác nhận quyền của chủ sở hữu nhà ở. Song song với việc này, một Cơ quan Đăng ký Nhà đất mới cũng sẽ được thành lập ở tất cả các tỉnh, có thể đặt dưới Sở Tư pháp, Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc Sở Tài nguyên và Môi trường (Sở TNMT). Cơ quan này sẽ đăng ký tất cả đất đai và tài sản trên đất, cũng như các giao dịch nhà đất. Quyền sử dụng hay quyền sở hữu sẽ được đăng ký trên cơ sở các GCNQSDĐ hiện có, giấy phép xây dựng hay các văn bản khác. Hướng làm này có triển vọng dẫn đến nhiều sự thiếu nhất quán, làm chậm lại tiến trình hoàn thành việc cấp quyền sử dụng đất ở khu vực thành thị.

Luật Đất đai mới cũng mở rộng các cơ chế thuê mua đất đối với doanh nghiệp. Bên cạnh việc Ủy ban Nhân dân trực tiếp cấp hay cho thuê đất và chuyển nhượng GCNQSDĐ giữa các pháp nhân, hiện nay còn có thể bán đấu giá quyền sử dụng đất. Do cơ chế thứ ba này còn mới nên cho đến nay mới có rất ít các doanh nghiệp được hưởng lợi từ việc này. Cho đến nay, hình thức mua đất phổ biến nhất của doanh nghiệp là thông qua chuyển nhượng trực tiếp từ người chủ sử dụng trước với giá cả thỏa thuận. Trong mẫu điều tra của ĐTMĐTĐT, có 56% các doanh nghiệp sản xuất và 65% DNVVN đã sử dụng cơ chế này trong những trường hợp mua đất gần đây nhất. Việc Ủy ban nhân dân phân đất trực tiếp là quan trọng hơn đối với những doanh nghiệp lớn, thường cần những khoảng đất lớn. Đối với các doanh nghiệp nhỏ, cách này không phổ biến (và có lẽ là khó làm hơn).

Thủ tục xin cấp đất trực tiếp từ Ủy ban nhân dân đã được tinh giản đáng kể. Trước đây, các bên xin cấp đất phải trình bản đồ địa chính, nghiên cứu khả thi về dự án đầu tư, bản kế hoạch giải phóng mặt bằng và mức đền bù cho dân cư bị ảnh hưởng, và ý kiến bằng văn bản của các cơ quan liên quan. Cho đến nay, các loại giấy tờ cần thiết đã giảm xuống, chỉ còn ba: đơn xin cấp hoặc thuê đất, quyết định đầu tư hay bản sao có công chứng giấy phép đầu tư, và văn bản xác nhận của Sở TNMT về hồ sơ sử dụng đất hiệu quả của bên xin cấp đất. Thời hạn giải quyết đơn xin cấp đất đối với đất đã giải phóng mặt bằng là 30 ngày, đối với đất chưa giải phóng là 45 ngày. Đây sẽ là một bước tiến đáng kể, nếu so với thời gian trung bình trên tám tháng như hiện nay. Luật Đất đai sửa đổi cũng yêu cầu Sở TNMT là cơ quan đầu mối duy nhất trong toàn bộ quá trình này, để cho các doanh nghiệp không phải chạy từ cơ quan này sang cơ quan khác như trước nữa.

Giá đất

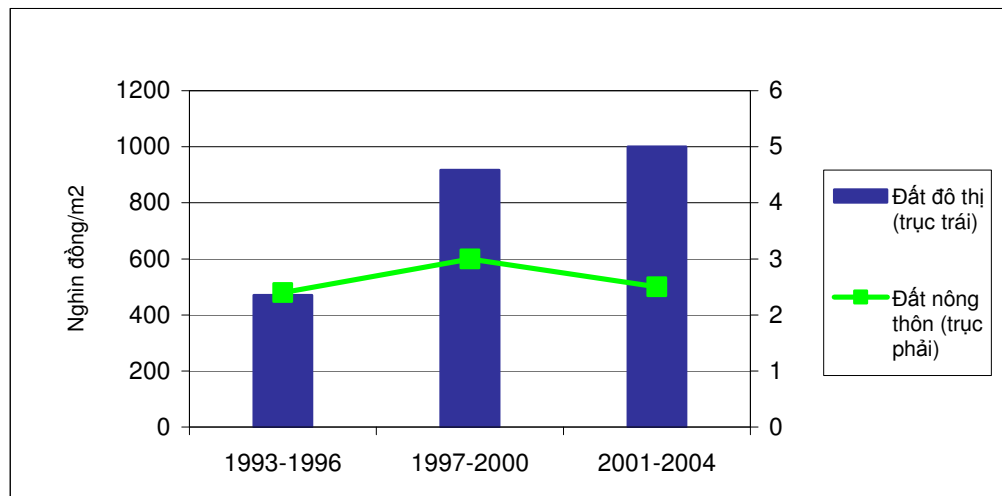
Hiện nay ít nhất có ba loại “giá đất” ở Việt Nam. Một giá là giá giao dịch gốc, đối với đất đai đã được giao, giữa nhà nước và bên nhận GCNQSDĐ. Mức giá hành chính này trên thực tế còn sống đến sau khi giao dịch chính thức xảy ra, vì thuế và phí trước bạ chuyển nhượng quyền sử dụng đất về sau là dựa trên giá này. Đây cũng là mức giá mà ngân hàng xem xét khi GCNQSDĐ được dùng làm thế chấp để vay tín dụng. Thứ hai là giá giao dịch thực tế giữa các hộ gia đình hay doanh nghiệp khi chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Và thứ ba là giá cho thuê đất hay bất động sản, giữa các hộ gia đình hay doanh nghiệp. Hai giá đất đầu liên quan đến toàn bộ vòng đời của GCNQSDĐ; giá thứ ba chỉ có hiệu lực trong một thời gian ngắn.

Sự khác biệt giữa ba mức giá này cho ta biết được về tình hình hoạt động của thị trường đất đai ở Việt Nam. Sự cách biệt giữa mức giá thứ nhất và giá thứ hai thường gây ra méo mó, và tạo ra những kẽ hở cho tham nhũng trong công tác quản lý đất đai. Luật Đất đai mới cho thấy một nỗ lực quan trọng nhằm thống nhất hai loại giá này, vì Luật ủng hộ việc sử dụng các cơ chế thị trường để xác định giá cả của chủ quyền sử dụng đất, bao gồm đấu giá, đấu thầu cạnh tranh và thẩm định bởi các cơ quan độc lập. Sự cách biệt giữa mức giá thứ hai và thứ ba có thể được sử dụng để đánh giá xem liệu có phải thị trường bất động sản đang trải qua giai đoạn phát triển “bong bóng” hay không. Một thị trường bùng nổ các giao dịch chuyển nhượng quyền sử dụng đất, nếu như không đi đôi với sự bùng nổ của thị trường cho thuê, sẽ là không bền vững lâu dài.

Đánh giá mức giá đất thực tế trong quá trình chuyển nhượng hoặc cho thuê giữa các hộ gia đình và doanh nghiệp không phải là việc dễ dàng. Vai trò của thị trường cho thuê đất trong nông nghiệp còn tương đối mỏng. Năm 2004, chỉ có 3,6% đất nông nghiệp được cho thuê, với 10,7% số hộ gia đình nông thôn thuê đất, và 6,0% cho thuê đất. Ngoài ra, một số giao dịch này không thực sự diễn ra giữa các bên độc lập, vì là giao dịch giữa họ hàng và không có việc thanh toán. Việc phát triển giao dịch mua bán đất cũng còn hạn chế. Năm 2004, chỉ có 8,3% tất cả các hộ gia đình cho biết họ có mua đất, nhưng có lẽ đánh giá này là cao hơn thực tế, bao gồm cả việc mua GCNQSDĐ từ xã. Tỷ lệ hộ gia đình cho biết họ đã bán đất thực tế còn thấp hơn nhiều, chỉ có 2,7%. Số lượng giao dịch quan sát được trên “thị trường” thực tế cũng rất thấp.

Ngoài ra, việc ước tính giá cả thị trường đối với bất động sản nói chung có thể che khuất những khác biệt đáng kể giữa các tỉnh, tùy thuộc vào số lượng đất đai có chủ quyền hợp lệ. Đà Nẵng là một trường hợp tiêu biểu. Năm 2002, chính quyền tỉnh đã đưa ra một loạt dự án nhằm triệt để khai thác số lượng lớn đất đai nằm xung quanh thành phố, hình thành ra hàng ngàn lô đất được rao bán. Điều này dẫn đến tình trạng tạm thời thừa cung, và giá cả giảm sút. Xu hướng này đi ngược lại với việc giá bất động sản tăng không ngừng như quan sát được ở bức tranh chung (Hình 6.2). Chỉ đến thời điểm hiện tại, khi giá cả ở các nơi khác đã giảm xuống, Đà Nẵng mới thoát ra khỏi tình trạng ế ẩm kéo dài của thị trường bất động sản, khi có nhiều nhà đầu tư tỏ ra quan tâm đến các dự án phát triển du lịch và nhà ở.

Hình 6.2: Giá đất ở Thành thị và Nông thôn

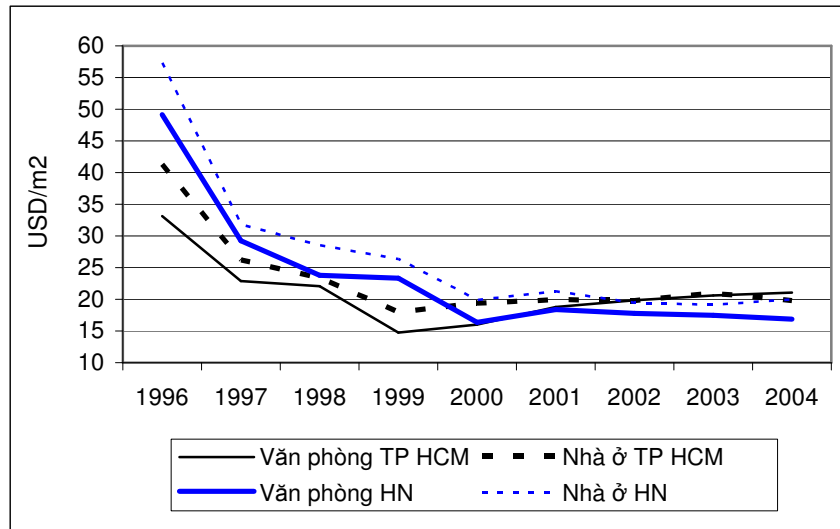


Nguồn: Tự tính dựa trên số liệu của ĐTMSHGĐ 2004 của TCTK. Số liệu dựa trên giá trung bình. Giá đất thành thị dựa trên 106 theo dõi ở 9 thành phố lớn. Giá đất nông thôn dựa trên 1.319 theo dõi ở các khu vực nông thôn.

Xu hướng giá cả thuê nhà đất lại hầu như ngược lại (Hình 6.3). Thông tin trong lĩnh vực này thậm chí còn tản mạn hơn. Tuy nhiên, một số thông tin đã được đưa ra một cách có hệ thống từ các đại lý nhà đất hoạt động trong mảng thị trường cao cấp. Các đại lý này chỉ giao dịch với một số lượng giới hạn các bất động sản đã xác định rõ chủ quyền, ví dụ như văn phòng đáp ứng được tiêu chuẩn dịch vụ quốc tế, hay nhà ở cho người nước ngoài. Do vậy xu hướng này không phản ánh được những thay đổi về chất lượng theo thời gian. Hiện tượng giá cho thuê giảm mạnh vào nửa cuối thập niên 90 cũng cho thấy thực tế là mức cung tăng ổn định khi xuất hiện các khu dân cư và cao ốc mới được xây dựng. Sự ổn định tương đối về giá cho thuê cũng trái ngược với tình trạng bùng nổ về giá bán

Tuy nhiên, có những bằng chứng rõ ràng cho thấy hiện nay đã qua thời kỳ bong bóng nhà đất. Số lượng giao dịch bán giảm rõ rệt từ đầu năm 2005. Trong vòng sáu tháng đầu năm, các giao dịch được đăng ký tại trung tâm bất động sản Thành phố Hồ Chí Minh đã giảm 68% so với năm ngoái. Theo thông tin báo chí, đến cuối năm 2005 Hà Nội vẫn đứng đầu cả nước với giá bán trung bình vào khoảng 150.000 đô-la Mỹ cho một căn nhà mặt phố. Nhưng giá này đã thấp hơn 10% so với năm trước, và nhiều quảng cáo rao bán nằm trên thị trường trong một thời gian dài. Kết quả là nhu cầu vật liệu xây dựng trong nước cũng giảm, con số các dự án xây dựng công trình dân sự ở Thành phố Hồ Chí Minh giảm 25% so với năm 2004.

Hình 6.3: Giá thuê Nhà ở cao cấp và Văn phòng



Nguồn: Theo số liệu của Chesterton Petty Vietnam. Số liệu phù hợp với đơn vị nhà ở và văn phòng tiêu chuẩn quốc tế, đáp ứng tiêu chuẩn của người nước ngoài.

Có hai biện pháp chính sách được sử dụng làm công cụ chấm dứt các bong bóng nhà đất. Thứ nhất là đánh thuế các giao dịch đất đai, ở mức 5% giá trị trên GCNQSDĐ, mức thuế này được đưa ra đầu năm 2005 sau khi Luật Đất đai mới được đưa vào thực hiện. Thuế suất không cao so với tiêu chuẩn quốc tế, và không có tác động ngăn cản đối với những giao dịch đất đai không mang tính chất đầu cơ. Nhưng việc xác định lại mức giá hành chính trên GCNQSDĐ làm cơ sở cho việc tính thuế cũng đồng nghĩa với việc số tiền phải đóng thuế cũng không còn nhỏ nữa. Mua đi bán lại trong một thời gian ngắn, một hiện tượng phổ biến trong thời kỳ bong bóng, đã trở nên tốn kém hơn.

Một biện pháp quan trọng thứ hai là cấm các đơn vị phát triển nhà ở được phép bán các lô đất nhỏ không có nhà trên đó. Hiện nay, đất được cấp cho các đơn vị xây dựng các dự án nhà ở không được phép chia lô và bán trước khi hoàn thiện xây dựng cơ sở hạ tầng và nhà ở như đã xác định trong kế hoạch dự án. Biện pháp này nhằm ngăn chặn kẻ hở cho phép các đơn vị phát triển nhà ở kiếm lời đáng kể qua việc chuyển đổi đất nông nghiệp giá rẻ thành đất thổ cư mà không phải đầu tư gì nhiều.

Đất đai nông thôn

Nỗ lực phân phối đất cho các hộ gia đình ở nông thôn theo nguyên tắc công bằng, để mỗi người đều có thể được nhận một phần như nhau, cả về số lượng và chất lượng, đã dẫn đến việc phân chia manh mún tình trạng chiếm dụng đất. Mục tiêu phân chia công bằng này đã được nêu rõ trong Luật Đất đai 1988 và đã đạt được thông qua việc phân bổ một số lượng đáng kể đất không liền thửa cho mỗi hộ. Vấn đề này đặc biệt trầm trọng ở miền Bắc, nơi trung bình mỗi hộ dân có đến 6,5 thửa đất khác nhau. Trong một số trường hợp như ở huyện Từ Sơn, tỉnh Bắc Ninh, diện tích bình quân mỗi thửa chỉ có một *sào*, hay 360 mét vuông. Song vấn đề này còn tồn tại cả ở miền Nam, ở đây bình quân mỗi hộ có gần 3,4 thửa đất.

Tình trạng manh mún dường như không liên quan gì đến mức độ cơ giới hóa thấp, song vẫn ảnh hưởng đến sản xuất nông nghiệp theo một cách khác. Các hộ có nhiều mảnh đất nhỏ lẻ hơn thường là các hộ trồng lúa, bỏ nhiều thời gian cho việc đồng áng hơn và năng suất cũng thấp hơn. Một ước tính sơ bộ cho thấy số thửa đất nhiều gấp đôi cho mỗi hộ gia đình đi đôi với năng suất thấp hơn 15%, nếu các yếu tố khác không đổi.

Việc cấp GCNQSDĐ có thể chuyển nhượng theo Luật Đất đai sửa đổi năm 1993 được hy vọng là sẽ giải quyết được vấn đề manh mún, qua đó các lực lượng thị trường sẽ tự động điều chỉnh và làm công việc dồn thửa. Nhưng điều này đã không diễn ra trên thực tế. Việc dồn điền đổi thửa nhờ vào thị trường đòi hỏi phải có những giao dịch đa phương và ít nhiều phải xảy ra đồng thời giữa vài người mua và người bán tiềm năng. Việc có các mạng lưới tưới tiêu hay giao thông mà hình thù phụ thuộc vào ranh giới thửa đất cũng có thể làm cho các thỏa thuận giữa nhiều bên nói trên trở nên phức tạp hơn nhiều. Hạn chế về hành chính đối với việc chọn loại cây trồng cũng là một trở ngại đáng kể khác. Khi không được lựa chọn loại cây trồng, các hộ sẽ không thể thực hiện được một số phương án kinh tế có lợi nhờ dồn điền đổi thửa, điều này làm giảm động cơ đổi đất của nông dân với người khác. Hạn chế về tín dụng cũng có thể ngăn cản hoặc làm chậm lại quá trình dồn điền đổi thửa dựa trên thị trường.

Do tình hình đất đai manh mún không giảm đi một cách tự nguyện, năm 2003 Chính phủ đã áp dụng một chính sách dồn điền đổi thửa mạnh mẽ. Các địa phương được khuyến khích tạo điều kiện cho việc chuyển nhượng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và chuyển đổi mục đích sử dụng đất, để có diện tích đất phù hợp hơn nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất. Quá trình thực hiện mới được bắt đầu, nhiều địa phương thậm chí còn chưa biết đến chủ trương này. Song một số địa phương đã thử nghiệm các mô hình dồn điền đổi thửa khác nhau, trong đó có tự nguyện đổi đất dưới sự điều phối của cơ quan chức năng địa phương, đổi đất bắt buộc và các mô hình dựa trên thị trường, trong đó các hộ dân được khuyến khích mua bán các thửa đất của mình. Cho đến nay, các dự án dồn điền đổi thửa dường như chỉ mang tính chất phân phối lại, trong đó các cặp vợ chồng trẻ là những người được thụ hưởng chính.

Một số tỉnh đã thực sự bắt đầu chiến dịch dồn điền đổi thửa thậm chí trước khi nhà nước đưa ra chủ trương. Ở tỉnh Nghệ An, sau khi Tỉnh ủy ra chỉ thị vào năm 2001, chiến dịch này đã đến được 333 trên 363 xã. Việc dồn điền đổi thửa được tiến hành bởi chính quyền thôn, dưới hình thức điều chỉnh các thửa liền kề hoặc tổ chức lại và phân bổ lại hoàn toàn. Nông dân có đất trồng

các loại cây ngắn ngày bắt buộc phải tham gia. Quá trình này được đánh giá là thành công, cho phép nông dân chuyển từ trồng lúa sang trồng lạc có giá trị cao hơn. Ví dụ, ở huyện Nghi Lộc, tổng số các thửa đất đã giảm từ 382.948 thửa xuống còn 165.139 thửa. Tuy nhiên, mới chỉ có 6 trong số 333 xã tham gia là được sửa đổi hoặc cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã được cấp trước khi tiến hành chủ trương dồn điền đổi thửa.

Hiệu quả nông nghiệp còn bị hạn chế bởi những rào cản về hành chính về việc sử dụng đất của nông dân. Ví dụ, GCNQSDĐ có thể nêu cụ thể loại đất là “đất canh tác hàng năm”. Điều này có nghĩa là người nông dân chỉ được phép gieo trồng các loại cây mùa vụ hàng năm như lúa gạo, còn các loại cây lưu niên như cà phê hay cao su thì không được. Những hạn chế kiểu như thế này phản ánh mối quan ngại đối với vấn đề an ninh lương thực quốc gia, và cơ bản là nhằm ngăn ngừa việc bỏ trồng lúa. Tuy nhiên do nền kinh tế đang ngày càng đi theo hướng thị trường, và việc hòa nhập với nền kinh tế thế giới giúp dễ dàng điều chỉnh cung cầu hơn thông qua thương mại quốc tế, nông dân cần phải được phép chuyển sang trồng các loại cây sinh lời nhiều hơn.

Một lĩnh vực cần có sự tích cực hơn nữa của chính quyền là cải cách các nông trường (NTQD) và lâm trường quốc doanh (LTQD). Các NTQD đã mang tiếng là không có hiệu quả. Còn các LTQD hiện vẫn đang nắm giữ 40% tổng số đất rừng ở Việt Nam mà phần lớn trong số đó thuộc các địa phương nghèo nhất trong cả nước. Trong thập niên vừa qua, hàng loạt biện pháp đã được áp dụng nhằm cơ cấu lại các LTQD. Mục tiêu chủ yếu của các biện pháp này là tách các hoạt động lâm nghiệp mang tính thương mại, như sản xuất gỗ, khai thác năng lượng công nghiệp, như duy trì đa dạng sinh học và bảo vệ nguồn nước. Trong quá trình đó, những LTQD nào có chức năng chủ yếu là dịch vụ công sẽ được chuyển thành Ban Quản lý Rừng Phòng hộ, và những đất rừng trước đây do các lâm trường quản lý kém hiệu quả sẽ được chuyển cho cộng đồng địa phương chăm sóc. Một nghị định quan trọng đã được đưa ra vào năm 2004 để đẩy nhanh quá trình này.

Đến tháng 5 năm 2005, vẫn còn có 362 LTQD tồn tại. Trong số đó, có 114 lâm trường sẽ được chuyển thành Ban quản lý rừng phòng hộ, 27 lâm trường chuyển thành các doanh nghiệp công ích, 6 lâm trường bị giải thể, và số còn lại sẽ chuyển thành các doanh nghiệp thương mại. Nhưng ranh giới không rõ ràng giữa “rừng phòng hộ”, “rừng đặc dụng” và “rừng sản xuất” đang làm trì hoãn việc ra quyết định xem rừng nào sẽ giao cho Ban Quản lý rừng phòng hộ và LTQD, rừng nào dành để giao cho các hộ gia đình. Do mong muốn nhận được kinh phí tối đa từ nhà nước, một số tỉnh và LTQD đã phân loại nhiều khu vực thành rừng “phòng hộ” và “đặc dụng”, trong khi thực tế để là rừng “sản xuất” thì phù hợp hơn. Có thể phải phân loại lại một cách kỹ lưỡng trước khi ra những quyết định giao đất cuối cùng. Một số vấn đề khác cũng cần được giải quyết, trong đó có vấn đề ngân sách và nhân sự cho các Ban Quản lý rừng phòng hộ, và xem xét lại những động cơ khuyến khích đối với các LTQD tại những tỉnh thực thi chủ trương cấm khai thác gỗ.

Bỏ qua chi tiết, dự kiến quá trình này sẽ giúp giải phóng được 500.000 đến 1 triệu héc-ta đất rừng để giao cho cộng đồng. Việc làm này sẽ mang lại lợi ích cho khoảng một triệu hộ gia đình sử dụng đất rừng như một nguồn sinh kế, phần lớn trong số đó là người nghèo. Tuy nhiên, để việc chuyển đổi hiệu quả có thể cần phải áp dụng luật tục trong việc xác định quyền sử dụng đất, khả năng này lần đầu tiên đã được trở nên chính thức ở Việt Nam theo Luật Đất đai sửa đổi năm 2003, song đã được thí điểm trước đó ở một vài tỉnh, trong đó có Đắk Lắk và Sơn La. Việc thí điểm này chung quy là chính quyền địa phương thừa nhận truyền thống quản lý đất đai bền vững lâu đời của người dân tộc, đặc biệt là đối với rừng cộng đồng và đất đai được gọi là “không sử dụng” (Khung 6.1). Ở Đắk Lắk, trong thời gian từ 1999 đến 2002, khoảng 16.000 héc-ta đất rừng đã được giao cho người dân tộc thiểu số, trong đó một phần ba là giao cho thôn buôn và một phần ba giao cho nhóm hộ. Ở Sơn La, từ 2001 đến 2003, khoảng 685.000 héc-ta đất rừng đã được giao cho người dân địa phương, trong đó một nửa được giao trực tiếp cho cộng đồng thôn bản.

Hiện nay, các trên cả nước có khoảng 2,5 triệu héc-ta đất rừng trên thực tế đang được cộng đồng quản lý.

Đất Đô thị

Kể cả khi có thể cấp nhanh chóng giấy chứng nhận chủ quyền cho nhà ở, thì các vùng đô thị vẫn phải đối mặt với nhu cầu phân bổ lại đất dùng cho mục đích thương mại và công nghiệp. Hiện nay, đất đai thuộc loại này chủ yếu nằm trong tay các DNNN, trong khi các doanh nghiệp ngoài quốc doanh phải đối mặt với những khó khăn đáng kể trong việc tiếp cận với đất đai.

ĐTMTĐT cũng gợi cho ta thấy mức độ của vấn đề. Trong số các doanh nghiệp có từ 250 lao động trở lên, các DNNN sở hữu diện tích đất lớn gấp năm lần so với các doanh nghiệp tư nhân. Trong các doanh nghiệp thuộc mọi loại hình và quy mô, chỉ có 54% số doanh nghiệp tham gia trả lời ĐTMTĐT cho biết họ có quyền bán hoặc thế chấp đối với mảnh đất mà họ mới có được gần đây. Và chỉ có 10% là nằm ở địa điểm mà họ cho là đất thuộc quyền sở hữu của mình.

Ở một chừng mực nào đó, việc tiếp cận khó khăn đối với đất công nghiệp đơn giản phản ánh tình trạng mật độ dân số quá cao và hệ quả là thiếu diện tích đất nhàn rỗi trong nội thị. Phần lớn đất công nghiệp hiện có đã do các DNNN nắm giữ, trong khi việc chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất công nghiệp ở vành đai các thành phố thường diễn ra chậm và nhiều khi gây nhiều tranh cãi. Do vậy, lượng cung đất đai ra thị trường là quá ít ỏi và không đáp ứng được nhu cầu. Hơn nữa, nếu như còn có chỗ đất nào đó để cấp thì các DNNN lại thường được ưu tiên. Trường hợp của Hà Nội là một minh họa rất rõ ràng. Trong khoảng thời gian từ 1994 đến 2002, chỉ có 428 hợp đồng thuê đất mới với diện tích 3 triệu mét vuông được thực hiện. Hơn một nửa trong số này cho các DNNN thuê. Cho đến nay, có đến 95% đất cho các tổ chức ở Hà Nội thuê là nằm trong tay các DNNN, chỉ còn 5% còn lại là thuộc về các doanh nghiệp tư nhân, hợp tác xã và các tổ hợp sản xuất khác.

Khung 6.1: Quan hệ đất đai ở các bản người Thái Đen

Cộng đồng Thái Đen ở Chiềng Đông, tỉnh Sơn La, chống lại việc giao đất rất mạnh mẽ. Họ không chỉ phớt lờ và lách những quy định mới về cấp GCNQSDĐ, mà còn tiếp tục thay đổi kích thước thửa đất và trao đổi đất với nhau, không cần để ý đến việc đăng ký đất và các nghĩa vụ pháp lý đi kèm là báo cáo về việc thay đổi hiện trạng chiếm hữu đất. Nhiều thôn bản phớt lờ việc phân loại đất theo chỉ thị của nhà nước, vẫn duy trì tình trạng sử dụng đất để canh tác, chăn nuôi gia súc và trồng rừng lẫn lộn và thay đổi theo mùa. Việc người Thái đen chống lại chủ trương giao đất thậm chí còn dẫn đến cả việc công khai phản đối việc đăng ký một số đất ruộng, buộc chính quyền địa phương phải ngừng việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho họ.

Theo truyền thống, một người làm *phìa* ở địa phương được coi là chủ đất chính thức của người Thái Đen; tuy nhiên quyền lực thực tế của người này chủ yếu mang tính tượng trưng. Ở bậc thang kế tiếp, cộng đồng thôn bản cùng chung nhau quyền sở hữu đất đai, nhưng không được can thiệp vào công việc quản lý hàng ngày. Ở nấc thang cuối, các hộ gia đình có quyền canh tác ruộng lúa nước và nương rẫy để nuôi trâu bò và thu hoạch sản phẩm rừng. Để có được những quyền này, các gia đình phải đóng góp lao động và sản phẩm thu hoạch cho bản và cho *phìa*.

Sự cân đối giữa những quyền lợi cá nhân và quyền kiểm soát tập thể là khác nhau đối với những mục đích sử dụng đất khác nhau. Cả bản có quyền kiểm soát lớn đối với ruộng lúa nước có giá trị cao. Họ thường xuyên điều chỉnh việc giao ruộng tùy theo tình hình thay đổi nhân khẩu của hộ và của bản. Trong khi đó, tập thể không kiểm soát đối với đất nương, ở đây các gia đình tự do phát rừng để làm nương mới với điều kiện trước đây chưa có gia đình nào gieo trồng trên đất đó. Tương tự, tất cả các gia đình đều có quyền nuôi trâu và thu hoạch sản phẩm rừng ở vùng đất cao, nơi không có địa giới thôn bản.

Người Thái Đen ở Chiềng Đông còn chống lại việc hợp tác hóa nông nghiệp triệt để trong thời kỳ kế hoạch hóa tập trung. Sản xuất tập thể chỉ dừng lại ở trồng lúa nước và một số lúa nương. Các gia đình tiếp tục tự trồng lúa và các hoa màu khác cũng như nuôi lợn và gà. Người Thái Đen còn chống lại việc thành lập các hợp tác xã tập hợp nhiều hơn một bản.

Cuối cùng, việc hợp tác hóa cũng củng cố thêm một số đặc điểm cơ bản của các quan hệ đất đai trong cộng đồng người Thái Đen. Chính quyền huyện và ban chủ nhiệm hợp tác tiếp quản những đất đai trước đây thuộc về *phìa* và tập thể thôn bản. Việc phân chia ruộng nước phụ thuộc vào việc hoàn thành nghĩa vụ đối với bản, nay là hợp tác. Ban chủ nhiệm hợp tác phân công công việc, từ đó chia phần sản phẩm cho người lớn trong bản. Do vậy, việc tiếp cận với đất đai phụ thuộc vào số lao động chính trong một gia đình, thống nhất công thức phân bổ đất trong các thôn bản.

Cuối thập niên 70 và trong thập niên 80, quyền lực dần dần rời khỏi các hợp tác và chính quyền huyện. Các thôn bản mở rộng thêm nương rẫy cá nhân trên các triền đất dốc và tăng cường hoạt động cá thể. Các tập thể thôn bản cũng không ngăn tình trạng mở rộng canh tác đơn lẻ này. Đến đầu thập niên 90, các quan hệ đất đai ở Chiềng Đông quay trở lại giống như thời kỳ trước hợp tác hóa. Lúc này quá trình giao đất bắt đầu diễn ra. Chính quyền cấp huyện yêu cầu các bản báo cáo tình hình diện tích lúa nước. Nhưng yêu cầu này đã vấp phải sự phản kháng, vì giao đất lâu dài sẽ mâu thuẫn với nhu cầu điều chỉnh diện tích thừa theo thay đổi của hộ gia đình. Đáp lại, chính quyền huyện đã chỉ thị cho cơ quan địa chính để những thửa ruộng này ra ngoài diện cấp GCNQSDĐ.

Trong những năm tiếp theo chủ trương giao đất, tất cả các bản ở huyện Chiềng Đông đều tiếp tục phân chia lại ruộng nước của họ. Khi được hỏi động cơ nào dẫn đến việc tiếp tục phân chia lại đất, các trưởng bản đều nói đến vấn đề công bằng.

Nguồn: Theo Thomas Sikor (2004).

Danh chính ngôn thuận, các DNNN không được phép cho các doanh nghiệp khác thuê lại đất của họ, nhưng trên thực tế họ vẫn làm như vậy. Trong một điều tra doanh nghiệp quy mô nhỏ do NHTG thực hiện, 11% doanh nghiệp tham gia trả lời cho biết họ thuê đất của các DNNN. Các hợp đồng thuê chủ yếu là ngắn hạn hoặc trung hạn, tối đa là 10 năm. Ngoài ra, do tiền thuê đất cũng không được chính thức nên các doanh nghiệp tư nhân thường rơi vào tình trạng bất lợi nếu như có tranh chấp xảy ra.

Các hợp đồng cho thuê lại không chính thức theo kiểu này có thể là một giải pháp thuận tiện, theo cơ chế thị trường để giải quyết vấn đề thiếu đất, nhưng chắc chắn không phải là cách lý tưởng. Thời hạn cho thuê tương đối ngắn cộng với tình trạng thiếu chắc chắn nói chung thường đi đôi với các thoả thuận không chính thức có thể là yếu tố cản trở các bên đi thuê tiến hành đầu tư vào đất mà họ thuê. Lợi nhuận của doanh nghiệp cũng bị ảnh hưởng vì tiền thuê đất mà doanh nghiệp trả cho các DNNN không được coi là các chi phí được khấu trừ thuế. Ngược lại, doanh thu từ việc cho thuê đất cũng không được thể hiện trong tài khoản hàng năm của các DNNN. Đây cũng là một kẽ hở lớn tạo điều kiện cho tham nhũng.

Luật Đất đai mới yêu cầu các DNNN trả lại cho nhà nước những phần đất không cần thiết để họ tiến hành hoạt động kinh doanh. Trên thực tế, có rất ít DNNN thực hiện yêu cầu này. Quá trình thu hồi đất nhân rồi từ các DNNN trên thực tế là một việc rất khó khăn. Thiếu một định nghĩa chính xác thế nào là đất nhân rồi, hay thiếu cơ chế giao nộp đất có hiệu quả đã dẫn đến tình trạng mỗi tỉnh áp dụng một cách làm khác nhau. Ví dụ như Đà Nẵng phải dựa vào thẩm quyền của cơ quan Đảng để thu lại một số lượng lớn đất từ các DNNN cho các dự án phát triển đô thị. Hà Nội hiện nay đang tiến hành đấu giá đất nhà nước, và nhà ở nội thành, động tác này có thể thu về đến 100 triệu đô-la Mỹ cho ngân sách thành phố trong năm 2005.

Trường hợp của Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy tình hình thách thức rất lớn. Năm 2001, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quyết định giải quyết và sắp xếp lại đất và nhà ở thuộc quyền sở hữu của nhà nước ở Thành phố Hồ Chí Minh, làm cơ sở pháp lý cho việc sử dụng nhà đất của các doanh nghiệp và cá nhân phù hợp với quy hoạch đã phê duyệt của thành phố. Kể từ thời điểm đó, Sở Tài chính Thành phố Hồ Chí Minh đã thanh tra khoảng 2.000 địa điểm, trong số 6.812 thửa đất thuộc quyền sở hữu nhà nước hiện nay đang do các doanh nghiệp hoặc cá nhân sử dụng. Các cuộc thanh tra này cho thấy tình trạng phổ biến là đất không được sử dụng đúng mục đích, thay vào đó thường được cho bên thứ ba thuê. Tiền thuê đối với bên thứ ba cao hơn nhiều so với mức phí mà người sử dụng chính thức phải trả cho đất thuộc quyền sở hữu nhà nước. Các doanh nghiệp và cá nhân thường xây nhà hay khách sạn không có giấy phép, một số đối tượng thì hoàn toàn không trả lệ phí gì cho nhà nước.

Phân vùng và chuyển đổi mục đích sử dụng

Nhà nước cấp quyền sử dụng đất, song cũng giữ quyền thu hồi đất trong những trường hợp cụ thể. Trong tình hình phát triển kinh tế và đô thị hóa nhanh chóng ở Việt Nam, việc thu hồi đất nông nghiệp cho các dự án xây dựng nhà ở, thương mại, công nghiệp và hạ tầng cơ sở ngày càng trở nên phổ biến. Trong nhiều trường hợp, việc thu hồi đất nhằm để phát triển các khu công nghiệp. Tính đến cuối 2004, đã có 192 khu và cụm công nghiệp lớn ở 13 tỉnh, với tổng diện tích mặt bằng lên đến gần 30.000 héc-ta. Trước đây, khoảng 84% diện tích đất này là đất nông nghiệp. Diện tích này được thu hồi từ trên 100 nghìn hộ dân. Thủ tục thu hồi đất phổ biến nhất là nhà nước rút lại GCNQSDĐ đã cấp cho nông dân. Cơ chế phân bổ thông thường nhất là cho các doanh nghiệp thuê lại phần đất đã thu hồi tùy theo từng trường hợp.

Tuy nhiên, quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất rõ ràng đã gây tranh cãi mạnh mẽ. Trong một số trường hợp, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đã gặp phải sự phản đối của các hộ

dân bị ảnh hưởng, dẫn đến sự bất ổn về mặt xã hội và trì hoãn quá trình giải phóng mặt bằng một cách đáng kể. Việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất còn bị lợi dụng để tham nhũng. Do có sự chênh lệch giữa giá cả trên giấy tờ hành chính mà nhà nước dùng để phân bổ đất đã chuyển quyền sử dụng và giá bán đất trên thực tế, những khoản thu lời có thể lên đến rất cao. Để giải quyết vấn đề này, chính quyền địa phương đã xây dựng nhiều biện pháp khác nhau để chia sẻ khoản thu này với người nông dân. Tuy nhiên chính khoản thu to lớn này lại tạo ra động cơ trục lợi cho các cán bộ nhà nước tham gia vào trong quá trình chuyển đổi.

Một đánh giá mới đây về tình hình thực hiện Luật Đất đai mới do BTNMT tiến hành đã rà soát 17.480 đơn thư khiếu nại. Trong tổng số đơn thư này, trên 70% là liên quan đến vấn đề giải phóng mặt bằng và đền bù. Số đơn thư khiếu nại lớn nhất là từ Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Phú Thọ, Điện Biên, Bắc Kạn, Hà Tây, Khánh Hòa và Quảng Ninh. Việc thiếu giấy tờ pháp lý đầy đủ đối với đất đai bị thu hồi được coi là nguyên nhân chính gây tranh chấp và bất bình. Nhưng đây không phải là vấn đề duy nhất. Mặc dù đã có cơ chế thị trường để định giá đất, song mức giá này vẫn bị coi là quá thấp. Nhiều đơn thư khiếu nại xuất phát từ thực tế là những khoảnh đất liền kề có thể được định giá khác nhau nếu như chúng thuộc thẩm quyền của các cơ quan khác nhau.

Một số nghiên cứu đã đặt các cơ quan địa chính lên đầu trong xếp hạng các cơ quan tham nhũng ở Việt Nam, hoặc gần nhất. Các nghiên cứu bao gồm ĐTMTĐT của NHTG, nghiên cứu chẩn đoán về tình hình tham nhũng do Ban Nội chính Trung ương tiến hành ở bảy tỉnh, và nghiên cứu về sử dụng thẻ báo cáo do NHTG tiến hành ở bốn tỉnh với sự hỗ trợ của Bộ Nội vụ đều đưa đến một thông điệp thống nhất trong vấn đề này. Việc chi trả các chi phí không chính thức là tình trạng rất phổ biến, mặc dù có sự khác biệt quan trọng giữa các vùng. Ví dụ như ĐTMTĐT cho biết dưới 20% doanh nghiệp ở các tỉnh Nam Trung bộ phải chi thêm để được cấp GCNQSDĐ, trong khi ở Đồng bằng Bắc bộ tỉ lệ này lên đến gần 60%.

Nghiên cứu dùng thẻ báo cáo nói trên còn cho thấy nhu cầu thông tin về kế hoạch và quy hoạch sử dụng đất là rất cao. Chỉ có chưa đến một phần năm số người được hỏi trả lời rằng có biết những thông tin này. Một vấn đề phức tạp nữa là chênh lệch về thời hạn các chu trình quy hoạch phân vùng và thời hạn cho thuê đất. Theo Luật Đất đai mới, các kế hoạch sử dụng đất dài hạn phải được xây dựng cho thời gian mười năm, sau đó chia nhỏ thành các kế hoạch năm năm chi tiết hơn. Nhưng thời hạn cho thuê đất thì lại từ 20 đến 50 năm. Hiện tại, quyền tiếp tục thuê đất chưa được thể hiện rõ ràng. Tương tự, quyền chuộc lại đối với những doanh nghiệp đã bị rút GCNQSDĐ do phân loại lại đất cũng không rõ ràng.

Những bất đồng trong việc đền bù cho người dân bị ảnh hưởng đã làm chậm lại đáng kể quá trình chuyển đổi đất nông nghiệp. Một trường hợp ở Hà Tây đã được đăng tải lên báo chí. Năm 2002, Công ty Kim Bài nộp đơn xin thuê 6.442 mét vuông đất ao hồ nằm phía sau trụ sở chính của công ty ở huyện Thanh Oai. Ủy ban nhân dân tỉnh đã duyệt đơn vào năm 2004, sau hai năm lấy ý kiến và thương lượng với các hộ dân bị ảnh hưởng. Công ty đồng ý chi trả tiền đền bù 11.000 đồng một mét vuông, và đóng góp 3,3 triệu đồng một sào để giúp Ủy ban nhân dân xây dựng cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, ngay sau đó các hộ dân địa phương đã ngăn không cho công ty tiến hành lấp ao. Họ sợ rằng nhà máy mới sẽ làm ô nhiễm nguồn nước. Tranh chấp này kéo dài cho dù đã qua nhiều vòng thương lượng và công ty cũng cam đoan rằng nhà máy sẽ có hệ thống lọc nước thải theo tiêu chuẩn quốc tế.

Kể từ năm 2004, Ủy ban nhân dân các tỉnh được yêu cầu phải quy hoạch các vùng tái định cư để cung cấp nhà ở cho các hộ gia đình có đất bị nhà nước thu hồi. Trên thực tế, chỉ có một vài vùng tái định cư như vậy được hình thành, trong khi có rất nhiều đơn khiếu nại về việc thiếu nhà ở đủ tiêu chuẩn cho các hộ dân đã bị thu hồi đất. Kể từ năm 2005, các nhà đầu tư nước ngoài sẽ không phải thanh toán bồi hoàn cho các chủ đất hiện thời trên diện tích đất mà công ty tọa lạc. Theo chính sách mới sửa đổi, các nhà đầu tư sẽ trả tiền thuê và chính quyền địa phương

sẽ chịu trách nhiệm chi trả tất cả các khoản đền bù tái định cư và giải phóng mặt bằng. Nếu nhà đầu tư phải trả những chi phí này, họ sẽ được trừ chi phí đó khỏi tiền thuê đất.

7. THỊ TRƯỜNG LAO ĐỘNG

Người dân Việt Nam nổi tiếng về ý thức kỷ luật, chăm chỉ và học nhanh. Đây là tài sản chính của đất nước trong quá trình nỗ lực phát triển kinh tế của mình. Chi phí lương thấp cũng làm lao động trở thành một trong những thế mạnh cạnh tranh quốc tế chính của Việt Nam. Không có gì đáng ngạc nhiên khi sự gia tăng nhanh chóng trong hoạt động kinh doanh đi liền với các cuộc cải cách kinh tế đã dẫn đến sự tăng vọt về cầu đối với lao động. Hiện tượng này đã chuyển thành sự di chuyển kép: di chuyển về nghề nghiệp, từ việc làm nông nghiệp sang việc làm phi nông nghiệp; và di chuyển về địa lý, từ nông thôn ra đô thị. Song việc làm được trả lương phân bố không đều trên toàn quốc. Thu nhập của người lao động cũng vậy, rất khác nhau giữa các tỉnh thành. Độ chênh lệch về thu nhập cũng như khoảng cách về thu nhập giữa nam và nữ đã giảm khi kinh tế tăng trưởng. Song phần thưởng của thị trường lao động dành cho trình độ học vấn đã tăng lên và mạnh mẽ một dạng bất bình đẳng khác khi Việt Nam phát triển. Thu nhập từ lao động được cải thiện không đi liền với tranh chấp lao động. Đình công chưa phải là hiện tượng phổ biến và về cơ bản chưa sử dụng đến hệ thống quan hệ lao động chính thức. Nhìn chung, đặc điểm của Việt Nam là điều kiện lao động tương đối tốt, và nguyên tắc trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp đang dần dần được chấp nhận trong các ngành xuất khẩu chính. Thất nghiệp cũng không phải là một vấn đề lớn, vì hầu hết những người chưa có việc làm đều còn trẻ, là những người tương đối có trình độ gia nhập thị trường lao động. Trong khi tình trạng dư thừa nhân lực vẫn còn phổ biến trong khu vực nhà nước, thì tình trạng luân chuyển quá mức những lao động có trình độ mới chính là vấn đề đối với doanh nghiệp. Tuy nhiên, điểm yếu căn bản của thị trường lao động Việt Nam là hệ thống an sinh xã hội được xây dựng dựa trên thị trường này. Hệ thống an sinh xã hội vốn được coi là chỉ dành cho người lao động trong khu vực nhà nước nên cần hoàn thành bước chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường để có thể cung cấp bảo hiểm ở mức hợp lý cho những rủi ro lớn đối với người lao động hiện nay di chuyển ngày càng nhiều, cả về mặt nghề nghiệp và địa lý.

Việc làm và di cư

Tỷ lệ tham gia lực lượng lao động ở Việt Nam cao ở mức bất thường, cả đối với nam và nữ trong khi tỷ lệ thất nghiệp thấp ở mức bất thường. Ngay từ đầu, điều này đã tạo nên một sự khác biệt rõ ràng với các nước khác; nơi mà vấn đề cấp thiết nhất của thị trường lao động là phải nắm được vì sao có nhiều người đến như vậy không làm việc hoặc không có việc làm. Ở Việt Nam, đa số người trong độ tuổi lao động đều làm việc và hầu hết thường có việc làm (Bảng 7.1). Như vậy, hiểu được đặc điểm của việc làm trong bối cảnh nền kinh tế phát triển, hoặc những yếu tố quyết định mức thu nhập từ những việc làm đó, là những vấn đề quan trọng nhất của thị trường lao động.

Tăng trưởng kinh tế nhanh đã dẫn đến hai hình thức di chuyển việc làm có liên quan. Xét về góc độ nghề nghiệp, càng ngày càng có nhiều người dân thoát ra khỏi nông nghiệp. Sự thay đổi giữa các năm cần được giải thích một cách thận trọng, bởi việc phân loại có thể không hoàn toàn so sánh được (chẳng hạn như giữa làm nông nghiệp và việc làm phi nông nghiệp). Tuy nhiên trong suốt thời gian này, lao động nông nghiệp đã giảm từ gần một nửa trên tổng dân số trong độ tuổi lao động vào đầu thập niên 1990 xuống dưới 40% như hiện nay. Chiều hướng đi

xuống này được bù lại bằng tỷ lệ việc làm được trả lương tăng lên, tương đối ít trong khu vực nhà nước song khá nhiều trong khu vực tư nhân. Hiện nay, hộ kinh doanh, doanh nghiệp tư nhân trong nước có đăng ký và các công ty có vốn đầu tư nước ngoài cung cấp việc làm được trả lương cho hơn 18% dân số trong độ tuổi lao động. Tỷ lệ này cao hơn một chút so với tỷ lệ lao động tự do, và hơn gấp đôi tỷ lệ trong khu vực nhà nước (cả cơ quan nhà nước và DNNN). Có thể nói những số liệu này chưa đánh giá hết vai trò của khu vực tư nhân, vì được dựa trên dữ liệu điều tra hộ gia đình. Người làm việc cho các doanh nghiệp cổ phần hoá và các liên doanh có liên quan đến khu vực nhà nước có thể nói rằng họ làm việc cho các DNNN và như vậy thời phỏng tỷ lệ làm việc trong khu vực nhà nước của bộ phận dân số trong độ tuổi lao động.

Bảng 7.1: Cơ cấu lực lượng lao động

	1993	1998	2002	2004
Không hoạt động	19.42	15.32	16.69	17.17
Hoạt động	80.58	84.68	83.31	82.83
Có việc làm				
Chính phủ	3.08	3.55	4.44	5.25
DNNN	2.50	2.57	3.30	3.14
Doanh nghiệp tư nhân	10.78	10.14	15.71	16.99
Công ty có vốn đầu tư nước ngoài	0.10	1.12	0.80	1.33
Việc làm tự do phi nông nghiệp	14.67	16.52	19.05	16.52
Nông dân	49.46	50.15	38.2	38.77
Không có việc làm		0.63	1.80	0.83
Tổng tỷ lệ thất nghiệp		0.74	2.16	1.00
Tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị		1.44	3.31	1.96
Tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị (BLĐT BXH)		6.85	6.01	5.60

Nguồn: Tự tính dựa trên số liệu của TCTK. Số liệu tính theo phần trăm dân số trong độ tuổi từ 15 đến 64, không bao gồm tỷ lệ thất nghiệp trong tổng số người lao động. Số liệu về việc làm được dựa trên ngành nghề chính. Hàng cuối cùng dựa trên số liệu ĐTMSDC và ĐTMSHGĐ. Các hộ kinh doanh được coi là doanh nghiệp tư nhân vì có thuê lao động trả lương, và là nguồn tạo việc làm tự do phi nông nghiệp đối với các công việc mà các hộ kinh doanh này mang lại cho các thành viên trong gia đình mặc dù không trả lương.

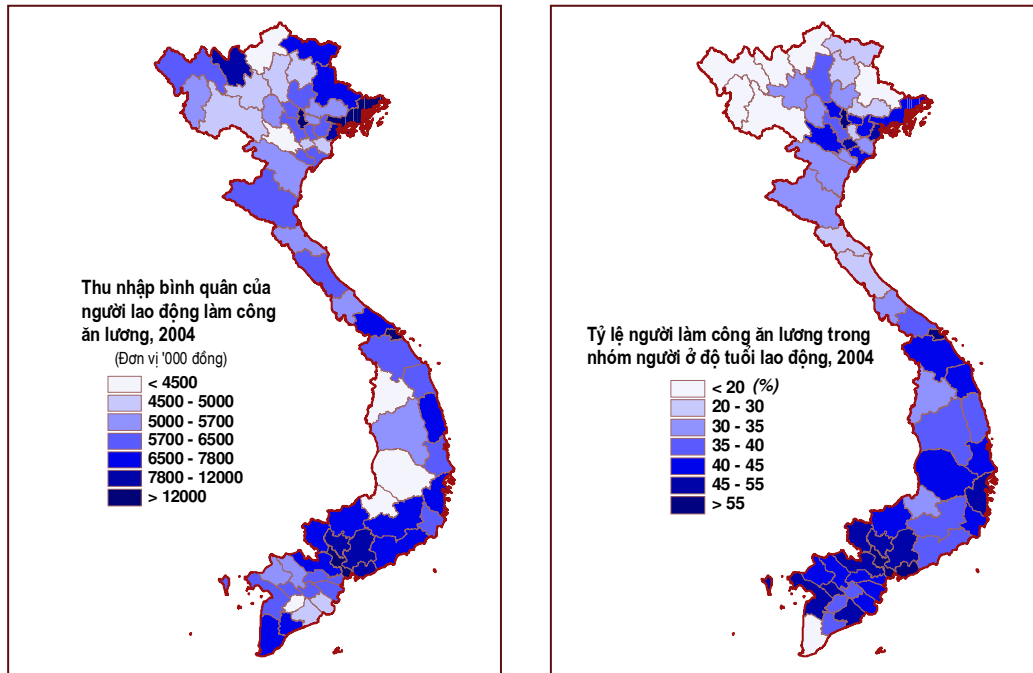
Đặc điểm di chuyển thứ hai trên thị trường lao động ở Việt Nam trong những năm gần đây là di chuyển về địa lý. Một số người có việc làm phi nông nghiệp song vẫn không rời khỏi khu vực nông thôn nơi mình sinh sống. Song đối với một bộ phận lớn dân số, chuyển từ việc làm nông nghiệp sang làm việc được trả lương buộc họ phải chuyển từ nông thôn ra thành thị. Người ngoại tỉnh hiện chiếm một tỷ lệ lớn trong dân cư đô thị. Hiện tượng di dân ra các thành phố lớn, đáng chú ý nhất là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, đã và đang diễn ra với tốc độ nhanh hơn. Có lẽ mức độ của hiện tượng này vẫn chưa được ước tính đầy đủ vì dữ liệu thu được từ các cuộc điều tra dân số nhanh chóng bị lỗi thời. Theo cuộc điều tra dân số giữa kỳ gần đây của Thành phố Hồ Chí Minh, dân số ở đây cao hơn con số mà TCTK ước tính là 420.000 người. Một điều nữa là có khoảng 30% dân số của Thành phố Hồ Chí Minh là dân ngoại tỉnh không có hộ khẩu chính thức.

Ở Việt Nam, quyền tự do lựa chọn nơi cư trú và làm việc của các cá nhân được tôn trọng trong Hiến pháp. Vì dòng di dân làm tăng thêm áp lực đối với cơ sở hạ tầng và các dịch vụ công cộng vốn đã quá tải ở các thành phố lớn, các chính quyền địa phương đã thiết lập rào cản ngầm đối với sự dịch chuyển lao động, làm cho người ngoại tỉnh phải chịu thêm chi phí ngoài những chi phí tái định cư thông thường. Hệ thống đăng ký hộ khẩu là rào cản chủ yếu về mặt hành chính đối với sự di chuyển về mặt địa lý, trong đó người ngoại tỉnh không có nơi cư trú không được tiếp cận với một số dịch vụ cơ bản. Song hệ thống này đã không ngăn cản được làn sóng ò ạt đến các tỉnh thành, quận huyện, nơi có công ăn việc làm.

Theo kết quả một nghiên cứu gần đây về các vấn đề di dân ở các tỉnh Thanh Hoá và Nghệ An do ADB, TCTK, và VKHXH thực hiện, 42% hộ gia đình có người đi nơi khác. Trên 80% số trường hợp này là đi làm ở một tỉnh khác. Trong hầu hết mọi trường hợp họ đều đóng góp nâng cao mức sống của gia đình. Khoảng 36% số người trả lời trong nghiên cứu này nói rằng nhờ có người đi nơi khác nên thu nhập gia đình đã tăng lên đáng kể, 61% báo cáo có tăng lên một chút. Gần 4% cho biết kinh tế gia đình kém đi do có người trong gia đình đi nơi khác.

Một phần nguyên nhân của tình trạng di dân là việc làm được trả lương rất phân tán về mặt địa lý (Hình 7.1; bên tay trái). Gần hai phần ba người lao động ở Thành phố Hồ Chí Minh làm việc được trả tiền công hoặc tiền lương, và tỷ lệ này ở Đà Nẵng và Hà Nội khoảng 60%. Đây là những nơi có cơ hội làm việc. Ngược lại, tỷ lệ việc làm được trả lương chưa đến 20% trong tổng số lao động ở Điện Biên, Sơn La, Lạng Sơn và Lào Cai. Cần diễn giải những con số này một cách thận trọng vì ĐTMŞHGD chưa đủ độ chính xác đối với trường hợp các tỉnh nhỏ, nhất là nếu như số người làm việc được trả lương ít. Do độ chính xác kém nên so sánh giữa hai lần điều tra kế tiếp rất nguy hiểm. Tuy nhiên, độ chênh lệch về tỷ lệ việc làm được trả lương ở các tỉnh ở bất kỳ thời điểm cụ thể nào cũng đủ lớn để có ý nghĩa. Rõ ràng là việc làm được trả lương phổ biến hơn ở một số khu vực, nhất là vùng Đông Nam và hành lang Đông Bắc với Trung Quốc.

Hình 7.1: Việc làm tập trung ở đâu? Tiền lương được thanh toán là bao nhiêu?



Nguồn: Tự tính, dựa trên số liệu của TCTK.

Tiền lương và chi phí lao động

Theo ĐTMSHGĐ 2004, lương trung bình ở Việt Nam khoảng 824 nghìn đồng một tháng, tương đương khoảng 55 đôla. Con số này được tính trung bình cho cả lao động làm việc hưởng lương và lao động tạm thời, tính cả giá trị lợi ích bằng hiện vật. Phải thừa nhận đây mới chỉ là số liệu thô; chẳng hạn, các lợi ích bằng hiện vật rất có khả năng bị ước tính thấp hơn thực tế. Song ngay cả nếu như không chính xác lắm thì con số này cũng khẳng định rằng lao động ở Việt Nam rẻ hơn ở các nước láng giềng. Bức tranh vẫn tương tự như vậy khi xem xét các dữ liệu ở các công ty có vốn đầu tư nước ngoài. Theo một báo cáo gần đây của BKHĐT, lương trung bình của người lao động trong khu vực này khoảng 75 đến 80 đôla một tháng, lương trung bình của một kỹ sư khoảng 220 đến 250 đôla và lương của cán bộ văn phòng gần 500 đôla, mặc dù mức lương ở các công ty có vốn đầu tư nước ngoài đã cao hơn nhiều so với các doanh nghiệp trong nước hoạt động trong cùng lĩnh vực.

Chi phí lao động nhìn chung không chịu ảnh hưởng của mức lương tối thiểu. Mức lương tối thiểu được áp dụng rộng rãi nhất là 350 nghìn đồng một tháng và thấp hơn mức chi trả của hầu hết các doanh nghiệp có đăng ký; và thấp hơn nhiều so với thu nhập của lao động có tay nghề. Mức lương tối thiểu cao hơn áp dụng cho các công ty nước ngoài, song sẽ cần phải huỷ bỏ chế độ song hành này một khi Việt Nam gia nhập WTO, vì chế độ này mâu thuẫn với nguyên tắc “đồng xử quốc gia”. Trên thực tế, việc quy định mức lương tối thiểu là phù hợp ở Việt Nam do những hàm ý của nó đối với chi lương của khu vực nhà nước, và cả đối với các nghĩa vụ lương hưu của Chính phủ. Song khó có thể coi đó là một hạn chế mang tính ràng buộc nếu xét trên góc độ thị trường lao động.

Ngoài ra, nếu chỉ chú trọng vào các mức lương sẽ dẫn đến việc ước tính quá cao chi phí “đúng” của lao động ở Việt Nam. Bởi vì điều này đồng nghĩa với việc bỏ qua ý thức đạo đức làm việc rất đáng chú ý của xã hội Việt Nam. Ở nhiều nước, một trong những vấn đề chính mà các doanh nghiệp gặp phải là làm thế nào khuyến khích người lao động nỗ lực làm việc. Song tình trạng trốn việc ít phổ biến hơn nhiều đối với những người dân của một đất nước có thể mô tả là tham công tiếc việc. Sự sẵn sàng làm việc chăm chỉ một cách khác thường này được khẳng định trong cuộc Điều tra Các Giá trị Thế giới. Nhiều người Việt Nam được phỏng vấn ở Việt Nam đã nói rằng công việc là một phần quan trọng trong cuộc sống của họ, điều này cũng là phổ biến ở nhiều xã hội khác trên thế giới. Tuy nhiên điều không phổ biến là thái độ đối với sự rảnh rỗi. Chỉ có 7% số người Việt Nam trả lời thấy đó là một phần quan trọng trong cuộc sống của mình. Đây là một tỷ lệ thấp đáng chú ý, ngay cả khi xét theo các tiêu chuẩn của các xã hội chăm làm khác, như Nhật Bản (40%) hay Mỹ (43%).

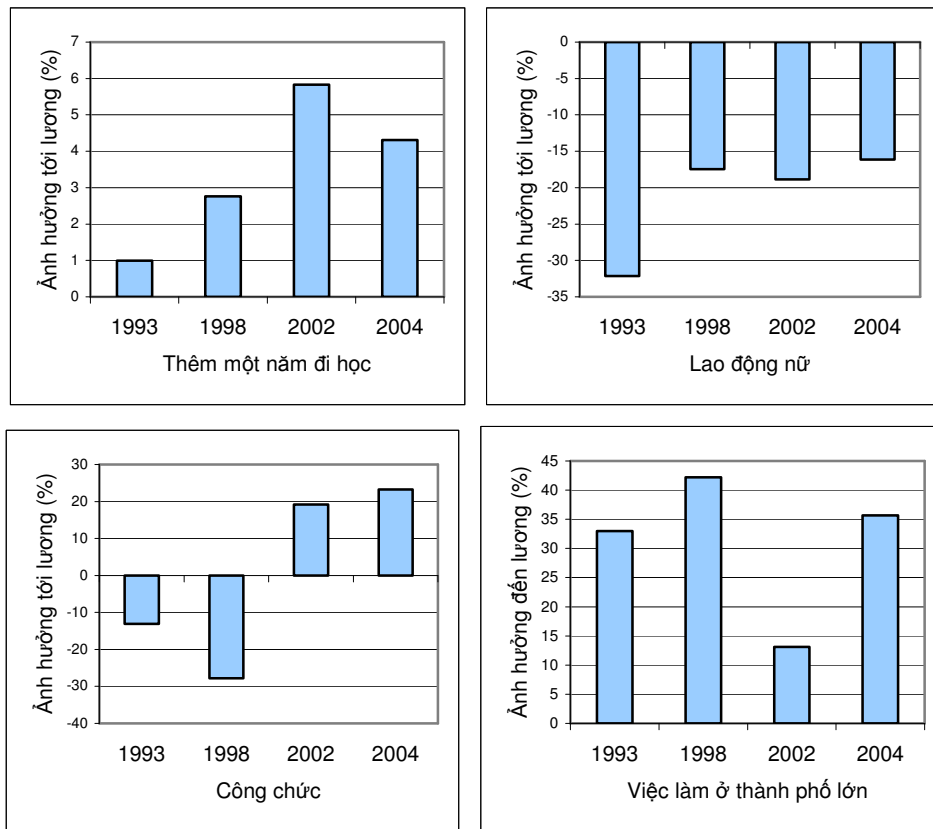
Có sự khác nhau đáng kể trong các mức lương ở Việt Nam, và đây là một động lực quan trọng nữa của việc di dân (Hình 7.1; bên phải). Nếu sử dụng dữ liệu của ĐTMSHGĐ 2004 thì lương tháng trung bình ở thành phố Hồ Chí Minh gần 1,5 triệu đồng một tháng và cao hơn so với mức 1,2 triệu đồng ở Quảng Ninh và Hà Nội. Ngược lại, lương tháng ở Hậu Giang, Trà Vinh, Sóc Trăng, Hà Nam và An Giang chưa đến 500.000 đồng. Một điều thú vị nữa cần lưu ý là sự tương phản giữa vùng Đồng bằng Sông Cửu Long và vùng miền núi Đông Bắc. Ở vùng Đông Bằng Sông Cửu Long, có một tỷ lệ rất cao những người đang làm việc là những người làm việc được trả lương, nhưng lại không kiếm được nhiều tiền. Đó là vì việc làm tạm thời, nông nghiệp là dạng việc làm phổ biến. Ở vùng miền núi Đông Bắc, người lao động được trả lương chiếm một tỷ lệ nhỏ trong tổng số những người có việc làm, song thu nhập của họ lại cao. Đó là vì hầu hết người lao động được trả lương làm việc cho khu vực nhà nước, dù bằng hình thức này hay hình thức khác, trong khi việc làm trong khu vực tư nhân chưa phát triển lắm.

Mức lương không chỉ phụ thuộc vào địa bàn nơi người lao động sinh sống mà còn phụ thuộc vào đặc điểm của chính bản thân người lao động đó. Trình độ học vấn và kinh nghiệm làm

việc nằm trong số những yếu tố quan trọng nhất quyết định thu nhập ở cấp độ cá nhân. Song thị trường lao động không nhất thiết đối xử với các cá nhân giống nhau theo cùng một cách. Có khoảng cách đáng kể về lương giữa các việc làm, nhất là giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân. Mức lương ở khu vực nhà nước không nhất thiết gắn với thị trường, điều này có thể làm cho một số cán bộ trong khu vực nhà nước được hưởng đặc quyền còn những người khác lại được trả lương thấp so với những người cùng vị trí của mình trong khu vực tư nhân. Cũng có những chênh lệch lớn khác giữa việc làm ở thành thị và nông thôn. Và phụ nữ có xu hướng có thu nhập thấp hơn nam giới trong mọi xã hội, và mức độ chênh lệch tiền lương giữa hai giới cũng nói lên phần nào tình trạng bất bình đẳng giới.

Các công cụ phân tích thống kê chuẩn cho phép ước tính những chênh lệch này dựa trên các dữ liệu cá nhân thu được từ các cuộc điều tra như ĐTMSHGĐ. Những số liệu ước tính này có thể diễn giải thành mức độ thay đổi theo tỷ lệ phần trăm thu nhập gắn liền với sự thay đổi đặc điểm của cá nhân hay việc làm được xem xét. Chẳng hạn: lương sẽ tăng bao nhiêu nếu người đó học thêm một năm, nếu người đó sống ở thành thị, làm việc cho Chính phủ, hay là nam giới? Sự diễn giải này mang những cảnh báo quan trọng có tính phương pháp, do có những khía cạnh về cả chất lượng việc làm lẫn chất lượng lao động không được phản ánh trong số liệu. Ví dụ, một số việc làm có tính ổn định hơn hay đảm bảo người lao động sẽ được trả lương hưu, tuy nhiên khía cạnh này lại không được phản ánh trong số liệu về tiền lương. Tương tự, một số người lao động có tài hơn, có trách nhiệm hơn, hoặc chăm chỉ hơn, thế nhưng điều này lại không được phản ánh trong kết quả về giáo dục của họ. Lưu ý đến những cảnh báo như vậy, phân tích vẫn đưa ra được một bức tranh đáng chú ý về thị trường lao động ở Việt Nam và những thay đổi theo thời gian.

Hình 7.2: Các yếu tố quyết định thu nhập của người lao động



Nguồn: Tự tính dựa trên số liệu của TCTK.

Mức lương cao trên thị trường lao động do có học vấn đã trở lên quan trọng hơn bao giờ hết. Năm 1993, cứ thêm một năm học vấn tương ứng với mức tăng thêm 1% lương; sau mười năm mức tương ứng là 6% (Hình 7.2). Rõ ràng đây là một sự chênh lệch nhỏ tạo ra sự khác biệt khi gộp nhiều năm học lại. Năm 1993, một người đi làm có bằng đại học có mức lương trung bình cao hơn 10% so với người chỉ có bằng tiểu học. Đến năm 2002, khoảng cách này tăng lên 80%. Tuy nhiên, lợi ích của giáo dục có vẻ giảm đi trong năm 2004.

Mặt khác, phụ nữ ít bị thiệt thòi hơn so với trước đây. Trong những năm đầu thập kỷ 90, một lao động nữ trung bình được hưởng mức lương thấp hơn lao động nam có cùng độ tuổi, trình độ và kinh nghiệm tại cùng một nơi làm việc là 32%. Đến năm 2004 tỷ lệ chênh lệch tiền lương theo giới chỉ còn 16%.

Vị trí tương đương của cán bộ Nhà nước cũng thay đổi đáng kể trong thời kỳ này. Đến năm 1998, cán bộ Nhà nước có mức lương thấp hơn người không làm trong khu vực nhà nước ở cùng độ tuổi là 28%. Tuy nhiên, kết quả của chương trình nghị sự cải cách hành chính công đã đưa mức lương tăng lên, đến năm 2004 thì mức lương được xem xét lại, và công chức được hưởng mức lương cao hơn những người cùng độ tuổi không làm trong khu vực nhà nước là 23%. Tuy nhiên, cần lưu ý là những con số này chỉ là trung bình tính trên toàn bộ lực lượng lao động của khu vực nhà nước. Lương trong khu vực công có xu hướng bị kìm nén hơn khu vực ngoài nhà nước. Do vậy, công chức có chuyên môn và cán bộ kỹ thuật vẫn bị trả lương thấp hơn so với các đồng nghiệp làm việc ở khu vực tư nhân. Tuy nhiên, công chức ở những bậc thấp trong hệ thống cấp bậc lại có vẻ được trả lương cao.

Cuối cùng, kết quả cho thấy tiền lương cơ bản cao hay thấp còn liên quan đến việc làm tại các thành phố lớn hay khu vực nông thôn. Không kể năm 2002, đối với một lao động có ở cùng độ tuổi, cùng trình độ học vấn và kinh nghiệm, sự chênh lệch này là 33% và 42%. Sự chênh lệch nhỏ hơn ước tính cho năm 2002 có thể cho biết sự liên quan nhiều hơn đến chất lượng của số liệu điều tra hộ gia đình trong năm đó về mức chênh lệch tiền lương. Phải thừa nhận là mức sống ở các thành phố cũng đắt đỏ hơn. Nhưng xu hướng chênh lệch lại cho thấy việc di trú đến các thành phố lớn của bộ phận dân số nông thôn. Mặt khác, mức lương trả thêm ở các thành phố nhỏ, chưa được nói đến ở đây, còn khiêm tốn hơn nhiều.

Một số nghiên cứu khác dựa vào các phương pháp khác nhau cũng đóng góp thêm một số nét quan trọng cho những phát hiện này. Một phân tích về sự bất bình đẳng tiền lương do VKHLĐXH thực hiện, sử dụng dữ liệu từ ĐTMSDC 1998 và ĐTMSHGĐ 2002 cho thấy phần thưởng cho một năm học thêm khác nhau giữa các nhóm người lao động. Phần thưởng cho quá trình học tập ở các khu vực thành thị đúng là cao hơn các vùng nông thôn. Phần thưởng này cao nhất ở các công ty FDI, sau đó là khu vực tư nhân trong nước. Một điều thú vị là phần thưởng này đối với lao động nữ cũng cao hơn.

Dữ liệu từ cuộc điều tra ba vòng về các doanh nghiệp vừa và nhỏ cũng do VKHLĐXH thực hiện cho thấy quá trình bình đẳng hoá tiền lương rõ rệt theo thời gian. Trong vòng điều tra năm 1991, có sự khác biệt lớn về tiền lương cho lao động miền Bắc và miền Nam, giữa thành thị và nông thôn, giữa nam và nữ. Đến vòng điều tra năm 1997, những khác biệt này đã giảm đáng kể với ngoại lệ đáng chú ý là khoảng cách nông thôn-thành thị. Chẳng hạn, trong vòng điều tra năm 1991, mức lương trung bình ở Thành phố Hồ Chí Minh xấp xỉ gấp đôi ở Hà Nội và Hải Phòng; đến năm 1997, khoảng cách này dao động trong khoảng từ 30 đến 50%. Khoảng cách về lương giữa các hình thức sở hữu khác nhau cũng giảm khá nhiều. Ví dụ, vào năm 1997, mức tiền công trong kinh doanh hộ gia đình ít nhiều đã theo kịp với mức lương trong các doanh nghiệp có đăng ký.

Chênh lệch tiền lương giữa thành thị và nông thôn gợi nhắc đến sự phân mảnh thị trường lao động. Những hàng rào đối với sự di chuyển về mặt địa lý, từ chi phí vận chuyển đến các giấy phép đăng ký làm khả năng phân mảnh có thể xảy ra. Trên thực tế, điều này có nghĩa là những

việc làm ở thành thị “tốt hơn” so với những việc làm dành cho những người sống ở các vùng nông thôn. Dẫn chứng về khoảng cách này trong “chất lượng” việc làm được báo cáo trong một nghiên cứu của Công ty tư vấn Mekong Economics. Nghiên cứu này cho thấy bốn trong năm công nhân xí nghiệp cảm thấy hài lòng và sẽ quảng bá về làm việc trong xí nghiệp cho bạn bè và gia đình. Dẫn chứng nữa có thể thấy qua việc nhiều công nhân sẵn sàng chi một khoản phí tuyển dụng để có việc làm trong xí nghiệp. Một điều thú vị là nghiên cứu này phát hiện ra rằng trên 11% phụ nữ chịu chi phí để xin việc, trong khi nam giới chỉ có 7%. Mức chi bình quân để làm việc trong một công ty nước ngoài là 274.000 đồng; chỉ bằng xấp xỉ một nửa mức chi để xin việc trong DNNN. Cũng có dẫn chứng cho thấy người lao động ngoại tỉnh chịu “chi” cho những việc làm tốt hơn này mặc dù mức lương của họ thấp hơn so với các đồng nghiệp không phải là người ngoại tỉnh, như thể vị trí ngoại tỉnh của họ đặt họ vào một vị thế yếu hơn khi thương lượng với chủ sử dụng lao động (Khung 7.1).

Khung 7.1: Lao động nhập cư trong ngành dệt may

Liệu có phải những người lao động nhập cư kiếm được thu nhập ít hơn mức xứng đáng với học vấn và kinh nghiệm của họ? Liệu có phải họ ít có cơ hội được đào tạo hơn so với những lao động có cùng trình độ tương tự không phải là người nhập cư? Một cuộc điều tra trên 150 doanh nghiệp dệt may, trong đó có phỏng vấn cá nhân với 8 công nhân trong mỗi doanh nghiệp, có thể được dùng để giúp trả lời cho những câu hỏi trên. Nói chung, có khoảng 15% số lao động được phỏng vấn là lao động nhập cư; và ba phần tư số người nhập cư là phụ nữ.

Lao động nhập cư trong điều tra trung bình ở độ tuổi 25, tương phản với tuổi trung bình là 30 đối với lao động tại chỗ. Họ có trình độ văn hóa thấp hơn: chỉ có 26% đã học hết phổ thông trung học, so với 55% trong số lao động tại chỗ. Họ cũng được trả lương ít hơn so với những đồng nghiệp không thuộc diện nhập cư. Trung bình, họ có thu nhập 877.000 đồng/tháng, so với lương trung bình của lao động tại chỗ là 937.000 đồng. Nhưng liệu có phải họ thực sự kiếm được ít hơn, nếu như tính đến các yếu tố là họ trẻ hơn và học vấn thấp hơn? Về hình thức thì không phải vậy. Các công cụ thống kê chuẩn cho thấy rằng thậm chí họ còn thu nhập cao hơn. Nhưng đây là một kết quả không xác thực, do chính tính chất di động của lao động theo vùng địa lý. Người nhập cư có xu hướng di chuyển đến các khu vực và doanh nghiệp nào trả lương tương đối tốt. Khi tính đến “phần nhỉnh hơn” nói chung của các doanh nghiệp và địa phương, kết quả cho thấy lao động nhập cư thu nhập thấp hơn các lao động địa phương là 13%, với các yếu tố khác không đổi.

Có thể sử dụng phương pháp tương tự, với các tính chất riêng biệt nhưng phổ quát cho các doanh nghiệp và địa phương để đánh giá mức độ tiếp cận với đào tạo. Trong trường hợp này, có vẻ như lao động nhập cư được hưởng nhiều hơn so với lao động tại chỗ, vì họ được đào tạo nhiều hơn. Tuy nhiên, dù có được đào tạo thêm, họ có vẻ như vẫn làm việc ít hơn trong các công việc đòi hỏi kỹ năng so với lao động tại chỗ cùng một trình độ.

Nguồn: Theo Remco Oostendorp (2004).

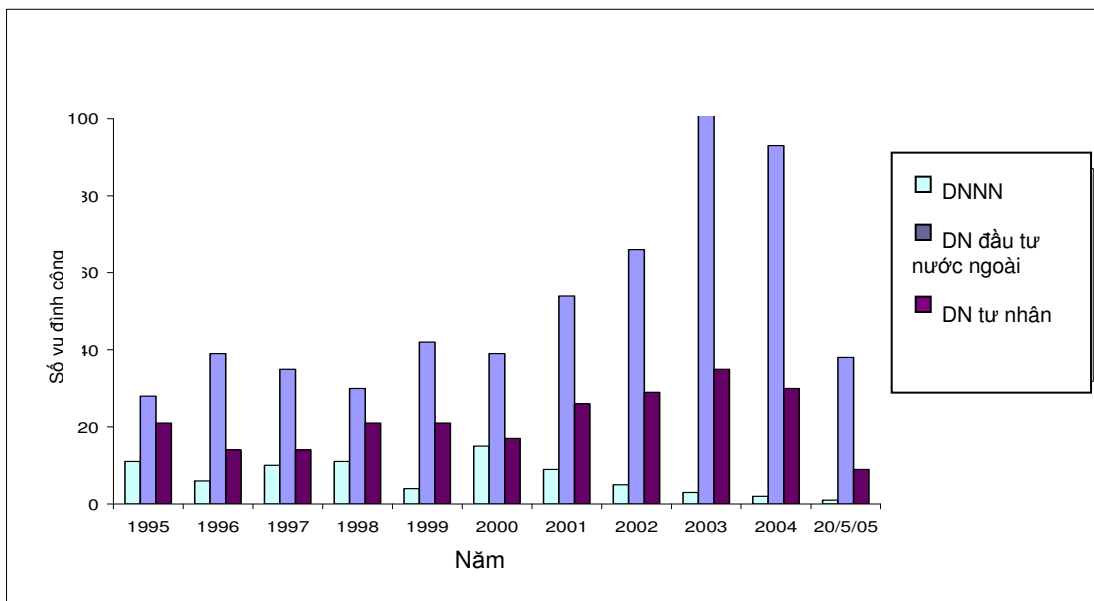
Các hình thức phân mảng thị trường lao động khác có vẻ ít thông dụng hơn ở Việt Nam. Cụ thể là một nghiên cứu gần đây của ADB không phát hiện được chênh lệch đáng kể nào trong phần thưởng của thị trường lao động dành cho các đặc điểm cá nhân giữa việc làm trong khu vực chính thức và không chính thức, cũng như giữa việc làm nông nghiệp và phi nông nghiệp.

Quan hệ lao động trong lĩnh vực công nghiệp

Ở Việt Nam ít tranh chấp lao động. Mặc dù số lượng đình công đã tăng trong những năm gần đây, song dữ liệu do Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam và ILO thu thập cho thấy có tối đa là 700 cuộc đình công kể từ khi áp dụng Bộ luật Lao động năm 1994 (Hình 7.3). Hầu hết những cuộc đình công này đều ở các công ty nước ngoài ở miền Nam. Song ngay cả ở đó, các cuộc đình công vẫn là sự kiện hiếm xảy ra. Trong số đó, chỉ có 100 cuộc đình công trong năm 2003, vào thời điểm này có khoảng 2.650 công ty nước ngoài đang hoạt động. Khu vực tư nhân trong nước thậm chí còn ít bị gián đoạn vì đình công hơn nữa. Trong năm 2003, vào thời điểm số lượng doanh nghiệp tư nhân trong nước lên đến 65.000 doanh nghiệp thì vẫn có chưa đến 40 cuộc đình công.

Các báo cáo cho thấy hầu hết các cuộc đình công đều xuất phát từ vi phạm pháp luật hoặc hợp đồng, trong đó có không trả lương và phúc lợi, không đóng BHXH, và không trả tiền đền bù do cắt đứt hợp đồng. Trong một số trường hợp, tranh chấp lao động nảy sinh do công nhân yêu cầu được làm việc ngoài giờ vượt quá qui định của luật. Các DNNN xem chừng tuân thủ các qui định về lao động triệt để hơn các doanh nghiệp tư nhân. Chẳng hạn, họ báo cáo một tỷ lệ lớn lực lượng lao động của mình để thực hiện BHXH và BHYT.

Hình 7.3: Số lượng cuộc đình công, theo hình thức sở hữu doanh nghiệp



Nguồn: Jan Jung-Min Sunoo (2005) và Simon Clarke (2004).

Tuy nhiên, tình hình tuân thủ chính thức không phải lúc nào cũng được phản ánh bằng điều kiện làm việc tốt hơn. Chẳng hạn, trong một loạt các phỏng vấn chính thức trong hai ngành dệt may và da giày do Công ty tư vấn Mekong Economics thực hiện, người lao động trong các DNNN báo cáo có khả năng tiếp cận với phương tiện sơ cứu, quần áo bảo hộ, nước uống và phòng tắm nhiều hơn ở các xí nghiệp khác. Người lao động do các công ty nước ngoài tuyển dụng báo cáo có khả năng tiếp cận ít nhất. Song điều này trái ngược với các phát hiện từ các cuộc thảo luận nhóm trọng điểm và các quan sát thực hiện cho nghiên cứu này. Trên thực tế, người ta thấy cơ sở hạ tầng ở các DNNN kém so với các công ty nước ngoài. Các điều kiện làm việc trong

các công ty nước ngoài cũng có vẻ tốt hơn so với các công ty tương tự ở các nước láng giềng (Khung 7.2).

Bộ luật Lao động sửa đổi năm 2002 qui định các qui trình thủ tục phải thực hiện đối với các tranh chấp lao động tập thể. Về nguyên tắc, trong trường hợp có mâu thuẫn, phải nộp đơn bằng văn bản đề nghị hoà giải lên Hội đồng Hoà giải Lao động trong doanh nghiệp và hội đồng này phải có biện pháp trong vòng bảy ngày. Nếu một trong hai bên phản đối đề xuất giải quyết tranh chấp của Hội đồng Hoà giải Lao động thì có thể đưa lên Hội đồng Trọng tài Lao động, Hội đồng này sẽ bắt đầu làm việc trong vòng mười ngày từ khi nhận được đơn bằng văn bản nộp lên. Nếu một trong hai bên không đồng ý với giải pháp được đề xuất thì vấn đề này có thể đưa lên Tòa án Nhân dân. Song ở giai đoạn này, Ban Chấp hành công đoàn có thể quyết định đình công dựa trên cơ sở bỏ phiếu kín. Một cuộc đình công xảy ra trong khi đang tiến hành quá trình hoà giải hoặc không được quá nửa số công đoàn viên tán thành bị coi là không hợp pháp. Mặc dù tất cả các cuộc đình công về mặt kỹ thuật đều là không hợp pháp song hầu như chưa bao giờ phải cần đến các chế tài xử phạt có thể áp dụng đối với những người tham gia đình công trái luật pháp. Sự can thiệp của bên công an đối với những người lao động đình công cũng không nằm trong phản ứng của Chính phủ. Trên thực tế, các tranh chấp lao động tập thể có thể giải quyết thông qua các kênh khác, ví dụ cán bộ quản lý nguồn nhân lực của doanh nghiệp yêu cầu Sở LĐTBXH đóng vai trò làm trung gian hoà giải dù đây không thuộc về nhiệm vụ chính thức của Sở LĐTBXH.

Hầu hết các xí nghiệp đều có công đoàn, song nhiều công đoàn này không hoạt động trên thực tế và một số công đoàn chỉ tồn tại trên danh nghĩa. Công đoàn trong các DNNN hoạt động tích cực hơn. Chỉ có một phần ba các công ty nước ngoài và 15% các doanh nghiệp tư nhân trong nước có thoả ước tập thể. Nghiên cứu về ngành dệt may và giày dép của Mekong Economics như đã nói ở trên cho thấy công đoàn chủ yếu cung cấp các dịch vụ cho các công đoàn viên của mình, chẳng hạn như tổ chức các hoạt động xã hội, thể thao và các chuyến đi thực tế. Trong một số trường hợp, công đoàn cho vay không lãi suất, cũng như có tiền thưởng và quà tặng vào các dịp đặc biệt như Tết, ngày Quốc tế Phụ nữ hoặc ngày Quốc tế Thiếu nhi. Cũng tương tự như vậy, một cuộc điều tra do VKHLĐXH thực hiện tại 24 doanh nghiệp cho thấy chỉ có 16% người lao động cảm thấy công đoàn có vai trò trong giải quyết tranh chấp.

Thanh tra lao động cũng không phải là một cơ chế hữu hiệu lắm để thực thi các tiêu chuẩn lao động. Vào thời điểm năm 2004, ban thanh tra lao động của BLĐTBXH có đội ngũ cán bộ khoảng 300 thanh tra và cán bộ có liên quan. Kể từ năm 1995 mới chỉ tiến hành thanh tra ở 1.635 doanh nghiệp. Những người trả lời ĐTMĐT của NHTG thực hiện không biết rõ về các lần làm việc của thanh tra lao động, các đợt làm việc này được coi là không hữu ích lắm hoặc không hữu ích; có lẽ vì số lần thanh tra không nhiều. Và họ cũng không cần những lần làm việc này lắm. Những người tham gia trả lời ĐTMĐT báo cáo rằng trong khoảng một phần tư số lần thanh tra của BLĐTBXH có mong chờ quà hoặc các khoản thanh toán không chính thức và mức độ này có lẽ ít hơn nhiều so với các cơ quan Chính phủ khác.

Khung 7.2: Các doanh nghiệp Đài Loan ở Trung Quốc và Việt Nam

Vấn đề quản lý nhân lực bị tác động như thế nào bởi môi trường nước sở tại? Một nghiên cứu gần đây đã cố gắng trả lời câu hỏi này thông qua phỏng vấn các cán bộ địa phương, đại diện công đoàn và cán bộ quản lý trung cấp người nước ngoài của 36 doanh nghiệp Đài Loan. Nghiên cứu rút ra kết luận rằng điều kiện làm việc ở Việt Nam tốt hơn ở Trung Quốc, tiêu chuẩn lao động được duy trì nghiêm ngặt, đặc biệt trong vấn đề giờ làm và xử phạt.

Các nhà quản lý Đài Loan nói rằng cách quản lý “quân sự” mà họ đem ra áp dụng ở Trung Quốc không có hiệu quả tại Việt Nam và do vậy họ đã áp dụng các kỹ thuật quản lý “mềm dẻo”. Các câu trích dưới đây minh họa sự khác biệt về cách tiếp cận và nhấn mạnh ý thức của người lao động về quyền lợi của họ như một yếu tố quan trọng:

“Bạn không động được đến người lao động Việt Nam, chứ đừng nói là lạm dụng họ. Ở Trung Quốc, chúng tôi dùng cách quản lý theo kiểu Đài Loan. Khi chúng tôi bắt đầu hoạt động ở Trung Quốc, chúng tôi thường dùng biện pháp trừng phạt. Trừng phạt bằng thể xác là biện pháp phổ biến, thậm chí cả đánh đập, như ở trong quân đội.”

“Công nhân ở đây có nhận thức rất cao về quyền con người... Vì vậy tôi nghĩ rằng những người Đài Loan trong nghề da giày ở đây phải sẵn sàng đối mặt với tình trạng lao động có sự xáo trộn và đình công. Họ dễ tham gia vào các cuộc phản đối tập thể. Trong công ty tôi, tình trạng này đã xảy ra vào năm ngoái vào đêm Trung Thu. Ý thức về lao động và dân chủ của họ rất cao. Đây không phải là vấn đề của riêng công ty tôi; mà là vấn đề chung của toàn xã hội. Ở Việt Nam việc bảo vệ quyền của người lao động rất nghiêm ngặt. Đây là điều chúng tôi hoàn toàn không ngờ tới.”

Nghiên cứu nói trên cũng chỉ ra những yếu tố quan trọng khác đối với việc cải thiện điều kiện làm việc, so với tình hình ở Trung Quốc. Một vấn đề có tầm quan trọng hàng đầu là việc áp dụng các hệ thống đăng ký hộ khẩu khác nhau. Theo phỏng vấn, ở Trung Quốc, chủ sử dụng lao động có thể giữ các giấy tờ tùy thân để ngăn không cho công nhân chuyển việc dễ dàng. Ngược lại, ở Việt Nam người sử dụng lao động không liên quan gì đến vấn đề đăng ký hộ khẩu. Việc cung cấp nhà ở tập thể cho công nhân, rất phổ biến ở Trung Quốc nhưng lại không phổ biến ở Việt Nam, cũng cho phép kiểm soát tốt hơn tình trạng di chuyển của người lao động.

Nghiên cứu cũng cho rằng Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, mặc dù là một tổ chức do nhà nước kiểm soát, đã có tính tự chủ cao hơn, và nhận được sự ủng hộ của phong trào lao động quốc tế. Cuối cùng, báo cáo cho rằng những khác biệt trong quá trình phân cấp đã làm cho mức độ kiểm soát của Chính phủ đối với các tiêu chuẩn lao động ở Trung Quốc giảm nhanh hơn so với ở Việt Nam.

Nguồn: Anita Chan và Hongzen Wang (2004).

Mặt khác, khái niệm về trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp (TNXHĐN) đã được một số doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam nắm bắt. TNXHĐN dựa trên quan điểm là các doanh nghiệp có thể tự nguyện áp dụng các thông lệ xã hội, môi trường, và đạo đức vừa mang lại lợi nhuận vừa tốt cho phát triển kinh tế. Động cơ thực hiện TNXHĐN trong các công ty đa quốc gia có nhãn mác có giá trị, các doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động làm việc theo hợp đồng và các doanh nghiệp có tên tuổi (được giao dịch trên thị trường chứng khoán, hoặc trong những lĩnh vực có tác động cao như dầu khí hoặc khai mỏ) mạnh hơn so với các khối khác. Ở Việt Nam, TNXHĐN đã trở nên phổ biến trong ngành dệt may và giày dép, trong những lĩnh vực này nhiều doanh nghiệp đã được yêu cầu hoặc được khuyến khích áp dụng một hoặc nhiều qui tắc ứng xử (Khung 7.3). Những qui tắc ứng xử này thường buộc phải tuân theo Bộ Luật Lao động và một loạt các nguyên tắc có trong các “qui ước cốt lõi” của ILO về lao động cưỡng bức, lao động trẻ em, phân biệt đối

xử, tự do liên kết và thương lượng tập thể. Những qui tắc ứng xử này cũng thường bao quát vấn đề sức khoẻ và an toàn, lương và số giờ làm việc.

Khung 7.3: Trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp ở Việt Nam

Hầu hết tất cả các doanh nghiệp Việt Nam cung cấp cho dây chuyền sản xuất dệt may và da giày toàn cầu trước hết phải đối mặt với TNXHDN thông qua các quy tắc ứng xử do các bên mua là các quốc gia công nghiệp đưa ra. Thông qua các bộ quy tắc ứng xử này, người mua đã đưa ra các tiêu chuẩn về xã hội và môi trường phải được đáp ứng và hoạt động như một đối tác giám sát (trực tiếp hoặc thông qua một bên thứ ba). Các nhà cung cấp thường chấp nhận những điều khoản này với hy vọng sẽ cải thiện uy tín của mình và thu hút được các hợp đồng lớn hơn và ổn định hơn.

Trên thế giới hiện có khoảng 1.000 bộ quy tắc ứng xử, phần lớn là do cá nhân các công ty tự đặt ra dựa trên yêu cầu kinh doanh. Không phải tất cả các quy tắc này đều được áp dụng ở Việt Nam. Tuy nhiên, nhiều nhà cung ứng làm ăn với không chỉ một khách hàng, nên họ sẽ phải tuân thủ không chỉ một bộ quy tắc ứng xử. Một số nhà cung ứng lớn có khi phải tuân thủ tới 6 bộ quy tắc.

Một số lượng đáng kể người lao động phải tuân thủ các quy tắc do các công ty đưa ra. Ví dụ, Nike, một công ty sản xuất giày, ước tính rằng có tới 84.000 công nhân phải tuân theo các quy tắc ứng xử của công ty tại 34 doanh nghiệp Việt Nam nằm trong dây chuyền cung ứng. Adidas-Salomon, một đối thủ cạnh tranh, thì cho biết có gần 43.000 công nhân đang thực hiện các quy tắc ứng xử của công ty này. Các bộ quy tắc ứng xử này có vẻ mang tính chất bắt buộc. Năm 2004, Adidas-Salomon đã chấm dứt quan hệ làm ăn với một trong số các nhà cung ứng vì lý do bắt công nhân làm việc quá giờ, thiếu các hệ thống tính giờ, chi trả lương thưởng không đúng qui định, thiếu sự trao đổi thông tin giữa người lao động và nhà quản lý, và thiếu các điều kiện về y tế, an toàn lao động và môi trường.

Những thông tin cơ bản về TNXHDN do các hiệp hội doanh nghiệp cung cấp, như Hiệp hội Dệt May Việt Nam (VITAS) đối với ngành dệt, và Hiệp hội da giày LEFASO đối với ngành da giày. Tuy nhiên những yêu cầu cụ thể của các bộ luật ứng xử là do bên mua quy định chi tiết. Mối quan hệ trên-dưới này giữa bên mua đối với bên cung ứng đồng nghĩa với việc hầu hết các doanh nghiệp Việt Nam tham gia thực hiện TNXHDN chỉ là những bên thực hiện bị động. Một số ít trong số các doanh nghiệp ngày đang tự xây dựng các cách làm việc theo TNXHDN, với hy vọng sẽ tăng được thị phần. Tuy nhiên, các nhà cung ứng nào ban đầu có phản ứng thụ động với các yêu cầu của bên mua nay đã coi việc đầu tư vào TNXHDN là một cách làm tăng mức độ hài lòng của người lao động, giảm mức độ thay thế nhân công và tình trạng nghỉ ốm.

Đồng thời, ngày càng có nhiều doanh nghiệp chứng tỏ cam kết thực hiện các trách nhiệm xã hội bằng cách tuân thủ các hệ thống cấp chứng chỉ doanh nghiệp theo tiêu chuẩn quốc tế, chẳng hạn như WRAP và SA8000. Việt Nam có 27 doanh nghiệp được cấp chứng chỉ SA8000 trong tháng 9/2005, với gần 28.000 công nhân. Điều này đã đưa Việt Nam lên vị trí thứ 5 trên toàn thế giới (sau Trung Quốc, Ấn Độ, Ý và Brazil) xét về số lao động được tham gia.

Nguồn: NHTG (2003) và VKHLĐXH (2004).

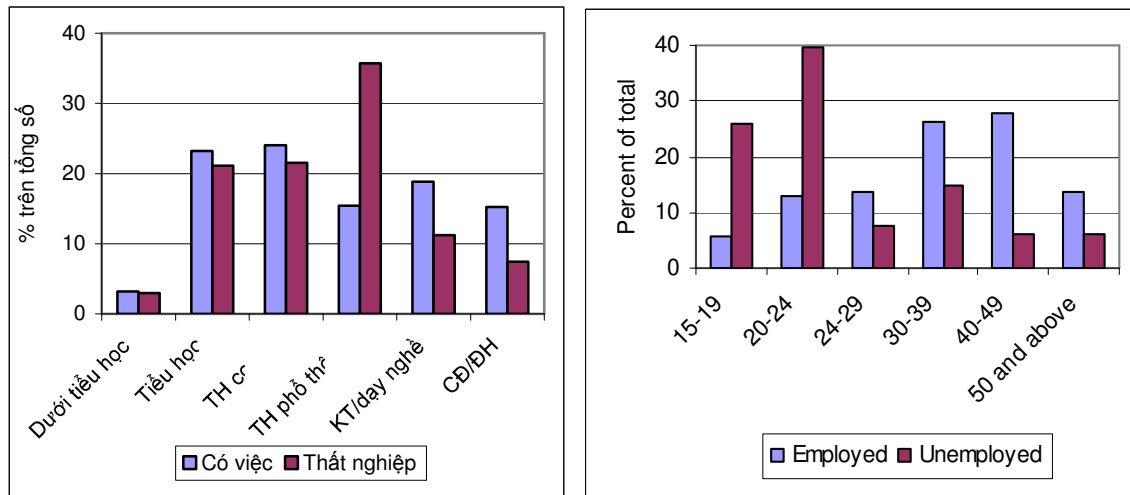
Thất nghiệp

Tỷ lệ thất nghiệp của Việt Nam thấp so với các chuẩn quốc tế. Phải thừa nhận rằng các điều tra về hộ gia đình và về lực lượng lao động đã đưa ra những ước tính khó có khả năng so sánh được với nhau (Khung 7.1) Điều tra hộ gia đình có diện bao phủ lớn hơn, trong khi bảng hỏi

điều tra lực lượng lao động lại theo sát định nghĩa của ILO về tình trạng thất nghiệp. Nhưng xét trong cả nước thì tỷ lệ thất nghiệp rất thấp. Chẳng hạn, cuộc Điều tra về Việc làm và Lao động do BLĐTBXH thực hiện trong năm 2003 báo cáo rằng có 0,95 triệu người thất nghiệp và 41,31 triệu người tham gia lực lượng lao động, tương đương với tỷ lệ thất nghiệp là 2,30% so với tỷ lệ là 2,16% ước tính theo số liệu Điều tra hộ gia đình.

Tỷ lệ thất nghiệp thấp không có gì đáng ngạc nhiên trong nền kinh tế nông nghiệp giữ vai trò chủ đạo. Vấn đề là thất nghiệp ở khu vực nông thôn chỉ mang tính thời vụ. Nhưng thậm chí ở khu vực thành thị, tỷ lệ thất nghiệp cũng khá thấp, từ 2% đến 6% tùy theo nguồn số liệu sử dụng để tính toán. Ngoài ra, những thông tin chi tiết về đặc điểm của những người thất nghiệp thu được trong ĐTMŠHGĐ 2004 cho thấy những người này chủ yếu là thanh niên và có trình độ tương đối (Hình 7.4). Dĩ nhiên, không có việc làm là một sự đau khổ, kể cả đối với những người đi tìm việc lần đầu tiên có gia đình hỗ trợ khá nhiều, và đây có thể là một nguồn gây nên sự chán nản và căng thẳng về mặt xã hội. Hiện có một số lượng tương đối lớn những người thất nghiệp ở độ tuổi ba mươi, và lý do có thể là họ bị mất việc. Song dựa trên chỉ tiêu chung, tình trạng thất nghiệp chính thức này không nằm trong số những vấn đề chính của Việt Nam.

Hình 7.4: Đặc điểm chính của người thất nghiệp



Nguồn: Tự tính, dựa trên số liệu của TCTK. Số liệu năm 2004.

Mặt kia của tỷ lệ thất nghiệp thấp thường là tỷ lệ việc làm chưa có người cao, và đây có lẽ là điều mà những người tham gia trả lời ĐTMĐTĐT của NHTG than phiền khi họ thấy kỹ năng và trình độ của những lao động hiện có là một hạn chế rất lớn hoặc chủ yếu. Tỷ lệ việc tìm người cao có liên quan đến sự luân chuyển lao động cao, trong đó những lao động giỏi nhất tự nguyện chuyển sang các doanh nghiệp khác (hoặc bị doanh nghiệp khác lôi kéo). Một nghiên cứu gần đây về FDI của VQLKTTU hoàn toàn thuyết phục về mặt này. Nghiên cứu này cho thấy trong thời gian từ năm 2001 đến năm 2003, tỷ lệ luân chuyển lao động giữa các công ty nước ngoài lên cao đến mức đáng kinh ngạc là 43,4%. Mức độ luân chuyển cao nhất trong các ngành dệt may và giày dép. Trong số những việc làm hay thay đổi nhiều này, 42% đòi hỏi tay nghề. Theo thông tin do các công ty mất lao động cung cấp, 32% trong số đó chuyển sang các công ty nước ngoài khác, 23% chuyển sang thành lập doanh nghiệp riêng và 18% nhận việc trong các doanh nghiệp trong nước (chưa có thông tin về số còn lại).

Mức độ luân chuyển lao động ở miền Nam có lẽ là cao nhất. Cuộc điều tra ba vòng về các DNVVN do VKHLĐXH thực hiện cho thấy sự khác biệt đáng kể giữa một bên là Hà Nội và Hải Phòng và bên kia là Thành phố Hồ Chí Minh. Tại Hà Nội, hơn 10% số doanh nghiệp điều tra trong vòng hai bị mất lao động trong năm, và gần như cũng từng ấy doanh nghiệp phải tuyển dụng lao động mới. Ngược lại, tại Thành phố Hồ Chí Minh, gần một nửa doanh nghiệp mất lao động và cũng tỷ lệ như vậy phải tuyển dụng lao động mới. Hình như mức độ luân chuyển cao này cũng chủ yếu là tự nguyện và có rất ít trường hợp lao động bị sa thải. Trong đa số các trường hợp này, sự chủ động hình như từ phía người lao động chứ không phải từ phía doanh nghiệp.

Sự thiếu hụt lao động có tay nghề đương nhiên đòi hỏi phải có những chính sách phát triển tay nghề mạnh mẽ hơn nữa. Xét từ góc độ này, nên xem xét lại các chính sách đào tạo dạy nghề ở Việt Nam. Tuy nhiên, đánh giá một cách thấu đáo việc liệu việc đào tạo cho lao động Việt Nam hiện nay có được thị trường bù đắp lại hay không là một việc làm khó về mặt phương pháp, và cho đến nay chưa có nghiên cứu có sức thuyết phục nào về vấn đề này. Về cơ bản, người lao động có thể tự bù đắp chi phí đào tạo, dưới hình thức được trả lương cao hơn. Điều này lại kích thích nhu cầu đào tạo, mở ra nguồn cung riêng để thỏa mãn nhu cầu đó, như trường hợp các khóa đào tạo máy tính và tiếng Anh mọc lên ngày càng nhiều. Điều cuối cùng song không kém phần quan trọng là việc gia tăng lượng cung lao động có tay nghề nói chung có thể không giúp làm giảm bớt tình trạng luân chuyển lao động cao và lôi kéo công khai. Nguyên nhân chính trong trường hợp này là khoảng cách về công nghệ và thực tiễn hoạt động giữa các doanh nghiệp. Chừng nào khoảng cách đó còn tồn tại, người lao động mới có động cơ để học hỏi ở những doanh nghiệp làm ăn có hiệu quả nhất rồi sau đó đem những kiến thức mới học được sang những doanh nghiệp khác chịu trả tiền cho những kỹ năng đó.

Trái ngược với tình trạng thiếu hụt lao động có tay nghề, còn tồn tại vấn đề thất nghiệp ngầm trong các DNNN, và nhiều DNNN trong số này kế thừa lực lượng lao động dư thừa từ thời kỳ kế hoạch hoá tập trung. Trên thực tế khó ước tính được mức độ dư thừa lao động. Tuy nhiên, một số dẫn chứng cho thấy mức độ dư thừa lao động trong các DNNN vẫn còn đáng kể, dù phân bố giữa các hoạt động có lẽ hoàn toàn không đều.

Có một dẫn chứng từ ĐTMTĐT do NHTG thực hiện, vì điều tra này trực tiếp hỏi các cán bộ quản lý rằng họ sẽ làm gì nếu họ được phép cắt giảm không hạn chế lực lượng lao động của mình. Tất cả các doanh nghiệp đều trả lời rằng họ sẽ giảm qui mô xuống mức độ nào đó, song các DNNN sẽ cắt giảm trung bình 14%, trong khi các công ty tư nhân trong nước chỉ cắt giảm 3%. Tuy nhiên, các giám đốc DNNN có thể không có động cơ khuyến khích báo cáo đầy đủ về tình hình dư thừa lao động vì lực lượng lao động còn thừa có thể được xem là phản ánh công tác quản lý kém.

Có một dẫn chứng nữa từ hoạt động của quỹ an sinh xã hội dành cho các lao động dư thừa của các DNNN được thành lập năm 2002 do BTC quản lý để hỗ trợ cho quá trình cổ phần hoá. Quỹ an sinh xã hội này bồi thường cho những người thôi việc rộng rãi hơn so với qui định của Bộ luật Lao động. Những lao động hoặc bị thôi việc hoặc tự nguyện thôi việc được nhận hai tháng lương cơ bản cho một năm làm việc. Ngoài ra, họ còn được trợ cấp đào tạo và trợ cấp tìm việc tổng cộng tương đương với 12 tháng lương và một khoản trọn gói 5 triệu đồng. Hai nghiên cứu kỹ hơn về các lao động bị giảm biên chế trong các DNNN được quỹ này hỗ trợ cho thấy mức độ hài lòng tương đối cao, qua đó chứng tỏ các DNNN có thể không sợ giảm qui mô qua cơ chế này. Bình quân có 49 lao động bị thôi việc ở 2.228 DNNN được quỹ này hỗ trợ, con số này tương ứng với tỷ lệ dư thừa bình quân là 19%. Song con số này cũng là ước tính thấp hơn thực tế vì chưa tính đến những lao động thôi việc theo hình thức về hưu sớm. Con số này không bao gồm những lao động được tuyển dụng trong thời kỳ đầu của quá trình cổ phần hoá song không đủ điều kiện được quỹ hỗ trợ, kể cả nếu sau đó họ lại bị mất việc.

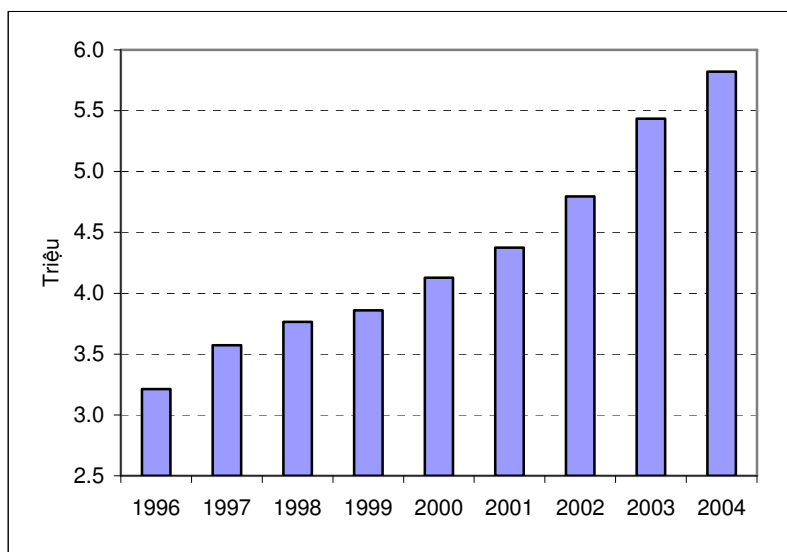
An sinh xã hội

Trước khi Bộ luật Lao động được phê duyệt năm 1994, chỉ có người lao động trong khu vực nhà nước được quyền hưởng an sinh xã hội chính thức ở Việt Nam. Bộ luật Lao động qui định mọi người lao động tham gia vào hợp đồng lao động trên ba tháng hoặc vô thời hạn phải được bảo hiểm bằng một chương trình BHXH bắt buộc. Tổng mức đóng cho chương trình bảo hiểm này lên đến 20% lương, chính thức chia thành 15% do bên sử dụng lao động đóng và 5% do người lao động đóng. Bộ luật Lao động cũng qui định trách nhiệm đối với các doanh nghiệp hoạt động trong nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp và diêm nghiệp phải tham gia vào các hình thức BHXH phù hợp với đặc thù sản xuất và việc làm của mình. Trong năm 2005, diện bảo hiểm bắt buộc đã được mở rộng đến mọi lao động trong các doanh nghiệp có đăng ký, bất kể loại hình hợp đồng lao động.

Hệ thống BHXH cung cấp nhiều dạng phúc lợi ngắn hạn và dài hạn, trong đó có các khoản trợ cấp thương tật, thai sản và hưu trí. Trên thế giới, chế độ hưu trí là quan trọng nhất nhằm bảo vệ người lao động khi về già. Mức lương hưu được xác định theo công thức có liên quan đến mức lương trung bình trong một thời gian nhất định và tỷ lệ thay thế. Công thức tính là những lao động đóng chưa đến 20 năm được quyền nhận trợ cấp một lần, thấp hơn nhiều trên thực tế so với giá trị hiện tại của số tiền đã đóng. Trong điều kiện phạm vi bao phủ của BHXH ở Việt Nam tương đối thấp, người lao động thay đổi việc làm có nguy cơ không chỉ mất quyền được hưởng các khoản trợ cấp thương tật, thai sản, mà còn có thể mất một phần đáng kể số tiền tiết kiệm cho tuổi già.

Số doanh nghiệp chính thức đăng ký tăng và việc làm được trả lương tăng một cách bền vững đã thúc đẩy quá trình chính thức hoá nền kinh tế. Điều này được phản ánh qua tỷ lệ đang tăng lên của các quan hệ lao động liên quan đến tuyển dụng có BHXH. Song xu hướng này cũng thể hiện qua các hồ sơ lưu trữ của cơ quan BHXH Việt Nam (Hình 7.5). Số liệu của năm 2005 sẽ cho thấy mức độ chính thức tăng lên đáng kể do mở rộng diện bảo hiểm cho mọi lao động được trả lương trong các doanh nghiệp có đăng ký, bất kể loại hình hợp đồng lao động.

Hình 7.5: Việc làm được chính thức hóa dần



Nguồn: Dựa trên số liệu của BHXH Việt Nam.

Quá trình chính thức hoá có thể che giấu trong một thời gian tương đối dài một thực tế là chương trình BHXH hiện nay ở Việt Nam không đứng vững được về mặt tài chính. Hiện nay, nếu không kể những người được hưởng hưu trí từ chương trình vẫn áp dụng cho đến năm 1995, thì tỷ lệ người đóng so với người hưởng xấp xỉ 17, đây là một tỷ lệ bất thường so với các chuẩn quốc tế. Ngoài ra, tỷ lệ này sẽ chỉ giảm chậm. Vì dân số trẻ nên trong một thời gian dài, số người gia nhập thị trường lao động sẽ lớn hơn nhiều so với số người đến tuổi về hưu. Đồng thời, nền kinh tế cũng sẽ mang tính chất đô thị và chính thức hơn, tỷ lệ lực lượng lao động đóng BHXH sẽ tăng dần. Do vậy, tỷ lệ người đóng so với người hưởng hưu trí có thể xấp xỉ bằng 2 vào giữa thế kỷ này. Thế nhưng, cho dù có hoàn cảnh thuận lợi như vậy, hệ thống BHXH hiện nay dự kiến có thể chuyển từ thặng dư sang thâm hụt trong vòng ba thập kỷ tới.

8. CÁC DỊCH VỤ HẠ TẦNG

Trong những năm gần đây, việc phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam đã có những tiến bộ vượt bậc. Việt Nam hiện đầu tư hơn một phần ba giá trị GDP; khoảng 9 điểm phần trăm được đầu tư vào phát triển cơ sở hạ tầng. Kết quả là Việt Nam đang nhanh chóng đuổi kịp các nước láng giềng về dịch vụ cung cấp và chi phí. Điện khí hoá và điện thoại là những tiến bộ lớn nhất, hệ thống đường bộ cũng được mở rộng đáng kể. Tuy nhiên, các doanh nghiệp ở Việt Nam vẫn phàn nàn về cơ sở hạ tầng giao thông không đầy đủ; giá điện và điện thoại quá đắt đỏ. Để đạt được tiến bộ hơn nữa trong phát triển cơ sở hạ tầng đòi hỏi phải đa dạng nguồn vốn và tăng tính minh bạch trong huy động vốn đặc biệt ở cấp cơ sở. Việc thực hiện các khuôn khổ điều tiết đúng đắn hỗ trợ thu hồi chi phí và khuyến khích cạnh tranh cũng giúp thu hút khu vực tư nhân tham gia vào phát triển cơ sở hạ tầng và góp phần phát triển kinh doanh hơn nữa ở Việt Nam. Hiện đã có một số sáng kiến đầy hứa hẹn trong hầu hết các lĩnh vực của cơ sở hạ tầng đặc biệt là để tăng tính cạnh tranh giữa các nhà cung cấp. Tuy nhiên, phần lớn các bên tham gia kinh doanh là các DNNN. Nhìn về tương lai, trong những năm tới, không thể chỉ dựa vào sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân để giải quyết nhu cầu về hạ tầng cơ sở hay trông đợi khu vực kinh tế này đáp ứng một phần lớn nhu cầu. Trong lĩnh vực hạ tầng cơ sở, phát triển kinh doanh đặc biệt phụ thuộc vào chất lượng đầu tư công và việc đặt giá phù hợp cho dịch vụ cung cấp.

So sánh trong khu vực

Khu vực Đông Á đã xây dựng được nền tảng hạ tầng cho phát triển kinh tế vững chắc hơn các khu vực đang phát triển khác. Phát triển hạ tầng, tuy không phải là yếu tố duy nhất, song cũng chiếm vị trí trọng tâm trong hoạt động phát triển mạnh mẽ của khu vực. Phát triển hạ tầng cũng đã góp phần vào thành tích giảm nghèo, và đem dịch vụ đến với những người thực sự có nhu cầu. Các cuộc ĐTMTĐT được thực hiện trong khu vực phát hiện ra rằng gần 20% số doanh nghiệp cho biết việc cung cấp dịch vụ hạ tầng là trở ngại nghiêm trọng nhất đối với sự phát triển và hoạt động của doanh nghiệp. Tỷ lệ này thấp hơn so với các khu vực đang phát triển khác, song đủ cao để trở thành vấn đề quan tâm. Các hoạt động phân tích ở khu vực Đông Á còn cho thấy mức đầu tư cao không phải lúc nào cũng dẫn tới việc phân bổ nguồn lực một cách tối ưu: việc lựa chọn và quản lý các dự án đầu tư đôi khi có ý nghĩa quan trọng hơn.

Theo một cách thức rất Đông Á, Việt Nam đã duy trì được tốc độ tăng trưởng đáng khâm phục về tiếp cận cơ sở hạ tầng kể từ đầu những năm 1990. Cho đến nay, tất cả các vùng đô thị ở Việt Nam đã được điện khí hoá. Ở nông thôn, điện khí hoá đã mở rộng từ 51% các hộ gia đình năm 1996 lên 88% năm 2004. Độ dài của hệ thống đường bộ tăng từ 96.100 km năm 1990 lên 224.500 km in 2004. Đường quốc lộ tăng từ 15.100 km lên đến 17.300 km. Đến 2002, 45% đường được xem là trong tình trạng tốt so với 37 % năm 1997. Số dân được dùng nước sạch tăng từ 35% năm 1993 lên đến 87% năm 2004, và sử dụng nhà xí hợp vệ sinh tăng từ 10 lên 32%. Đường dây điện thoại và di động trên 100 người dân tăng từ 1,1 năm 1995 lên 9,2 năm 2002; Mục tiêu đạt 10 triệu đường dây vào năm 2006-2007, được ghi nhận là đạt một trong những tốc độ tăng trưởng điện thoại nhanh nhất.

So sánh khu vực khẳng định Việt Nam đã phát triển như thế nào trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Trong một số lĩnh vực như điện và nước, việc tiếp cận gần bằng những nước giàu hơn trong

khu vực. Trong các lĩnh vực khác như vệ sinh và điện thoại, mức độ tiếp cận thấp hơn khá nhiều so với các nước khá nhất trong khu vực. Nhưng nếu so sánh ở mức độ phát triển tương đương, Việt Nam làm tốt hơn mức trung bình trong lĩnh vực vệ sinh và ở mức trung bình trong lĩnh vực điện thoại. Nhìn chung, sự phát triển các dịch vụ cơ sở hạ tầng dẫn đến việc giá dịch vụ ngày càng gần với mức giá trong khu vực (Bảng 8.1).

Tuy nhiên, quan điểm của các doanh nghiệp không nhất thiết lạc quan như vậy. ĐTMĐT do NHTG tiến hành cho thấy những quan ngại về cả chất lượng và giá cả của dịch vụ cơ sở hạ tầng (Hình 8.1). Chất lượng đường sá không tốt và giá điện và điện thoại đắt đỏ nằm trong số những vấn đề mà những người trả lời phỏng vấn chỉ trích. Điều thú vị là chính các DNNN lại là những người lo lắng nhất về giá điện trong khi có ít hơn nhiều các doanh nghiệp tư nhân trong nước coi đây là trở ngại chính hoặc nghiêm trọng đối với họ.

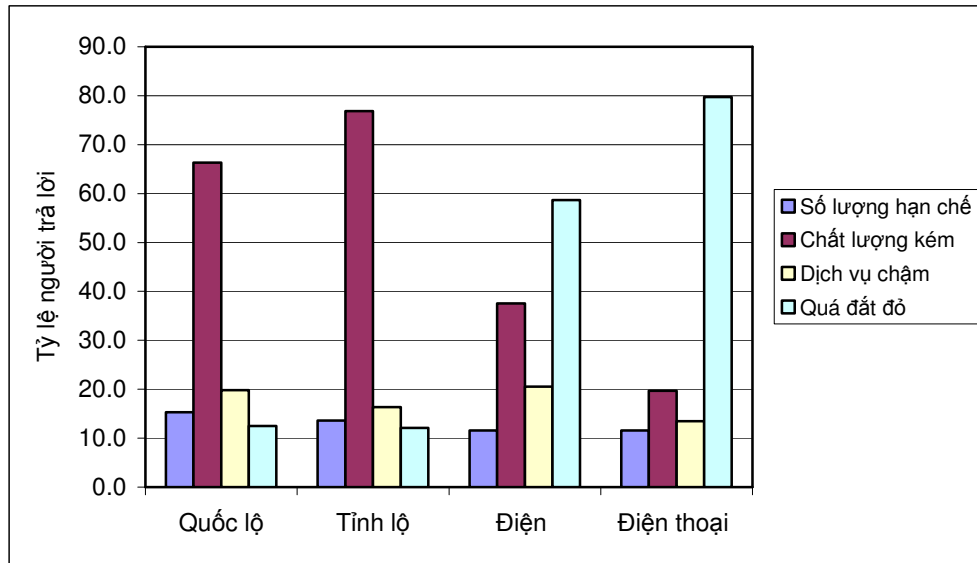
Bảng 8.1: Bắt kịp với láng giềng

	Hà Nội	TP HCM	Băng-cốc	Jakarta	Manila	K.Lumpur
Điện công nghiệp (cents/kWh)	5,5	5,5	4,2	5,0	10,0	5,0
Công-te-nơ 40-feet đến cảng Yokohama (đô-la)	1630	1150	1300	990	950	725
Gọi điện thoại đi Nhật Bản (đô-la/3 phút)	1,95	1,95	1,49	3,78	1,20	1,42
Kết nối ADSL (đô-la/tháng)	76,3	76,3	14,6	782,1	25,4	162,6

Nguồn: JETRO (2005). Số liệu năm 2004.

Khi được hỏi xem việc cải thiện cơ sở hạ tầng nào có tác động lớn nhất đến hoạt động kinh doanh của mình, hơn 40% người trả lời phỏng vấn trong cuộc ĐTMĐT cho rằng cải thiện đường sá và điện mang lại nhiều ích lợi nhất. Trong khi đó, các doanh nghiệp cảm thấy rằng cải thiện hệ thống xe lửa hoặc sân bay ít quan trọng nhất đối với hoạt động kinh doanh của họ. Nhưng ngay trong lĩnh vực đường sá cũng có những khác biệt thú vị giữa các vùng. Người trả lời phỏng vấn ở miền Đông Nam Bộ và Duyên hải Nam Trung bộ có thể ưu tiên nâng cấp hệ thống đường quốc lộ trong khi những người trả lời phỏng vấn ở Đồng bằng Sông Hồng lại thích hệ thống đường liên tỉnh hơn.

Hình 8.1: Các vấn đề liên quan đến hạ tầng cơ sở: Quan điểm của doanh nghiệp



Nguồn: Dựa trên ĐTMĐT.

Vốn cho cơ sở hạ tầng

Với hơn một phần ba GDP chỉ cho đầu tư, tỷ lệ đầu tư của Việt Nam hiện đã rất cao theo tiêu chuẩn quốc tế. Mặc dù khó có thể ước tính chính xác tỷ phần chi cho đầu tư vào cơ sở hạ tầng nhưng có lẽ hiện tại Việt Nam dành khoảng gần 9% GDP vào cải thiện điện, giao thông, nước và vệ sinh và giao thông liên lạc (Bảng 8.2). Con số chi cho đầu tư vào cơ sở hạ tầng có thể cao hơn rất nhiều nếu tính cả đầu tư vào dầu khí.

Bảng 8.2: Đầu tư vào hạ tầng cơ sở, tỉ trọng trên GDP

Ngành	1999	2000	2001	2002	2003
Điện			2.81	3.39	3.23
Giao thông	2.81	2.64	3.71	4.03	
Nước sạch vệ sinh	0.53	0.52	0.53	0.52	
Viễn thông					0.80

Nguồn: NHTG (sắp xuất bản). Số liệu tính theo phần trăm GDP

Mặc dù tích lũy nhanh thúc đẩy năng suất trong tương lai, nhưng giá phải trả là tiêu dùng hiện tại bị thu hẹp có thể làm chậm tốc độ giảm nghèo trong ngắn hạn. Có lẽ rất khó để nâng tỷ lệ đầu tư lên cao hơn nhiều so với mức đầu tư hiện tại. Nhưng ngay cả khi không nghĩ đến việc tăng tỷ lệ đầu tư mà chỉ cấp vốn cho các nỗ lực đầu tư hiện tại cũng là một thách thức lớn cả về huy động nguồn lực lẫn tính minh bạch.

Nguồn lực được huy động từ các nguồn khác nhau gồm ngân sách nhà nước ở cả trung ương và địa phương, tín dụng phát triển của nhà nước từ Quỹ HTPT, phát hành trái phiếu đầu tư

cơ sở hạ tầng, vay các NHTMNN, doanh thu của từng ngành và hợp tác với khu vực kinh tế tư nhân (Bảng 8.3).

Ngoài nguồn ngân sách nhà nước, Quỹ HTPT là cơ quan cung cấp tài chính công chủ yếu. Được thành lập vào năm 2000 để tiếp quản các hoạt động cho vay chính sách của các NHTMNN, Quỹ HTPT là một đơn vị chuyên môn hoá, có chi nhánh trên cả nước. Đây là một cơ quan tổng hợp và quản lý vốn từ các nguồn tài chính công khác nhau và cho các dự án vay. Lãi suất cho vay thấp hơn lãi suất huy động và Chính phủ trợ giá phần chênh lệch. Năm 2004, bên cạnh các nguồn khác, vốn của Quỹ HTPT có khoảng 40% là từ nguồn ODA, 15% từ nguồn trái phiếu Chính phủ, 12% từ các quỹ uỷ thác trong nước, 10% từ quỹ BHXH, và 6% từ tiết kiệm bưu điện. Trong tổng vốn huy động trong nước, có khoảng 80% số vốn được cho các DNNN vay mặc dù khoản vay này thường là để thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng công. Năm 2004, dư nợ tín dụng của Quỹ HTPT lên tới 11% GDP.

Gần đây, Chính phủ đã bắt đầu phát hành trái phiếu thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng cụ thể. Ví dụ, trong chu kỳ năm năm tới, trái phiếu phát hành sẽ được sử dụng để cấp vốn cho các dự án như Xa lộ Bắc Nam Hồ Chí Minh, các đường bộ dọc theo biên giới với Trung Quốc và Campuchia, và hệ thống tưới tiêu cho các tỉnh miền Trung dễ bị thiên tai. Năm 2004, trái phiếu phát hành của Chính phủ chiếm khoảng 0,7% GDP. Năm 2005, Chính phủ phát hành trái phiếu có bảo lãnh của Chính phủ lần đầu tiên chiếm khoảng 1,5% GDP. Trái phiếu được giữ ngoài ngân sách theo Luật Ngân Sách Nhà nước, trong đó có quy định mức trần thâm hụt ngân sách.

Bảng 8.3: Nguồn vốn lấy từ đâu?

Nguồn	Phần trăm GDP					Phần trăm trên tổng
	Giao thông	Điện	Viễn thông	Nước	Tổng	
Ngân sách	0,8	0,1		0,1	1,0	11
ODA	1,7	1,2		0,3	3,2	37
Trái phiếu Chính phủ	1,2				1,2	14
NHTMNN	0,1				0,1	1
Người sử dụng		0,9	0,8	0,1	1,8	21
Tư nhân	0,2	1,2		0,1	1,4	16
Tổng	3,9	3,4	0,8	0,6	8,7	100

Nguồn: NHTG (sắp ra). Số liệu ước tính trong hai năm 2002 và 2003. ODA được giải ngân thông qua Quỹ HTPT.

Ở cấp tỉnh, trái phiếu cấp tỉnh đầu tiên cho chính quyền Thành phố Hồ Chí Minh phát hành năm 2003. Chính quyền tỉnh được phép vay tới 30% chi đầu tư cơ bản hàng năm; nhưng Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh được phép vay tới 100%. Các quy định khác về phát hành nợ của tỉnh/thành phố vẫn chưa rõ ràng; ví dụ, thời hạn và lãi suất của trái phiếu chủ yếu do BTC chứ không phải là tỉnh/thành phố phát hành quyết định.

Năm 2001, Tổng công ty điện lực Việt Nam (EVN) đi tiên phong trong phát hành trái phiếu công ty cho phát triển cơ sở hạ tầng. Một trong những nguyên nhân chính của việc phát hành trái phiếu có bảo lãnh của Chính phủ năm 2005 thực sự là nhằm tạo một điểm chuẩn cho trái phiếu công ty do các tập đoàn lớn của nhà nước phát hành, ví dụ như Vinashin. Thực ra đây mới chính là người hưởng lợi thông qua trái phiếu có bảo lãnh của Chính phủ. Biện luận cho việc sử

dụng tiền huy động này bắt nguồn từ việc các ngân hàng thương mại không thể cho Vinashin vay dài hạn, cho dù có những đơn hàng xuất khẩu lớn, vì tính chất khá ngắn hạn của các khoản tiền gửi của ngân hàng. Xét trên khía cạnh này, việc phát hành trái phiếu có bảo lãnh của Chính phủ có thể được xem là sự kết hợp giữa việc phát hành trái phiếu công ty và sự bảo lãnh của Chính phủ.

Khung 8.1: Quỹ Đầu tư Phát triển địa phương

Với nhu cầu to lớn về phát triển hạ tầng cơ sở ở cấp địa phương, chính quyền địa phương đã được khuyến khích đảm nhiệm trách nhiệm cao hơn đối với việc đảm bảo vốn cho các dự án đầu tư của địa phương mình. Quỹ ĐTPĐP đã được thành lập ở 13 tỉnh, với sự phê duyệt và ủng hộ của Chính phủ trung ương. Các quỹ này ngày càng đóng vai trò quan trọng hơn với các tỉnh như Bình Dương, Đồng Nai, Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Năm 2004, chính quyền địa phương các tỉnh này đã thực hiện đầu tư thông qua các quỹ với tỉ lệ 7% (Bình Dương), 9% (Đồng Nai), 33% (Hà Nội) và 13% (Thành phố Hồ Chí Minh) tổng số đầu tư của địa phương. Quỹ Phát triển Hạ tầng Đô thị TP Hồ Chí Minh (HIFU) được thành lập năm 1996 là quỹ thành lập sớm nhất. Kể từ khi thành lập, quỹ đã tăng tổng số vốn hoạt động lên 10 lần. Đồng thời, hoạt động của quỹ cũng mở rộng từ cho vay đến thành lập các công ty cổ phần tham gia vào phát triển hạ tầng cơ sở.

Tuy nhiên, cơ sở pháp lý cho việc thành lập, tổ chức và hoạt động của các Quỹ ĐTPĐP vẫn còn yếu. Quỹ không nằm trong phạm vi điều chỉnh của Luật Ngân sách Nhà nước, và cũng chưa có quy chế nào ở cấp quốc gia điều phối chức năng hoạt động của quỹ, kể cả trong lĩnh vực kế toán và quản lý nhân sự. Nghị định về Quỹ ĐTPĐP hiện nay mới đang ở dạng dự thảo. Chưa có các tiêu chuẩn về trọng tâm ngành, trọng số rủi ro hay chất lượng các hạng mục đầu tư. Kết quả là chính quyền cấp tỉnh vẫn có quyền kiểm soát đáng kể đối với hoạt động của quỹ. Tùy theo tỉnh, các Quỹ ĐTPĐP kết hợp các chế độ kế toán, quản lý tài chính và nhân sự của Quỹ HTPT, DNNN và NHTMNN theo nhiều kiểu khác nhau.

Trên thực tế, các Quỹ ĐTPĐP là một công cụ hợp đồng với một tư cách pháp nhân đặc biệt, cho phép chính quyền các tỉnh trực tiếp mở quan hệ đối tác với khu vực tư nhân thông qua liên doanh và các thể thức tài chính khác. Các Quỹ cũng là pháp nhân có thể được sử dụng để huy động vốn cho phát triển hạ tầng cơ sở từ thị trường và các nguồn khác. Từ phương diện lập kế hoạch ngân sách, các quỹ cũng được sử dụng như một công cụ để dành riêng vốn cho các lĩnh vực cụ thể. Các tỉnh như Thành phố Hồ Chí Minh và Đồng Nai cũng nói về ưu điểm của các Quỹ ĐTPĐP như các đơn vị có cán bộ chuyên trách có chuyên môn sâu về các dự án hạ tầng cơ sở.

Các Quỹ ĐTPĐP hỗ trợ cho các dự án giao thông, cấp nước, y tế, giáo dục, nhà ở và khu công nghiệp. Sự hỗ trợ này thể hiện dưới nhiều hình thức, như cấp vốn trực tiếp cho các dự án, cùng đầu tư với các pháp nhân kinh doanh khác và góp vốn để hình thành các doanh nghiệp sẽ xây dựng và thực hiện các dự án hạ tầng. Tuy nhiên, cho đến nay hoạt động cho vay vẫn chiếm một tỉ lệ lớn trong các hoạt động của các Quỹ ĐTPĐP. Ví dụ, trong 8 năm hoạt động, HIFU đã cho vay 2,9 nghìn tỉ đồng và chi đầu tư trực tiếp 0,2 nghìn tỉ đồng. Hoạt động cho vay có xu hướng được thực hiện dưới một trong ba hình thức chính. Thứ nhất là vay hợp vốn, trong đó các Quỹ ĐTPĐP đóng vai trò chủ đạo trong việc kêu gọi vốn từ các ngân hàng địa phương, đặc biệt là từ các NHTMNN. Thứ hai là cho vay kết hợp với tín dụng đầu tư phát triển của Chính phủ trung ương. Và thứ ba là cho vay độc lập cho các dự án được ưu tiên trong địa bàn tỉnh.

Nguồn vốn do các Quỹ ĐTPĐP là kết hợp giữa đóng góp trực tiếp từ ngân sách nhà nước, doanh thu từ việc bán nhà ở của nhà nước và vay từ các NHTMNN và Quỹ HTPT. Đối với HIFU, vốn còn bao gồm cả phát hành trái phiếu của địa phương. Sự tham gia trực tiếp của khu vực tư nhân vào trong HIFU, với tư cách là chủ đầu tư hay bên thực hiện các dự án hạ tầng, còn hạn chế. Nhưng sự tham gia này có thể được cải thiện nhờ vào khuôn khổ đầu thầu mới được hình thành gần đây.

Nguồn: Dựa theo NHTG (sắp xuất bản) và ADB (2005).

Các địa phương còn đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc cấp vốn cho đầu tư hạ tầng. Các Quỹ ĐTPTĐP đã có vị trí quan trọng trong những năm gần đây. Về nguyên tắc, các Quỹ ĐTPTĐP là một cơ cấu hoạt động và luật pháp giúp chính quyền địa phương tập trung hơn vào vấn đề cơ sở hạ tầng, kể cả khả năng tham gia vào các hợp đồng với khu vực tư nhân. Tuy nhiên chất lượng quản lý và sự minh bạch của các quỹ này vẫn cần được tăng cường (Khung 8.1). Hơn thế nữa, sử dụng nguồn ngân sách của địa phương có thể không phải là cách thích hợp nhất đối với các dự án có quy mô lớn. Do quy mô tương đối nhỏ của nhiều tỉnh ở Việt Nam nên một số địa phương có thể không đủ điều kiện để tiếp nhận các khoản đầu tư lớn. Việc cạnh tranh với các địa phương lân cận cũng có thể dẫn đến tình trạng đầu tư hạ tầng chồng chéo.

Ở mức độ nào đó, các đơn vị lớn tự cung cấp tài chính cho hoạt động đầu tư của chính mình. Trong ngành điện, EVN tự trang trải chi phí hoạt động và bảo dưỡng và góp vào chi phí vốn. Trong giai đoạn 1997-2002, gần một phần ba chi phí đầu tư của EVN lấy từ lợi nhuận không chia. Năm 2001, EVN tiếp tục đa dạng các nguồn tài chính bằng cách bắt đầu phát hành trái phiếu và năm 2004 bắt đầu bán một phần cổ phần. Trong lĩnh vực giao thông, cảng và đường sắt có tạm đủ doanh thu để trang trải chi phí hoạt động. Các công ty cấp nước đã phải vật lộn để có thể chi trả chi phí hoạt động, nhưng nay đang bắt đầu hòa vốn. Một chỉ thị xác định giá nước mới đang khuyến khích việc thu hồi toàn bộ chi phí kể cả chi phí vốn. Trong ngành giao thông liên lạc, Tổng công ty bưu chính viễn thông (VNPT) hoàn toàn tự lo vốn. VNPT chi đầu tư từ nguồn lợi tức không chia và vay và kiếm đủ lợi nhuận để nộp cổ tức vào Ngân sách nhà nước.

Sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân

Năng lượng là ngành chính được khu vực kinh tế tư nhân tham gia đầu tư nhiều nhất chủ yếu dưới dạng các nhà máy sản xuất điện tham gia vào quá sản xuất và phân phối điện ở quy mô nhỏ. Có xấp xỉ 100 nhà máy sản xuất điện loại này cung cấp khoảng gần 1000 MW điện. Lớn nhất là nhà máy Hiệp Phước với công suất 375 MW do một công ty Đài Loan xây để cung cấp điện cho một khu công nghiệp nằm ở phía Nam Thành phố Hồ Chí Minh. Cho đến nay mới chỉ có hai dự án được hoàn tất với sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân vào phát triển hạ tầng cơ sở. Đây là hai nhà máy Phú Mỹ 2.2 và 3 đều sử dụng ga để sản xuất điện. Hai dự án này trong đó có dự án thứ nhất được thực hiện theo Luật Xây dựng, Vận hành và Chuyên giao (BOT) của Việt Nam được cấp vốn bởi các tập đoàn nước ngoài và vốn vay ODA. Cả hai dự án đều được thiết kế với sự bảo lãnh của Chính phủ trong đó Phú Mỹ 2.2 còn được nhận thêm bảo lãnh tín dụng một phần của NHTG. Dự án thứ ba thuộc loại này đang được xây dựng ở Ô Môn 2 với sự đầu tư của Unocal và Mitsui cùng các nhà đầu tư khác.

Cho đến nay cũng đã có những tiến bộ trong việc đưa cổ phần tư nhân vào ngành điện thông qua chương trình cổ phần hoá. Năm 2005, EVN đã bán 35% cổ phần trong một công ty thủy điện con và thu được khoảng 30 triệu đôla. Hiện đã có kế hoạch cổ phần hoá bảy nhà máy sản xuất điện, mặc dù thời gian biểu vẫn chưa rõ.

Sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân vào xây dựng đường bộ rất hạn chế. Ở Quảng Ninh, một công ty tư nhân đã xây một phần đường để đổi lấy GCNQSDĐ dọc hành lang đường, một mô hình đang được nhân rộng ở các nơi khác. Ngoại trừ đường ra khu chế xuất Tân Thuận, tất cả các đường có thu phí khác ở Việt Nam đều thuộc sở hữu và quản lý của các DNNN hoặc các Quỹ ĐTPTĐP, đặc biệt ở Thành phố Hồ Chí Minh. Thủ tục lấy đất phức tạp và khó khăn trong thu hồi chi phí với biểu giá hiện tại đã cản trở các tập đoàn tư nhân xây dựng các đường bộ có thu phí mới. Một kế hoạch BOT sẽ được sử dụng đối với cầu Mỹ Thuận nối các quận 2 và 7 của Thành phố Hồ Chí Minh, nhưng kế hoạch này có sự tham gia của một tổ hợp các DNNN. Tuy nhiên, hiện cũng có một số trường hợp các công ty tư nhân nhận được hợp đồng xây dựng và bảo dưỡng.

Hướng về tương lai, Chính phủ hiện đang tìm kiếm sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân vào bốn Dự án BOT đường cao tốc gồm đường cao tốc nối Thành phố Hồ Chí Minh và Cần Thơ, Đà Nẵng và Quảng Ngãi, Nội Bài và Hạ Long, Hà Nội và Hải Phòng. Hiện chưa rõ các hợp đồng BOT tư nhân được đề xuất này có tồn tại được về mặt tài chính không nếu không có vốn đối ứng từ phía Chính phủ. Dự án BOT thứ năm là đường cao tốc nối Thành phố Hồ Chí Minh, Long Thành, Dầu Dẫy và Vũng Tàu dự kiến sẽ do Tổng công ty Đường Cao tốc của nhà nước thực hiện.

Cho đến nay, khu vực kinh tế tư nhân không tham gia nhiều vào phát triển đường sắt và cảng hàng không. Tuy nhiên, Bộ KHĐT đã đưa ra một danh mục bốn hành lang đường sắt trong đó Chính phủ đang tìm kiếm đối tác tham gia BOT. Trong khi đó, Thành phố Hồ Chí Minh lại đạt được những tiến bộ trong một đề xuất tự nguyện cho dự án BOT xây dựng tàu điện ngầm. Trong lĩnh vực cảng hàng không, sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân mới chỉ giới hạn trong các hợp đồng xây dựng và cung cấp ở quy mô nhỏ mà chưa có những thoả thuận nhượng quyền, hợp đồng quản lý hoặc các BOT đáng kể nào được xây dựng. Cơ hội tham gia của khu vực kinh tế tư nhân trong lĩnh vực này vẫn hạn chế do việc quy định các ngành chiến lược phải hoàn toàn thuộc sở hữu nhà nước.

Sự phát triển ở các cảng đáng khích lệ hơn. Mặc dù các cảng của nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong ngành này nhưng đã có ba cảng tư nhân được phát triển theo các kế hoạch BOT: cảng hàng lớn ở Bà Rịa Vũng Tàu, cảng công-te-nơ ở Thành phố Hồ Chí Minh và một cảng tư nhân nhỏ phục vụ khu công nghiệp ở Dinh Vu. Hai dự án cảng tư nhân khác hiện đang được xây dựng ở Cái Mép và Cái Lân. Chính phủ hiện cũng đang tìm kiếm sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân vào hai cảng trung chuyển hàng hóa lớn là Sao Mai - Bến Đình và Vân Phong.

Ngành nước và vệ sinh cũng được phân cấp với việc Chính phủ đưa ra chính sách và phê duyệt các dự án lớn, còn chính quyền tỉnh chịu trách nhiệm cung cấp các dịch vụ cấp nước. Cấp nước được thực hiện thông qua các công ty cấp thoát nước mà thực chất là các DNNN do tính kiểm soát. Biểu giá tối đa do chính quyền địa phương đưa ra và chỉ tính chi phí hoạt động chứ không tính chi phí bảo dưỡng và đầu tư. Doanh thu thấp làm cho ngành này không hấp dẫn khu vực kinh tế tư nhân tham gia. Cho đến nay, sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân chỉ giới hạn trong việc bán lẻ nước ở quy mô nhỏ và một số hoạt động kinh doanh xử lý chất thải. Đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân phải tồn tại được trong việc cung cấp nước ở quy mô lớn, nhưng cho đến nay mới chỉ có hai nỗ lực thoả thuận BOT trong lĩnh vực này và cả hai đều thất bại.

Trong lĩnh vực viễn thông liên lạc, việc tự do hoá trong ngành này cho phép các đối tác khác nhau tham gia vào thị trường. Thành viên dẫn đầu trong thị trường này là VNPT, một cơ quan của Chính phủ nhận hỗ trợ tài chính từ ngân sách nhà nước. Tuy vậy, hiện đã có chủ trương rõ ràng để khuyến khích cạnh tranh. Ví dụ, hai công ty điện thoại di động do VNPT kiểm soát là Mobiphone và Vinaphone hiện đang cạnh tranh nhau, có lẽ một phần là vì họ có các hợp đồng hợp tác kinh doanh với các đối tác nước ngoài khác nhau.

Cho đến nay cũng đã có một số doanh nghiệp được cấp giấy phép tham gia vào thị trường viễn thông. Ba trong số này gồm Công ty Điện, Viễn thông liên lạc và Thông tin (ETIC), Hanoi Telecom và Công ty Thông tin Quân đội (Vietel), là các doanh nghiệp nhà nước; một công ty bán tư nhân (Saigon Postel) và một công ty tư nhân hoàn toàn (S-Fone). Một số doanh nghiệp này đã có thị phần nhỏ trong thị trường điện thoại cố định để bắt đầu kinh doanh vì họ vận hành mạng lưới của chính họ. Thị trường điện thoại di động vẫn do Mobiphone và Vinaphone chi phối. Nhưng năm đối thủ cạnh tranh đang dần chiếm thị phần. Ngoài ra, khu vực kinh tế tư nhân còn tham gia thông qua các hợp đồng hợp tác kinh doanh trong lĩnh vực điện thoại di động, internet và mạng nhắn tin. Trong lĩnh vực dịch vụ Internet, các nhà cung cấp chủ chốt là các DNNN. Công ty viễn thông – Truyền số liệu (VDC) kiểm soát 62% thị trường, theo sau là Tập đoàn Tài chính và Phát triển công nghệ thông tin (FPT) chiếm khoảng 23% thị trường. Tuy nhiên, lĩnh vực

này vẫn mở cho đầu tư tư nhân cả trong và ngoài nước, ngoại trừ việc cung cấp công Internet vẫn dành cho các DNNN hoặc các doanh nghiệp mà nhà nước nắm hầu hết cổ phần.

Hiệu quả và định giá

Ngay cả khi tỷ trọng tương đối của khu vực kinh tế tư nhân trong phát triển cơ sở hạ tầng tăng gấp đôi trong những năm tới thì khu vực nhà nước vẫn nắm khoảng hai phần ba đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Và giả thiết tăng gấp đôi có lẽ quá lạc quan. Từ năm 1997 tới năm 2003, các dự án tư nhân chiếm khoảng 15% tổng chi vào hạ tầng cơ sở. Nhưng chỉ riêng không tính dự án lớn phát triển mỏ khí Nam Côn Sơn và hệ thống ống dẫn thì các cam kết của khu vực tư nhân sẽ giảm xuống khoảng 8,5% tổng đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Tỷ trọng của khu vực kinh tế tư nhân đã tăng lên khoảng 16% trong những năm gần đây, chủ yếu là nhờ vào các dự án điện Phú Mỹ 2.2 và Phú Mỹ 3, và việc cổ phần hoá các nhà máy điện có thể làm tăng thêm con số này. Sẽ rất khó tăng mạnh tỷ phần này. Do đó, trong những năm tới tiếp cận cơ sở hạ tầng chất lượng cao với giá vừa phải vẫn sẽ phụ thuộc chủ yếu vào đầu tư công. Cải thiện quá trình điều tiết các lĩnh vực cơ sở hạ tầng và do đó lựa chọn dự án là ưu tiên hàng đầu. Ưu tiên này sẽ càng quan trọng hơn khi nguồn vốn vay ưu đãi ODA giảm dần.

Trong những giai đoạn chuyển đổi ban đầu, việc đánh giá chất lượng của các dự án đầu tư ít quan trọng hơn bởi một lý do đơn giản là lợi ích thu được từ các dự án chắc chắn sẽ rất cao trong hầu hết các tình huống vì cơ sở hạ tầng hiện đại hiện đang rất thiếu. Đến khi các thiếu hụt rõ ràng đã được bù đắp và Việt Nam theo kịp các nước láng giềng thì rủi ro đưa ra những quyết định kém sẽ lớn hơn. Tuy vậy, việc chuẩn bị nghiên cứu khả thi của các dự án đầu tư công vẫn có những điểm yếu quan trọng (Khung 8.2).

Trong nhiều trường hợp, các nghiên cứu khả thi phục vụ những mục đích khá hạn hẹp như để nhận được vốn từ nhà tài trợ hoặc ước lượng trợ cấp cần có từ ngân sách. Các nghiên cứu khả thi của Việt Nam thường thiếu những phân tích nghiêm ngặt về lợi ích tài chính và kinh tế, hoặc đóng góp của một dự án nhằm đạt được các mục tiêu phát triển lớn hơn, hoặc rủi ro của dự án, hoặc những tác động tiềm năng của dự án đối với môi trường hoặc các nhóm dễ bị tổn thương trong xã hội. Quá trình này phản ánh mối quan ngại không phải về tính hiệu quả trong phân bổ nguồn lực mà là làm sao có được giá trị cao nhất về tiền khi ngân sách được phân bổ. Mối quan ngại này có thể hiểu được trong một nền kinh tế khi thiếu nguồn lực là tiêu chuẩn phân bổ vốn. Nhưng hậu quả là các dự án đã không được xem xét kỹ lưỡng trước khi duyệt như đáng ra phải được xem xét trong trình độ phát triển như hiện nay của Việt Nam.

Việc đặt giá dịch vụ hiện rất đa dạng trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Còn nhiều việc cần phải làm trong lĩnh vực cấp nước và vệ sinh. Phải thừa nhận rằng các vấn đề rất phức tạp. Các cân nhắc về xã hội và y tế công cộng có thể biện minh cho việc đặt giá khá thấp cho các hộ gia đình và đặc biệt là người nghèo. Nhưng trong trường hợp đó, vấn đề chính là ai sẽ chịu phần chênh lệch. Nếu các công ty cấp nước không thể tồn tại về mặt tài chính thì sẽ khó thu hút khu vực kinh tế tư nhân tham gia vào lĩnh vực này và nói rộng hơn là cấp vốn cho những đầu tư cần thiết để mở rộng diện phục vụ (và chính người nghèo hiện đang là những người không được phục vụ). Một phương pháp thiết thực trong trường hợp này là sử dụng nguồn vốn ODA để hỗ trợ lắp đặt các hệ thống.

Trong lĩnh vực vệ sinh, các khía cạnh về y tế công cộng còn rõ nét hơn mặc dù khác nhau về mức độ tùy theo loại chất thải và người sử dụng dịch vụ. Xử lý chất thải rắn, quản lý chất thải nguy hiểm và xử lý nước thải công nghiệp đòi hỏi các chính sách định giá cụ thể riêng biệt. Phụ thuộc vào khoảng cách giữa giá cả và chi phí mà mỗi chính sách này có thể yêu cầu trợ cấp từ ngân sách hoặc nộp vào ngân sách.

Trong khi đó, các lĩnh vực viễn thông liên lạc và điện đã gặt hái được nhiều tiến bộ. Trong cả hai lĩnh vực này, tiến bộ được đẩy mạnh nhờ việc hầu hết các nhà cung cấp dịch vụ (ví dụ như các công ty điện) cần được kết nối với một mạng lưới chung. Do đó, tiếp cận các hợp đồng liên quan đến các tiêu chuẩn kỹ thuật, quy định về giá và các cơ chế giải quyết tranh là nền tảng để phát triển hai lĩnh vực này. Nhưng cũng có những vấn đề quan trọng liên quan. Giá giao dịch giữa nhà cung cấp mạng lưới và nhà cung cấp dịch vụ có thể được nêu ra trong hợp đồng hoặc được quyết định tại chỗ. Còn về giá do nhà cung cấp dịch vụ tính đối với người sử dụng cuối cùng, thì mỗi lĩnh vực lại áp dụng một phương thức khác nhau. Trong viễn thông liên lạc, khi người sử dụng có thể dễ dàng chuyển sang các nhà cung cấp dịch vụ khác, cạnh tranh là quy tắc, do vậy Chính phủ không cần can thiệp. Trong khi đó, ngành điện lại cần điều tiết về giá nhiều hơn cũng như các nghĩa vụ về điện bao phủ dịch vụ.

Khung 8.2: Nhược điểm chung của các Nghiên cứu Khả thi của Việt Nam

Yêu cầu thẩm định	Các nhược điểm thường gặp nhất
A. CƠ SỞ LÝ LUẬN CHUNG	
Các vấn đề trong nước và trong ngành	Thiếu thấu đáo xét trên phương diện quốc gia và ngành, đặc biệt là liên quan đến quy hoạch tổng thể
Mục tiêu phát triển	Thường không dựa trên kế hoạch và chiến lược ở cấp cao hơn; nhìn chung trọng tâm còn hẹp
Phương án đảm bảo vốn	Cách tiếp cận từ trên xuống; có thể gây trùng lặp với các dự án khác trong trường hợp vốn của nhà tài trợ.
B. MÔ TẢ DỰ ÁN	
Các chỉ số chính	Thường không sử dụng khung logic để gắn hoạt động với các chỉ số.
Các phương án được cân nhắc	Thiếu phân tích về các phương án dựa trên các tiêu chí kỹ thuật, kinh tế, xã hội và môi trường.
C. THỰC HIỆN VÀ VẬN HÀNH	
Tổ chức thực hiện	Phân tích không đầy đủ về mức độ cam kết và năng lực của cơ quan thực hiện dự án.
Tính bền vững	Không chú ý đầy đủ đến các khía cạnh vận hành và bảo dưỡng của dự án.
Giám sát và đánh giá	Thường dựa trên đầu ra, không có đánh giá cơ sở hay đánh giá tác động.
Những rủi ro chính	Phân tích rủi ro không đầy đủ (ví dụ như những khó khăn trong việc mua đất) và các chiến lược giảm thiểu rủi ro.
D. TÓM TẮT DỰ ÁN	
Kỹ thuật	Thiếu chi tiết về tiêu chuẩn, các khía cạnh vận hành và ý nghĩa đối với môi trường.
Kinh tế và Tài chính	Dự toán thường bị chi phối bởi định mức chi; phương pháp ước tính thu hồi vốn không đủ tin cậy.
Quản lý tài chính	Thường thiếu đánh giá rủi ro quản lý tài chính và các chiến lược giảm thiểu khả năng tham nhũng.
Xã hội	Thiếu tham vấn và đánh giá tác động tiềm năng đối với các nhóm dễ bị tổn thương.
Môi trường	Sử dụng một cách hạn chế các đánh giá về tác động đối với môi trường.
<i>Nguồn: Theo KFW (2005).</i>	

Luật Điện lực có hiệu lực từ tháng Bảy năm 2005 là một bước tiến quan trọng cho việc điều tiết hiệu quả. Luật chủ yếu kêu gọi mở cửa ngành điện và tạo một thị trường cung cấp điện có tính cạnh tranh. Sức ép cạnh tranh dự kiến sẽ giúp nâng cao hiệu quả nói chung. Mục tiêu đầy tham vọng này được đặt ra trong giai đoạn hai thập kỷ tới. Tuy nhiên, sẽ cần có những lựa chọn chiến lược trong vài năm tới và việc cải tổ lớn sẽ phải hoàn tất trước năm 2009 để có thể thực hiện cạnh tranh hoàn toàn trong sản xuất điện.

Theo “lộ trình của thị trường điện”, người ta hy vọng rằng các hệ thống truyền tải điện vẫn nằm dưới sự kiểm soát của nhà nước. Trong tương lai gần, cải cách ngành điện sẽ đòi hỏi phải cổ phần hoá các đơn vị sản xuất điện của EVN để họ có thể cạnh tranh bình đẳng với các đơn vị sản xuất điện tư nhân. Điều này sẽ đặc biệt khó khăn xét trên quan điểm quản trị công ty vì EVN sẽ vẫn là người mua điện trong tương lai gần.

Kế hoạch tạo sự cạnh tranh lớn hơn được chia làm ba giai đoạn. Trong giai đoạn một, các nhà sản xuất điện sẽ đấu thầu bán điện vào một nhóm, với EVN là người mua điện duy nhất. Đây có thể sẽ tạo ra một thị trường giả quyết định đơn đặt hàng của các nhà máy sản xuất điện nhưng không có thanh toán tài chính thực tế nào diễn ra cả. Phần lớn các nhà máy sản xuất điện vẫn thuộc sở hữu của EVN; còn những nhà máy khác sẽ được trả theo các thoả thuận tham gia cung cấp điện của họ. Trong giai đoạn hai, các giao dịch giả sẽ trở thành giao dịch thật. Còn trong giai đoạn ba, các nhà tiêu dùng lớn như các công ty phân phối và các xí nghiệp công nghiệp lớn sẽ có quyền ký hợp đồng song phương với các nhà sản xuất điện và EVN không còn là người mua điện duy nhất nữa.

Có một số vấn đề sẽ cần được giải quyết để thực hiện kế hoạch này bao gồm các cơ chế giao dịch trao ngay, vai trò và trách nhiệm của nhà sản xuất điện và các điều kiện và thủ tục để xin cấp phép cho từng hoạt động của ngành điện. Bộ Công Nghiệp sẽ đưa ra những trách nhiệm này với nhà sản xuất điện mới. Đề xuất về giá điện bán lẻ sẽ do Bộ Công nghiệp đưa ra với sự hỗ trợ của nhà sản xuất điện và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Giá bán sỉ, phí truyền tải tải và phân phối điện và các dịch vụ hỗ trợ sẽ do các đơn vị tham gia trong từng hoạt động đề xuất với sự đánh giá của nhà sản xuất điện và do Bộ Công nghiệp phê duyệt.

PHẦN III: CHÍNH SÁCH KINH DOANH

9. HỘI NHẬP TOÀN CẦU

Hội nhập vào nền kinh tế thế giới là một trong những động lực chính của cải cách kinh tế ở Việt Nam. Từ việc tham gia vào Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA) đến việc thực hiện Hiệp định Thương mại Song phương Việt-Mỹ, quá trình hội nhập đã giúp cho thị trường trở nên cạnh tranh hơn và buộc các doanh nghiệp trong nước phải thay đổi cơ cấu. Việc sắp sửa gia nhập WTO còn đưa chương trình hội nhập đi xa hơn, do tính chất bao trùm của các cam kết khi gia nhập. Nói như vậy không phải là để bảo vệ cho tiến trình gia nhập hiện đang đưa ra những đòi hỏi ngày một khắt khe hơn đối với các thành viên mới. Cho dù quá trình gia nhập có như thế nào, thì việc gia nhập WTO cũng đi đôi với những thay đổi quan trọng cả ở trên đường biên giới lẫn ở bên trong đường biên giới. Một mặt, cũng giống như khi tham gia vào AFTA, việc này sẽ dẫn tới cắt giảm các hàng rào thuế quan. Mặc dù đã đạt được nhiều tiến bộ trong việc dỡ bỏ hạn ngạch nhập khẩu và giảm thuế quan và trợ giá, song mức độ bảo hộ mậu dịch ở Việt Nam vẫn còn cao. Tiếp tục mở cửa sẽ dẫn đến việc tăng hiệu quả. Quá trình này cần đi đôi với những bước chuyển biến mạnh mẽ trong công tác hậu cần thương mại. Các hải cảng ngày càng chật chội với dịch vụ tương đối đắt và cơ quan hải quan chỉ tập trung vào việc kiểm tra (cả hợp lệ lẫn không hợp lệ) thay vì tạo thuận lợi thương mại - tất cả những điều này đều gây trở ngại cho tiến trình tiếp tục hội nhập quốc tế. Mặt khác, cũng giống như việc tuân thủ Hiệp định thương mại Việt-Mỹ, gia nhập WTO đòi hỏi những thay đổi về thể chế, từ việc phải tạo ra một sân chơi bình đẳng hơn cho các doanh nghiệp, đến việc đưa cạnh tranh vào trong những dịch vụ cơ bản như ngân hàng, cải thiện các tiêu chuẩn vệ sinh, hay tăng cường quyền sở hữu trí tuệ. Tất cả những thay đổi này sẽ thúc đẩy tăng năng suất trong trung hạn đến dài hạn, song chúng cũng sẽ là những thách thức to lớn đối với các doanh nghiệp Việt Nam (trong đó có các NHTMNN) trong giai đoạn trung hạn.

Quá trình gia nhập WTO

Con đường trở thành thành viên WTO của Việt Nam bắt đầu từ năm 1995, khi Việt Nam nộp đơn chính thức xin gia nhập tổ chức này. Năm 1996, Việt Nam đã hoàn thành Bị vong lục về chế độ ngoại thương Việt Nam. Các cuộc họp thường xuyên của Ban công tác bắt đầu từ năm 1998, song cho đến tận năm 2002 Việt Nam mới nộp bản chào ban đầu về mở cửa thị trường cho hàng hóa và dịch vụ, và gặp phải sự tiếp nhận thờ ơ. Năm 2003, các cơ quan lãnh đạo cao nhất quyết định đẩy nhanh tiến trình, đề ra mục tiêu cố gắng gia nhập WTO vào năm 2005 nếu điều kiện cho phép. Việc Trung Quốc đã hoàn tất quá trình đàm phán gia nhập của mình, triển vọng tiếp tục phải chịu hạn ngạch dệt may sau khi Hiệp định Đa sợi kết thúc và những thành công đạt được trong gia tăng xuất khẩu khi thực hiện Hiệp định thương mại Việt Mỹ, cũng như khó khăn trong việc chống đỡ lại những biện pháp bảo hộ ở nước ngoài – có lẽ tất cả những yếu tố này đã làm tăng thêm sức hấp dẫn của việc gia nhập WTO và giải thích cho quyết tâm gia nhập của Việt nam.

Sau vài vòng đàm phán không đạt được tiến bộ gì đáng kể, Việt Nam đưa ra một bản chào mở cửa thị trường mới, tham vọng hơn, tại cuộc họp lần thứ tám của Ban Công tác tổ chức vào tháng 6 năm 2004, và đây là một bước ngoặt lớn. Vào thời điểm đó, 28 đối tác đàm phán đã đồng ý tiếp tục xúc tiến quá trình và soạn thảo Báo cáo của Ban Công tác về việc gia nhập của Việt Nam, mở đường cho các cuộc đàm phán song phương. Những cuộc đàm phán này thường bị phê phán, vì những nước đang gia nhập có thể bị yêu cầu phải đáp ứng các điều kiện khó khăn

hơn so với điều kiện dành cho các nước đã là thành viên (Khung 9.1). Tuy nhiên Việt Nam đã bày tỏ thiện chí cao trong việc giải quyết những mối quan tâm của các đối tác đàm phán.

Khung 9.1: Các nước thành viên và những nước đang muốn gia nhập WTO

Việc gia nhập WTO có những nguyên tắc khác biệt so với việc tham gia các tổ chức đa phương khác. Bên cạnh những cam kết chung, quốc gia mong muốn gia nhập tổ chức này còn phải thỏa mãn được yêu cầu của tất cả các nước thành viên, những nước này có thể đòi hỏi phải nhượng bộ đối với họ nhiều hơn để đổi lại sự ủng hộ của họ cho việc xin gia nhập. Thực tế là thiếu sự đồng ý của những thành viên chủ chốt của WTO thì một quốc gia sẽ không thể gia nhập được tổ chức này. Cùng với thời gian, cách tiếp cận này đã ngày càng dẫn tới những tiêu chuẩn cao hơn cho sự gia nhập của những thành viên mới. Chẳng hạn, Việt Nam có thể sẽ phải tạo ra được những thay đổi sâu rộng hơn so với Trung Quốc đã từng làm.

Động cơ gia nhập WTO đầu tiên đối với các nước đang phát triển chính là ở chỗ họ hy vọng tư cách thành viên sẽ giúp họ đẩy mạnh được xuất khẩu, nhờ tiếp cận tốt hơn với thị trường thế giới. Việt Nam hy vọng sẽ mở rộng được xuất khẩu nông sản và thủy hải sản, cũng như các sản phẩm dệt may. Nhưng là thành viên WTO cũng làm cho một quốc gia trở nên hấp dẫn hơn đối với các nhà đầu tư nước ngoài. Tư cách thành viên cũng mở cửa cho cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO, cơ chế này thực thi các quy tắc thương mại quốc tế. Khi trở thành thành viên của WTO, Việt Nam cũng sẽ có tiếng nói của mình trong việc định hình các quy tắc đó.

Đối với Việt Nam, một khía cạnh gây tranh cãi trong quá trình gia nhập WTO là bảo hộ ngành nông nghiệp. Bất kể một thực tế là phần lớn dân số Việt Nam (và phần lớn số người nghèo) sống ở vùng nông thôn, các nước thành viên WTO vẫn yêu cầu Việt Nam phải tự do hóa hơn nữa ngành nông nghiệp của mình nhiều hơn cả những cam kết của chính những nước này. Bản chào thị trường của Việt Nam đưa ra cuộc họp lần thứ tám của Ban Công tác đã đưa mức thuế quan nông nghiệp trung bình là 25%. Mức thuế quan này thấp hơn nhiều so với mức của các nước láng giềng khác như Thái Lan và Philippines.

Một mối quan ngại khác là quy chế “kinh tế phi thị trường” mà Việt Nam có thể sẽ bị ép phải chấp nhận khi gia nhập WTO. Quy chế này là một trong những cái gọi là cam kết “WTO cộng” mà Trung Quốc đã phải chấp nhận trong quá trình đàm phán gia nhập của mình. Nó là một phương pháp đặc biệt dùng để đánh giá những khoản trợ cấp tiềm năng trong những vụ kiện chống bán phá giá chống lại các công ty của Trung Quốc. Phương pháp này giúp các công ty đi kiện giảm đáng kể gánh nặng phải đi tìm bằng chứng. Trung Quốc đã trở thành mục tiêu cho một phần năm số vụ kiện chống bán phá giá trên thế giới. Việt Nam cũng có thể sẽ phải chấp nhận những điều kiện tương tự như vậy.

Nguồn: Oxfam International (2004).

Bản chào mở cửa thị trường của Việt Nam cam kết cắt giảm thuế quan xuống mức trung bình là 18%, trong đó thuế công nghiệp vào khoảng 17% và thuế nông nghiệp bình quân 25%. Ngoài ra còn có một cam kết ngừng trợ cấp xuất khẩu đối với mặt hàng cà phê vào thời điểm gia nhập, và đối với gạo, thịt lợn và rau trong ba năm tiếp theo. Khi gia nhập, Việt Nam cũng sẽ chấp nhận tuân thủ theo những quy tắc của WTO về quyền sở hữu trí tuệ, khuyến khích đầu tư, xác định trị giá hải quan, các rào cản kỹ thuật trong thương mại, tiêu chuẩn vệ sinh và an toàn thực vật, các điều khoản cấp phép nhập khẩu, các thủ tục chống bán phá giá và quy tắc xuất xứ.

Cùng với đánh giá nhu cầu pháp lý, từ năm 2002 đến 2006 Việt Nam cũng sẽ cơ bản viết lại hầu hết luật và qui chế tác động đến hoạt động thương mại và các thủ tục pháp lý. Việc sửa đổi nhằm tạo điều kiện cho nhà nước quản lý hiệu quả hơn nền kinh tế thị trường. Việc đơn giản hóa

và hiện đại hóa khuôn khổ pháp lý về hợp đồng, bất động sản, các công cụ đàm phán và trọng tài thương mại có tầm quan trọng đặc biệt. Điều này được thực hiện thông qua những sửa đổi lớn của Bộ luật Dân sự và Luật Thương mại, bãi bỏ Pháp lệnh về Hợp đồng Kinh tế đã lỗi thời, và xây dựng mới Luật các Công cụ Chuyển nhượng và một Pháp lệnh mới về Trọng tài Thương mại. Hỗ trợ mạnh mẽ cho những cải cách này là Luật Cạnh tranh mới được thiết kế để bảo hộ chống lạm dụng sức mạnh thị trường và cạnh tranh không lành mạnh, Luật Phá sản được sửa đổi nhằm giải quyết những thất bại trên thị trường và giải phóng tài sản một cách hiệu quả hơn.

Việc áp dụng luật, qui chế và các thủ tục hành chính trong nước theo tiêu chuẩn quốc tế theo như yêu cầu trong quá trình thực hiện Hiệp định Thương mại Song phương Việt-Mỹ và gia nhập WTO có thêm ý nghĩa. Cải cách là cần thiết không chỉ trong lĩnh vực tiếp cận thị trường đối với khu vực hàng hóa và thương mại mà còn đối với việc cấp phép đầu tư, quyền thương mại, các thủ tục hải quan và bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ. Việc sửa đổi Luật Hải quan và Luật Thuế xuất nhập khẩu đã được áp dụng để đáp ứng yêu cầu của Hiệp định Định giá Hải quan WTO. Việc xây dựng mới và toàn diện Luật Sở hữu Trí tuệ, Luật Đầu tư chung, Luật Doanh nghiệp chung để đảm bảo một sân chơi bình đẳng giữa các doanh nghiệp nhà nước, tư nhân và nước ngoài là một phần trong chương trình cải cách pháp lý gắn liền với hội nhập toàn cầu.

Việc thực thi cũng có ý nghĩa quan trọng. Trước hết, điều này đòi hỏi phải công bố luật và quyết định của tòa án. Nó cũng đòi hỏi quyền thỉnh cầu các quyết định của chính quyền. Cùng với những biện pháp khác, cải cách chính trong lĩnh vực này bao gồm việc xây dựng Bộ luật mới về Tố tụng Dân sự, Bộ luật Thi hành án, và sửa đổi Luật Khiếu nại Tố cáo. Luật Ban hành các Văn bản Quy phạm Pháp luật được sửa đổi nhằm yêu cầu tất cả các văn bản qui phạm về pháp lý của Chính phủ và các cơ quan tư pháp cấp nhà nước phải được công bố 15 ngày trên Công báo trước khi có hiệu lực. “Luật về Luật Địa phương” mới đã được thông qua về việc xây dựng Công báo Tỉnh để đăng tải các qui định ở cấp tỉnh. Những cải cách này và một số các cải cách luật khác đã cải thiện một cách đáng kể khuôn khổ pháp lý cho hoạt động thương mại và hội nhập quốc tế ở Việt nam.

Song song với quá trình gia nhập WTO, Việt Nam cũng ký kết các hiệp ước đầu tư nhằm mở cửa hơn nữa nền kinh tế. Hiệp định song phương với Nhật Bản đi xa hơn cả Hiệp định Thương mại Song phương Việt-Mỹ trên một số khía cạnh. Tiếp theo đó, một số các công ty của Liên Minh Châu Âu được hưởng các điều kiện tương tự theo một hiệp định tiếp cận thị trường.

Tuy nhiên, cũng có một số nét mâu thuẫn giữa tính chất bao trùm của các cam kết do Việt Nam đưa ra và nhận thức còn hạn chế của cộng đồng doanh nghiệp về ý nghĩa của việc gia nhập WTO nói riêng, và về hội nhập toàn cầu nói chung. Điều tra ba vòng đối với các DNVVN do VKHLĐXH đợt gần đây nhất đã đặt câu hỏi về rủi ro và thách thức đi đôi với việc mở rộng thị trường hơn nữa. Các câu trả lời đã được phân tích như một phần của dự án do SIDA tiến hành.

Một phát hiện phần nào gây lo ngại là chỉ có 12% số câu trả lời là nêu lên những kỳ vọng tích cực. Các công ty trách nhiệm hữu hạn và CTCP (loại hình quản trị công ty hiện đại nhất) tỏ ra lạc quan hơn so với các công ty một chủ và hộ kinh doanh. Tuy nhiên, số câu trả lời có quan điểm bi quan cũng không lớn. Phần lớn doanh nghiệp trả lời rằng họ không biết tự do hóa nhiều hơn nữa có nghĩa là gì, hoặc họ không cho rằng sẽ có thay đổi nào đáng kể cả.

Một khả năng giải thích cho phát hiện này là các DNVVN ít có kinh nghiệm cọ xát quốc tế: nhiều doanh nghiệp trong số họ không có quan hệ chính thức với các công ty nước ngoài, và nhiều doanh nghiệp cũng không cạnh tranh với hàng nhập khẩu. Trong số các doanh nghiệp có ít nhiều kinh nghiệm quốc tế thì kỳ vọng của họ tích cực hơn. Ví dụ, 53% các doanh nghiệp nhập khẩu hy vọng sẽ có lợi từ việc tự do hóa thương mại hơn nữa, so với 12% doanh nghiệp không hoạt động xuất khẩu. Nhưng đối với phần lớn các thương nhân Việt Nam, có lẽ ý nghĩa của việc gia nhập WTO vẫn còn chưa rõ ràng.

Méo mó thương mại

Một số những hàm ý rõ rệt nhất của việc gia nhập WTO là có liên quan đến tự do hóa thương mại. Việt Nam đã đưa ra những cam kết cả về thuế nhập khẩu và trợ cấp xuất khẩu. Song dự đoán được hậu quả của những cam kết này không phải là điều đơn giản. Các chế độ thương mại là một mạng lưới phức tạp bao gồm những yếu tố làm ảnh hưởng đến giá cả của cả đầu vào và thành phẩm. Rõ ràng những yếu tố này không thể đồng thời bảo vệ tất cả các ngành, vì căn bản chúng phân phối lại nguồn lực trong toàn bộ nền kinh tế. Tìm hiểu được ngành nào sẽ có lợi từ chế độ thương mại, và ngành nào bị bất lợi là một việc khó. Tuy nhiên, đây vẫn là một bước đi đầu tiên rất quan trọng để đánh giá được những hàm ý của việc gia nhập WTO.

Số lượng các mặt hàng phải chịu hạn ngạch nhập khẩu ở Việt Nam đã giảm xuống từ năm 1999. Đến cuối năm 2005, hạn ngạch chỉ còn áp dụng với đường và xăng dầu. Tuy nhiên, bảy mặt hàng nông nghiệp khác đã được đưa vào diện áp dụng hạn ngạch thuế quan vào năm 2003. Đó là các mặt hàng sữa tươi, sữa đặc có đường, trứng, ngô, thuốc lá sợi, muối và bông. Hạn ngạch thuế quan không hạn chế về số lượng, nhưng cho phép áp dụng thuế suất cao hơn một khi khối lượng hàng nhập khẩu đã vượt qua ngưỡng quy định. Bộ Thương mại được trao quyền áp dụng cơ chế này nếu các điều kiện sản xuất trong nước và ngoại thương cho thấy là cần thiết.

Ngoài ra còn có một danh sách các mặt hàng hiện nay đang cấm buôn bán. Đó là thiết bị quân sự, hóa chất độc hại, đồ cổ, các chất ma túy, pháo hoa, đồ chơi độc hại, thuốc lá, hàng tiêu dùng đã qua sử dụng và ô tô tay lái nghịch. Ngoài ra, một loạt các sản phẩm cần phải được bộ chức năng phê duyệt mới được phép mua bán, trong đó có một số loại dược phẩm, hóa chất, thực phẩm, phân bón, thiết bị ghi âm và phát thanh truyền hình. Ở các nước khác, yêu cầu cần phê duyệt các mặt hàng này được biện minh với lý do y tế và an ninh. Cam kết tuân thủ các quy tắc của WTO về rào cản kỹ thuật đối với thương mại, tiêu chuẩn vệ sinh an toàn thực phẩm và các điều khoản về cấp phép nhập khẩu cần phải đảm bảo minh bạch hơn cho lĩnh vực này, giảm bớt cơ hội bảo hộ trá hình hay bị lạm dụng.

Thuế quan cũng đã được cắt giảm nhiều (Bảng 9.1). Mức thuế quan tối đa đã giảm từ 200% trong năm 1997 xuống 120% trong năm 2001 và tiếp tục xuống còn 113% trong năm 2003. Tính đến thời điểm đó, dưới một trăm dòng thuế trong biểu thuế quan, chiếm đến 1/20 giá trị nhập khẩu đang chịu mức thuế trên 50%. Thuế suất cao tập trung vào một số lĩnh vực như nước giải khát, rượu bia, thuốc lá sợi và điếu, quần áo đã qua sử dụng, xe và phụ tùng xe. Mức độ phân tán các dòng thuế quan cũng giảm xuống, chủ yếu thông qua việc giảm bớt độ phân tán ở cuối chuỗi phân phối. Ví dụ, số dòng thuế nằm trong khoảng từ 1% đến 10% đã giảm từ khoảng một phần tư trong biểu thuế quan năm 1995 xuống còn 13% trong năm 2003.

Bảng 9.1: Rào cản thương mại và mức độ bảo hộ có hiệu lực

Bình quân gia quyền	1997		2001		2003	
	Danh nghĩa	Có hiệu lực	Danh nghĩa	Có hiệu lực	Danh nghĩa	Có hiệu lực
Nông nghiệp	8.1	7.7	6.3	7.4	11.1	12.5
Khoáng sản	9.4	6.1	8.9	16.4	3.6	-0.0
Chế tạo	30.6	121.5	25.3	96.0	29.2	43.9
Tổng	21.0	72.2	17.9	58.5	18.2	24.9
Trung bình đơn giản	23.3	59.5	20.1	54.1	20.0	26.2
Mức độ phân tán	133.8	156.0	149.9	172.3	106.5	134.9

Nguồn: Theo Premachandra Athukorala (sắp xuất bản). Mức độ bảo hộ danh nghĩa được ước tính dựa trên thuế quan theo quy chế tối huệ quốc. Mức độ bảo hộ có hiệu lực đo lường mức chênh lệch giữa giá trị gia tăng được tính theo giá trong nước và với giá trị gia tăng được tính theo giá chưa có thuế nhập khẩu. Mức độ này được tính dựa theo số liệu của bảng cân đối liên ngành năm 2000. Mức độ phân tán được tính bằng tỉ lệ của độ lệch chuẩn trên giá trị trung bình, tính theo phần trăm.

Do tất cả những thay đổi này, mức thuế quan trung bình của Việt Nam hiện nay đang vào khoảng gần 18%. Đây là con số mà Việt Nam cam kết trong bản chào mở cửa thị trường tại cuộc họp lần thứ tám của Ban Công tác. Con số này tương đương với mức trung bình của Trung Quốc trước khi nước này gia nhập WTO. Nhưng nó cao hơn đáng kể so với mức thuế quan trung bình của Indonesia, Malaysia và Philippines. Và cao hơn nhiều so với mức thuế quan trung bình của Trung Quốc sau khi gia nhập WTO. Cũng như đối với Trung Quốc, có thể mức thuế quan trung bình của Việt Nam sẽ tiếp tục giảm do những cuộc đàm phán song phương để gia nhập WTO.

Giảm mức độ phân tán thuế quan như đã quan sát thấy ở Việt Nam trong những năm qua đã dẫn đến giảm của mức độ hỗ trợ dành cho ngành chế tạo. Điều này là do thuế quan đánh vào thành phẩm (thường là ở mức độ cao nhất) sẽ thấp hơn trong khi thuế đầu vào (thường là thấp nhất) lại tăng lên. Mức độ hỗ trợ thuần cho một ngành được tính bằng cái gọi là “mức độ bảo hộ thực” Mức độ này cho thấy giá trị gia tăng của một ngành sẽ cao hơn bao nhiêu so với khi mức giá quốc tế được áp dụng. Trong trường hợp của Việt Nam, việc giảm mức độ phân tán thuế quan đã làm giảm một nửa mức độ bảo hộ có hiệu lực đối với ngành chế tạo trong khoảng thời gian từ năm 2001. Việc cắt giảm các mức thuế cao nhất theo cam kết từ các cuộc đàm phán gia nhập WTO sẽ còn làm cho mức độ bảo hộ có hiệu lực tiếp tục giảm hơn nữa.

Trong những năm gần đây thuế quan còn được sử dụng theo những cách thức không nhất quán với các nguyên tắc của WTO. Trong số đó có ô tô, xe máy và một loạt sản phẩm cơ khí, điện và điện tử, bao gồm cả vô tuyến màu. Trong những trường hợp này, trợ cấp ngầm được thực hiện dưới hình thức thuế quan ưu đãi đối với hàng nhập khẩu nguyên chiếc và linh kiện nhập để đáp ứng mục tiêu hàm lượng nội địa bắt buộc. Điều này sẽ không được phép theo Hiệp định về đầu tư liên quan đến thương mại của WTO. Do vậy hình thức này đã chấm dứt đối với mặt hàng xe máy vào năm 2003 và đối với ô tô vào thời điểm Việt Nam gia nhập.

Luật Đầu tư chung mới cũng có một mục về việc mở các thị trường và đầu tư liên quan tới thương mại, nhằm đảm bảo mức độ phù hợp với các quy định của WTO. Luật quy định rằng Chính phủ sẽ không yêu cầu các nhà đầu tư ưu tiên mua hoặc sử dụng các sản phẩm và dịch vụ nội địa, hoặc phải mua chúng từ một nhà cung cấp nội địa cố định. Các hãng sẽ không buộc phải xuất khẩu một tỷ lệ hàng hoá và dịch vụ cố định, và giới hạn cũng sẽ không bị áp dụng về số lượng, giá trị hoặc loại hình của hàng hoá, dịch vụ có thể được xuất khẩu. Không bắt buộc phải cân đối giữa nhu cầu nhập khẩu với số lượng hoặc giá trị xuất khẩu. Các nhà đầu tư sẽ không phải chịu các quy định về tỷ lệ nội địa hoá, hay bị buộc phải cung cấp hàng hoá hoặc dịch vụ ở một khu vực cụ thể, hoặc phải thiết lập trụ sở văn phòng của họ ở một địa bàn cụ thể nào đó.

Một số hình thức trợ cấp rõ rệt hơn cũng được đem ra áp dụng. Quỹ Hỗ trợ Xuất khẩu trực thuộc Bộ Tài chính được thành lập vào năm 1999 để hỗ trợ cho các nhà xuất khẩu Việt Nam. Ban đầu Quỹ chỉ tập trung vào các mặt hàng nông sản như gạo, cà phê, thịt lợn, trái cây đóng hộp và rau quả. Hỗ trợ được thực hiện dưới hình thức hỗ trợ lãi suất, hỗ trợ tài chính trực tiếp cho các nhà xuất khẩu lần đầu, và thưởng xuất khẩu. Các nhà xuất khẩu cũng được thưởng bằng tiền mặt nếu đạt được số lượng xuất khẩu tối thiểu hay có tốc độ tăng trưởng xuất khẩu tối thiểu. Gần đây hơn, các hình thức trợ cấp đã được mở rộng ra cho các mặt hàng nông sản khác, trong đó có bia, thịt gia cầm, trái cây và rau quả sơ chế, chè, lạc, hạt tiêu và hạt điều chế biến. Trợ cấp còn được dành cho một số mặt hàng công nghiệp như hàng nhựa và hàng cơ khí, đồ thủ công mỹ nghệ, các

sản phẩm làm từ mây tre. Những hình thức chuyển giao khác trực tiếp hơn cũng có thể được coi là trợ cấp. Ví dụ như một khoản trợ giá lớn cho điện dùng trong thủy lợi. Thực tế cũng cho thấy có các hình thức trợ cấp đáng kể cho một số đầu vào dùng trong nông nghiệp như phân bón và hạt giống.

Với tính đa dạng của các cơ chế đang hoạt động, việc tính được mức độ trợ cấp thực sự đối với từng loại sản phẩm là rất khó. Tuy nhiên, một nghiên cứu do ADB và BTC thực hiện đã đi đến kết luận là chỉ có hai mặt hàng là bông và đường là nhận được trợ cấp đáng kể. Được tính bằng phần trăm giá trị gia tăng, và sử dụng khái niệm giống như mức độ bảo hộ có hiệu lực, mức trợ cấp ngầm này được ước tính vào khoảng 45% đối với đường, và khoảng 7 – 11% đối với bông. Đối với tất cả các mặt hàng khác, mức trợ cấp tương đương có thể dưới 5%. Đối với gạo và thịt lợn thì trợ cấp không đáng kể.

Các thành viên của Ban Công tác đã thông qua lập trường là Việt Nam sẽ không được hưởng những ưu đãi dành cho các nước nghèo nhất, do vậy chế độ trợ cấp cần phải được bãi bỏ khi gia nhập WTO. Tuy nhiên, với tư cách là một quốc gia đang phát triển, Việt Nam vẫn có thể bảo lưu một số biện pháp hỗ trợ đến 10% giá trị sản lượng. Trên thực tế, điều này có nghĩa là chỉ phải giảm mức trợ cấp cho đường mà thôi.

Khi lắp tất cả những mảnh ghép trong bức tranh phức tạp về méo mó thương mại này vào với nhau, ta thấy rằng mức độ bảo hộ cao nhất ở Việt Nam là ở những ngành mà vai trò chủ đạo thuộc về DNNN, công ty nước ngoài, hoặc cả hai. Ví dụ, cho đến năm 2003 mức bảo hộ có hiệu lực đã lên hơn 100% đối với các mặt hàng rượu, bia và gạo chế biến. Và mức bảo hộ này nằm trong khoảng 50-88% đối với chè, gạch ngói xây dựng, đồ dùng gia đình, dệt, may, thảm, hàng nhựa, xe máy, xe đạp và xe có động cơ. Trong khi đó, phần lớn các ngành công nghiệp chủ yếu thuộc về các doanh nghiệp tư nhân trong nước như da, cao su, hàng nhựa và đồ gỗ, lại hoạt động dưới mức độ bảo hộ tương đối thấp.

Phải thừa nhận một điều là phân tích theo ngành theo kiểu này cần được diễn giải một cách thận trọng. Một câu hỏi rõ ràng đặt ra khi nhìn vào những kết quả này là: làm sao Việt Nam có thể đạt được tốc độ tăng trưởng xuất khẩu nhanh như vậy trong những ngành mà bán hàng trong nước mang lại giá trị gia tăng nhiều hơn 50 đến 88% so với bán hàng ra nước ngoài? Một phần câu trả lời là mức độ bảo hộ có hiệu lực là tính theo mức trung bình cho các ngành. Kể cả trong một hoạt động tương đối rõ nét như quần áo, cũng đã có sự đa dạng lớn giữa các doanh nghiệp xét về chủng loại, chất lượng, quy mô và công nghệ. Ví dụ, các doanh nghiệp tương đối nhỏ sản xuất các loại quần áo được khách hàng trong nước ưa chuộng có thể rất khác so với một nhà sản xuất quy mô lớn thường sử dụng công nghệ tiên tiến để sản xuất ra một số loại quần áo nhất định theo đơn đặt hàng của bên mua trên thị trường quốc tế.

So sánh với quốc tế cũng là việc khó, vì có những sự khác biệt trong việc đối xử với các yếu tố khác nhau của hệ thống thương mại của từng nước. Tuy nhiên, mức độ bảo hộ có hiệu lực của ngành chế tác Việt Nam, tính đến năm 2003, có vẻ cao hơn so với các nước khác trong khu vực. Con số này cao hơn đến hai lần so với mức độ của Indonesia, Malaysia hay Philippines trong những năm 1990. Nó tương đương với mức của Thái Lan, song điều này là do mức độ bảo hộ cao đối với ngành công nghiệp ô tô (đã giảm xuống trong những năm gần đây). Nó cũng cao hơn so với mức độ bảo hộ có hiệu lực dành cho các nhà sản xuất ở Hàn Quốc vào đầu thời kỳ công nghiệp hóa của nước này.

Công tác hậu cần thương mại

Mặc dù hạn ngạch, thuế quan và trợ cấp đều có thể bóp méo mô hình thương mại của một quốc gia, đôi khi người ta vẫn tìm thấy một số loại rào cản quan trọng nhất đối với hội nhập quốc

tế ở những mặt khác. Hải cảng hoạt động không hiệu quả, thủ tục hải quan rườm rà, một số cán bộ chính quyền tham nhũng vôi vĩnh, kiểm chác, hay các công ty thương mại quá mạnh – tất cả đều có thể làm nản lòng với ý định tham gia vào thị trường thế giới. Những khía cạnh này của chương trình hội nhập toàn cầu mới chỉ được các cuộc đàm phán WTO đề cập đến một phần. Cần phải giải quyết được những vấn đề hậu cần thương mại rộng hơn để khai thác được tối đa quá trình hội nhập.

Việt Nam có bảy cảng biển quốc tế và năm cảng đặt biệt chỉ để dành cho các tàu dầu và than, và nhiều cảng nhỏ hơn. Quan trọng nhất là Cảng Hải Phòng ở miền Bắc, cảng Đà Nẵng ở miền Trung và Cảng Sài Gòn ở miền Nam; trong đó cảng Sài Gòn chiếm đến 70% khối lượng hàng hóa qua lại. Trong thập kỷ vừa qua, các cảng này đã được đầu tư nâng cấp một cách đáng kể. Kết quả là cho đến nay các cảng có thể xử lý được khoảng 14 triệu tấn hàng mỗi năm (không kể dầu thô), so với 4,5 triệu tấn vào năm 1993.

Tuy nhiên, mặc dù đã được nâng cấp, cảng Sài Gòn vẫn bị coi là dưới tiêu chuẩn so với các cảng khác trong khu vực và trên thế giới. Quy mô của cảng có thể thấy là sẽ không đủ hiệu quả để đáp ứng được nhu cầu khi bước sang năm 2006. Phần lớn các cảng lớn khác của cả nước cũng đều quá tải, công tác bảo dưỡng và quản lý kém, việc tiếp cận bằng đường thủy và đường bộ đều hạn chế. Tình trạng hiện nay của các cảng biển dẫn đến giá thành vận tải bằng đường thủy tương đối cao, làm giảm sức cạnh tranh của các doanh nghiệp Việt Nam.

Đây rõ ràng là một lĩnh vực cần có sự tham gia của khu vực tư nhân, không chỉ để huy động nguồn vốn đầu tư, mà còn để đẩy mạnh cạnh tranh và làm giảm giá thành. Các cảng ở Việt Nam nằm dưới quyền quản lý của một vài cơ quan nhà nước. Cục Hàng hải Việt Nam (Vinamarine) là cơ quan trực thuộc Bộ Giao thông Vận tải (BGTVT), có trách nhiệm lập kế hoạch, xây dựng và quản lý cảng biển nói chung. Đây cũng là cơ quan trực tiếp điều hành ba cảng lớn nhất của cả nước. Bảy cảng biển lớn khác do Vinaline - Tổng Công ty Hàng hải Việt Nam điều hành, đây là Tổng công ty trực thuộc Thủ tướng. 60 cảng khác trong cả nước hoặc do DNNN điều hành, hoặc nằm dưới các bộ khác nhau. Tuy nhiên, mức thuế cho các dịch vụ cảng biển đều do BGTVT ấn định và áp dụng như nhau cho tất cả các cảng trên cả nước. Chỉ có phí công-te-nơ là do các cảng tự quy định.

Chính phủ đã xây dựng một khung cho phép bên thứ ba tham gia quản lý cảng biển. Và trong năm 2004, Vinaline đã ký một hợp đồng thuê chính thức với Vinamarine về việc quản lý cảng Cái Lân trong năm 2004. Về nguyên tắc, hình thức cho thuê này có thể nhân rộng ra để cho khu vực tư nhân cùng tham gia. Nhưng những quy định hiện nay vẫn chưa cho phép điều này. Danh sách các ngành được gọi là ngành chiến lược vẫn đang có hiệu lực quy định rằng việc quản lý và bảo dưỡng các cảng lớn cần phải được duy trì trong tay nhà nước. Do vậy, mặc dù ba cảng tư nhân đã được xây dựng theo các hợp đồng BOT hoàn toàn, và hai cảng khác đang được xây dựng, song quá trình cạnh tranh về dịch vụ cảng biển vẫn chưa mang lại được những lợi ích trọn vẹn.

Thông quan cũng là một yếu tố có thể làm đội thêm chi phí xuất nhập khẩu hàng hóa, và lại là một rào cản khác nữa đối với hội nhập toàn cầu. Một cơ quan hải quan hiệu quả và gương mẫu sẽ tạo điều kiện cho giao thương, nâng cao nguồn thu liên quan đến thương mại cho Chính phủ, cung cấp những số liệu thống kê thương mại đáng tin cậy, và bảo vệ cho xã hội tránh được những tội phạm như hàng giả, buôn lậu hay buôn ma túy. Tuy nhiên, hiện nay hải quan Việt Nam vẫn bị đánh giá là chậm chạp và dễ xảy ra tham nhũng (Khung 9.2).

Khung 9.2: Cải cách Hải quan: Thương mại, Quản lý nhà nước hay Cả hai?

Các thủ tục hải quan hiện nay dựa trên việc xác minh trước khi thông quan, và phụ thuộc rất nhiều vào việc kiểm tra thủ công. Công tác hậu kiểm sau khi thông quan chủ yếu được coi là một biện pháp thực thi, chứ không phải là một cơ chế quản lý có tính tuân thủ, và trên thực tế cũng không được thực hiện thường xuyên. Công tác định giá trị hàng hóa đã có bước tiến bộ. Trước đây, để giảm chống thất thu thuế, cơ quan hải quan đã áp dụng mức giá tối thiểu. Bãi bỏ giá tối thiểu là một yêu cầu trong quá trình gia nhập WTO. Tuy nhiên vẫn chưa có cơ chế thay thế để xác định giá trị đúng của hàng hóa được thông quan. Hệ thống thông tin vẫn còn yếu kém. Một vài cơ quan hải quan có được những thủ tục tốt, nhưng không phải là hiện tượng phổ biến. Trong khi đó, cả hai điều tra về môi trường kinh doanh của NHTG và nghiên cứu phân tích về tình trạng tham nhũng của Ban Nội chính Trung ương Đảng đều xếp cơ quan hải quan vào diện những cơ quan dễ ăn hối lộ nhất.

Việc Quốc hội vừa thông qua Luật Hải quan sửa đổi đã tạo cơ sở pháp lý vững chắc để cải cách trong lĩnh vực này. Chìa khóa của thành công nằm ở chỗ thay đổi quy trình làm việc. Thủ tục tiền kiểm và khám xét thủ công tạo điều kiện cho những hành vi thủ lợi của các cán bộ có quyền. Thay vào biện pháp này cần phải có một cách tiếp cận giúp quản lý được rủi ro. Số liệu thống kê đều đặn có thể giúp xác định những trường hợp gian lận, mặt khác các thủ tục ngẫu nhiên có thể hỗ trợ cho việc khám xét thực tế (ví dụ, cần phải kiểm tra phần nào của công-te-no). Tuy nhiên, trong các trường hợp chung đành phải giả định rằng pháp luật được tuân thủ.

Công nghệ cần phải phục vụ cho việc thay đổi quy trình làm việc. Cách tiếp cận quản lý rủi ro đòi hỏi phải có cơ sở dữ liệu tin cậy về tình hình thông quan và kiểm tra trước đây, từ đó có thể suy luận ra những dấu hiệu thể hiện đều đặn qua số liệu thống kê gắn với hiện tượng gian lận. Quản lý theo cách này cũng phải dựa vào thiết bị kiểm tra có hiệu quả, như máy chiếu X quang và các thiết bị soi chiếu khác để làm công tác kiểm tra một cách nhanh chóng và không có tính chất xâm phạm. Kết hợp hồ sơ về kết quả kiểm tra với hồ sơ thông quan cũng có thể giúp xác định và phát hiện được những hành vi sai trái của cán bộ hải quan.

Cần có các chỉ số đánh giá hoạt động phù hợp để theo dõi liệu quá trình cải cách hải quan có đi đúng hướng hay không. Số liệu thống kê về thời gian thông quan trung bình tại mỗi cơ quan hải quan, về số lượng khai báo hải quan mà một cán bộ xử lý, hay về doanh thu thuế, cần phải là một phần của hệ thống giám sát. Các cuộc điều tra người sử dụng dịch vụ theo cách làm thẻ báo cáo cũng có thể cung cấp thông tin phản hồi về hoạt động của các cơ quan hải quan trên cả nước.

Nguồn: Theo NHTG (2005c).

Một câu hỏi có thể được đặt ra là liệu các công ty thương mại nhà nước có phải là một cản trở lớn đối với quá trình hội nhập toàn cầu hay không. Độc quyền nhà nước trong lĩnh vực ngoại thương đã bị chính thức gỡ bỏ vào năm 1989, song những yêu cầu về cấp phép vẫn còn áp dụng đối với các doanh nghiệp tham gia xuất nhập khẩu. Mãi đến năm 1998 những quy định này mới bị bãi bỏ. Kể từ năm 2001, các công ty tư nhân cùng với các DNNN đã được phép xuất khẩu hầu hết các mặt hàng mà không cần phải xin giấy phép. Trên nguyên tắc, các doanh nghiệp tư nhân cũng có quyền giống như các DNNN, nhưng DNNN thường có quan hệ thân thiết hơn với bộ chủ quản, điều này làm cho họ có vị thế có lợi hơn nhiều.

Mặc dù đã được tự do hóa, các công ty thương mại quốc doanh vẫn chiếm khoảng một nửa số lượng giao dịch ngoại thương của Việt Nam (Bảng 9.2). DNNN vẫn chiếm vị trí vượt trội trong lĩnh vực xuất khẩu các mặt hàng nông sản quan trọng như gạo, cà phê, cao su và chè. Ví dụ, các công ty thương mại quốc doanh kiểm soát gần 100% thị trường xuất khẩu gạo, còn các DNNN là chi nhánh của Vinacafe kiểm soát 35-40% thị trường xuất khẩu cà phê. Tuy nhiên vẫn

chưa rõ là liệu điều này có đồng nghĩa với việc các DNNN có quyền lực lớn trên thị trường và có thể khai thác lợi nhuận từ các nhà sản xuất.

Bảng 9.2: Các chỉ số chính về các công ty thương mại

	2000	2001	2002	2003
Số doanh nghiệp	17.547	20.722	24.794	28.396
Quốc doanh	1.194	1.064	1.047	896
Ngoài quốc doanh	16.308	19.593	23.682	27.437
Đầu tư nước ngoài	45	65	65	63
Tổng doanh thu (nghìn tỉ đồng)	345	376	515	585
Quốc doanh	210	214	303	301
Ngoài quốc doanh	130	156	205	273
Đầu tư nước ngoài	4	6	7	11

Nguồn: Theo số liệu từ TCTK.

Có nhiều doanh nghiệp thương mại quốc doanh hoạt động trong cùng một ngành và do vậy họ phải câu kết với nhau mới có thể đẩy được giá của nhà sản xuất xuất xuống. Kinh nghiệm trong các ngành từ dệt may đến viễn thông cho thấy các DNNN của Việt Nam đều cạnh tranh với nhau. Một dấu hiệu cho thấy các công ty thương mại quốc doanh không lợi dụng được sức mạnh thị trường tiềm năng của họ chính là ở tỉ lệ lợi nhuận thấp. Nếu tính theo tỉ lệ trên doanh thu, lợi nhuận của các doanh nghiệp này thấp hơn so với các doanh nghiệp thương mại tư nhân, trong nước hay nước ngoài. Đối với mặt hàng gạo, các nghiên cứu về chuỗi giá trị cho thấy nông dân Việt Nam đã được nhận một phần khá cao từ giá thị trường thế giới, và điều này cho thấy các doanh nghiệp thương mại quốc doanh khó có thể kiếm được lợi nhuận siêu ngạch.

Vấn đề đối với các doanh nghiệp thương mại quốc doanh có thể nói là giống như tình hình xung đột lợi ích đang phổ biến trong các DNNN không cổ phần hóa khác. Có những bằng chứng định tính cho thấy DNNN thuộc Vinacafe được sử dụng để ngầm trợ cấp cho nông dân khi giá cà phê trên thị trường thế giới xuống thấp. Một công ty thương mại quốc doanh khác cũng sẵn sàng xuất khẩu với mức lãi thấp, thậm chí còn lỗ để đảm bảo nguồn ngoại tệ cho Chính phủ. Các mục tiêu phi thương mại, do các cơ quan chức năng chủ quản đưa ra cũng làm cho các DNNN dù có vị trí áp đảo trên thị trường song vẫn có mức lợi nhuận thấp.

Bên trong đường biên giới

Một số thay đổi quan trọng nhất mà quá trình gia nhập WTO mang lại không trực tiếp xảy ra ở tại đường biên giới giữa nước đang gia nhập và phần còn lại của thế giới, mà ở bên trong đường biên giới. Về mặt này, nguyên tắc đãi ngộ quốc gia là rất quan trọng. Điều này có nghĩa là không thể áp dụng các quy tắc nghiêm ngặt hơn đối với các công ty nước ngoài, hoặc không được yêu cầu mức phí cao hơn, tính giá dịch vụ cao hơn so với các công ty trong nước. Điều này cũng làm cho việc gia nhập WTO trở thành một công cụ mạnh mẽ để san bằng sân chơi. Doanh nghiệp thuộc tất cả các loại hình đều phải được Chính phủ đối xử công bằng như nhau. Đây cũng chính

là nội dung của những thay đổi pháp lý mà Quốc hội liên tục đưa ra trong những phiên họp gần đây.

Một trong những hàm ý của nguyên tắc đãi ngộ quốc gia là cần phải chấm dứt sự hỗ trợ của Chính phủ đối với các doanh nghiệp trong nước. Ở Việt Nam, sự hỗ trợ này được thực hiện qua kênh Quỹ HTPT, dưới hình thức cho vay đầu tư ưu đãi, hỗ trợ lãi suất đối với các khoản vay thương mại, và bảo lãnh tín dụng đầu tư. Mục tiêu của Quỹ HTPT là các lĩnh vực ưu tiên và yếu tố cần có sự giúp đỡ. Quỹ cũng cấp vốn cho chương trình tín dụng xuất khẩu đối với các “ngành và sản phẩm ưu tiên”, trong đó có các mặt hàng hải sản, đường và sản phẩm cơ khí. Do chỉ có các DNNN được phép tiếp cận, nên Quỹ HTPT không phù hợp với các quy định của WTO. Do vậy Quỹ HTPT cần phải được chuyển đổi thành một thể chế cho vay chính sách sao cho phù hợp với WTO, ví dụ như dưới hình thức một thể chế cho vay tín dụng cho các nhà xuất nhập khẩu, bất kể họ thuộc quốc tịch nào (theo tinh thần “ngân hàng xuất nhập khẩu” của các nước khác).

Có lập luận cho rằng việc gia nhập WTO như vậy chung quy là cấm mọi “chính sách ngành”, trong khi đây lại là một trong những đòn bẩy quan trọng nhất mà các quốc gia thịnh vượng hơn ở Đông Á đã sử dụng để giúp cho tăng trưởng kinh tế nhanh hơn. Và lập luận này cũng có phần đúng. Tuy nhiên, không phải mọi chính sách ngành đều bị quy tắc của WTO ngăn cản. Các biện pháp khuyến khích đầu tư vẫn được sử dụng, với điều kiện nó không gắn với trợ cấp xuất nhập khẩu, hay cơ chế khuyến khích hàm lượng nội địa.

Các biện pháp mang tên “hộp xanh” cũng được phép áp dụng mà không phải chịu giới hạn nào. Các biện pháp này bao gồm hỗ trợ ngân sách cho các dịch vụ hạ tầng, các chương trình hỗ trợ vùng và các dịch vụ khuyến nông và tư vấn. Trong Hội nghị Bộ trưởng Đô-ha vào năm 2001, các thành viên WTO đã đồng ý rằng các nước đang phát triển có thể dùng trợ cấp để thực hiện các mục tiêu như tăng trưởng vùng, tài trợ cho hoạt động nghiên cứu và triển khai công nghệ, đa dạng hóa sản xuất, xây dựng và thực hiện các phương pháp sản xuất đảm bảo môi trường bền vững. Như vậy, đầu tư vào nghiên cứu và thúc đẩy quan hệ giữa các trường đại học và doanh nghiệp sẽ đủ điều kiện để trở thành một chính sách công nghiệp phù hợp với WTO. Với chất lượng nguồn nhân lực của Việt Nam, đây có thể là một phương án nên tìm hiểu khai thác. Tuy nhiên, kinh nghiệm hỗ trợ trực tiếp cho doanh nghiệp từ trước đến nay ở Việt Nam lại không mấy khả quan (Khung 9.3).

Một ảnh hưởng quan trọng của việc gia nhập WTO đối với hoạt động của nền kinh tế bên ngoài đường biên giới chính là thúc đẩy cạnh tranh dịch vụ. Trong trường hợp này, nội dung cải cách chính là đảm bảo sao cho tất cả các doanh nghiệp đều được tiếp cận với thị trường theo cùng những điều kiện như nhau. Nó cũng có nghĩa là đảm bảo qui chế thích hợp, giám sát và bảo hộ. Kinh nghiệm từ cuộc khủng hoảng Đông Á cho thấy rằng chỉ mở cửa thị trường mà không hiện đại hóa khuôn khổ pháp lý sẽ kéo theo rủi ro. Khu vực ngân hàng là một ví dụ rõ ràng, song tự do hóa dịch vụ cũng có những ý nghĩa quan trọng trong lĩnh vực viễn thông. Trong hai ngành này, Hiệp định thương mại Việt-Mỹ đã cho thấy một số dấu hiệu về những gì có thể mong đợi từ quá trình gia nhập WTO.

Trong lĩnh vực viễn thông, theo Hiệp định thương mại Việt-Mỹ, các doanh nghiệp được phép tham gia thị trường điện thoại di động và internet vào cuối năm 2005 và tham gia thị trường dịch vụ cố định vào cuối năm 2007. Sở hữu của các công ty Mỹ trong hai dịch vụ này được đặt mức trần là 49% đối với dịch vụ di động và 45% đối với dịch vụ internet. Trong ngành ngân hàng, các công ty chi nhánh hoàn toàn của nước ngoài từ Mỹ được phép hoạt động như một ngân hàng sau năm 2010. Song điều này đã được phép thực hiện trước kế hoạch đối với tất cả các ngân hàng nước ngoài, và hiện nay đang đợi thực hiện. Việt Nam cũng nhất trí một giai đoạn từ 8 đến 10 năm áp dụng dần việc các chi nhánh ngân hàng nước ngoài của Mỹ có thể tăng số tiền gửi chấp nhận bằng tiền đồng, trước khi đạt được hoàn toàn chế độ đãi ngộ quốc gia đầy đủ. Tuy

vậy, mức tăng tiền gửi đã được nâng lên, và đã được áp dụng cả với các ngân hàng thuộc khối Liên minh châu Âu.

Khung 9.3: Sự hỗ trợ của Chính phủ có tác động như thế nào?

Có thể dùng số liệu thu được từ cuộc điều tra ba vòng đối với các DNVVN của VKHLĐXH để đánh giá tác động của sự hỗ trợ trong giai đoạn khởi nghiệp đối với quá trình tăng trưởng sau này của doanh nghiệp. Dựa trên kết quả phỏng vấn, việc hỗ trợ cho DNVVN được thể hiện dưới một số hình thức. Chính phủ có thể tư vấn hay khuyến nghị về ngành nghề kinh doanh mà doanh nghiệp có thể làm, có thể giúp hoàn thành đơn xin thành lập và thủ tục đăng ký kinh doanh, có thể cho vay tín dụng ưu đãi, cũng có thể cho miễn thuế. Phân tích này cũng so sánh hoạt động của các DNVVN trong cả ba vòng điều tra, tùy thuộc vào việc họ có được hưởng lợi từ một trong các hình thức hỗ trợ này hay không.

Tình hình hoạt động được đánh giá thông qua sự tồn tại và tốc độ tăng trưởng giữa hai vòng điều tra kế tiếp nhau. Các công cụ thống kê được sử dụng để ước tính xem các biến số khác nhau, trong đó có sự hỗ trợ của Chính phủ, tác động như thế nào đến xác suất tồn tại, hay tốc độ tăng trưởng của doanh nghiệp. Các biến số được xem xét trong phân tích này bao gồm đặc điểm cá nhân của chủ doanh nghiệp, như tuổi, giới và trình độ. Một trong những kết quả nghiên cứu cho thấy các doanh nghiệp nhỏ hơn có xu hướng tăng trưởng nhanh hơn, đây cũng là kết quả phổ biến trên thế giới.

Về sự trợ giúp của Chính phủ, nghiên cứu cho thấy tín dụng của Chính phủ thực sự là một yếu tố quan trọng quyết định sự tăng trưởng của doanh nghiệp. Tuy nhiên, xem xét kỹ hơn thì thấy có những khác biệt quan trọng theo thời gian. Tín dụng của Chính phủ có liên quan tích cực đến sự tăng trưởng của doanh nghiệp vào những năm 1990, nhưng lại không có tác động đáng kể đối với tốc độ tăng trưởng của những doanh nghiệp mới được phỏng vấn trong vòng điều tra năm 2002.

Sự tương phản giữa hai thời kỳ này có lẽ cho ta biết nhiều hơn về tình hình kinh tế vào thời điểm đó hơn là những thứ khác. Thập niên 90 có nhiều điều bất ổn hơn. Tỷ lệ sống sót của doanh nghiệp giữa hai vòng điều tra thứ nhất và thứ hai thấp hơn nhiều so với giai đoạn giữa vòng điều tra thứ hai và thứ ba. Những thay đổi lớn về quy mô doanh nghiệp (hoặc tăng trưởng đáng kể, hoặc đi xuống) trong những năm đầu tiên của cuộc điều tra cũng phổ biến hơn. Như vậy rất có thể là tín dụng ưu đãi của Chính phủ đã thực sự mang lại khác biệt trong thời kỳ có nhiều biến động, nhưng lại không tạo ra những “kiện tướng” trong những thời điểm bình thường.

Sau khi cải cách hệ thống khuyến khích, năm 2004, một cuộc điều tra 140 doanh nghiệp tư nhân được tiến hành nhằm đánh giá tác động của việc miễn giảm thuế đối với đầu tư. Những người trả lời phỏng vấn được yêu cầu xếp hạng các nhân tố ảnh hưởng đến quyết định đầu tư của họ. Các nhân tố được xác định là quan trọng nhất bao gồm việc cung cấp hạ tầng cơ sở tốt ở địa phương, nguồn nhân lực tốt, và kỹ năng lao động. Nhìn tổng thể, khuyến khích đầu tư xếp hạng thứ 7 trong danh sách 14 nhân tố. Ngoài ra, chỉ 14% các công ty được chọn mẫu điều tra cho rằng họ đã cố tình thay đổi dự án để đáp ứng được các khuyến khích của Chính phủ.

Nguồn: Theo Henrik Hansen và cộng sự (2005) và VNCI (2005a).

Cạnh tranh đáng kể cũng đã xuất hiện trong lĩnh vực dịch vụ viễn thông ở Việt Nam, và mật độ sử dụng điện thoại đã tăng nhanh hầu như hơn bất cứ quốc gia nào khác trên thế giới. Gia nhập WTO có thể tiếp tục nâng cao hiệu quả, nhưng không nên trông đợi sẽ có những thay đổi hoàn toàn. Tình hình trong ngành ngân hàng lại có nhiều khác biệt, ở đây những hạn chế vẫn còn áp dụng đối với những loại hình kinh doanh mà các ngân hàng nước ngoài được phép thực hiện, có thể là một trong những lý do vì sao các NHTMNN vẫn còn lẩn tránh (Khung 9.4).

Các tiêu chuẩn vệ sinh an toàn thực phẩm là một lĩnh vực quan trọng khác cũng bị tác động bởi việc gia nhập WTO, cho dù phạm vi của nó là ở “bên trong đường biên giới”. Trong trường hợp này, toàn bộ chuỗi cung cấp từ nhà nông đến người tiêu dùng đều bị ảnh hưởng, với những hàm ý đối với cả hiệu suất kinh tế và sức khỏe của người dân.

Khung 9.4: Liệu Khách hàng có rời bỏ các ngân hàng trong nước?

Một cuộc điều tra trên 335 cá nhân và 60 doanh nghiệp đã được tiến hành nhằm dự đoán những phản ứng của khách hàng đối với việc mở cửa ngành ngân hàng. Gần một nửa số cá nhân trong điều tra có thu nhập 2-5 triệu đồng một tháng; 1/3 trong đó có thu nhập dưới 2 triệu. Mức độ tinh thông tài chính của họ cũng rất khác nhau. Hình thức dịch vụ phổ biến nhất là gửi tiết kiệm, tiếp theo là ATM, chuyển tiền, và đi vay. Việc sở hữu chứng khoán, sử dụng thương mại điện tử và tư vấn còn rất hạn chế trong phạm vi cá nhân. Đối với đối tượng doanh nghiệp, 42% là doanh nghiệp tư nhân trong nước, 36% là DNNN và còn lại là công ty nước ngoài. Khoảng một phần tư số doanh nghiệp thực hiện trên 75% doanh số bán hàng ra nước ngoài, song có 46% xuất khẩu rất ít, hoặc hoàn toàn không xuất khẩu. Trong số mẫu các khách hàng công ty, các dịch vụ tài chính được sử dụng rộng rãi nhất là chuyển tiền và dịch vụ thanh toán. Một phần tư số doanh nghiệp trong mẫu điều tra có nợ ngân hàng vào thời điểm phỏng vấn.

Các đối tượng tham gia vào cuộc điều tra cũng được hỏi về ưu tiên của họ trong việc sử dụng các dịch vụ ngân hàng, và phản ứng của họ đối với những lựa chọn rộng hơn đối với họ khi lĩnh vực ngân hàng được tự do hóa. Bản câu hỏi được thiết kế với một giả thiết là các ngân hàng nước ngoài sẽ được phép tham gia theo nguyên tắc đối xử quốc gia.

Điều tra cho thấy những khác biệt đáng chú ý giữa ý định của khách hàng và quan niệm của ngân hàng. Phần lớn các ngân hàng vẫn cho rằng những người gửi tiền vào ngân hàng của họ sẽ không đi đến với các ngân hàng nước ngoài, vì họ tin tưởng hơn và có mối liên kết về văn hóa chặt chẽ hơn đối với các định chế của Việt Nam. Nhưng dựa trên các câu trả lời trong bản điều tra, khách hàng đã cho thấy là các ngân hàng đã sai, vì có đến nửa số người trả lời cho biết họ sẵn sàng thay đổi lòng trung thành của mình và chuyển sang các ngân hàng nước ngoài.

Thủ tục đơn giản là lý do quan trọng nhất để khách hàng tuyên bố chuyển sang ngân hàng nước ngoài trong trường hợp khách hàng công ty; còn khách hàng cá nhân thì nêu lý do là tính chuyên nghiệp. Cần nhắc về lãi suất chỉ đứng thứ ba về tầm quan trọng đối với cả hai nhóm đối tượng. Độ tin cậy dường như không có ý nghĩa quan trọng lắm đối với cả hai nhóm.

Doanh nghiệp	Chuyển	Không chuyển	Doanh nghiệp	Chuyển	Không chuyển
Vay bằng đồng	43	57	Gửi bằng đồng	47	53
Vay bằng đô la	44	56	Gửi bằng đô la	58	42
Cá nhân	Chuyển	Không chuyển	Cá nhân	Chuyển	Không chuyển
Vay bằng đồng	47	53	Gửi bằng đồng	52	48
Vay bằng đô la	41	59	Gửi bằng đô la	57	43

Lưu ý: Số liệu được tính theo phần trăm số người trả lời.

Nguồn: Theo nghiên cứu của VKHXH và UNDP (2005).

Thời điểm này là rất phù hợp để cải thiện các tiêu chuẩn vệ sinh và an toàn thực phẩm, vì ngành nông nghiệp của Việt Nam đang có những bước thay đổi về cơ cấu mạnh mẽ. Sản xuất và buôn bán các mặt hàng có giá trị cao như trái cây, rau quả, thịt, cá và hải sản đã tăng đáng kể trong mười năm vừa qua, trong khi các mặt hàng truyền thống khác như gạo, cao su và mía đường giữ ở mức bình ổn. Tuy nhiên, đối với trái cây, rau quả và thịt, sự tăng trưởng gần như hoàn toàn do nhu cầu trong nước chi phối. Việc tiếp cận với thị trường thế giới bị cản trở bởi những khó khăn của Việt Nam trong việc tuân thủ các tiêu chuẩn chất lượng và an toàn sức khỏe. Mầm bệnh trong thực phẩm và dư lượng độc tố cao, cùng với sự hiện diện của các loài sâu bệnh và bệnh động vật là những vấn đề thường gặp nhất.

Cần phải xây dựng một kế hoạch hành động để đạt được tiến bộ trên mặt trận này. Kế hoạch cần bao gồm những biện pháp phòng trừ sâu hại và dịch bệnh, dẫn đến việc đầu tư vào các trang thiết bị kiểm dịch. Kế hoạch cũng bao gồm việc xây dựng hệ thống theo dõi tích cực và các biện pháp phản ứng sớm. Việc này đòi hỏi phải cải thiện năng lực chẩn đoán và nâng cấp cơ sở hạ tầng thí nghiệm, đồng thời mở rộng các cơ chế cấp giấy chứng nhận. Một trong những lợi ích của việc gia nhập WTO là thúc đẩy sự phối hợp hiệu quả giữa tất cả các hoạt động này.

Điều cuối cùng cũng không kém phần quan trọng là gia nhập WTO còn cần dẫn đến việc thực thi mạnh mẽ hơn các quyền sở hữu trí tuệ. Lĩnh vực này đôi khi được coi là điều vừa may mắn vừa không may đối với các nước đang phát triển. Ví dụ, thực thi mạnh mẽ hơn rõ ràng sẽ làm cho việc sử dụng phần mềm trở nên đắt đỏ hơn đối với các DNVTN trong nước. Hiện nay, các doanh nghiệp này đang sử dụng các phần mềm ăn cắp được lưu hành rộng rãi. Trên thực tế, Hiệp hội Phần mềm Doanh nghiệp Quốc tế đã ước tính mức độ sử dụng phần mềm đánh cắp ở Việt Nam là 92%, cao nhất trên thế giới.

Điều đáng lo ngại hơn là việc thực thi quyền sở hữu trí tuệ mạnh mẽ hơn có thể làm giảm khả năng tiếp cận đối với các loại thuốc phổ thông, ảnh hưởng tiêu cực đến sức khỏe của người dân. Ví dụ rõ ràng nhất trong lĩnh vực này là thuốc kháng virus để điều trị HIV/AIDS. Ngoài ra, cũng có thể đoán được tác động tiêu cực ở những lĩnh vực khác. Khi các cuộc thương lượng song phương để gia nhập WTO đi đến hồi kết thúc, hy vọng rằng Việt Nam sẽ được đối xử phù hợp với điều kiện của một quốc gia đang phát triển.

Những mối lo ngại rất có cơ sở này dù sao cũng không làm lu mờ được mối quan tâm của các doanh nghiệp Việt Nam trong việc bảo vệ bản quyền sáng chế và nhãn hiệu hàng hóa của mình. Mối quan tâm này được minh họa qua trường hợp Cà phê Trung Nguyên và Tổng công ty dầu khí Việt Nam, khi đăng ký thương hiệu và nhãn hiệu hàng hóa của mình ở Mỹ mới phát hiện ra rằng những tên này đã được các thực thể khác đăng ký trước. Trên thị trường trong nước, nhãn hiệu và lô-gô La Vie (nước uống) và Heo Vàng (thức ăn gia súc) liên tục bị sao chép và làm giả.

Kể cả trong lĩnh vực phần mềm, Việt Nam cũng có thể sớm phải lo ngại về tình hình đánh cắp bản quyền. Theo Hiệp hội Phần mềm Việt Nam, có khoảng 1.000 công ty đăng ký sản xuất phần mềm là một trong những ngành nghề kinh doanh của họ. Ước tính có khoảng 400 trong số đó là thực sự tham gia xây dựng phần mềm. Ngoài ra, Hiệp hội Xử lý Thông tin Thành phố Hồ Chí Minh cũng liệt kê 50 doanh nghiệp phần mềm có ít nhất 30 nhân viên có tên trong bảng lương và doanh thu hàng năm vượt trên 100.000 đô-la. Để cho khu vực này có thể phát triển mạnh mẽ hơn thì cần phải giảm được mức độ đánh cắp bản quyền.

Do các doanh nghiệp Việt Nam ngày càng nhận thức rõ hơn tầm quan trọng của việc bảo vệ nhãn hiệu hàng hóa, số lượng đăng ký bảo vệ nhãn hiệu hàng hóa ngày càng tăng nhanh. Chỉ trong năm 2004, Cục Sở hữu Trí tuệ đã nhận được khoảng 15.000 đơn đăng ký và đã cấp đăng ký cho 7.600 đơn. Hơn hai phần ba số đơn đăng ký là từ các doanh nghiệp Việt nam.

10. CẢI CÁCH TRONG NƯỚC

Nếu hội nhập quốc tế là một trong những sức đẩy chính của cải cách kinh tế ở Việt Nam thì động lực của nó rõ ràng bắt nguồn từ trong nước. Kể từ khi bắt đầu quá trình đổi mới gần hai thập kỷ trước đây, Chính phủ Việt Nam đã liên tục đổi mới trong tất cả các lĩnh vực chính sách với mục tiêu xây dựng một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Các kế hoạch năm năm phản ánh tầm nhìn này cũng thay đổi theo thời gian. Các kế hoạch này dựa ít hơn vào các mục tiêu định lượng về sản xuất vật chất mà chú trọng nhiều hơn vào các chính sách và kết quả phát triển. Tham vấn với các bên tham gia nói chung cũng đã trở thành một bộ phận của quá trình và các hiệp hội doanh nghiệp ngày càng có nhiều ảnh hưởng. Trong chu kỳ kế hoạch năm năm tới Việt Nam có khả năng sẽ hoàn thành quá trình chuyển đổi trên một số mặt: hoàn thiện cơ chế thị trường, là thành viên đầy đủ của nền kinh tế thế giới và là nước có thu nhập trung bình. Để thành công trong quá trình chuyển đổi đa chiều này cần phải có sự tăng tốc trong đổi mới chính sách. Việt Nam cần hoàn thành vòng thứ nhất của cải cách – những cuộc cải cách đã cho phép hình thành các loại doanh nghiệp khác nhau và giảm nghèo mạnh mẽ. Nhưng Việt Nam cũng cần bắt tay vào vòng thứ hai của cải cách để thích ứng với các vấn đề ngày càng phức tạp sẽ gặp phải khi đất nước ngày càng trở nên phồn thịnh. Trên mặt trận kinh tế, Việt Nam phải tăng hiệu quả huy động vốn bằng cách đổi mới lĩnh vực tài chính và quản lý tốt hơn tài sản của nhà nước. Trên mặt trận xã hội, Việt Nam phải đặt nền móng cho các hệ thống phổ cập hiện đại hơn, kết hợp hiệu quả thị trường với diện bao phủ rộng trong lĩnh vực giáo dục, y tế và bảo hiểm xã hội. Về thể chế, Việt Nam phải tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, tăng cường hơn quản lý tài chính công, giảm tham nhũng và tạo một bộ máy tư pháp hiện đại. Tiến bộ trong tất cả các lĩnh vực này có thể đóng góp rất nhiều vào phát triển kinh doanh.

Lập kế hoạch và tham vấn

Chuẩn bị KHPTKTXH giai đoạn 2006-2010 là cơ hội trình bày rõ chương trình cải cách trong nước, do đó, nó bổ sung cho quá trình hội nhập quốc tế. Ở một mặt nào đó, các cam kết đối với cộng đồng quốc tế trong bối cảnh hội nhập WTO có thể được xem là mặt trái của các cam kết đối với người dân Việt Nam thông qua KHPTKTXH. Xét từ góc độ này, khó có thời điểm nào tốt hơn vì việc thực hiện các nghĩa vụ gia nhập WTO và KHPTKTXH sẽ bắt đầu gần như đồng thời. Nếu mọi việc diễn ra thuận lợi, vào cuối giai đoạn thực hiện kế hoạch này, Việt Nam sẽ có khá nhiều cơ hội gần như trở thành một nước có thu nhập trung bình. Do đó, đảm bảo thực hiện các cải cách theo KHPTKTXH để đến được vị trí đó mang tính quan trọng căn bản.

Tham vấn là một trong những cơ chế quan trọng để tăng tính phù hợp và chất lượng của các văn bản kế hoạch. Tham vấn rộng rãi với các bên tham gia chứ không chỉ trong các cơ quan của Chính phủ và các tổ chức quần chúng đang ngày càng phổ biến ở Việt Nam. Trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, có sự chuyên hướng từ lập các mục tiêu sản xuất và đầu tư sang sử dụng vào các kết quả phát triển làm động cơ cho các hành động công. Việc chuẩn bị KHPTKTXH giai đoạn 2006-2010 có sự cởi mở đáng kể để tìm kiếm ý kiến phản hồi của các cộng đồng, các tổ chức phi Chính phủ và các hiệp hội kinh doanh theo phương thức gợi nhớ đến quá trình tham vấn năm 2001-2002 để cung cấp thông tin xây dựng Chiến lược Xóa đói giảm

nghèo và Tăng trưởng toàn diện (CPRGS). Thực chất, các nguyên tắc của CPRGS đã được chính thức kết hợp vào quá trình chuẩn bị KHPTKTXH giai đoạn 2006-2010. Mặc dù phải mất một thời gian để chuyển từ phương thức chỉ huy sang lập kế hoạch, một phương pháp có tính chiến lược hơn và tham vấn hơn đã xuất hiện từ quá trình kết hợp này.

Khung 10.1: Các hiệp hội kinh doanh ở Việt Nam

Một số hiệp hội kinh doanh chủ yếu là:

- VCCI: Được Chính phủ thành lập năm 1960, VCCI có mục tiêu ban đầu là thúc đẩy quan hệ kinh tế giữa Việt Nam và thế giới. Theo các quy chế hiện hành của tổ chức này thì đây là “một tổ chức độc lập, phi Chính phủ” hoạt động trên cơ sở tài chính độc lập nhưng thực hiện hoạt động “với sự hỗ trợ và giám sát của nhà nước Việt Nam”. VCCI có khoảng 5.270 thành viên và 1.394 trong số này là các DNNN. Các viên chức làm việc cho VCCI là các cán bộ nhà nước và khoảng một phần năm nguồn tài chính của VCCI là do Chính phủ cung cấp.
- Liên minh các hợp tác xã Việt Nam (LMHTXVN): Tổ chức này cũng do Chính phủ tài trợ và cán bộ được đề cử từ các hàng ngũ cán bộ của Chính phủ. LMHTXVN có chi nhánh ở tất cả các tỉnh. Bất kể một hợp tác xã nào cũng có thể trở thành thành viên của LMHTXVN.
- Liên minh các Hiệp hội Công nghiệp và Thương mại (LMHHCNTM): Tổ chức này kế thừa từ các tổ chức kinh doanh tồn tại ở miền Nam trước giải phóng như Hiệp hội các nhà công nghiệp của Sài Gòn cũ. Năm 1989, với sự khuyến khích của Mặt trận tổ quốc và được phép của Chính quyền thành phố, Hiệp hội các nhà công nghiệp Thành phố Hồ Chí Minh đã được thành lập bởi một nhóm thương nhân đã có hoạt động kinh doanh từ trước năm 1975. Đây là hiệp hội kinh doanh đầu tiên có các thành viên từ khu vực kinh tế tư nhân. Hiệp hội này sau được tổ chức lại thành các tổ chức theo ngành; hiện có 12 tổ chức đang hoạt động. Ban đầu, thành viên của LMHHCNTM chỉ bao gồm các doanh nghiệp tư nhân thôi nhưng trong những năm gần đây, hiệp hội này đã mở cửa cho cả các DNNN. Hiện LMHHCNTM có khoảng 1.800 thành viên.
- Hiệp hội và Câu lạc bộ Doanh nhân trẻ: Hiện đang hoạt động ở nhiều tỉnh. Thành viên chủ yếu là các công ty tư nhân. Hiệp hội đầu tiên do Đoàn Thanh niên TPHCM thành lập; các hiệp hội khác bắt đầu rất không chính thức. Chẳng hạn, Câu lạc bộ Doanh nhân trẻ ở Hà Nội được khoảng 10 giám đốc công ty tư nhân đầu tiên ở Việt Nam cho ra mắt đầu những năm 90. Câu lạc bộ này đã bắt đầu nhóm họp chủ yếu để gặp gỡ và giao lưu. Dần dần, nó trở thành một diễn đàn để các thành viên có thể trao đổi kinh nghiệm và liên hệ làm ăn.
- Hiện cũng có một số hiệp hội theo ngành với các thành viên chủ yếu là thuộc khối quốc doanh. Ví dụ, Hiệp hội Dày Da Việt Nam được thành lập từ liên minh sản xuất trước đó của các DNNN, còn Hiệp hội Dệt may (VITAS) lại được thành lập từ một tổng công ty.
- Ngoài ra, hiện có khoảng 20 hiệp hội có sự tham gia của các công ty nước ngoài như Các phòng thương mại Hoa kỳ, Ôxtrâyliia, Anh quốc và Châu Âu nhóm họp thường xuyên để thúc đẩy quyền lợi của các thành viên.

Nguồn: Dựa theo Nguyễn Phương Quỳnh Trang và Jonathan A. Stromseth (2002) và ADB (2005d).

Tuy nhiên, các hiệp hội doanh nghiệp vẫn còn yếu ở Việt Nam. Khuôn khổ pháp lý hiện nay cho phép các doanh nhân tự tổ chức nhưng việc thành lập của một hiệp hội vẫn được nhà nước phê duyệt. Một nghiên cứu do MPDF thực hiện đối với 414 doanh nghiệp cho thấy chỉ có nửa trong số này là thành viên chính thức của một câu lạc bộ hay hiệp hội. Các doanh nghiệp lớn hơn đặc biệt trong lĩnh vực sản xuất và xuất khẩu một số sản phẩm thường hay tham gia vào các

hiệp hội và câu lạc bộ hơn. Ngoài ra, nghiên cứu cũng cho thấy chỉ có một số hiệp hội doanh nghiệp thực sự cung cấp dịch vụ cho các hội viên. Sự đa dạng về bản chất và thành viên tham gia cũng rất rõ nét (Khung 10.1).

Các hiệp hội kinh doanh hiện nay hoạt động khá tốt trong việc cung cấp thông tin cho các thành viên về chính sách và các vấn đề pháp lý bằng cách cung cấp hoặc tổ chức các khoá đào tạo ngắn hạn. Tuy nhiên, việc cung cấp các dịch vụ kinh doanh lại có xu hướng yếu. Phần lớn các hiệp hội không xem mình có khả năng thay mặt các thành viên tham gia vào đối thoại chính sách với Chính phủ.

Nói đơn giản hoá, đối thoại giữa cộng đồng doanh nghiệp và các cơ quan Chính phủ diễn ra ở ba cấp. Cấp cao nhất diễn ra giữa đại diện của một số hiệp hội kinh doanh và các bộ ngành và cơ quan Chính phủ. Cuộc đối thoại này được tổ chức hai năm một lần được gọi là Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam (VBF). Diễn đàn được tổ chức thường xuyên này đã xác định được một loạt các ưu tiên chính sách cho phát triển kinh doanh. Tiến bộ đạt được trong các ưu tiên này được giám sát và đánh giá tại các cuộc họp giữa kỳ của VBF. Việc tham gia của các cấp chính quyền cao nhất cho phép cộng đồng doanh nghiệp có thể đưa ra ý kiến và trình bày những quan ngại của họ một cách hiệu quả.

Cấp đối thoại chính sách thứ hai là giữa các bộ ngành cụ thể với các bên tham gia có liên quan trong cộng đồng doanh nghiệp. Sự trao đổi này diễn ra chủ yếu trong quá trình soạn thảo luật và nghị định mới và ngày càng trở nên thường xuyên hơn.

Một sáng kiến gần đây là việc liên hệ trực tiếp giữa các hiệp hội kinh doanh nước ngoài và Quốc hội liên quan đến Luật Đầu tư chung. Cấp đối thoại thứ ba là giữa chính quyền tỉnh với cộng đồng kinh doanh. Những đối thoại chính sách này chủ yếu nhằm cải thiện môi trường đầu tư địa phương và thu hút các nhà đầu tư về tỉnh.

Trong khi đó, cộng đồng doanh nghiệp nước ngoài đã thành lập các nhóm công tác chuyên về các vấn đề cụ thể như ngân hàng, sản xuất, phân phối và cơ sở hạ tầng. Những nhóm này nhóm họp với tần suất khác nhau trong năm và báo cáo hoạt động và những quan ngại cho VBF. Nói một cách công bằng, nhìn chung các hiệp hội doanh nhân nước ngoài có xu hướng tiếp cận các nhà hoạch định chính sách tốt hơn các hiệp hội trong nước. Trong các hiệp hội doanh nghiệp trong nước, việc tham gia đối thoại chính sách có xu hướng giới hạn trong các tổ chức lớn như VCCI và LMHHCNTM của Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Các tổ chức này thường đóng góp nhận xét và ý kiến cho các ban soạn thảo các luật và quy định mới. Bản thân VCCI đôi khi cũng là thành viên của ban soạn thảo. Thỉnh thoảng sự tham gia này cũng có những hiệu quả rõ ràng đối với chính sách ảnh hưởng đến khu vực tư nhân. Nhưng có lẽ nên khuyến khích tiếng nói mạnh hơn từ đại diện các DNVVN (và thậm chí cả những doanh nghiệp hộ gia đình) bởi điều đó có thể đảm bảo sự cân bằng tốt hơn giữa quan điểm của tất cả các hình thức kinh doanh.

Cải cách cơ cấu

Chương trình cải cách cơ cấu rất rộng vì ngay từ đầu, chương trình này bao gồm các mục tiêu như tự do hoá thương mại, cải cách các DNNN, hiện đại hoá lĩnh vực tài chính và phát triển khu vực kinh tế tư nhân. Trong một nền kinh tế chuyển đổi như Việt Nam, mặc dù đã tiến hành đổi mới được gần hai thập kỷ nhưng vẫn có rất nhiều việc cần phải làm trong từng lĩnh vực này. Tuy nhiên, ở giai đoạn này, những câu phần quan trọng nhất của chương trình đổi mới cơ cấu liên quan tới việc huy động vốn. Cải cách khu vực tài chính cũng cần được thực hiện để có thể nhanh chóng chuyển vốn đến các doanh nghiệp làm ăn hiệu quả nhất. Việc quản lý tài sản của nhà nước cũng cần được củng cố sao cho vốn trong tay nhà nước được sử dụng hiệu quả và minh bạch.

Hiện có rất nhiều vấn đề kỹ thuật trong cải cách ngân hàng đã được thực hiện như từ cải thiện hệ thống thanh toán đến ban hành sổ tay hướng dẫn cung cấp tín dụng hiện đại. Tuy nỗ lực như vậy, các NHTMNN vẫn rất yếu kém. Tỷ lệ các khoản nợ xấu trong tổng dư nợ tín dụng không có một dấu hiệu thuyên giảm rõ ràng nào mà còn ngược lại. Do vậy, nợ ngoài bảng cân đối tài sản của Chính phủ bây giờ có thể lên đến 8% GDP nếu không nói là cao hơn. Thoạt nhìn, danh mục cho vay kém chất lượng của các NHTMNN vẫn là do các thủ tục yếu kém trong hoạt động, đánh giá tín dụng và quản lý rủi ro. Nhưng nếu phân tích một cách căn bản hơn, vấn đề chính là do các NHTMNN chịu áp lực ngầm phải cho vay phi thương mại hoặc cho vay phục vụ các mục tiêu chính trị ưu tiên, đặc biệt ở các chi nhánh cấp tỉnh. Hỗ trợ các DNNN, trợ giúp nông dân khi giá nông sản thấp, và cấp vốn cho các dự án hạ tầng cơ sở không được phân bổ ngân sách là những nguyên nhân phổ biến dẫn đến các khoản cho vay khó đòi. Rõ ràng, những người ra quyết định cho vay như vậy không có ý định tối đa hoá lợi nhuận mà là làm “điều cần thiết” theo định nghĩa của các cấp chính quyền có liên quan. Tuy nhiên, vào thời điểm khi nhu cầu đầu tư ở Việt Nam đang rất lớn, việc phân bổ vốn cho các dự án có lợi nhuận cao nhất cần được ưu tiên hơn.

Nếu không có một chương trình cải cách ngân hàng đầy quyết tâm, tình trạng của các NHTMNN sẽ ngày càng tồi đi nên gánh nặng của các khoản nghĩa vụ ngoài bảng cân đối tài sản của Chính phủ sẽ tăng lên. Gia nhập WTO có nghĩa là các ngân hàng nước ngoài sẽ có thể đưa vào áp dụng ở Việt Nam các công nghệ hiện đại và thủ tục tinh giản. Điều này chắc chắn có lợi cho cả nền kinh tế nói chung nhưng cũng chắc chắn là nguy cơ đối với các NHTMNN. Các doanh nghiệp có lãi cao và có tầm nhìn xa, đặc biệt là các doanh nghiệp tham gia vào thương mại quốc tế sẽ thích chuyển sang sử dụng dịch vụ của các ngân hàng nước ngoài hơn. Các cán bộ có chuyên môn cao và nhiều triển vọng của các NHTMNN sẽ bị thu hút sang làm việc cho các ngân hàng nước ngoài vì các ngân hàng này có những công việc tốt hơn với mức lương hấp dẫn hơn. Nếu các NHTMNN vẫn duy trì mục tiêu và cơ cấu khuyến khích như hiện tại thì sẽ không thể cạnh tranh thành công với các đối tác mới tham gia vào thị trường được.

Việc phân loại các khoản vay một cách minh bạch dựa theo các tiêu chuẩn kế toán quốc tế như qui định của Quyết định 493 là một bước tiến đầy khích lệ đối với việc so sánh đối chiếu kết quả hoạt động của ngân hàng và đặt mốc cho việc giải quyết dần dần các khoản nợ xấu. Nhưng chỉ minh bạch thôi thì chưa đủ. Chỉ có thể được kiểm chế dòng các khoản nợ xấu nếu các NHTMNN được quản lý theo hướng nhấn mạnh trọng tâm sinh lợi. Cổ phần hoá là một bước tiến quan trọng tiềm năng khác. Tuy nhiên, bán cổ phần ra đông đảo công chúng cũng sẽ chưa đủ. Thu hút các nhà đầu tư chiến lược sẽ có thể giúp củng cố thêm định hướng sinh lợi nhuận của các ngân hàng thương mại quốc doanh và duy trì việc cho vay ở cấp cơ sở ở mức kiểm soát được.

Một bộ phận quan trọng trong đổi mới các NHTMNN là đặt lại vị trí của NHNNVN như là ngân hàng trung ương hiện đại chịu trách nhiệm giám sát và thực hiện chính sách tiền tệ. Đảm bảo sự ổn định tài chính trong một môi trường ngày càng mở hơn sẽ đòi hỏi chức năng giám sát của NHNNVN được nâng cấp đáng kể. Không phải bằng cách kiểm tra các giao dịch đơn lẻ với các yêu cầu về pháp lý quá chi tiết mà là đánh giá việc quản lý tín dụng và chiến lược của các ngân hàng. Các cú sốc lạm phát mà Việt Nam trải qua gần đây cũng cho thấy tầm quan trọng phải tăng cường năng lực của NHNNVN thành một cơ quan dẫn đầu về chính sách tiền tệ.

Rất may, Chính phủ Việt Nam hoàn toàn nhận thức được các vấn đề này và lộ trình cải cách ngân hàng được thông qua gần đây đã có những biện pháp cần thiết để giải quyết chúng (Khung 10.2). Tuy nhiên, việc thực hiện lộ trình sẽ rất gian nan.

Cải cách hệ thống ngân hàng phải được bổ sung bằng củng cố các thị trường vốn vì đây là cơ chế chính khác để đưa nguồn lực đến với các doanh nghiệp làm ăn hiệu quả nhất. Trong trường hợp này, các vấn đề mang tính kỹ thuật. Các quy định tiến hành kinh doanh cứng nhắc áp dụng đối với thị trường chứng khoán chính thức đảm bảo các giao dịch giả mạo không xảy ra, nhưng các quy định này cũng ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả doanh thu và lượng giao dịch.

Trong khi đó, chẳng có quy định hoặc hệ thống thông tin nào đối với thị trường phi chính thức OTC nên điều đó sẽ làm tăng khả năng lạm dụng niềm tin của nhà đầu tư.

Khung 10.2: Lộ trình cải cách hệ thống ngân hàng

Đầu năm 2005, NHNNVN đưa ra đề án về cải cách hệ thống ngân hàng đầy tham vọng, dùng phục vụ cho KHPTKTXH 2006-2010. Vì đề án này được xây dựng trên cơ sở tham vấn chặt chẽ với Văn phòng Chính phủ, nó được xem xét như là sự chuyển hướng khỏi chiến lược cải cách ngân hàng theo đuổi từ năm 2001 và do đó đảm bảo được lãnh đạo cao nhất xem xét. Các nội dung của đề án đã được phê duyệt và thực chất là còn được tăng cường vào mùa hè năm 2005. Điều đó là cơ sở cho quyết định của Thủ tướng đưa ra định hướng cho chiến lược mới.

Sẽ cần một thời gian để các nội dung của chiến lược mới được chi tiết hóa và chuyển thành những hành động chính sách cụ thể. Nhưng lộ trình hiện tại của cải cách ngân hàng dường như sẽ xoay quanh bốn nhiệm vụ chính sau:

- Sửa đổi các luật về Ngân hàng Nhà nước và các tổ chức tín dụng: Các luật này sẽ được soạn thảo vào năm 2006 và ban hành vào năm 2007. Các luật này sẽ chuyển đổi NHNNVN thành một ngân hàng trung ương độc lập và nhất quán với các cam kết gia nhập WTO và các thông lệ tốt nhất của quốc tế. Giám sát sẽ là trung tâm trong hoạt động của NHNNVN, trước hết bắt đầu bằng việc thành lập một ban giám sát và sau đó chuyển thành một cơ quan độc lập trong NHNNVN. Các chức năng về chính sách tiền tệ của NHNNVN cũng sẽ được củng cố.
- Tách biệt NHNNVN ra khỏi các NHTMNN: Bất kể quyết định nào liên quan đến việc quản lý các NHTMNN cũng sẽ được tách ra khỏi NHNNVN. Các quyền cổ đông của nhà nước sẽ do BTC hoặc một cơ quan chuyên trách thực hiện. Để củng cố sự tách biệt giữa NHNNVN và các NHTMNN ở cấp địa phương, các chi nhánh của NHNNVN sẽ được tổ chức lại trên cơ sở theo vùng. Các chi nhánh vùng sẽ có các chức năng tương tự như các chức năng của trụ sở chính ngoại trừ chức năng về chính sách tiền tệ. Các chức năng và trách nhiệm của các chi nhánh hiện có ở tỉnh sẽ được giảm dần.
- Đẩy nhanh quá trình cổ phần hoá các NHTMNN: Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam và Ngân hàng Nhà ở Mekông phải được cổ phần hoá năm 2006. Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam sẽ cổ phần hoá năm 2007 và Ngân hàng Công Thương sẽ cổ phần vào năm 2008-2009. Cho đến năm 2010, sẽ phải đạt được tiến bộ trong việc cổ phần hoá Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Sau khi cổ phần hoá, các ngân hàng này sẽ phát hành cổ phiếu để giảm bớt sở hữu của nhà nước xuống đến mức thấp như theo quy định trong các cam kết gia nhập WTO.
- Cải thiện nguồn nhân lực và công nghệ thông tin: hoạt động này sẽ đòi hỏi phải điều chỉnh quá trình kinh doanh chung, và tập trung vào giám sát ngân hàng và chính sách tiền tệ. Các nỗ lực sẽ tập trung vào xây dựng các cẩm nang giám sát và các chương trình đào tạo phù hợp với đặc điểm của hoạt động kinh doanh ngân hàng ở Việt Nam, kể cả đặc thù của các hệ thống thông tin của các ngân hàng cổ phần. Cải cách tiền lương sẽ nhằm làm cho NHNNVN có thể cạnh tranh với các ngân hàng này.

Nguồn: Dựa trên thông tin của NHNNVN.

Cần có cả thị trường chứng khoán chính thức năng động và thị trường chứng khoán không yết danh phát triển mạnh mẽ để hỗ trợ phát triển kinh doanh. Trong thị trường chứng khoán chính thức, các quy định cứng nhắc đối với các giao dịch cần được thay thế bằng các hệ thống thông tin tin cậy hơn cả về chứng khoán và người môi giới. Đối với thị trường phi chính thức OTC, việc yết danh và đăng ký chứng khoán phải được phân tách để tăng tính minh bạch của các giao dịch diễn ra bên ngoài sở giao dịch chứng khoán chính thức. Hơn nữa, các hệ thống

hiện tại không cung cấp thông tin về các người môi giới và buôn bán chứng khoán mà không phải là thành viên của sở giao dịch chứng khoán chính thức. Do vậy khó có thể bắt họ chịu trách nhiệm trong trường hợp có hành vi sai trái.

Tính hiệu quả cũng cần trong phân bổ vốn của nhà nước. Một phần vốn đã được bán trong quá trình cổ phần hoá. Cổ phần hoá cũng làm cho hoạt động của doanh nghiệp tốt hơn khi giảm quyền của các bộ ngành và tỉnh mà các DNNN trực thuộc. Khi quá trình cổ phần hoá các DNNN kết thúc, khoảng 4.000 DNNN sẽ trải qua quá trình chuyển đổi này. Luật Doanh nghiệp chung mới được phê duyệt chắc chắn sẽ đẩy nhanh quá trình này bằng cách cho tất cả các DNNN còn lại tối đa bốn năm để chuyển sang hoạt động theo các quy định về quản trị công ty của Luật này.

Tuy nhiên, ngay cả khi quá trình cổ phần hoá được thực hiện theo kế hoạch, một điều ít có khả năng xảy ra, thì đến năm 2007, Việt Nam vẫn sẽ còn khoảng 1.800 DNNN. Do nhiều doanh nghiệp khá lớn, số vốn hợp lại sẽ rất đáng kể. Một ước lượng sơ bộ cho thấy tổng số vốn có thể gần 200 nghìn tỷ đồng, tức là khoảng 25% GDP của Việt Nam. Tổng nguồn vốn của họ, một phần được huy động thông qua nợ dài hạn, có thể còn cao gấp đôi. Việc quản lý đúng đắn quyền cổ đông của nhà nước đối với lượng vốn này có vai trò căn bản để tăng hiệu quả tổng hợp của nền kinh tế và đảm bảo tính minh bạch.

Rất tiếc là điều này dễ nói hơn dễ làm. Chẳng có nhiều “mô hình” mà nhà nước kiểm soát một phần lớn lượng vốn của nền kinh tế mà vẫn thành công trong việc quản lý nền kinh tế một cách hiệu quả. Có thể biện luận rằng Xingapo là một trong những mô hình này và đó có thể là lý do Việt Nam có vẻ quan tâm học hỏi kinh nghiệm của Temasek (Cơ quan quản lý tài sản nhà nước của Xingapo). Hiện nay có những thảo luận về bán hoàn toàn nhiều hơn nữa các DNNN nhỏ sao cho duy trì sở hữu của nhà nước “chỉ” trong 1.000 doanh nghiệp mà thôi. Các doanh nghiệp này có thể được phân loại thành năm đến bảy nhóm kinh tế hoạt động trong một danh mục hạn hẹp các ngành chiến lược từ điện đến hàng không. Cũng có thể một cấu trúc sở hữu phức tạp sẽ được thực hiện sao cho không một nhóm kinh tế nào trong số này chỉ thuộc sở hữu của nhà nước. Bằng chứng hơn nữa về việc chuyển đổi sang quản lý theo kiểu tư nhân được thể hiện qua quyết định gần đây cho phép năm tổng công ty thuê giám đốc điều hành từ bên ngoài. Cho đến nay, lãnh đạo cao cấp của các tổng công ty nhà nước do Chính phủ bổ nhiệm. Vinashin, doanh nghiệp đóng tàu lớn nhất Việt Nam và là một doanh nghiệp rất năng động là tổng công ty nhà nước đầu tiên của Việt Nam thuê giám đốc điều hành người nước ngoài. Bước chuyển này có thể sẽ được khoảng 100 doanh nghiệp có sở hữu nhà nước khác thực hiện trong thời gian tới.

Quan trọng hơn con số chính xác các doanh nghiệp được giữ lại hoặc các lĩnh vực hoạt động của các doanh nghiệp này chính là cơ cấu thể chế để hỗ trợ quản lý vốn của nhà nước một cách hiệu quả và minh bạch. Không có các văn bản kế hoạch phản ánh chủ đích của nhà nước trong lĩnh vực này nên rất khó dự đoán cơ cấu thể chế của các doanh nghiệp. Tuy nhiên, cần đề cập đến bước chuyển dịch đáng kể được khởi xướng từ thập kỷ 90 từ việc quản lý trực tiếp các doanh nghiệp sang quản lý đầu tư nhằm tối đa hóa lợi nhuận trên vốn nhà nước.

Cơ cấu thể chế mới nổi hiện nay có nhiều khả năng sẽ xoay quanh ba cấu phần. Cấu phần thứ nhất là đơn vị quản lý ra quyết định chính về phân bổ vốn. Vai trò này sẽ do Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn Nhà nước (SCIC) được Thủ tướng Chính phủ thành lập vào tháng 7/2005 thực hiện. SCIC sẽ nắm các quyền sở hữu của nhà nước trong các DNNN được cổ phần hoá từ các bộ ngành và cơ quan của Chính phủ, do đó hợp nhất các quyền cổ đông vào một tổ chức. Việc chuyển quyền sở hữu ra khỏi các bộ ngành sẽ loại bỏ các xung đột về quyền lợi giữa sở hữu và ra quyết định. SCIC cũng có vốn pháp định để phân bổ có lựa chọn giữa các doanh nghiệp trực thuộc; hiện nay vốn pháp định này đã được đặt ở mức năm nghìn tỷ đồng. Liệu SCIC có thể quản lý các quyền sở hữu của nhà nước của ngân hàng thương mại hay không sẽ chỉ rõ ràng sau khi chi tiết về lộ trình cải cách ngân hàng được làm rõ.

Cấu phần thứ hai của cơ cấu thể chế này là cơ chế đánh giá hoạt động quyết định xem doanh nghiệp nào đáng được hưởng hỗ trợ và doanh nghiệp nào cần được cơ cấu lại. Thoạt đầu, vai trò này có thể được đảm đương do Quyết định số 271 ban hành năm 2003 quy định phân loại hàng năm hoạt động của DNNN vào một trong ba hạng mục. Việc nợ trả lãi tự động đặt doanh nghiệp vào hạng mục hoạt động kém nhất. Hai năm liên tục hoạt động kém có thể dẫn đến phải cơ cấu lại doanh nghiệp và bãi miễn giám đốc. Hiện nay, việc thực hiện Quyết định 271 của BTC rất chậm nhưng người ta hy vọng việc thực hiện Quyết định này sẽ nhanh hơn trong những năm tới. Tuy nhiên, hướng tiếp cận của Quyết định này nhằm giảm thiểu lỗ hơn là tối đa hóa lãi. Nhìn về tương lai, việc yết danh theo kế hoạch của nhiều DNNN được cổ phần trên thị trường chứng khoán sẽ cung cấp một cơ chế khác để đánh giá hoạt động của doanh nghiệp.

Cấu phần thứ ba là bộ phận cơ cấu lại, thực hiện việc quản lý những doanh nghiệp làm ăn kém. Công ty Mua bán Nợ và Tài Sản tồn đọng của doanh nghiệp (DATC) được thành lập trên cơ sở thử nghiệm năm 2003, trực thuộc BTC, sẽ làm việc này. DATC đã giành phần lớn thời gian kể từ khi bắt đầu hoạt động để giải quyết các vấn đề về tổ chức, thủ tục và pháp lý. Hoạt động của công ty được thực sự bắt đầu vào cuối năm 2005 khi một NHTMNN ký hợp đồng bao thanh toán với DATC nhằm thúc đẩy việc thu hồi nợ chưa trả của hai con nợ. Xét trên bề mặt, DATC có thể gặp phải những khó khăn như các công ty quản lý nợ của các NHTMNN. Tuy nhiên, do trực thuộc BTC nên DATC có thể ở vị trí dễ hơn để tịch thu và phong tỏa tài sản nếu cần thiết.

Việc xử lý gần đây đối với Hãng hàng không Pacific Airlines của BTC có tính gợi mở về một cơ chế mới có thể được thực hiện trong tương lai (Khung 10.3). Nó cũng cho thấy những rủi ro về quản trị kèm theo nếu không chú ý đầy đủ đến tính minh bạch trong các giao dịch của SCIC và trách nhiệm chung của SCIC như một cơ quan của Chính phủ.

Khung 10.3: Thúc đẩy cạnh tranh trong ngành hàng không?

Hãng hàng không Pacific Airlines được thành lập năm 1992 dưới hình thức CTCP giữa Hãng hàng không quốc gia Việt Nam (Vietnam Airlines) và các DNNN khác gồm Saigon Tourist, VASCO, SASCVO và Airimex. Hãng hàng không quốc gia Việt Nam chiếm 86% tổng số vốn.

Với 561 nhân viên và bốn máy bay thuê, Hãng hàng không Pacific Airlines cung cấp dịch vụ với tiêu chuẩn tương đương Vietnam Airlines, tính giá tương đương, hoạt động trên cùng các sân bay và không có đường băng riêng. Thực ra hai hãng hàng không này bổ sung cho nhau. Tuy nhiên, hãng hàng không Pacific Airlines làm ăn không có lãi; năm 2003 hãng lỗ 19 tỷ đồng. Điều đó làm cho hãng trở thành trường hợp ngoại lệ trong số các CTCP mà nhà nước giữ đa số vốn. Tái trọng yếu, quá nhiều hành khách không trả tiền vé, và không tận dụng hết công suất của máy bay có thể là những lý do của hoạt động kém. Vào cuối năm 2003, tổng vốn của Hãng hàng không Pacific Airlines đạt 230 tỷ đồng và dư nợ là 213 tỷ. Đến năm 2004, hãng có lẽ được coi là vỡ nợ và không trả được các hoá đơn bảo dưỡng nữa.

Tháng Tư năm 2005, BTC đòi lại tất cả cổ phần của Vietnam Airlines và thuê Temasek phân tích chuẩn đoán công ty này và đề xuất một kế hoạch cơ cấu lại. Việc phân tích chuẩn đoán được tiến hành trong bốn tháng và sau đó Temasek (chủ sở hữu của hãng hàng không Xingapo) đồng ý mua 30% cổ phần của Pacific Airlines với giá 50 triệu đô la. BTC giữ lại cổ phần chưa bán. Sau khi ký hợp đồng, BGTVT thông báo sẽ không cho phép một hãng hàng không thứ ba hoạt động trong thị trường nội địa. Tuy nhiên trong năm 2005, hai hãng hàng không khu vực có chi phí thấp được cho phép có chuyến bay từ Việt Nam đi Băng-cốc và Xingapo.

Nguồn: Dựa trên thông tin của BTC.

Hội nhập xã hội

Việt Nam đã xây dựng được các hệ thống giáo dục và y tế cơ bản có tính hoà nhập trong giai đoạn kế hoạch hoá tập trung phục vụ phần lớn dân số và có các chỉ tiêu xã hội tương đương với các nước có thu nhập trung bình. Nhưng các hệ thống này không đáp ứng được quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và dù thế nào thì các hệ thống này cũng không phù hợp để giải quyết các nhu cầu phức tạp và đắt đỏ hơn của một bộ phận dân số giàu có hơn. Cung cấp các dịch vụ có thu phí cho phép đáp ứng các nhu cầu của những người có nhiều ảnh hưởng nhất nhưng cuối cùng lại ảnh hưởng đến người nghèo. Trong khi đó, Việt Nam đã không xây dựng được một hệ thống bảo trợ xã hội hoà nhập bình đẳng. Trợ cấp cho người nghèo được chú trọng và cung cấp khá hiệu quả ở các cấp địa phương mặc dù bị hạn chế về nguồn lực. Nhưng chỉ những ai làm việc cho Nhà nước hoặc các DNNN, hoặc cho tới gần đây là làm việc trong khu vực tư nhân chính thức mới được tiếp cận các cơ chế bảo hiểm xã hội hiện đại hơn.

Thách thức của Việt Nam hiện nay là làm thế nào có thể kết hợp hiệu quả của các cơ chế thị trường với diện bao phủ rộng là đặc điểm của dịch vụ giáo dục và y tế trong giai đoạn kế hoạch hoá tập trung. Thành công của sự kết hợp này có thể tạo nền móng cho các hệ thống phổ cập hiện đại. Khá nghịch lý, chất lượng khá tốt của các cơ chế xác định mục tiêu làm cho các cơ chế này có thể được sử dụng để đạt diện bao phủ phổ cập. Không phải bằng cách cung cấp trợ cấp và trợ cấp tín dụng như các cơ chế này vẫn làm, ở mức độ nào đó, mà cho người nghèo tiếp cận các dịch vụ thường vẫn tính phí. Khi đó, các chính sách xác định mục tiêu và “xã hội hoá” có thể cùng tồn tại. Nhưng cần chú ý đầy đủ đến các biện pháp khuyến khích để sự kết hợp này có hiệu quả.

Xét trên bề mặt, giáo dục là trường hợp dễ nhất. Các chương trình ưu tiên đã được sử dụng trong một thời gian để miễn học phí cho người nghèo. Miễn học phí cho phép tất cả trẻ em được học cùng một trường bất kể thu nhập của gia đình như thế nào. Sử dụng số liệu thực tế, các đánh giá xem xét tác dụng của việc giảm học phí cho thấy một cách nhất quán rằng các chính sách này có tác dụng nâng cao tỷ lệ đi học của người nghèo. Về nguyên tắc, sự khác biệt về bản chất dịch vụ mà các gia đình được tiếp cận chỉ xuất hiện ở các cấp giáo dục cao hơn. Ví dụ, đến nay, các nhà cung cấp dịch vụ tư nhân được phép cung cấp dịch vụ giáo dục đại học và các trường đại học công có thể thu phí cao hơn cho các khoá học mà họ cung cấp.

Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là phổ cập đã đạt được trong giáo dục cơ sở. Vẫn có một phần trẻ em mà chủ yếu là con em các dân tộc thiểu số không đi học tiểu học. Chất lượng giáo dục phổ biến khác nhau đáng kể. Các huyện và xã có các trường chất lượng kém hơn nên đạt thành tích kém hơn rất nhiều trong các kỳ thi chuẩn. Phí bảo trợ học đường địa phương và các phí không chính thức cũng rơi vào người nghèo (ví dụ như hình thức học thêm với danh nghĩa là tự nguyện sau giờ học chính khoá). Do đó, việc thực hiện các tiêu chuẩn chất lượng, phân bổ ngân sách lớn hơn cho các huyện và xã nghèo hơn và chuyển sang học cả ngày là một phần của chương trình hoà nhập xã hội trong lĩnh vực này.

Trong lĩnh vực y tế, các cơ chế xác định mục tiêu vẫn được sử dụng để cấp “thẻ” y tế cho người nghèo. Theo chương trình này, các cơ sở y tế công phải cung cấp một số dịch vụ không tính tiền cho những người có thẻ; các cơ sở này sẽ được nhà nước trả tiền. Trên thực tế, không phải lúc nào các dịch vụ này cũng được cung cấp bởi vì các cơ sở y tế không có động cơ cung cấp cho người nghèo, những người không phải trả phí, nhiều hơn mức tối thiểu. Năm 2002 có một bước đột phá với việc thành lập các Quỹ chăm sóc sức khoẻ cho người nghèo (Quỹ CSSKNN) ở các tỉnh. Các cơ chế ưu tiên đã được sử dụng để phát thẻ bảo hiểm y tế (BHYT) cho người nghèo cùng một loại dành cho người lao động trong khu vực chính thức. Nhưng mặc dù Chính phủ đã phân bổ một nguồn lực tương đối cho các Quỹ CSSKNN, hầu hết các tỉnh vẫn tiếp tục giải ngân trực tiếp cho các cơ sở y tế.

Tuy nhiên, hiện nay, các điều kiện để có diện bao phủ phổ cập đã tốt hơn. BHYT đã cơ cấu lại với việc giới thiệu một chương trình tình nguyện đem lại các lợi ích tương tự như các lợi ích của người lao động làm việc trong khu vực chính thức. Các Quỹ CSSKNN cũng được tổ chức lại và hiện đang buộc các tỉnh phải cung cấp thẻ BHYT cho người nghèo và cấm việc giải ngân trực tiếp cho các cơ sở y tế công. Bằng cách này, các cơ chế xác định mục tiêu có thể được sử dụng để cung cấp cùng loại thẻ BHYT theo chương trình tự nguyện. BTC hiện đang xem xét việc tăng phân bổ ngân sách cần thiết để hỗ trợ điều chỉnh các Quỹ CSSKNN.

Việc cải cách trong lĩnh vực y tế có thành công hay không phụ thuộc vào việc tăng cường các cơ chế khuyến khích cung cấp dịch vụ có chất lượng với chi phí phải chăng. Hiện nay, BHYT Việt Nam chỉ sử dụng nguồn lực để thanh toán cho các cơ sở y tế công. Cơ quan này chưa hoạt động như người mua sỉ chiến lược các gói BHYT từ các nhà cung cấp dịch vụ tư nhân và nhà nước. Nhưng cơ quan này ở vị trí thuận lợi để làm được điều đó khi cơ quan này sẽ quản lý nguồn lực ngày càng gia tăng cả từ phía người tự đóng phí BHYT và từ ngân sách đóng phí bảo hiểm cho người nghèo. Chương trình hài hoà xã hội trong lĩnh vực y tế khi đó sẽ kết hợp hiệu quả các nguyên tắc bảo hiểm hiện đại, các cơ chế xác định mục tiêu hiệu quả và phát triển một thị trường bán sỉ các dịch vụ y tế trọn gói.

Những thách thức lớn nhất nằm trong lĩnh vực BHXH, lĩnh vực mà Việt Nam có ít hoạt động hơn rất nhiều. Chẳng có gì ngạc nhiên đối với một nền kinh tế nông nghiệp, việc bảo trợ đối với người cao tuổi không được cung cấp thông qua một hệ thống lương hưu chính thức. Hệ thống lương hưu chính thức được tiếp cận đối với một bộ phận nhỏ lực lượng lao động làm việc cho Chính phủ hoặc các DNNN và hệ thống này không có bất kể đóng góp gì từ những người hưởng lợi. Năm 1995, hệ thống BHXH được thành lập với diện bao phủ mở rộng sang các lao động chính thức trong khu vực kinh tế tư nhân. Khi đó, người lao động và người thuê lao động đóng BHXH để trang trải chi phí cho lợi ích trong tương lai của người lao động. Nhưng chương trình bảo hiểm bắt buộc này có những yếu kém nghiêm trọng cần được khắc phục. Năm 2005, Chính phủ đã xác định những ưu tiên để cải cách hệ thống này và Luật Bảo hiểm xã hội đầu tiên sẽ được ban hành vào năm 2006. Việc soạn thảo luật cũng nảy sinh những vấn đề kỹ thuật và việc thực hiện nó chắc chắn cũng sẽ rất khó khăn.

Ưu tiên đầu tiên mà Chính phủ xác định là cải tổ chương trình BHXH bắt buộc cho các lao động làm việc trong khu vực chính thức theo cách có thể làm cho chương trình này bền vững tài chính trong dài hạn. Như thiết kế hiện nay, chương trình này hầu như không tạo được thặng dư hơn 1,5% GDP một năm và sẽ bắt đầu thâm hụt sau khoảng ba thập kỷ. Điều này vẫn xảy ra mặc dù Việt Nam có lực lượng lao động trẻ và nhanh chóng được chính thức hoá, có nghĩa là số lượng người tham gia đóng bảo hiểm sẽ vượt xa số người được hưởng lợi trong một thời gian khá dài. Để làm cho chương trình bảo hiểm bắt buộc này có thể bền vững về tài chính, các công thức xác định mức lương hưu cần gần hơn với một mức chuẩn thống kê. Mức chuẩn thống kê chỉ ra dòng thu nhập có thể lấy từ các đóng góp trong quá khứ nếu các đóng góp này được đầu tư đúng mức. Hiện tại, các công thức tính lương hưu áp dụng cho nam và nữ là khác nhau đặc biệt đối với lao động làm việc trong khu vực nhà nước và tư nhân. Tất cả các công thức này đều khá xa so với chuẩn thống kê.

Thứ hai, một ưu tiên có quan hệ rất gần đó là mở rộng diện bao phủ của các chương trình bắt buộc. Để điều này xảy ra cần phải điều chỉnh các chính sách khuyến khích tham gia chương trình cho lao động thuộc khối kinh tế tư nhân. Theo thiết kế hiện nay của chương trình, chương trình không khuyến khích thời gian đóng bảo hiểm dài hoặc báo cáo đầy đủ thu nhập của mình sau một số năm. Đó cũng do công thức tính lợi ích chưa phù hợp. Bỏ qua một số điểm, việc tăng mức lương hưu không tương xứng với sự đóng góp (Khung 10.4). Các chính sách khuyến khích không được chú ý sẽ dẫn đến hậu quả không đủ doanh thu cho hệ thống BHXH và cuối cùng là sẽ phải tăng tỷ lệ đóng góp để bù đắp thâm hụt. Điều này sẽ có thể cản trở người thuê lao động khai

báo về người lao động nên sẽ làm giảm hơn nữa cơ hội mở rộng diện bao phủ của hệ thống BHXH.

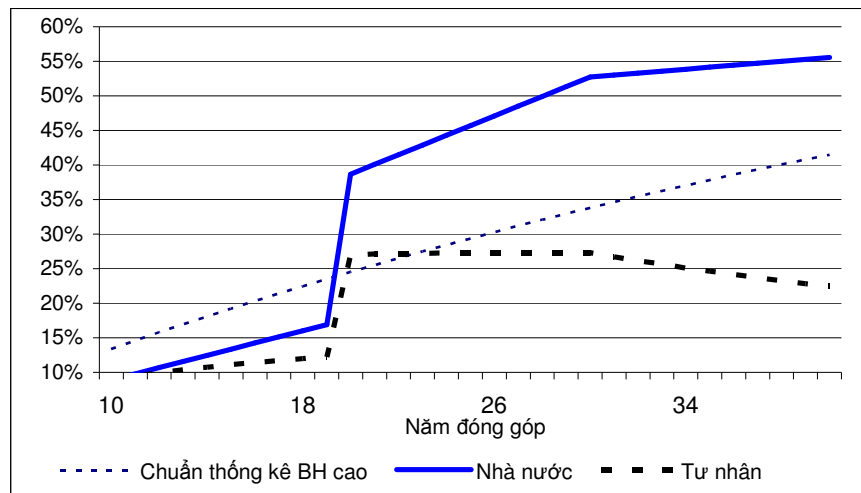
Ưu tiên thứ ba được Chính phủ xác định là thiết lập một chương trình BHXH tự nguyện cho nông dân và những người tự tạo công ăn việc làm sao cho những người làm việc trong khu vực không chính thức cũng có thể tiếp cận những lợi ích căn bản. Đường hướng cải cách trong lĩnh vực y tế có thể là một hình mẫu trong vấn đề này. Trong lĩnh vực y tế, không có các chương trình khác nhau mà chỉ có một chương trình (BHYT) duy nhất với ba hình thức tiếp cận: bắt buộc, tự nguyện hoặc thông qua cơ chế xác định mục tiêu ưu tiên. Nhưng mô hình này có thể không thực hiện được trong lĩnh vực BHXH nếu các chương trình bắt buộc và tự nguyện quá cách xa nhau. Tính “tiếp tục được” của các đóng góp trong quá khứ giữa các chương trình bắt buộc và tự nguyện và sự giống nhau của các lợi ích mà các đóng góp mang lại là yếu tố quan trọng hỗ trợ di chuyển lao động (về nghề nghiệp và địa lý) trong một nền kinh tế mà khu vực không chính thức sẽ vẫn chi phối trong một thời gian.

Khung 10.4: Bảo hiểm xã hội: Cần có những biện pháp khuyến khích đúng

Sự rộng rãi của các lợi ích do hệ thống BHXH mang lại thường khó có thể đo lường. Xét sơ bộ, điều đó có thể được thể hiện qua công thức. Ví dụ, theo các quy định hiện hành của Việt Nam, lương hưu được trả tăng 2% mức lương trung bình cho mỗi một năm đóng thêm bảo hiểm trong trường hợp của nam giới; và 3% lương trung bình trong trường hợp của nữ giới. Lợi ích này là rất hào phóng theo tiêu chuẩn quốc tế. Nhưng đối với lao động làm việc trong khu vực tư nhân, lương “trung bình” được tính dựa trên toàn bộ lịch sử làm việc của từng người mà không có chỉ số trợ cấp hưu trí. Đối với công chức nhà nước, lương chỉ tính trong năm năm cuối cùng. Trong một nền kinh tế khi thu nhập thực (kể cả lương) có thể tăng mạnh trong vài thập kỷ tới, thiếu chỉ số trợ cấp lương hưu đẩy mức lương trung bình xuống thấp hơn so với mức lương thực tế khi về hưu; đặc biệt là các lao động trong khu vực kinh tế tư nhân. Sự kết hợp giữa tính rộng lượng danh nghĩa và sự thắt chặt thực tế tạo ra những kết quả không mong đợi.

Một cách thực tế để nhìn nhận vấn đề này là so sánh kết quả phúc lợi với một chuẩn giả định thống kê. Hai đường đứt nét trong hình dưới đây thể hiện mức lương hưu là một phần của lương khi về hưu theo các quy định hiện hành về BHXH của Việt Nam. Các đường này được tính trong trường hợp của nam giới phụ thuộc vào số năm đóng góp và việc người đó có làm cho khu vực nhà nước (đường liền nét) hoặc khu vực tư nhân (đường chấm). Hai đường này được xây dựng dựa trên giả thiết thu nhập thực tế tăng 6% một năm và tỷ lệ lạm phát là 3,5%. Đường không gấp khúc là lương hưu cho người cao tuổi mà hệ thống bảo hiểm theo thống kê có thể sẽ chi trả nếu tỷ lệ lợi tức thực tế của những đóng góp trong quá khứ là 4% một năm.

Lương hưu tính theo phần trăm của mức lương khi nghỉ hưu



Có ba kết quả thú vị trong hình này. Thứ nhất, người lao động mất hầu hết những gì họ đóng góp nếu họ vẫn tham gia dưới 20 năm (cả hai đường biểu diễn lương hưu đều nằm dưới đường chuẩn thống kê). Điều đó là do họ nhận thanh toán trọn gói quá thấp để duy trì dòng thu nhập ngay cả khi được đầu tư hiệu quả. Thứ hai, lao động làm trong khu vực nhà nước nhận được nhiều hơn theo chương trình theo chuẩn thống kê (đường liền nét nằm cao hơn nhiều đường chuẩn thống kê). Và thứ ba là người lao động trong khu vực tư nhân không quan tâm đóng quá khoảng 22 năm. Họ rõ ràng chịu thiệt sau năm thứ 30. Điều đó là do lợi ích gia tăng của một năm đóng góp thêm bị hoán đổi bởi việc giảm sút trong lương “trung bình” mà hệ thống áp dụng. Khi thời gian làm việc để tính lương trung bình trở nên dài hơn, lương đóng góp trong những năm sau làm cho giá trị thực của lương trung bình giảm xuống.

Nguồn: Dựa theo Paulette Castel và Martin Rama (2005).

Tuy nhiên, người nghèo ít có khả năng tham gia vào một chương trình BHXH tự nguyện dù họ có dễ gặp rủi ro đến bao nhiêu vì họ không thể nào chi trả cho chương trình này được. Trong trường hợp này, chương trình hoà nhập xã hội có nghĩa là tạo một cơ chế cung cấp cho họ một số lợi ích của BHXH mà người dân nói chung sẽ ngày càng được tiếp cận. Một lựa chọn để làm việc này là trả mức lương hưu tối thiểu cho người nghèo khi họ cao tuổi ngay cả khi họ chẳng bao giờ đóng BHXH cả. Một lựa chọn khác, khá giống tinh thần của Quỹ CSSKNN, là Chính phủ đóng cho người nghèo đúng mức tối thiểu vào chương trình BHXH tự nguyện trên cơ sở hàng năm giống như Chính phủ đã làm cho họ để được cấp thẻ BHYT.

Quan hệ giữa chương trình hoà nhập xã hội và phát triển kinh doanh nhìn thoạt đầu có vẻ rất mong manh. Nhưng có thể là sai lầm nếu xem nhẹ mối quan hệ giữa hai chương trình này. Ít nhất là có bốn liên hệ. Thứ nhất, các doanh nhân dần sẽ trở thành những người cung cấp dịch vụ BHXH quan trọng. Nguồn tài chính công không được lẫn lộn với cung cấp dịch vụ công. Giáo dục đại học, dịch vụ y tế và có thể trong một tương lai không xa, cả các chương trình lương hưu cũng có thể do các tổ chức ngoài nhà nước kể cả các doanh nghiệp tư nhân, các hợp tác xã và các tổ chức phi Chính phủ cung cấp. Thứ hai, liên quan cụ thể đến hệ thống BHXH. Nếu được cải cách đúng đắn, BHXH có thể tạo ra nguồn lực dồi dào trước khi những người hiện đang lao động ngày nay bắt đầu nghỉ hưu. Những nguồn lực này cần được đầu tư; nếu được quản lý tốt và minh bạch, những nguồn lực này có thể góp một phần to lớn vào tích lũy vốn. Thứ ba, và rõ nét nhất, nguồn nhân lực tốt không thể tách biệt khỏi một dân số có trình độ và khoẻ mạnh. Đặc biệt, việc phát triển hệ thống giáo dục rất quan trọng để thu hút tất cả những tài năng có trong mỗi thế hệ trẻ em Việt Nam và để xây dựng những kỹ năng mà giới doanh nghiệp cần. Điểm cuối cùng không kém phần quan trọng là việc phát triển hoà nhập là nền tảng chính cho sự ổn định xã hội. Và đây là lợi thế chính của Việt Nam so với các đối thủ cạnh tranh.

Quản trị hiện đại

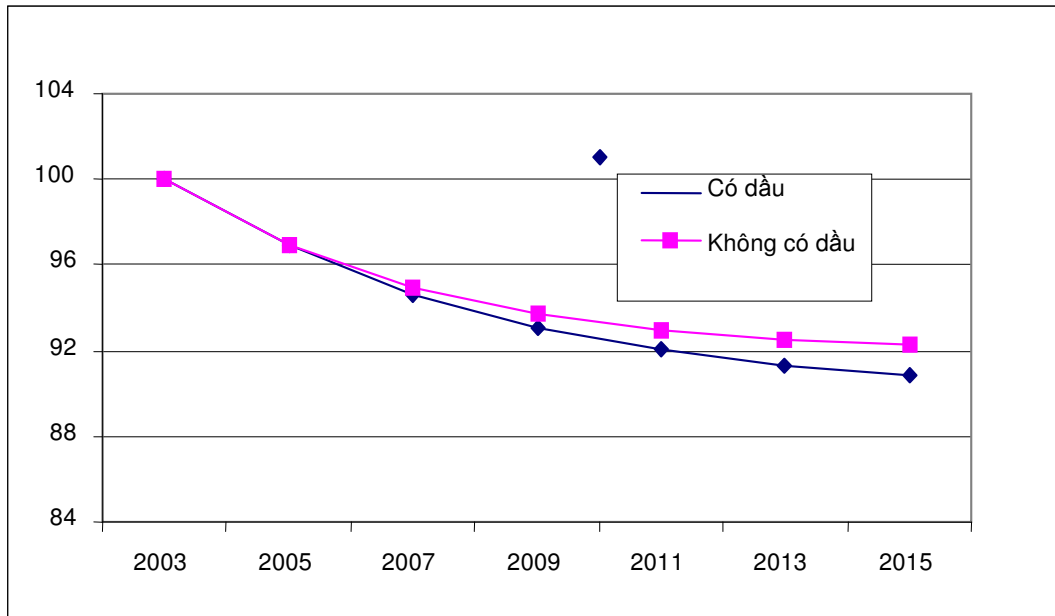
Khi Việt Nam dần tăng tốc vào vị trí của một nước có thu nhập trung bình, chương trình quản trị sẽ ngày càng trở nên quan trọng. Trong những giai đoạn phát triển ban đầu, nền kinh tế có thể vận hành theo những hệ thống khá sơ đẳng nhưng đã được kiểm tra kỹ. Các giao dịch bất động sản diễn ra không có quyền sở hữu tài sản bởi vì cấp chính quyền “biết” đất đai đó thuộc về ai; việc thiếu một hệ thống pháp lý không gây trở ngại cho các giao dịch kinh doanh vì các đối tác làm ăn thường xuyên cho phép các giao dịch được thực hiện trên cơ sở tin tưởng lẫn nhau; nạn tham nhũng tràn lan nhưng giá trị hiểm khi lớn, đơn giản vì dân còn nghèo. Tuy nhiên, việc dựa vào cơ chế thị trường đòi hỏi những giao dịch tinh vi hơn cần được duy trì giữa những đối tác giấu tên và có tầm cỡ lớn. Điều này không thể xảy ra nếu không có sự phát triển hơn nữa về thể chế nhằm tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm.

Hoàn thành quá trình hiện đại hoá hệ thống quản lý tài chính công là một phần trung tâm của chương trình quản trị. Hiện đã có nhiều tiến bộ đạt được trong lĩnh vực chi tiêu công. Công bố đầy đủ về ngân sách, nói nhiều hơn về Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp trong các phân bổ ngân sách, tạo một tài khoản Kho bạc duy nhất, áp dụng các tiêu chuẩn kế toán quốc tế, nâng cấp chức năng và tính độc lập của Kiểm toán Việt Nam và thực hiện các hệ thống quản lý thông tin hiện đại là tất cả các bước làm giảm rủi ro tiền tệ. Việc số lượng ngày càng tăng các nhà tài trợ viện trợ cho Việt Nam dưới hình thức hỗ trợ trực tiếp vào ngân sách là một bằng chứng của tiến bộ đạt được trong lĩnh vực này. Báo cáo tổng hợp Đánh giá Chi tiêu công, Mua sắm và Trách nhiệm tài chính (PER-IFA) do BTC và NHTG với sự tham gia của một số nhà tài trợ đã tạo ra một chương trình nghị sự rõ ràng cho các bước tiếp theo trong quá trình này.

Tiến bộ đạt được khiêm tốn hơn nhiều trong việc quản lý tài sản và nợ của nhà nước. Nhu cầu củng cố việc quản lý tài sản đã được thảo luận ở trên khi mô tả chương trình cải cách cơ cấu. Nhưng nhìn từ góc độ quản trị, việc dần tập trung các quyền của nhà nước vào tay của SCIC là con dao hai lưỡi. Một mặt, điều này có thể tăng mạnh hiệu quả sử dụng vốn và kết hợp với sự phát triển các thị trường chính từ điện đến giao thông hàng không. Mặt khác, nó làm tăng biên độ của các giao dịch không minh bạch liên quan đến những khoản tiền khổng lồ. Do vậy, tăng cường tính trách nhiệm trong quản lý tài sản của nhà nước phải được coi là một phần của chương trình quản trị chứ không chỉ thuộc chương trình cải cách cơ cấu.

Quản lý nợ tốt hơn cũng rất quan trọng. Hiện tại, Chính phủ Việt Nam không có một hệ thống thông tin tập trung về nợ công. Đáng lo ngại hơn, Chính phủ không thật rõ ràng trong các khoản nợ dự phòng mà những khoản nợ này mới được bắt đầu đánh giá một cách có hệ thống. Hiện nay, các khoản nợ quan trọng nhất là các khoản nợ xấu trong Quỹ HTPT và các NHTMNN, nhu cầu tăng vốn cho các NHTMNN bằng cách cổ phần hoá, và thực hiện các nghĩa vụ trả lương hưu cho viên chức nhà nước không đóng BHXH. Tuy nhiên, theo thời gian, cần được đặc biệt chú ý đến tài chính của các tỉnh. Với động cơ phát triển hạ tầng cơ sở ở địa phương, nhiều chính quyền tỉnh bắt đầu ký các hợp đồng “sáng tạo” thông qua các Quỹ ĐTPTĐP. Huy động các khoản vay hợp vốn và các nguồn của DNNN để tạo các liên doanh với khu vực kinh tế tư nhân và thực hiện các dự án giao thông và vệ sinh có thể cần thiết để nhanh chóng phát triển kinh tế. Nhưng đó cũng có thể là nguồn tổn thất quan trọng cho chính quyền các tỉnh và cuối cùng là gánh nặng cho ngân sách quốc gia.

Hình 10.1: Doanh thu thuế và sự phát triển của doanh nghiệp vừa và nhỏ



Nguồn: Tự ước lượng dựa theo số liệu của TCTK và BTC. Đóng góp của doanh nghiệp theo quy mô trình bày ở Hình 1.8 được sử dụng cho mô hình hoá. Giả định tỷ lệ doanh thu thuế trên lượng hàng bán không đổi. Doanh thu thuế gồm thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế VAT, thuế thương mại, thuế tài nguyên và thuế tiêu thụ đặc biệt.

Chương trình quản lý tài chính công trong những năm tới cũng sẽ bao gồm cải cách quản lý thuế. Hội nhập kinh tế thế giới có thể không làm giảm ngay doanh thu của Chính phủ vì ít nhất trong một thời gian, khối lượng thương mại sẽ tăng nhanh hơn mức giảm của tỷ lệ thuế quan.

Hiện tại, doanh thu thuế liên quan đến thương mại chiếm khoảng 12% tổng số doanh thu của Chính phủ và trên 3% GDP. Nhưng trong một vài năm tới, giá trị này sẽ bắt đầu giảm và việc giảm nguồn thu này sẽ phải được thay thế bằng các nguồn khác.

Quan trọng không kém là “năng suất” cao của các loại thuế như thuế thu nhập doanh nghiệp và đặc biệt là VAT, phần lớn là do phân bố bất thường của các doanh nghiệp Việt Nam. Đánh thuế một vài doanh nghiệp lớn dù là DNNN hay công ty nước ngoài cũng dễ hơn nhiều việc chạy theo một loạt các DNVVN. Khi “phần giữa bị thiếu” trong bức tranh phân bố doanh nghiệp theo quy mô ngày càng được bổ sung thì doanh thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp và VAT sẽ giảm. Một cách đơn giản để hình tượng vấn đề này là giả sử tỷ lệ doanh thu thuế trên lượng hàng bán không đổi đối với các doanh nghiệp trong từng phần quy mô nhưng phân phối theo quy mô thay đổi theo cách thức mà các tổng điều tra doanh nghiệp gợi ý. Kết quả có thể là việc giảm tổng doanh thu thuế khoảng từ 7 đến 9% sau một thập kỷ (Hình 10.1). Bài tập tính đơn giản này cho thấy tính cấp thiết phải phát triển hệ thống quản lý thuế có thể xử lý hiệu quả số lượng lớn các DNVVN.

Cuối cùng là về nhu cầu phải buộc các thị trường công cạnh tranh hơn. Các gói thầu cạnh tranh toàn quốc cho mua sắm công đã được đưa ra năm 1996. Hệ thống này được cải thiện năm 1999 và được củng cố thêm năm 2003, khi việc sử dụng các tài liệu đấu thầu chuẩn trở nên bắt buộc. Tài liệu đấu thầu thuộc loại này, về mua sắm hàng hoá, được ban hành vào cuối năm 2005. Một công cụ khác để tăng cường minh bạch là Bản tin mua sắm công đã được sử dụng từ đầu năm 2005. Cả các cơ hội đấu thầu cũng như thông tin về việc trao các hợp đồng lớn đều phải đăng tải trên bản tin này. Việc xây dựng một bản tin mua sắm điện tử hiện đã ở giai đoạn hoàn thiện, và Luật Mua sắm công vừa được thông qua sẽ giúp củng cố một khuôn khổ pháp lý còn rời rạc. Tuy nhiên, sự thiếu cạnh tranh trong các thị trường công không phải lúc nào cũng do những thiếu sót về quy định gây ra. Số lượng hạn chế các nhà cung cấp, đặc biệt là đối với các công trình dân dụng, thường mở ra triển vọng thông đồng giữa các nhà thầu (chủ yếu là DNNN).

Một phần quan trọng khác của chương trình quản trị, liên quan mật thiết tới điểm đã nói ở trên, là trước hết phải kiềm chế và sau đó giảm bớt tham nhũng. Ngoài các thị trường công, DNNN, chuyên đổi đất đai và một số dịch vụ xã hội đặc biệt dễ bị tổn thương trước tham nhũng. ĐTMTĐT do NHTG tiến hành cho biết các hình thức tham nhũng ở Việt Nam tác động trực tiếp đến các doanh nghiệp không quá lớn như mọi người thường nói nên có hy vọng khắc phục. Song dường như là các khoản hối lộ được coi là nhỏ theo quan điểm của doanh nghiệp cũng thường tương đương với một tháng lương. Nếu nhìn từ quan điểm của hộ gia đình thì khoản tiền đó không hề nhỏ. Nếu không giảm thì nạn tham nhũng sẽ làm suy đồi đạo đức xã hội, và tiếp đó sẽ ảnh hưởng đến cộng đồng kinh doanh.

Cả ĐTMTĐT và nghiên cứu phân tích về tệ tham nhũng do Ban Nội chính Trung ương Đảng tiến hành đều cho thấy mức độ tham nhũng khác nhau khá nhiều giữa các cơ quan của Chính phủ (Hình 10.2). Một số nơi có vẻ “trong sạch hơn” nhiều so với mức thường được công nhận. Những nơi khác cần có hành động cương quyết của Chính phủ. Nhưng “cương quyết” không đồng nghĩa với “trừng phạt”. Nếu trừng phạt là yếu tố trung tâm của chiến lược chống tham nhũng thì chưa đủ để vượt qua nạn tham nhũng ở Việt Nam.

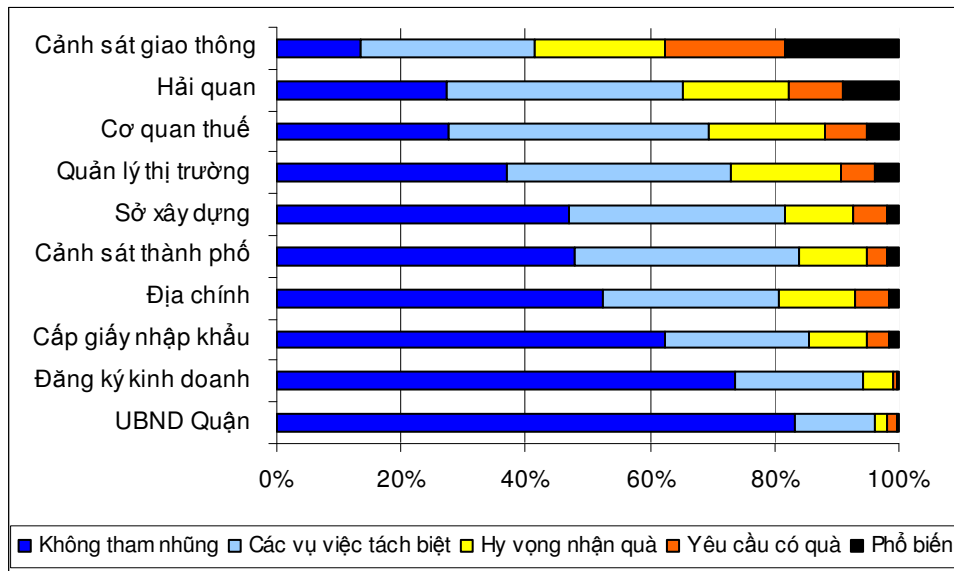
Một chiến lược chống tham nhũng hiệu quả sẽ còn phải bao gồm một số yếu tố khác. Một trong số đó là đơn giản hoá các thủ tục để giảm quyền lực tùy tiện của các cán bộ nhà nước. Chương trình Cải cách hành chính công có các biện pháp đi theo hướng này như tạo cơ chế một cửa và phát triển giao diện điện tử và các hình thức Chính phủ điện tử khác. Các cơ quan như cảnh sát giao thông cũng cần đặt mức phạt không quá cao để những người vi phạm luật lệ có ít động cơ hối lộ. Củng cố các hệ thống của Chính phủ cũng là một phần quan trọng khác trong chiến lược chống tham nhũng. Điều này đã được thực hiện trong quản lý tài chính công. Cần áp

dụng các cải cách tương tự trong các cơ quan của Chính phủ như Tổng Cục hải quan và Tổng cục thuế.

Luật chống tham nhũng được thông qua cuối năm 2005 là một bước rất quan trọng khác. Một trong những nội dung của nó là bắt thủ trưởng các đơn vị phải chịu trách nhiệm ngăn chặn và kiểm soát tham nhũng. Luật cũng bao gồm việc giám sát tài sản của công chức nhà nước và những gia đình họ hàng trực tiếp với họ. Hiệu quả của biện pháp này rất phụ thuộc vào cách thức chúng được thực hiện. Chính phủ không có cách nào có thể giám sát tài sản của tất cả các công chức. Tuy nhiên, tập trung vào các quan chức cao cấp (đặc biệt là những người đảm đương những trách nhiệm làm họ dễ bị hối lộ) có thể có lợi ích cao hơn. Điều đó đòi hỏi bắt đầu thực hiện biện pháp này với diện đối tượng nhỏ nhưng thật kỹ lưỡng trong những giai đoạn đầu.

Điều tra của các phương tiện thông tin đại chúng tra cũng có thể giúp khám phá những trường hợp tham nhũng và có tác dụng ngăn chặn những hành động sai trái. Công chức nhà nước cần được bảo vệ không bị xúc phạm danh dự nhưng các nhà báo cũng cần được bảo vệ nếu họ làm công việc của họ một cách trung thực.

Hình 10.2: Tham nhũng chia theo cơ quan: Tốt, Xấu và Rất Xấu



Nguồn: Dựa trên ĐTMĐTĐT của NHTG.

Cuối cùng, một hệ thống pháp lý được hỗ trợ bởi một hệ thống tư pháp có khả năng diễn giải và thực thi pháp luật là đặc biệt cần thiết để hỗ trợ phát triển kinh doanh. Nếu không có nó, không có gì đảm bảo rằng các hợp đồng sẽ được tôn trọng, và điều này sẽ dẫn đến rủi ro cao hơn và làm giảm tính cạnh tranh.

Phải thừa nhận rằng Việt Nam đến nay đã làm khá tốt mặc dù các công ty vẫn chưa thể giải quyết tranh chấp một cách hiệu quả tại tòa án và buộc các đối tác kinh doanh hoặc Chính phủ chịu trách nhiệm về các cam kết của họ. Ví dụ, ở Hà Nội chỉ có 70 vụ đưa ra Tòa án Kinh tế năm 2003 và 20 vụ đưa ra Trung tâm Trọng tài quốc tế do VCCI điều khiển. Và Hà Nội là một trong những trọng điểm phát triển năng động nhất của Việt Nam. Các doanh nghiệp thường tránh tòa án vì quy trình rất lâu và tốn kém, các quyết định khá độc đoán và các cơ chế thi hành án không có hiệu quả. Nhưng các bố trí về thể chế hiện tại có tác dụng chủ yếu đối với các doanh nghiệp ở cả

hai phía của sơ đồ phân bổ theo quy mô. Các doanh nghiệp hộ gia đình và doanh nghiệp có quy mô nhỏ có thể dựa chủ yếu vào các quan hệ cá nhân và niềm tin. Trong khi đó, các DNNN và công ty nước ngoài (thông qua hiệp hội kinh doanh và các đại sứ quán) có tiếp cận đặc quyền hơn với Chính phủ trong trường hợp có tranh chấp. Nhưng những lựa chọn này không có đối với các doanh nghiệp có quy mô vừa.

Chiến lược cải cách tư pháp được thông qua gần đây bao gồm các nền tảng chủ chốt để chuyển dịch theo hướng này. Cải cách này cho thấy sự cải thiện về chính sách và pháp luật dân sự và hình sự, tổ chức tốt các cơ quan tư pháp và các thể chế hỗ trợ tư pháp, nâng cao năng lực kỹ thuật và chuyên môn của cán bộ tư pháp, và quan trọng hơn là tăng cường vai trò giám sát của các cơ quan được lựa chọn. Ở cấp độ thực tế, điều này đòi hỏi phải cải thiện các thủ tục kháng cáo và xét xử lại, đồng thời tiến tới việc công khai các phán quyết của tòa án. Phiên tòa cần phải dựa trên thẩm quyền xét xử chứ không phải yếu tố địa lý. Mở rộng quyền hạn của tòa án, luân phiên vai trò của thẩm phán và công tố viên cũng là một phần trong chương trình cải cách tư pháp.

11. ĐÁNH GIÁ Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG

Thái độ của các bộ chủ quản đối với các doanh nghiệp và cách thức thực hiện quyền lực của họ tạo sự khác biệt lớn trong môi trường đầu tư ở tỉnh. Quá trình phân cấp và trao ngày càng nhiều quyền quyết định cho chính quyền địa phương dẫn đến sự khác biệt lớn trong xu thế phát triển kinh doanh và nói chung hơn là trong phát triển kinh tế và xã hội trên cả nước Việt Nam. Các tỉnh lân cận với cùng điều kiện như nhau nhưng các cấp chính quyền địa phương có cam kết khác nhau về một nền kinh tế đa thành phần thường khác nhau rất nhiều trong đăng ký kinh doanh, đầu tư của các công ty nước ngoài và lao động làm công ăn lương. Sự khác nhau có thể thấy trong hàng loạt các quyết định dường như rất nhỏ. Đăng ký một doanh nghiệp, lấy giấy phép, tiếp cận đất đai, vay tín dụng, làm việc với các cán bộ thu thuế, có cơ sở hạ tầng tốt hoặc được bảo vệ khỏi nạn tham nhũng, tất cả những khía cạnh quan trọng trong hoạt động kinh doanh này được quyết định bởi thái độ của chính quyền tỉnh. Không dễ đo lường nghiêm ngặt chất lượng quản trị (dù ở cấp địa phương hay trung ương), và bất kể một tiêu chí cụ thể nào cũng sẽ bị chất vấn về phương pháp. Cũng không dễ xác định lĩnh vực nào trong quản trị ở cấp địa phương có tác động mạnh hơn lên hoạt động kinh doanh, từ tiếp cận đất đai đến chất lượng cơ sở hạ tầng, hay mức độ tham nhũng. Mặc dù vậy, đánh giá các tỉnh trong các lĩnh vực có nhiều khả năng ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh là một bước đi đúng hướng. Trên cơ sở tham vấn với cộng đồng doanh nghiệp địa phương, việc hiện đại hoá quá trình lập kế hoạch ở tỉnh cho cùng xu hướng quan sát thấy ở cấp quốc gia sẽ khuyến khích cải thiện hơn nữa. Kết hợp với phân bổ ngân sách phù hợp cho các tỉnh có nhu cầu lớn hơn, thăng chức cho các lãnh đạo địa phương thành công trong việc đẩy mạnh tăng trưởng và giảm nghèo có thể là biện pháp khuyến khích mạnh để tạo ra thay đổi.

Khác biệt lớn giữa các tỉnh

Sự tương phản lớn trong thành tựu chung có thể thấy giữa các tỉnh giống nhau trên cả nước Việt Nam. Khó có thể giải thích sự tương phản này trên cơ sở lịch sử, vị trí, địa thế, quy mô dân số hoặc các điều kiện lúc bắt đầu quá trình đổi mới. Nếu dựa trên những cơ sở này thì có lẽ sẽ hợp lý nếu hy vọng sự phát triển trong các tỉnh sẽ hội tụ. Nhưng trái lại, thường thấy sự phân tách trong phát triển và có lẽ phần lớn là do chất lượng của lãnh đạo tỉnh.

Trước hết xem xét miền Bắc. Xét trên bề mặt, các tỉnh lân cận là Hà Tây và Vĩnh Phúc có nhiều điểm tương đồng (Bảng 11.1). Ví dụ, đến năm 2004, người dân ở hai tỉnh này đều có mức độ tiếp cận đường và điện khá giống nhau và tỷ lệ nghèo hầu như giống nhau. Trong một số lĩnh vực, Hà Tây làm tốt hơn Vĩnh Phúc. Tỷ lệ hộ gia đình được tiếp cận nước sạch ở mức 72% dân số ở Hà Tây, cao hơn nhiều so với tỷ lệ 51% dân số ở Vĩnh Phúc.

Tuy nhiên, Vĩnh Phúc lại năng động hơn Hà Tây rất nhiều trong những năm gần đây. Theo các cuộc Tổng điều tra Doanh nghiệp từ năm 2001 đến 2003, khả năng sinh lời của các doanh nghiệp có đăng ký ở Vĩnh Phúc cao hơn rất nhiều. Hơn nữa, số lượng lao động chính thức so với dân số tăng nhanh gấp đôi ở Vĩnh Phúc và sản xuất công nghiệp ngoài quốc doanh cũng tăng trưởng cao hơn rất nhiều. Tỷ lệ nghèo giống nhau được báo cáo trong năm 2004 thực sự là

một thành tựu lớn: trước năm 2002, tỷ lệ nghèo của Vĩnh Phúc là 39% so với tỷ lệ nghèo 26% của Hà Tây. Những con số này cần được giải thích thận trọng vì chúng được tính trên các mẫu ít hơn một nghìn hộ dân trong một tỉnh. Nhưng sự tương phản gợi ý sự khác biệt lớn trong kết quả hoạt động của hai tỉnh. Một phần của sự khác biệt có thể do Vĩnh Phúc có mức chi tiêu công cao hơn rất nhiều mặc dù mức chi tiêu công cao hơn không chuyển thành các dự án đầu tư lớn. Nhưng phần lớn sự khác biệt dường như là do chất lượng của lãnh đạo địa phương và khả năng họ có thể đổi mới và tạo môi trường lành mạnh cho doanh nghiệp phát triển.

Bảng 11.1: Sự tương phản lớn, từ Bắc đến Nam

Các chỉ tiêu	Miền Bắc		Miền Trung		Miền Nam	
	Hà Tây	Vĩnh Phúc	Huế	Đà Nẵng	Long An	Bình Dương
GDP theo đầu người (tính theo đô la hiện hành, năm 2003)	275	365	271	733	408	771
Tỷ lệ nghèo (phần trăm dân số, năm 2004)	16	17	15	3	11	2
Lao động trong các doanh nghiệp đăng ký (trên nghìn dân cư trú, năm 2003)	25	27	38	159	43	379
Doanh nghiệp đăng ký hoạt động (trên triệu dân cư trú, năm 2003)	409	467	750	2202	680	2306
Vốn trung bình theo doanh nghiệp (tỷ đồng, năm 2003)	9.0	16.7	7.7	12.1	10.1	27.6
Tích lũy Đầu tư nước ngoài (tính bằng đô la theo đầu dân cư trú)	117	385	127	364	233	1556
Chính phủ khuyến khích khu vực tư nhân phát triển (từ 1 đến 10)	1.2	8.1	5.1	7.2	5.9	9.3
Tốc độ đăng ký, có đất và giấy phép (từ 1 đến 10)	4.3	7.5	6.3	8.8	7.2	7.7
Thông tin trao đổi về kế hoạch và chính sách (từ 1 đến 10)	3.8	5.4	4.5	6.7	3.5	6.1

Nguồn: Dựa trên số liệu của TCTK và VNCI (2005). Ba chỉ tiêu cuối cùng được tổng hợp từ trả lời của các doanh nghiệp hoạt động ở từng tỉnh.

Ở miền Trung Việt Nam, một ví dụ rõ ràng về phân tách trong phát triển là trường hợp của hai tỉnh lân cận Huế và Đà Nẵng. Cả hai tỉnh đều nằm trên bờ biển và cùng có nhiều danh lam thu hút khách du lịch. Nhưng Đà Nẵng làm tốt hơn trên hầu hết các lĩnh vực. Tỷ lệ nghèo của Đà Nẵng bằng một phần năm của Huế. Người dân Đà Nẵng được tiếp cận đường sá, nước sạch và giáo dục tốt hơn. Tỷ lệ lao động trong các doanh nghiệp được đăng ký trên tổng số dân cao hơn

gấp bốn lần. Có thể biện luận rằng sự khác nhau này là do Đà Nẵng đô thị hóa nhiều hơn Huế. Một so sánh có thể bảo vệ được hơn cần tập trung vào tỷ lệ tăng trưởng của các chỉ tiêu chính so với mức độ của nó. Nhưng Đà Nẵng cũng làm tốt hơn nếu so sánh theo cách này. Theo số liệu của các Tổng điều tra doanh nghiệp từ năm 2001 và 2003, Đà Nẵng đã tăng thêm gấp đôi số lao động có việc làm chính thức (theo tương quan dân số) so với Huế.

Quan điểm của chính quyền địa phương hai tỉnh miền Trung này không khác nhau nhiều như trong trường hợp của Hà Tây và Vĩnh Phúc. Phải thừa nhận rằng kinh doanh ở Đà Nẵng dễ hơn ở Huế. Ví dụ, thời gian để đăng ký một doanh nghiệp, xin đất và nhận giấy phép (nếu cần) ngắn hơn rất nhiều. Đà Nẵng cũng thu hút đầu tư nước ngoài thành công hơn. Cho đến nay, tích lũy đầu tư của tỉnh này cao hơn Huế gấp ba lần. Nhưng điều đó không nhất thiết là do sự khác biệt về quan điểm của chính quyền tỉnh đối với sự tham gia của nhà nước vào hoạt động kinh tế. Thực chất, sản lượng công nghiệp của các DNNN do tỉnh quản lý ở Đà Nẵng cao hơn Huế gấp bảy lần. Sự khác biệt chính giữa hai tỉnh này dường như là do mức đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Năm 2003, chi tiêu trên đầu người của Huế vào các dự án đầu tư lớn thấp hơn Đà Nẵng khoảng 60%. Kết quả là có sự khác biệt lớn giữa hai tỉnh về lượng đất có đủ cơ sở hạ tầng.

Cuối cùng, ở miền Nam, tỉnh Long An và Bình Dương đưa ra sự tương phản thú vị. Nói chính xác, hai tỉnh này không phải là láng giềng nhưng có cùng các vị trí tương tự về hai phía của thành phố Hồ Chí Minh, trung tâm đô thị và kinh tế lớn nhất Việt Nam. Mặc dù cả hai tỉnh đều làm tốt hơn nhiều so với mức trung bình của quốc gia, Long An có tỷ lệ dân số dưới mức nghèo cao hơn Bình Dương. Một phần của sự khác biệt này là nền kinh tế ở Bình Dương phát triển mạnh hơn nhiều. Số lượng các doanh nghiệp đăng ký so với số dân cao gấp ba lần so với Long An. Lượng lao động làm việc trong các doanh nghiệp được đăng ký gần gấp chín lần (so với dân số). Đáng kinh ngạc, Bình Dương còn thu hút gần gấp bảy lần vốn đầu tư nước ngoài tính theo đầu người so với Long An.

Trong trường hợp này, sự khác biệt không thể do đầu tư công ở quy mô lớn. Phải thừa nhận rằng khó tiếp cận đường giao thông ở Long An hơn do lũ lụt theo mùa xảy ra ở một số nơi trong tỉnh. Nhưng trong năm 2003, việc phân bổ ngân sách từ Chương trình đầu tư công cho hai tỉnh gần như bằng nhau. Hai tỉnh miền Nam này cũng có sản lượng công nghiệp do các DNNN sản xuất tương tự nhau. Nhưng Bình Dương có sản lượng công nghiệp ngoài nhà nước cao hơn khoảng 16 lần so với Long An.

Trong trường hợp của Vĩnh Phúc và Hà Tây, một phần quan trọng trong chênh lệch giữa hai tỉnh dường như là do khác biệt trong quan điểm của chính quyền tỉnh đối với khu vực kinh tế tư nhân. Theo số liệu của một sáng kiến về tính cạnh tranh cấp tỉnh do USAID hỗ trợ, các doanh nghiệp ở Bình Dương đánh giá việc ủng hộ hoạt động kinh doanh của lãnh đạo địa phương là trên chín điểm trong thang điểm từ một đến mười. Đây là mức điểm cao nhất trong cả nước. Các doanh nghiệp ở Bình Dương cũng cho điểm chính quyền tỉnh cao hơn nhiều so với các doanh nghiệp ở Long An về các vấn đề như tiếp cận văn bản kế hoạch và pháp lý, trao đổi thông tin về luật và quy định mới và việc thực hiện có thể dự đoán trước các chính sách đã được thông báo.

Chất lượng quản trị

Tương phản giữa các tỉnh giống nhau và đôi khi nằm cạnh nhau ở miền Bắc, miền Trung và miền Nam Việt Nam gợi mở về tính đa dạng của các cơ chế mà quan điểm và quyết định của chính quyền tỉnh có thể ảnh hưởng đến thành tích của một tỉnh. Một loạt các nghiên cứu và các bằng chứng có tính chất giai thoại có thể được sử dụng để giải thích thêm về các cơ chế này. Những nghiên cứu và bằng chứng hé mở cho thấy sự chậm trễ đáng kể do quá trình phân cấp xuống các cơ quan địa phương khi thực hiện và ngay cả trong cách diễn giải các chính sách quốc

gia lẽ ra phải được áp dụng chung. Các cơ hội đa dạng hoá được mở rộng bằng việc không nhất quán và trùng lặp của luật hoặc quy định có giá trị trong từng trường hợp cụ thể và cách áp dụng chúng như thế nào không phải lúc nào cũng rõ. Tăng phân cấp và sự mơ hồ đáng kể làm cho chấp hành quản trị ở cấp tỉnh trở thành trung tâm cho thành công của các cải cách kinh tế.

Xét trên khía cạnh kinh doanh, sự khác biệt trong thực hiện Luật Doanh nghiệp cần được xem xét kỹ. Nhìn chung, các ý kiến phản hồi của doanh nghiệp theo ĐTMĐT của NHTG khá tích cực về thái độ của Cơ quan đăng ký và cấp phép kinh doanh trực thuộc các Sở Kế hoạch và Đầu tư (Sở KHĐT). Các nỗ lực để hỗ trợ sự gia nhập kinh doanh của các công ty mới bằng cách đơn giản hoá quá trình hành chính và tăng cường năng lực cán bộ có vẻ khá phổ biến. Tuy nhiên, một cuộc điều tra các doanh nghiệp nhỏ cũng do NHTG tiến hành cho thấy những khác biệt lớn giữa các địa phương. Ví dụ, ở Hưng Yên, tất cả các công ty đăng ký được chọn trong mẫu điều tra đã hoàn thành tất cả các thủ tục hành chính và đang hoạt động trong khi đó con số này chỉ là 44% ở Bắc Ninh và 0% ở Hà Tây. Quy mô mẫu của cuộc điều tra này quá nhỏ để có thể có bất kỳ một khẳng định chắc chắn nào về các kết quả này nhưng chúng cũng chỉ ra những khác biệt đang tồn tại trong cách thức các văn phòng Sở KHĐT tỉnh đăng ký và giám sát các công ty tư nhân thuộc quyền quản lý của họ.

Một nghiên cứu do VQLKTTU và GTZ đồng tiến hành cũng cho những kết quả tương tự. Dựa trên điều tra thực địa của nghiên cứu này, một số tỉnh đã không đáp ứng được thời hạn 15 ngày để cấp giấy phép đăng ký kinh doanh. Ở Hưng Yên, 41% các doanh nghiệp được phỏng vấn cho biết họ nhận được giấy phép quá muộn so với ngày hẹn chính thức. Con số này là 48% ở Đak Lak và Hà Nam, và 67% ở Hà Tây. Trong khi đó, con số này chỉ 26% ở An Giang, 17% ở Lào Cai và chỉ 7% ở Quảng Nam. Như vậy, mặc dù đã có những đơn giản hoá do Luật Doanh nghiệp mang lại, một số tỉnh vẫn gặp khó khăn trong việc thực hiện.

Ngay cả những công cụ hành chính thường thành công như mô hình một cửa cũng có thể có vấn đề. Mô hình một cửa cho các doanh nghiệp cơ hội xin đăng ký kinh doanh, mã số thuế và con dấu cùng một lúc mà chỉ phải làm việc với một cơ quan duy nhất của Chính phủ. Nghiên cứu do VQLKTTU và GTZ tiến hành thấy rằng hệ thống “ba trong một” này hoạt động rất tốt ở Lào Cai. Nhưng nó lại đưa thêm một bước nữa vào các thủ tục đăng ký kinh doanh ở Đắk Lắk, nơi mà các doanh nghiệp xin đăng ký kinh doanh bị buộc phải sử dụng cơ quan một cửa chỉ để chuyển giấy tờ đến người cấp giấy phép đăng ký kinh doanh và vẫn lại làm việc như cũ.

Cấp phép là một lĩnh vực khác đáng được quan tâm. Mặc dù ý định của Luật Doanh nghiệp là cấm các cơ quan Chính phủ cấp giấy phép, vẫn sẽ cần một số hình thức quy định hoạt động ở địa phương. Ví dụ trình bày trước đây về việc sử dụng đường của các xe chở bê tông trộn sẵn trong ngày là một minh chứng cho vấn đề này. Theo một cuộc điều tra tiến hành vào năm 2002 do VCCI tiến hành, chỉ có 23% giấy phép kinh doanh do Chính phủ quy định trong khi đó 55% là do các cấp chính quyền tỉnh và huyện cấp. Tuy nhiên, các giấy phép cấp ở địa phương này có thể làm tăng thêm hoặc giảm bớt gánh nặng phụ thuộc vào mong muốn hỗ trợ chứ không phải kiểm soát của các cấp chính quyền tỉnh và huyện đối với hàng hoá chung. Việc hiệu hàng hoá chung cũng có thể khác nhau giữa các nơi giống như hoạt động của các doanh nghiệp có thể được xem như là “tệ nạn xã hội”. Ví dụ, ở một số tỉnh, quán karaoke, thuê nhà nghỉ, dịch vụ massage, hộp đêm và quán cà phê được coi là dễ gây rủi ro và do đó bị cấm hoạt động công khai hoặc ngầm định.

Các chính quyền tỉnh cũng đóng vai trò trung tâm trong lĩnh vực đất đai. Ngoài quyết định phân vùng và chuyển đổi loại đất, chính quyền tỉnh còn chịu trách nhiệm đặt giá hành chính đối với đất. Trong thời gian gần đây, nhiều bài báo đã mô tả hàng loạt các vụ việc lạm dụng chức quyền của chính quyền địa phương trong lĩnh vực này. Những việc làm trái quy định đã bị phát hiện ở các tỉnh Bạc Liêu và Kiên Giang, thị xã Đồ Sơn (thành phố Hải phòng), thị xã Phú Thọ (tỉnh Phú Thọ) và thành phố Nha Trang (tỉnh Khánh Hoà). Nhưng danh sách thực có lẽ dài hơn

nhieu. Trong khi đó, ở tỉnh Nghệ An, việc phân bổ đất ở mới cho các hộ gia đình được thực hiện công bằng với ưu tiên giành cho những nhóm dễ bị tổn thương và các hộ gia đình cựu chiến binh. Các tỉnh Nghệ An và Quảng Nam cũng tiến bộ nhất trong việc lấy lại đất từ các nông trường quốc doanh. Huế và Bình Định cũng đạt được những tiến bộ đáng kể.

Khuyến khích đầu tư là một lĩnh vực khác mà chính quyền các tỉnh có quyền lực đáng kể. BKHĐT đã tăng định mức mà các dự án đầu tư dưới định mức đó có thể được Ủy ban Nhân dân các tỉnh phê duyệt, từ 5 đến 20 triệu đô la. Ngoài việc phê duyệt dự án, các chính quyền tỉnh còn có thể có thêm một số hình thức khuyến khích. Các khu và cụm công nghiệp được sử dụng cho mục đích này. Nhưng hình thức hoạt động khác nhau rất nhiều giữa các tỉnh. Ở một số khu và cụm công nghiệp, các doanh nghiệp tư nhân, kể cả liên doanh, thuê đất của nhà nước, phát triển cơ sở hạ tầng cần thiết và sau đó cho các nhà đầu tư thuê lại; ví dụ như công ty Hạnh Phúc quản lý Khu công nghiệp Đức Hoà 1 ở tỉnh Long An. Trong các trường hợp khác, các doanh nghiệp phi lợi nhuận của nhà nước được thành lập để thực hiện chức năng tương tự; Công ty Phát triển cơ sở hạ tầng Khu công nghiệp ở Khu công nghiệp Phú Tài, tỉnh Bình Định là một ví dụ về cách sắp đặt này. Ở nhiều tỉnh miền Bắc, các khu công nghiệp được Ban Quản lý của nhà nước trực tiếp vận hành.

Các chính quyền tỉnh thường sử dụng giá thuê đất rẻ làm biện pháp khuyến khích bổ sung thu hút đầu tư tư nhân về tỉnh mình. Ví dụ, tỉnh Long An miễn phí thuê đất cho tất cả các dự án mới đầu tư trong suốt thời hạn của giấy phép. Biện pháp này đi ngược với các nỗ lực của Chính phủ nhằm giảm trợ cấp trong thị trường đất. Thời gian cần thiết để có được hợp đồng thuê đất cũng là vấn đề. Theo nghiên cứu của ADB, các doanh nghiệp ở tỉnh Long An cho biết, việc hoàn thành các thủ tục thuê đất và cấp giấy phép sử dụng đất là trong vòng 15 ngày kể từ ngày tiếp xúc với công ty phụ trách khu công nghiệp. Trong bảy tỉnh được VQLKTTU và GTZ điều tra, thời gian ngắn nhất để được cấp hoặc cho thuê đất là ở Đắk Lắk, tiếp đó đến Hưng Yên, Quảng Nam, Hà Nam, Lào Cai, Hà Tây và cuối cùng là An Giang.

Quan hệ tương tác giữa các doanh nghiệp và quan chức chính quyền về các vấn đề như nộp thuế đặc biệt quan trọng vì đây là nguồn tiềm tàng gây tham nhũng. Về nguyên tắc, mức thuế phải nộp là bao nhiêu phụ thuộc vào các đặc điểm của doanh nghiệp như quy mô và doanh thu chứ không chịu tác động của tỉnh mà doanh nghiệp đóng địa bàn hoạt động. Tuy nhiên, ĐTMĐT do NHTG tiến hành cho thấy sự khác biệt đáng kể trong phương pháp áp dụng giữa các vùng. Ở Đồng bằng sông Cửu Long, khoảng 85% người trả lời phỏng vấn cho biết các cán bộ nhà nước chấp nhận việc tính thuế của họ mà không yêu cầu thay đổi. Nhưng chỉ có 40% người trả lời phỏng vấn ở Đồng bằng sông Hồng và 37% người trả lời phỏng vấn ở Miền Đông Nam bộ nói như vậy.

Nạn tham nhũng không giống nhau trên khắp nước Việt Nam. Ở cấp quốc gia, có sự khác biệt rõ ràng giữa các cơ quan Chính phủ; ở một số nơi, các quan chức Chính phủ ít hoặc thậm chí hiếm khi trông đợi được trả tiền. Nhưng sự khác biệt này lại trầm trọng hơn ở cấp tỉnh. Ví dụ, theo ĐTMĐT do NHTG tiến hành, ở vùng duyên hải Nam Trung bộ, việc các quan chức hy vọng hoặc đòi quà biếu khi các doanh nghiệp xin giấy phép không phổ biến; nhưng đó là điều thường gặp ở vùng Đồng bằng sông Hồng. Vùng Đồng bằng sông Cửu Long nổi bật vì các doanh nghiệp mất ít thời gian làm việc với các quan chức chính quyền nhất và những thanh toán chính thức mà họ phải trả chỉ là một phần của những gì các doanh nghiệp phải trả ở các tỉnh khác.

Có lẽ, một trong những lĩnh vực mà các tỉnh khác nhau nhiều nhất là trong xử lý các nhu cầu về cơ sở hạ tầng. Một số các tỉnh năng động nhất đã tạo các Quỹ ĐTPĐP để huy động nguồn lực từ các nguồn khác nhau, liên doanh với khu vực kinh tế tư nhân, thực hiện các dự án đầu tư và trong một số trường hợp, bán cổ phần của nhà nước trong những liên doanh này. Nhưng một nghiên cứu gần đây về hoạt động của một số Quỹ ĐTPĐP cho thấy sự khác biệt giữa các tỉnh có thể phần lớn là do sự khác biệt trong cam kết của chính quyền tỉnh. Trong số 13 Quỹ

ĐTPTĐP được thành lập cho đến nay, Quỹ phát triển cơ sở hạ tầng thành phố Hồ Chí Minh (HIFU) dẫn đầu trong lĩnh vực này. Đứng thứ hai về hoạt động gồm Bình Dương, Đồng Nai và Hà Nội (theo thứ tự bảng chữ cái). Chín Quỹ ĐTPTĐP còn lại tụt hậu khá xa. Cam kết của tỉnh cũng đóng vai trò căn bản làm giảm rủi ro của những thoả thuận loại này. Trong khi các Quỹ ĐTPTĐP rất hiệu quả trong việc tăng vốn và thành lập các hợp đồng chia sẻ rủi ro với khu vực tư nhân, hoạt động của các quỹ này nêu lên vấn đề lớn về quản trị. Việc thành lập các doanh nghiệp mới sử dụng vốn của nhà nước, thiếu các tiêu chuẩn báo cáo và kế toán thống nhất, xung đột về quyền lợi có thể có giữa đầu tư và điều tiết, và khả năng tăng nợ dự phòng là những rủi ro chính mà các Quỹ ĐTPTĐP đem lại. Liệu chính quyền tỉnh có thể duy trì mối quan hệ tách biệt với các Quỹ ĐTPTĐP hay không vẫn còn phải chờ xem và câu trả lời, một lần nữa, lại rất có thể khác nhau giữa các tỉnh.

Có thể đo lường được không?

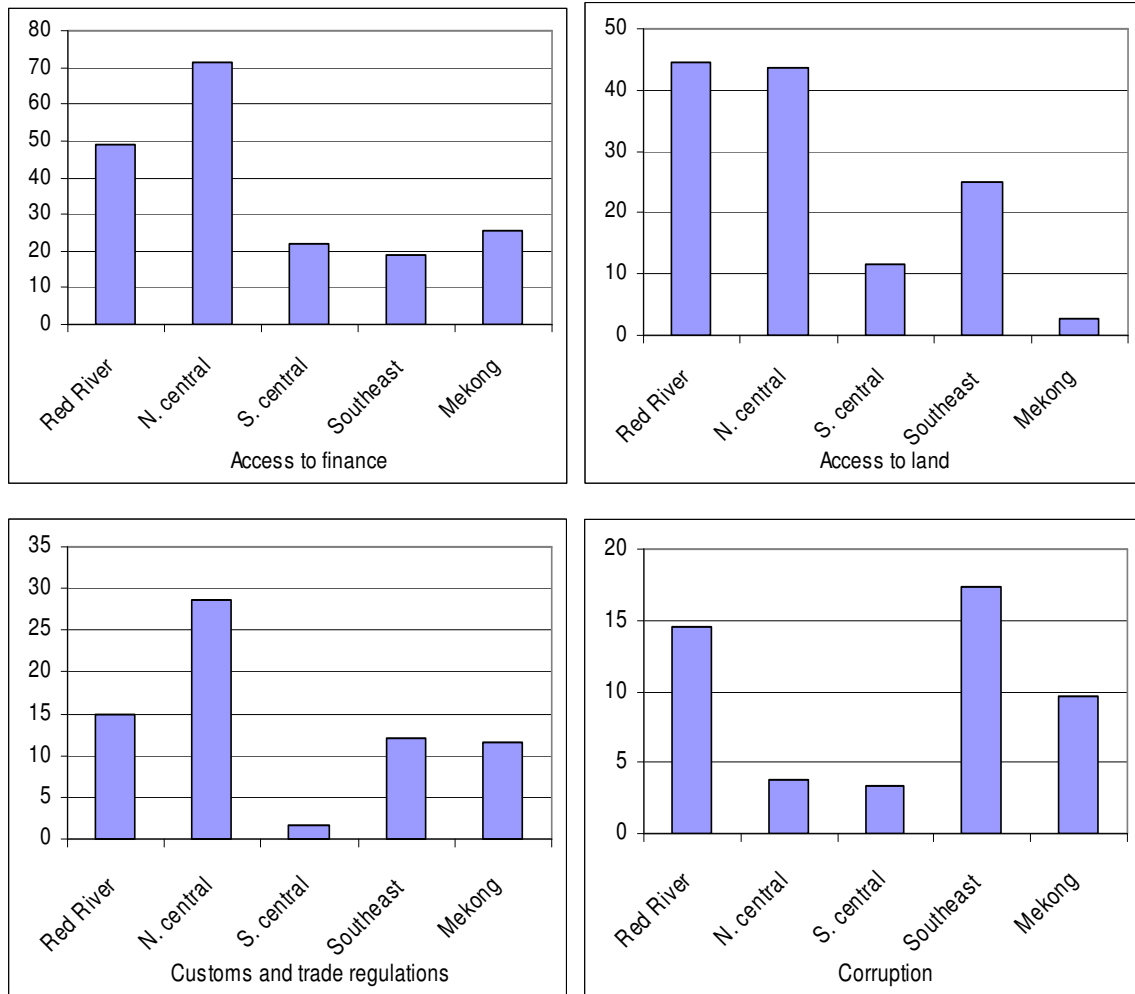
Một cách thực tế để giám sát việc chính quyền tỉnh làm là yêu cầu các doanh nghiệp địa phương chỉ ra những cái mà họ cho là trở ngại chính hoặc nghiêm trọng cho phát triển kinh doanh của họ. Đây là phương pháp được sử dụng trong các đánh giá môi trường kinh doanh. Rất tiếc, ĐTMĐTĐT cho Việt Nam của NHTG không có quy mô mẫu cho phép phân tích cận kề những trở ngại ở cấp tỉnh. Nhưng chuyển lên một cấp, có thể tin cậy vào vài trăm quan sát cho từng vùng: vùng đồng bằng sông Hồng, vùng Duyên hải Bắc bộ, vùng Duyên hải Nam trung bộ, vùng Đông Nam bộ và vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Quy mô mẫu này cũng đủ để bộc lộ những khác biệt lớn về bản chất mà các doanh nghiệp gặp phải (Hình 11.1). Mặc dù ngay cả những tỉnh lân cận trong một vùng có thể khác nhau nhiều về chất lượng quản trị, những con số ước tính theo vùng chắc chắn không tính hết sự khác biệt giữa những tỉnh làm tốt nhất và tồi nhất.

Trên cơ sở so sánh thô theo vùng, tiếp cận tín dụng và tiếp cận đất đai nằm trong số những trở ngại lớn nhất cho phát triển doanh nghiệp ở miền Bắc Việt Nam. Hơn 70% người trả lời phỏng vấn ở vùng Bắc Trung bộ và gần 50% người trả lời phỏng vấn ở đồng bằng sông Hồng phàn nàn về những khó khăn trong vay tín dụng; hơn 40% người trả lời phỏng vấn của cả hai vùng này cũng phàn nàn khả năng tiếp cận đất đai rất hạn chế. Ngoại trừ miền Đông Nam bộ, nơi đất đai là một vấn đề, các vấn đề đều có vẻ ít nghiêm trọng hơn nhiều ở miền Nam Việt Nam. Điều thú vị đáng chú ý là việc tiếp cận đất đai lại không bị coi là trở ngại chút nào ở Đồng bằng sông Cửu Long, một vùng có thị trường đất đai phát triển nhất.

Mặt khác, miền Trung có vẻ làm tốt hơn các khu vực khác về vấn đề tham nhũng. Ít hơn 5% người trả lời phỏng vấn ở Bắc Trung bộ và Duyên hải Nam Trung bộ coi đây là trở ngại chính hoặc nghiêm trọng cho việc phát triển kinh doanh của họ so với con số này là gần 15% ở vùng đồng bằng sông Hồng và thậm chí còn cao hơn nữa ở miền Đông Nam bộ. Tuy nhiên, phát hiện này không được hiểu là nói chung các tỉnh miền Trung đều trong sạch. Ví dụ, gần 30% người trả lời phỏng vấn ở vùng Bắc Trung bộ coi hải quan và các quy định thương mại là những trở ngại chính và nghiêm trọng cho phát triển kinh doanh.

Một phương pháp khác để đánh giá hoạt động của tỉnh là xếp hạng các quá trình làm việc của chính quyền tỉnh có nhiều khả năng phù hợp đối với hoạt động kinh doanh. Đây là cách thức mà Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) mới được xây dựng gần đây tiến hành. Xây dựng chỉ số này là một phần trong dự án nghiên cứu do USAID hỗ trợ đánh giá và xếp hạng tỉnh theo môi trường điều tiết cho phát triển khu vực kinh tế tư nhân (Khung 11.1). Dựa trên kết quả nghiên cứu, tỉnh Bình Dương và Đà Nẵng là những tỉnh làm tốt nhất trong số 42 tỉnh được xem xét, còn Hà Tây và Ninh Bình làm kém nhất.

Hình 11.1: Các trở ngại ràng buộc giữa các vùng



Nguồn: Dựa theo ĐTMĐTĐT do NHTG tiến hành.

Rất giống với các chỉ tiêu về tính cạnh tranh giữa các quốc gia, việc công bố các chỉ tiêu này thu hút sự chú ý lớn của các phương tiện thông tin đại chúng và tạo ra những phản ứng khác nhau từ phía chính quyền cấp tỉnh. Một số tỉnh làm tốt trong phát triển kinh tế và giảm nghèo phần nào về việc họ bị xếp hạng thấp về Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI); các tỉnh khác thì nắm lấy cơ hội này để cải thiện các chỉ số của họ. Trong khi tất cả các chỉ số về quản trị có thể bị đặt câu hỏi về nền tảng phương pháp luận, phản ứng nhiệt tình của dư luận nói chung nhấn mạnh triển vọng của công cụ đánh giá này có thể thúc đẩy sự cải thiện môi trường đầu tư ở cấp tỉnh.

Tác động của các chính sách địa phương

So sánh giữa các tỉnh giống nhau và đôi khi còn nằm lân cận ở miền Bắc, miền Trung và miền Nam gợi ý về khả năng có các động cơ để thành công khác nhau ở mỗi tỉnh. Phân tích kinh tế chắc chắn có thể giúp xác định những lĩnh vực mà các chính sách tốt hơn và việc thực hiện có hiệu quả hơn sẽ giúp các doanh nghiệp phát triển. Nhưng rất giống với đánh giá xếp hạng tính

cạnh tranh giữa các nước, các kết quả thực tế cũng cần được chú trọng. Năng lực của các doanh nghiệp bao gồm khả năng phát triển bền vững trong các môi trường chính điều tiết chưa hoàn hảo, phá vỡ những trở ngại mà thoát đầu có vẻ như không thể vượt qua nổi. Do vậy, xác định những trở ngại nào có thể tránh được và những trở ngại nào có thể làm tổn hại việc phát triển kinh doanh có thể giúp tập trung nỗ lực cải thiện quản trị ở cấp tỉnh.

Khung 11.1: Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI)

Dựa trên nghiên cứu trước đây do Quỹ Châu Á và VCCI thực hiện, PCI là nỗ lực định lượng hóa môi trường kinh doanh cho các doanh nghiệp tư nhân hoạt động. Các chỉ tiêu lựa chọn là dựa trên tổng hợp các nghiên cứu về tính cạnh tranh nói chung và các yếu tố được các chuyên gia nghiên cứu và thực hành ở Việt Nam nhấn mạnh. Cụ thể, có chín chỉ tiêu phụ được xây dựng. Đó là chi phí gia nhập, tiếp cận đất, tính minh bạch và tiếp cận thông tin, chi phí về thời gian và việc tuân thủ các quy định, các chi phí không chính thức, việc thực hiện chính sách, ưu đãi đối với khu vực kinh tế nhà nước, ủng hộ hoạt động của lãnh đạo tỉnh và các chính sách phát triển khu vực tư nhân.

Ba nguồn thông tin chính được sử dụng để tính các chỉ tiêu phụ. Thứ nhất, cuộc điều tra bằng gửi thư đến 16.200 doanh nghiệp ở 42 tỉnh hỏi trực tiếp các doanh nghiệp về nhận thức của họ. Nguồn thông tin thứ hai là số liệu thống kê sẵn có về những vấn đề như tỷ trọng sản xuất của khu vực nhà nước hoặc sự biến động trong số lượng các DNNN theo thời gian. Cuối cùng, nguồn thứ ba là tập hợp các đánh giá chủ quan của nhóm nghiên cứu chẳng hạn về chất lượng chung của các trang web của chính quyền tỉnh. Ba nguồn thông tin này được kết hợp qua một quá trình gồm hai giai đoạn. Giai đoạn một, hơn 40 tiêu chí chi tiết được xây dựng; mỗi tiêu chí được chuẩn hoá vào thang mười điểm và các tiêu chí liên quan được lấy trung bình để trở thành chín chỉ tiêu phụ. Trong giai đoạn hai, trọng số khác nhau được áp dụng cho mỗi một chỉ tiêu phụ để xây dựng chỉ tiêu chung PCI. Trọng số được xây dựng từ phân tích thống kê về tầm quan trọng của các chỉ tiêu phụ là các nhân tố quyết định đầu tư khu vực tư nhân theo đầu người.

Trong tương lai, phương pháp này có thể được cải thiện trong hai mảng chính. Một là cuộc điều tra về nhận thức của các doanh nghiệp. Phương pháp gửi thư dẫn đến tỷ lệ trả lời thấp, chỉ có 13% trả lời nên rủi ro có nhóm trả lời không mang tính đại diện khá cao. Hơn nữa, quy mô mẫu ở mức mà một số tỉnh chỉ có hơn 25 quan sát. Hai là danh mục các chỉ tiêu được cân nhắc. Hiện tại, một số chỉ tiêu phản ánh quá khứ chứ không phản ánh quá trình của chính quyền tỉnh. Ví dụ, tỷ trọng sản xuất của khu vực nhà nước phụ thuộc vào việc khu vực tư nhân phát triển mạnh mẽ như thế nào, do vậy sử dụng chỉ tiêu này để giải thích đầu tư của khu vực tư nhân theo đầu người có thể hơi luẩn quẩn.

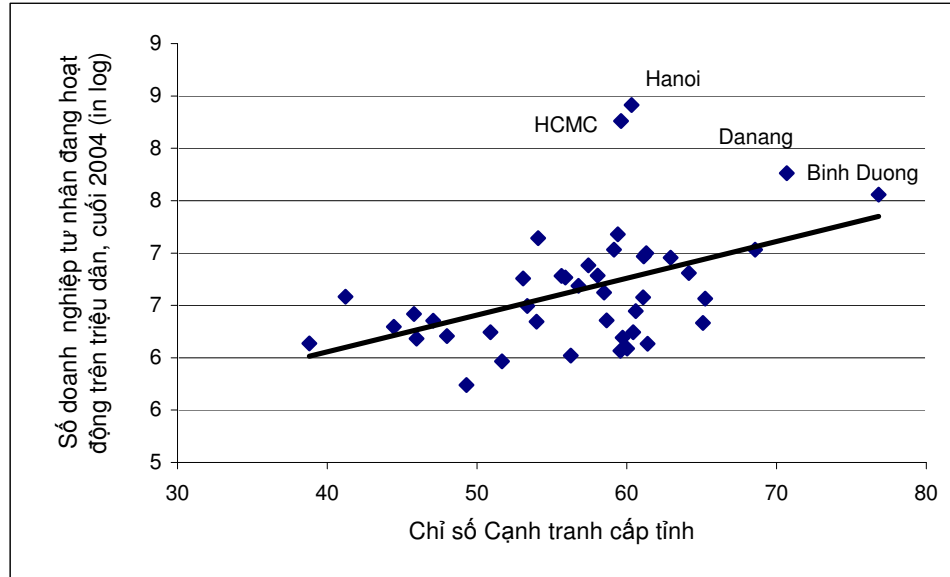
Cải thiện trong hai mảng này có thể dẫn đến việc xếp hạng lại một số tỉnh nhưng khó có thể thay đổi nhiều bức tranh tổng thể của PCI. Có chăng, những cải thiện này có thể làm cho nó trở thành công cụ hữu hiệu hơn nữa để đánh giá các chính sách và thái độ của chính quyền tỉnh về phát triển doanh nghiệp.

Nguồn: Dựa theo VNCI (2005).

Nhìn chung, gần như chắc chắn là những chỉ tiêu được cân nhắc trong chỉ số PCI có ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh. Chỉ số này càng cao thì số lượng các doanh nghiệp đăng ký hoạt động trong một tỉnh càng lớn so với dân số của tỉnh (Hình 11.2). Xu hướng này không bị ảnh hưởng nếu các chỉ tiêu khác về quản trị cấp tỉnh được sử dụng thay vào. Đặc biệt, điều này đúng nếu chỉ có một vài biến hoàn toàn nằm trong sự quản lý của chính quyền tỉnh được sử dụng để đo lường quản trị cấp tỉnh. Một chỉ số đơn giản hoá gồm 12 chỉ tiêu lựa chọn trong hơn 40 tiêu chí dùng để tính chỉ số PCI và kết quả trung bình không tính trọng số thu được khá giống nhau. Xu hướng là nếu chuyển từ vị trí dưới cùng lên vị trí hàng đầu về quản trị địa phương thì hoạt động

kinh doanh có thể tăng lên hơn 25%. Đây phải được xem là bằng chứng cho thấy quản trị ở địa phương thực sự quan trọng.

Hình 11.2: Quản trị ở cấp tỉnh và việc đăng ký doanh nghiệp



Đồng thời, chất lượng quản trị công rõ ràng không giải thích được hết sự khác nhau trong thành tích hoạt động giữa các tỉnh. Một số tỉnh làm kém hơn nhiều so với mức có thể mong đợi xét theo quan điểm của họ về hoạt động kinh doanh còn một số khác lại làm tốt hơn. Bình Dương, Đà Nẵng, Hà Nội và TPHCM nằm trong nhóm thứ hai. Nếu bỏ biến về thái độ đối với hoạt động kinh doanh ra khỏi nghiên cứu thì mối quan hệ giữa chỉ số PCI và hoạt động kinh doanh có thể là một đường bằng hơn và tác động dự đoán từ việc chuyển từ vị trí dưới cùng lên trên đầu nhóm về khả năng quản trị địa phương có thể sẽ yếu hơn rất nhiều. Kết quả này đòi hỏi phải xem xét kỹ hơn vai trò của các tiêu chí quản trị cụ thể.

Nghiên cứu do USAID hỗ trợ cố gắng phân tách đóng góp của từng chỉ tiêu phụ của PCI đối với đầu tư của khu vực tư nhân theo đầu người. Nghiên cứu này phát hiện chi phí gia nhập kinh doanh và tính minh bạch có tác động lớn nhất; trong khi đó, tiếp cận đất đai và các chi phí không chính thức có tác dụng ít hơn. Điều này cũng gợi ý về mối quan hệ tương tác có thể có giữa các chỉ tiêu phụ. Ví dụ, chi phí không chính thức có vẻ quan trọng trong các môi trường minh bạch nhưng chẳng gây hại quá nhiều cho phát triển kinh doanh trong các môi trường không minh bạch. Tuy nhiên, những kết quả này phải được xem là những phát hiện ban đầu mà thôi. Ý nghĩa của nó khá mờ nhạt khi phân loại các tiêu chí cụ thể theo từng chỉ tiêu phụ. Ví dụ, chỉ tiêu phụ về chi phí đầu vào được cho là quan trọng có bao gồm một tiêu chí về thời gian đợi đất. Do đó, khó có thể nói liệu việc tiếp cận đất có tác động nhiều hay ít đến đầu tư của khu vực tư nhân.

Phân tích chi tiết sử dụng số liệu điều tra doanh nghiệp có nhiều hứa hẹn hơn. Ở Việt Nam, những phân tích như vậy đã được tiến hành về tỷ lệ tồn tại được của các doanh nghiệp và về địa điểm của các công ty nước ngoài. Tỷ lệ tồn tại được và tăng trưởng của các doanh nghiệp được xem xét qua sử dụng cuộc điều tra ba vòng các doanh nghiệp vừa và nhỏ do Viện Lao động tiến hành là một phần của dự án nghiên cứu do DANIDA hỗ trợ. Đường như xác suất tồn tại ở Hà Tây và Long An cao hơn ở Thành phố Hồ Chí Minh. Kết quả này được xem là bằng chứng của

việc cạnh tranh ở Hà Tây và Long An không mạnh mẽ bằng ở Thành phố Hồ Chí Minh, và có lẽ phản ánh những trở ngại về hành chính và cơ cấu cho việc tham gia kinh doanh.

Trong khi đó, một số nghiên cứu tập trung vào quyết định chọn địa điểm của các nhà đầu tư nước ngoài. Tuy khá cũ so với hiện tại, một trong số các nghiên cứu này xem xét giai đoạn 1988-1998. Nghiên cứu này kết luận rằng cơ sở hạ tầng, chất lượng lao động và quy mô thị trường trong nước là những nhân tố quan trọng nhất ảnh hưởng đến việc phân bổ dòng vốn đầu tư nước ngoài. Mặt khác, các ưu đãi thuế của Chính phủ dường như không có tác dụng thu hút các công ty nước ngoài đến các tỉnh nghèo và hẻo lánh.

Một nghiên cứu khác gần đây hơn với cùng tinh thần như trên tập trung vào số lượng tích lũy các dự án đầu tư nước ngoài cho đến năm 2000 cũng như số lượng các dự án đầu tư nước ngoài mới trong năm cụ thể đó. Kết quả này cho thấy việc có đất trong các khu công nghiệp là nhân tố quyết định địa điểm khá đáng kể và thực sự có tác dụng giải thích nhiều nhất. Mặt khác, các DNNN không hạn chế nhiều luồng vào của đầu tư nước ngoài. Có thể giải thích là các DNNN ở các tỉnh không coi các công ty nước ngoài gia nhập thị trường là nguy cơ đe dọa chiếm lĩnh thị phần của họ hoặc họ có thể bảo vệ quyền lợi của họ bằng các cách khác. Sức mạnh của các DNNN có ý nghĩa quan trọng trong việc lựa chọn mô hình đầu tư nước ngoài. Việc đầu tư vào những khu đất trống phổ biến ở các tỉnh có ít DNNN, trong khi đó các liên doanh lại chiếm ưu thế ở những tỉnh có khu vực kinh tế nhà nước quy mô lớn. Các biến khác có ảnh hưởng đáng kể đến luồng đầu tư nước ngoài là quy mô dân số của tỉnh, hạ tầng giao thông, trình độ giáo dục và tỷ lệ tăng trưởng GDP.

Các khuyến khích để thay đổi

Đánh giá hoạt động kinh doanh của tỉnh và các nhân tố quyết định nó khẳng định nhận thức chung cho rằng chất lượng của lãnh đạo địa phương đóng vai trò quyết định. Đánh giá này cũng cho thấy quản trị ở cấp tỉnh có thể ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh qua các cơ chế khác nhau. Không dễ dàng đo lường chất lượng quản trị của tỉnh theo một trong các cơ chế này và xác định xem cơ chế nào có tác động lớn nhất đến môi trường đầu tư trong một bối cảnh cụ thể cũng chẳng đơn giản. Nhưng đánh giá này gợi ra một số cách có thể hỗ trợ phát triển doanh nghiệp, và nói chung hơn là tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo ở cấp tỉnh.

Cách thứ nhất để khuyến khích sự cải thiện là đánh giá có hệ thống các chính sách của tỉnh trên nhiều lĩnh vực có thể ảnh hưởng đến các quyết định kinh doanh. Thành công của chỉ số PCI thu hút sự chú ý của các phương tiện thông tin đại chúng và chính quyền địa phương cho thấy tác động tiềm năng của phương pháp này. Có chăng, khuyến nghị này có thể sẽ đơn giản hoá và củng cố các chỉ tiêu sử dụng trong quá trình đánh giá để ý nghĩa của nó càng minh bạch hơn đối với đông đảo công chúng. Dịch vụ thẻ báo cáo cũng có thể được sử dụng.

Thứ hai, sự thay đổi liên quan là làm việc với các chính quyền tỉnh để hiện đại hoá qui trình lập kế hoạch của họ theo tinh thần của những thay đổi đã diễn ra ở cấp quốc gia. Việc hiện đại hoá qui trình lập kế hoạch là dựa vào các mục tiêu phát triển làm động cơ cho các hành động công, đồng thời giảm nhẹ vai trò của các mục tiêu định lượng về sản xuất vật chất. Điều đó cũng hàm ý việc phải xác định các chính sách phù hợp nhất để đạt được các mục tiêu phát triển đã lựa chọn và sẽ là điều ngạc nhiên nếu nhiều chính sách trong số này không liên quan bằng cách này hay cách khác đến việc cải thiện chất lượng quản trị cấp tỉnh và phát triển một môi trường đầu tư mạnh mẽ. Ngoài ra, lập kế hoạch hiện đại không thể tách rời khỏi quá trình tham vấn. Thiết lập các cơ chế để nắm bắt nhịp đập của cộng đồng doanh nghiệp ở tỉnh, giống như Diễn đàn doanh nghiệp ở cấp quốc gia, có thể là một cách trực tiếp để có thông tin đầu vào từ các hiệp hội doanh nghiệp địa phương và của cộng đồng nói chung.

Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng, các chính sách khuyến khích cho các chính quyền địa phương cũng phải được cân nhắc. Các tỉnh chậm phát triển, có tỷ lệ nghèo cao cần có thêm nguồn lực để đầu tư vào cơ sở hạ tầng và cung cấp dịch vụ xã hội. Nếu không có các nguồn lực này, khả năng theo kịp các tỉnh khác của họ có thể bị cản trở. Các cơ chế phân bổ ngân sách hiện tại đã làm một số việc cho vấn đề này bằng cách chuyển một lượng đáng kể nguồn lực từ các tỉnh giàu hơn sang các tỉnh nghèo hơn. Nhưng nếu thiếu các biện pháp khuyến khích song song khác mà chỉ đưa thêm nguồn lực cho các tỉnh chậm phát triển có thể làm cho các biện pháp khuyến khích thay đổi theo chiều hướng ngược lại. Một phần không thể thiếu được trong phân bổ dựa trên ngân sách là buộc các cấp chính quyền tỉnh chịu trách nhiệm phát triển kinh doanh, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo.

12. TÁC ĐỘNG XÃ HỘI

Tiếp tục hội nhập vào nền kinh tế thế giới, hoàn thành vòng cải cách đầu tiên và bước sang vòng cải cách thứ hai nhiều tham vọng hơn, tăng cường công tác quản trị ở cấp địa phương - tất cả những yếu tố này chắc chắn sẽ thúc đẩy hơn nữa hoạt động kinh doanh và nâng cao hiệu quả của nền kinh tế. Những bước phát triển này là chìa khóa để Việt Nam trở thành một nước có thu nhập trung bình. Nhưng liệu Việt Nam có phải trả giá về mặt xã hội hay môi trường để nâng được hiệu quả hay không? Hoàn thiện cơ chế thị trường sẽ giúp giải phóng được tiềm năng của các thành viên làm việc có năng suất nhất trong xã hội, nhưng cũng có thể gây ảnh hưởng bất lợi cho những người yếu kém nhất. Ví dụ, trong một thị trường đất đai phát triển hơn, nông dân nghèo sẽ dễ mất đất hơn nếu gặp phải đợt biến lớn. Tương tự, trong một nền kinh tế mở hơn, các ngành kém cạnh tranh nhất có thể buộc phải sa thải nhân công với số lượng lớn. Và thậm chí cả thị trường hoàn hảo có thể cũng không giải quyết được những tác động từ bên ngoài đối với môi trường, do vậy tăng trưởng nhanh đồng thời cũng làm tăng tình trạng ô nhiễm và suy thoái môi trường. Dựa trên việc đánh giá phân tích một cách hệ thống những bằng chứng có được, những tác động tiêu cực có thể nhìn thấy dường như không lớn, ngoại trừ tác động đối với môi trường. Điều này đòi hỏi phải sử dụng một cách có hệ thống hơn các tiêu chuẩn môi trường có thể thực thi được. Tuy nhiên, những tác động xã hội có thể lớn hơn lại không dễ tiên liệu được với những công cụ phân tích tương đối thô sơ hiện có. Do vậy cần phải đưa ra những cơ chế hữu hiệu nhằm có thể đối phó nhanh chóng với những tác động không lường trước được. Giúp đỡ cho những doanh nghiệp yếu kém nhất định không thể là một trong những cơ chế đó. Không phải chỉ bởi vì điều này là trái với quy tắc của WTO, mà còn vì làm như vậy có thể dẫn đến hiện tượng trục lợi và bảo hộ trá hình. Hỗ trợ cho các công nhân bị mất việc làm sẽ có hiệu quả cao hơn, như đã được chứng minh qua mạng lưới an sinh được thực hiện thành công đối với lao động dôi dư tại các DNNN. Tuy nhiên, các chính sách giảm nhẹ tác động trên quy mô lớn đòi hỏi phải có sự điều hòa ngân sách từ các tỉnh được lợi nhiều nhất từ cải cách kinh tế sang cho các tỉnh bị ảnh hưởng tiêu cực. Điều chỉnh ngân sách theo hình thức này sẽ không làm ảnh hưởng đến hiệu quả, và có thể có tác dụng đáng kể nhằm đảm bảo rằng sẽ không có ai bị bỏ rơi lại sau trên con đường kiếm tìm sự phồn vinh.

Tình trạng không có ruộng đất

Đợt giao đất nông nghiệp đầu tiên cho các hộ gia đình ở nông thôn vào cuối thập niên 1980 và đầu thập niên 1990 mang tính chất bình quân rõ rệt. Một quá trình tự nhân hóa với quy mô lớn như vậy đã có thể rất dễ bị chính quyền địa phương nắm bắt và thao túng, đặc biệt khi đất đai là tài sản có giá trị nhất ở Việt Nam vào thời điểm lúc bấy giờ. Tuy nhiên, những bằng chứng xác thực đã cho thấy rằng đất ruộng ngắn ngày đã được cấp xã phân phối khá đồng đều cho các hộ dân. Kể cả đối với đất thổ cư, việc phân phối đất cũng được tiến hành công bằng, dựa trên thu cầu thực tế. Việc ưu tiên cho các đối tượng khó khăn và cựu chiến binh có lẽ đã có tác dụng tốt về mặt này. Chỉ đối với đất lưu niên và đất rừng, tình hình phân phối đất đai mới gặp sự thiếu công bằng.

Phân phối đất đai theo kiểu bình quân không hẳn mang lại hiệu quả tốt. Giá như đất được phân nhiều hơn cho những hộ gia đình làm ăn hiệu quả hơn (cũng có thể là khá giả hơn), thì năng suất chung của ngành nông nghiệp có lẽ sẽ cao hơn. Theo một ước tính, tổng thu nhập hộ gia đình thấp hơn so với mức nhẽ ra có được nếu việc giao đất dựa trên tính hiệu quả. Song các lực lượng thị trường có lẽ đã dần dần làm cho việc phân phối đất đai kiểu bình quân ban đầu chuyển dịch theo hướng hiệu quả hơn. Do giao dịch đất đai trở nên dễ dàng hơn, các hộ gia đình làm ăn kém hơn (có thể là nghèo hơn) có thể dần dần buộc phải bán một phần đất mà họ đã được nhận, trong khi đó các hộ gia đình làm ăn khá sẽ có cơ hội mua được nhiều đất hơn. Triển vọng này là một lý do để lo ngại, và đòi hỏi phải tìm hiểu kỹ lưỡng những động thái phát triển của thị trường đất đai.

Thị trường đất đai đã thực sự nổi lên ở Việt Nam. Ban đầu, mới chỉ có một vài giao dịch được đăng ký. Một phân tích với 34 trường hợp chuyển giao đất không chính thức của ADB đã kết luận rằng các cuộc giao dịch chỉ diễn ra trong vòng một đến hai ngày, không mất chi phí giao dịch. Các cuộc mua bán này được hỗ trợ bởi nhiều cơ chế khác nhau, như hợp đồng bằng miệng hay hợp đồng viết tay, có người làm chứng, và thông báo không chính thức cho cơ quan chức năng ở xã. Việc giảm thuế chuyển nhượng quyền sử dụng đất năm 2000 đã mở đường cho việc chính thức hóa các giao dịch đất đai với mức độ đáng kể. Vào thời điểm này, thuế suất được quy định ở mức 2% đối với đất nông nghiệp, 4% đối với đất thổ cư. Luật Đất đai mới năm 2003 tiếp tục thúc đẩy sự phát triển của thị trường đất đai, thông qua quy định là giao dịch đối với đất đai phải đóng thuế sử dụng đất thì phải tiến hành thông qua đấu thầu. Thực tế cũng cho thấy thị trường cho thuê cũng có thể phát triển có hiệu quả, kể cả khi không có đăng ký chính thức.

Mặc dù đã có những bước chuyển biến như vậy, tổng số giao dịch đất đai vẫn còn tương đối nhỏ. Theo số liệu điều tra hộ gia đình, chỉ có 8,3% số hộ gia đình là mua đất trong 10 năm vừa qua, và chỉ có 2,7% bán đất. Với số lượng đất đai được mua bán qua tay còn hạn chế, tình hình bất bình đẳng về tiêu dùng trong các hộ gia đình không trầm trọng thêm, tỉ lệ nghèo đói đi đôi với hiện tượng mất đất cũng không có sự tăng vọt. Cũng phải thừa nhận một điều là trong cùng thời kỳ này, hệ số Gini về bất bình đẳng đất đai trong các hộ gia đình ở nông thôn đã tăng từ 0,49 vào năm 1993 lên 0,64 vào năm 2004. Nhưng mối tương quan giữa bất bình đẳng về đất nông nghiệp và bất bình đẳng về thu nhập ở Việt Nam là không rõ ràng. Tuy nhiên, có thể vẫn có những tác động mang tính địa phương cần được tìm hiểu kỹ càng hơn.

Một hộ gia đình có thể được coi là không có đất nếu họ không có đất gì thêm ngoài đất ở. Tỉ lệ dân số sống trong các gia đình không có đất ở nông thôn Việt Nam đã tăng từ 8% năm 1993 lên 12% năm 2004. Mặc dù vậy, sự gia tăng khiêm tốn này lại ẩn chứa những khác biệt quan trọng giữa các vùng. Miền Nam có đặc điểm là tình trạng thiếu đất cao hơn so với mức trung bình trên cả nước, và cũng tăng nhanh hơn so với trung bình. Ví dụ, từ năm 1993 đến năm 2004, bộ phận hộ gia đình nông thôn không có đất ở Đồng bằng sông Cửu Long đã tăng 9% (từ 14 lên 23%). Sự gia tăng này ở vùng Đông Bắc thậm chí còn cao hơn.

Tuy nhiên, tình trạng không có đất không hẳn là đi đôi với nghèo đói. Ở Việt Nam, tình hình hầu như là ngược lại: người nghèo lại không phải là người không có đất, còn những hộ gia đình có mức tiêu dùng trung bình thường lại thuộc nhóm này. Điều này là do nhiều gia đình đã thoát nghèo cũng không còn làm nghề nông nữa. Ước tính khoảng ba phần tư số tăng thêm tình trạng không có đất là do tỉ lệ nghèo giảm. Có thể nói xu hướng này càng ngày càng trở nên rõ nét hơn.

Ngoài ra còn có những khác biệt đáng kể giữa các vùng, trong đó đồng bằng sông Cửu Long và Đông Nam Bộ là khác biệt rõ ràng nhất so với các nơi khác. Ở đây, những dấu hiệu phân hóa bắt đầu nổi lên, hiện tượng mất đất phổ biến hơn trong nhóm người nghèo.

Vùng Tây Nguyên cũng có đặc điểm khác. Điều này chủ yếu là do các chính sách được áp dụng sau ngày giải phóng, khuyến khích người Kinh di cư ở ạt lên Tây Nguyên và hình thành các LTQD. Những chính sách này đã thành công ở mặt nâng cao sản lượng nông nghiệp. Cho đến

nay, Tây Nguyên đã trở thành vùng sản xuất cà phê, cao su, hạt điều, chè và bông là chính, bên cạnh các mặt hàng khác. Nhưng trong quá trình này, người dân tộc thuộc các sắc tộc bản địa đã trở thành thiểu số. Họ dần dần mất đất và dịch chuyển sâu hơn vào trong rừng.

Vấn đề đất đai cũng dẫn đến những căng thẳng về xã hội ở vùng Tây Nguyên, trong đó có các cuộc biểu tình và bạo loạn của người dân tộc thiểu số bản địa vào năm 2001. Để giải quyết tình hình căng thẳng này, Chính phủ đã cam kết sẽ giao đất ở cho tất cả các hộ dân tộc thiểu số trong vùng. Đây là một phần trong một chương trình lớn nhằm cải thiện điều kiện sản xuất và điều kiện sống cho bà con. Về nguyên tắc, mỗi gia đình dân tộc thiểu số trong vùng đều được giao 400 mét vuông đất ở, và một héc-ta đất đồi hoặc nửa héc-ta đất ruộng để sản xuất. Chính phủ cũng hứa sẽ hỗ trợ 5 triệu đồng cho mỗi gia đình để làm nhà hoặc mua nhà. Cho đến nay mới thực hiện được khoảng hai phần ba so với mục tiêu.

Suy thoái môi trường

Chương trình cải cách đầy tham vọng của Việt Nam có thể làm nảy sinh hai vấn đề môi trường. Thứ nhất trách nhiệm môi trường trước đây không thấy rõ nay đã nổi lên, đặc biệt là đối với khu vực nhà nước. Khi các DNNN dần dần được cổ phần hóa, cơ cấu lại hay được quản lý hiệu quả hơn, cách thức xử lý vấn đề ô nhiễm và suy thoái tài nguyên thiên nhiên trước đây sẽ trở nên “rõ rệt” hơn và ngày càng khó chấp nhận hơn. Ai sẽ phải chịu trách nhiệm kiểm soát tình hình ô nhiễm và khắc phục hậu quả của những việc làm sai trước đây hiện nay vẫn là một câu hỏi để ngỏ. Vấn đề quan trọng thứ hai liên quan đến mô hình tăng trưởng của nền kinh tế ngày càng hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế toàn cầu. Lợi thế cạnh tranh của Việt Nam có thể thiên về những ngành gây ô nhiễm nước hay ô nhiễm chất độc nhiều hơn. Và tiêu chuẩn môi trường thấp cũng sẽ thu hút nhà đầu tư nước ngoài vào những ngành này, với hy vọng giảm chi phí xuống đến mức thấp nhất so với các nơi khác.

Ngành có khả năng sẽ gánh chịu trách nhiệm môi trường lớn nhất là ngành than. Một đánh giá hoạt động của bốn DNNN nằm trong Tổng công ty Than Việt Nam – Vinacoal, do Ernst and Young thực hiện đã cho thấy rõ điều này. Một tình trạng phổ biến là tiêu chuẩn trong những lĩnh vực như xả nước mỏ, thải bụi và khôi phục bãi đổ rác ở các mỏ lộ thiên rất kém. Có hai mỏ xả nước thải có a-xít rõ rệt. Các bãi chôn rác, trong đó một số bãi quay thẳng ra Vịnh Hạ Long, thì hầu như không được khôi phục hoặc rất ít. Độ cao của bãi chôn lấp, hệ thống thoát nước và tính ổn định nói chung đều là những vấn đề đáng lo ngại.

Chất lượng quản lý bụi cũng không đồng đều. Gần các tòa nhà lớn, xung quanh các xưởng tuyển than và trên các đường nội bộ chính, tình hình vệ sinh khá tốt, các khu vực này nhìn chung sạch bụi và không có rác. Xe tải và các vòi phun cố định được sử dụng để tưới nước đường nội bộ và kho hàng dự trữ, hạn chế khối lượng bụi. Nhưng từng đồng than vụn, có thể là một nguồn bụi đáng kể, thì lại nhìn thấy rất rõ xung quanh đường ray và đường đi. Phía bên trong hai nhà xưởng tuyển than rất bẩn và bừa bãi, hàng đồng than vụn, than bùn và xỉ than. Có thể một phần lý do là điều kiện và tuổi của trang thiết bị.

Mặc dù vậy, cũng có những nơi có cách làm tốt. Ở một mỏ, hệ thống quản lý nước thải đã được đưa vào sử dụng năm 2000 với sự hỗ trợ của Nhật Bản. Hệ thống gồm có 16 bể lắng, ở đây nước được xử lý để tách tất cả các chất rắn, sau đó được cho chảy trở lại với nước sạch để tái sử dụng cho thiết bị tuyển than. Nhờ có hệ thống này, nước được lưu thông trong một mạch đóng và không còn đổ ra biển nữa. Một cơ chế bảo vệ khác nữa là công ty đã xây một đập chắn để ngăn nước thải. Hàng tháng, đập đều được nạo vét sạch bùn. Hệ thống nước thải bề mặt cũng thường xuyên được nạo vét, và được tháo hàng năm để đảm bảo công suất chứa đủ trong mùa mưa cũng như để giảm thiểu khả năng bùn than bị đổ ra biển.

Giám sát môi trường được tiến hành tại 27 điểm ấn định. Hầu hết các điểm đều theo dõi các yếu tố thời tiết, mức độ bụi và tiếng ồn; chỉ có một số điểm là kiểm tra độ rung, chất lượng nước và khí độc hại. Công tác giám sát được thực hiện 4 lần một năm, theo hình thức kiểm tra đột xuất, do một công ty tư nhân ở Hà Nội thực hiện. Cách làm tốt nhất hiện nay để kiểm soát bụi là liên tục thu mẫu, phân tích ít nhất mỗi tháng một lần; còn đối với chất lượng nước là lấy mẫu hàng tuần hoặc hàng tháng. Như vậy, mặc dù việc lựa chọn địa điểm và hình thức lấy mẫu và xét nghiệm có vẻ phù hợp, song tần suất giám sát lại không phù hợp.

Tác động môi trường của việc hội nhập toàn cầu và cải cách kinh tế nói chung có thể chia thành ba nhóm chính. Nhóm thứ nhất là cách thức mà mô hình thương mại ảnh hưởng đến quy mô kinh tế nói chung; thứ hai là cách thức mà chúng tác động đến công nghệ sản xuất; và thứ ba là tác động đối với kết cấu ngành của sản lượng. Kinh nghiệm ở các nơi khác cho thấy tác động thứ ba là quan trọng nhất trên thực tế. Hội nhập vào nền kinh tế thế giới có thể thay đổi đáng kể mô hình chuyên môn hóa của một quốc gia. Mở rộng sản xuất các mặt hàng gây nhiều ô nhiễm hơn sẽ dẫn đến việc làm bẩn môi trường hơn. Đây có lẽ là tình trạng hiện nay của Việt Nam (Khung 12.1).

Khung 12.1: Liệu thương mại có tác hại nhiều hơn tới môi trường?

Hội nhập toàn cầu gắn liền với sự gia tăng trong xuất khẩu hàng dệt may. Tuy nhiên việc khâu may chỉ là những hoạt động của một bộ phận dân chúng ít ỏi. Và trong khi sản xuất dệt làm nguyên liệu gây ô nhiễm cao thì hầu hết các mặt hàng dệt nguyên liệu được nhập khẩu. Điều này cũng tương tự đối với sản xuất giày dép xuất khẩu từ da nguyên liệu nhập khẩu. Hội nhập toàn cầu cũng gắn liền với sự phát triển mạnh mẽ xuất khẩu từ các làng nghề thủ công, với kim ngạch hiện nay lên đến gần nửa tỷ đô-la mỗi năm. Song các làng nghề thủ công là một nguồn gây độc hại và ô nhiễm nước đáng kể. Ngành nuôi tôm, một mặt hàng xuất khẩu ngày càng quan trọng, cũng gắn liền với suy thoái các cánh rừng đước. Nhìn toàn diện, thì có lẽ là hiện nay Việt Nam thuần túy chỉ là nước nhập các hàng hóa gây ô nhiễm cao, song về lâu dài thì có thể trở nên “bẩn hơn”.

Nhìn xa hơn, một nghiên cứu đa ngành gần đây cho rằng thành phần của đầu ra theo ngành đang thay đổi cùng với sự mở cửa dần của nền kinh tế, khi mà các hoạt động gây ra ô nhiễm nước cao phát triển nhanh hơn các hoạt động ít gây ô nhiễm hơn. Theo như nghiên cứu này, có bằng chứng cho thấy xuất khẩu từ các ngành có độ ô nhiễm chất độc cao cũng đang tăng lên.

Trong khi dự đoán này là đáng tin cậy, và một xu hướng tương tự cũng được nhận thấy ở nhiều nước đang phát triển, thì kết quả của các nghiên cứu đa ngành kiểu này nên được hiểu một cách cẩn trọng. Số liệu đầu vào-đầu ra ẩn dưới các nghiên cứu này không cho chúng ta thấy sự khác biệt rõ ràng giữa các hoạt động; chẳng hạn như giữa hàng dệt gây ô nhiễm cao và hàng may mặc tương đối sạch. Hơn nữa, các số liệu sẵn có cũng rất khó phân biệt giữa giá trị gia tăng và giá trị đầu ra, điều đó càng gây thêm thắc mắc về độ chính xác của các kết quả.

Ngoài các dự đoán cụ thể, khả năng tác động ảnh hưởng bất lợi tới môi trường cũng đòi hỏi phải có sự cải thiện hơn nữa đối với các tiêu chuẩn môi trường, đặc biệt là các nền công nghiệp tăng trưởng nhanh với mức độ ô nhiễm nước và độc hại cao nhất. Ngoài ra cũng cần có các chính sách bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và sức khỏe cộng đồng. Mặc dù một số chính sách có thể làm cho các doanh nghiệp phải chi phí tốn kém hơn, song lại trấn an được cho các nhà đầu tư nước ngoài quan tâm đến trách nhiệm của doanh nghiệp. Người tiêu dùng ở các nước nhập khẩu cũng đòi hỏi các tiêu chuẩn môi trường nghiêm ngặt hơn cho qui trình sản xuất. Việc áp dụng các kỹ thuật sạch hơn hoặc các yêu cầu an toàn thực phẩm tốt hơn thực tế có thể làm tăng thêm sức hấp dẫn của các mặt hàng xuất khẩu của Việt nam. Xu hướng cải thiện yếu tố bảo vệ môi trường trong xuất khẩu này đã thể hiện rõ ràng trong các ngành hải sản và hạt điều.

Nguồn: Một phần theo Muthukurama Mani và Shreyasi Jha (2005).

Mất việc làm

Thay đổi kết cấu ngành của sản lượng trong bối cảnh Việt Nam tiếp tục hội nhập vào nền kinh tế thế giới cũng có thể gây tác động xấu đến việc làm. Ở mức độ tổng hợp, hội nhập toàn cầu sẽ dẫn đến tăng trưởng kinh tế nhanh hơn và tăng nhu cầu lao động nói chung. Nhưng quá trình này có thể dẫn đến cả hai hiện tượng là tạo việc làm trong những ngành đang mở rộng và làm mất việc làm trong những ngành đang bị co hẹp lại. Một thị trường lao động linh hoạt như của Việt Nam sẽ có khả năng giảm chi phí xã hội của sự xáo trộn công việc như vậy. Trên thực tế, công nhân bị cắt giảm bởi chủ lao động này có thể tìm được việc làm với một chủ lao động khác chỉ trong một thời gian ngắn. Nhưng các công việc không giống nhau; ví dụ như xét về chế độ BHXH. Công việc bị xáo trộn cũng có thể đi đôi với việc một số công nhân mất việc làm “tốt” ở khu vực chính thức và cuối cùng phải làm việc trong khu vực không chính thức. Đối với họ, dù có biết là tổng số việc làm được trả lương đang tăng lên cũng không phải là một niềm an ủi.

Điều không may mắn là để biết trước ngành nào có khả năng thu hẹp lại cũng không phải dễ. Thử cân nhắc trường hợp gia nhập WTO. Những cam kết đưa ra trong quá trình này bao gồm rất nhiều thay đổi về mức độ rào cản thương mại, mức độ cạnh tranh dịch vụ và hoạt động nói chung của thị trường. Hơn nữa, Chính phủ cũng có thể phản ứng với những thay đổi này theo các cách khác nhau. Ví dụ có thể bù đắp cho việc sút giảm nguồn thu liên quan đến thương mại bằng cách nâng cao thuế suất ở những mặt khác, hay cắt giảm chi tiêu công, hay nâng cao mức nợ công. Tất cả những điều này đều là cộng thêm vào những thay đổi khác, như những thay đổi liên quan đến cam kết AFTA.

Tóm lại, đánh giá những tác động ngành của việc hội nhập toàn cầu sâu hơn nghe có vẻ là một khái niệm rõ ràng, song trên thực tế lại có hàng loạt cơ chế ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh, và không thể đưa hết các cơ chế đó vào trong một nghiên cứu duy nhất. Nhiều nghiên cứu về hậu quả của việc hội nhập sâu hơn nữa đã nhấn mạnh những cơ chế khác nhau để xây dựng các “kịch bản” hội nhập. Và những hệ quả này đều rất có cơ sở. Như vậy, thay vì lựa chọn một kịch bản được ưa thích để suy ra những tác động mà toàn cầu hóa có thể mang lại đối với các ngành, có lẽ nên rút ra bài học từ việc kết hợp chúng với nhau.

Một đánh giá gần đây về tác động tiềm năng của việc gia nhập WTO đã tập hợp kết quả của khoảng trên hai chục nghiên cứu đã được tiến hành gần đây về quá trình hội nhập của Việt Nam và cố gắng rút ra được một số xu hướng chung. Những nghiên cứu này có hai dạng. Một dạng rất quen thuộc với các nhà kinh tế, dựa trên mô hình mang tên “mô hình cân bằng tổng quát tính toán được” (CGE) để mô phỏng tác động của những thay đổi về thuế quan và trợ cấp, cho đến những thay đổi về mức lương, lợi nhuận trên vốn đầu tư và giá thuê đất. Cốt lõi của những mô hình này là kết hợp các bảng đầu vào – đầu ra, tóm tắt công nghệ của mỗi ngành, và mô phỏng thị trường hàng hóa và nhân tố sản xuất, mô phỏng cân bằng cung cầu đối với từng nhân tố. Một dạng nghiên cứu khác bỏ qua mối liên hệ giữa thị trường và các hoạt động, thay vào đó dựa vào kiến thức sâu về từng ngành cụ thể và các thực thể hoạt động kinh tế tham gia vào các ngành này, để dự báo xem mức độ sản xuất và việc làm của các doanh nghiệp này sẽ thay đổi như thế nào khi nền kinh tế được mở cửa.

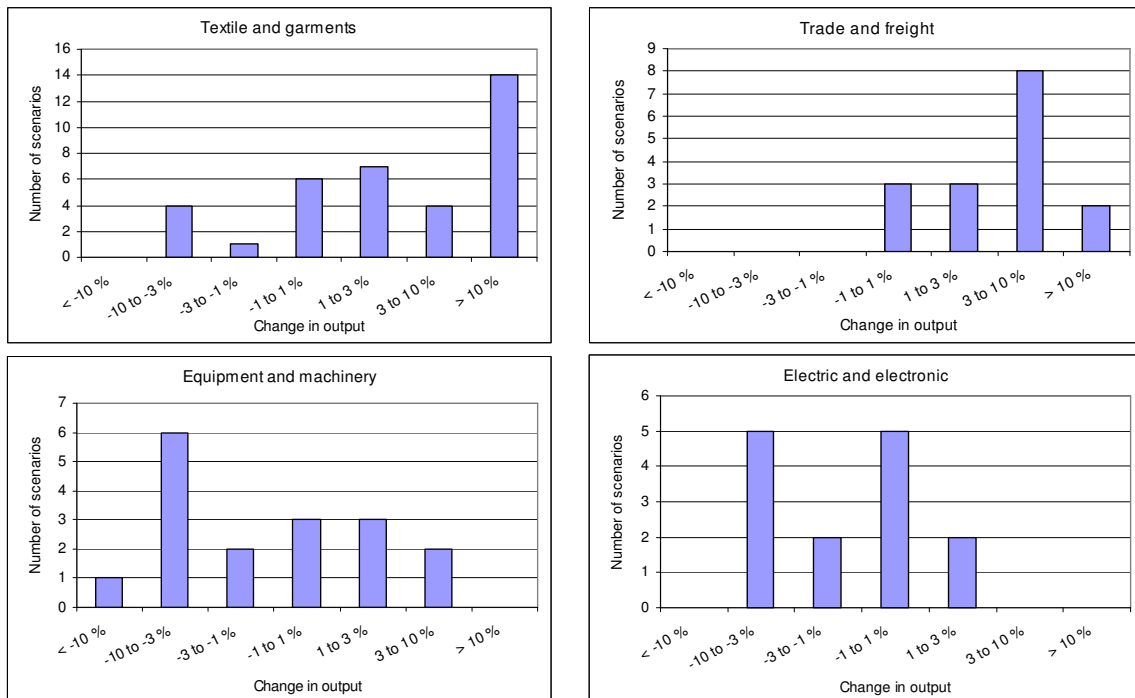
Hơn một chục nghiên cứu CGE được xem xét trong khuôn khổ đánh giá tổng quát có nhiều đặc điểm khác nhau theo cách thức lập mô hình nền kinh tế. Số lượng các ngành được đưa vào phân tích là từ 9 đến 33, và số lượng nhân tố sản xuất là từ 2 (vốn và lao động) đến 14 (bao gồm cả các kỹ năng lao động, v.v.) Tổng hợp lại, hơn một chục nghiên cứu CGE đã đưa ra 36 kịch bản cho hội nhập toàn cầu của Việt Nam. Hầu hết các kịch bản này đều có những thay đổi về hàng rào thương mại của Việt Nam. Tuy nhiên, có 11 nghiên cứu còn cân nhắc những thay đổi về hàng rào thương mại ở ngoài nước, 2 nghiên cứu giả định có những thay đổi về mức độ cạnh tranh thị trường, và ba nghiên cứu nói đến vấn đề công nghệ. Hai phần ba số kịch bản đưa ra các

biện pháp điều chỉnh thuế suất để bù lại thiệt hại về thu ngân sách của Chính phủ liên quan đến thương mại.

Một số xu hướng chung cũng nổi lên qua việc so sánh 36 kịch bản được rút ra từ các nghiên cứu. Nếu tin vào kết quả của những nghiên cứu này, thì hội nhập toàn cầu có thể dẫn đến việc mở rộng hơn các ngành dệt may, thương mại và vận tải, xăng dầu và dầu nhớt, và các sản phẩm giấy. Nhưng hội nhập cũng có thể làm cho các ngành như thiết bị và máy móc, thiết bị điện, dịch vụ cá nhân và phương tiện giao thông thu hẹp lại một cách đáng kể (Hình 12.1). Đối với các ngành khác bức tranh có vẻ mờ nhạt hơn, các ngành có thể mở rộng hơn hay co hẹp lại tùy theo từng kịch bản được xem xét.

Những nghiên cứu ngành cho thấy các phương pháp rất đa dạng. Tám nghiên cứu có sử dụng các mô hình cân bằng bộ phận, năm nghiên cứu dùng điều tra hộ gia đình và hai nghiên cứu dùng phương pháp thảo luận nhóm tập trung. Một số nghiên cứu dùng trên một phương pháp. Ngoài ra, phạm vi bao quát của các nghiên cứu cũng rất khác nhau. Sáu nghiên cứu tập trung vào gạo, ba nghiên cứu ngành dệt, ba nghiên cứu đường, hai nghiên cứu ngô, hai cà phê và hai chè. Đối với một số ngành như thủy sản chỉ có một nghiên cứu. Song cũng có vài nghiên cứu đề cập tới vài ngành cùng một lúc.

Hình 12.1: Thay đổi Sản lượng theo Ngành do Hội nhập Toàn cầu



Nguồn: Theo Martin Rama và Lê Sa Kim (2005). Số liệu được xây dựng dựa trên tổng số 36 kịch bản hội nhập quốc tế từ các mô hình CGE cho Việt Nam. Độ cao của cột cho biết số lượng các kịch bản rơi vào từng nhóm. Tất cả các kịch bản không có đủ thông tin về tất cả các ngành, có nghĩa là tổng số các cột nói chung là ít hơn 36.

Do tập trung vào phạm vi hẹp và trực tiếp tham vấn với các bên liên quan chính, các nghiên cứu ngành có xu hướng cho thông tin chi tiết hơn về khả năng tác động của hội nhập quốc tế sâu hơn. So với các mô hình CGE, trong đó thay đổi về việc làm gắn với thay đổi về sản lượng

một cách tương đối cơ học (thông qua mô hình đầu vào- đầu ra), một số nghiên cứu ngành cho phép đánh giá được các tác động kinh tế và xã hội. Điều này là nhờ các nghiên cứu này có khả năng phân biệt được tác động đối với các doanh nghiệp khác nhau về quy mô, công nghệ sử dụng, hoặc mức độ hoạt động chính thức. Tuy nhiên, một số nghiên cứu ngành cũng phản ánh mức độ lo ngại cao về các tác động xã hội tiêu cực, và một số nghiên cứu thực sự rất giống như vận động chính sách. Vì vậy không có gì ngạc nhiên khi thấy đánh giá của các nghiên cứu này về hậu quả của việc tiếp tục hội nhập sâu hơn nữa có phần tiêu cực hơn so với đánh giá của các nghiên cứu CGE (Bảng 12.1).

Nghèo đói và Bất bình đẳng

Thông qua mô phỏng các tác động của hội nhập thương mại đối với mức lương, lợi nhuận trên vốn đầu tư và tiền thuê đất, các nghiên cứu CEG cũng cho phép xác định được khả năng tác động đối với nghèo đói và bất bình đẳng. Để làm được như vậy, các nghiên cứu dựa vào loại hình các hộ gia đình có điều kiện nhân tố sản xuất khác nhau. Ví dụ, các hộ nghèo thường có lao động ít tay nghề và một ít đất; trong khi đó các hộ giàu hơn thường có vốn và các thành viên trong độ tuổi lao động của họ cũng thường có tay nghề. Những loại hình này được xây dựng dựa theo số liệu của điều tra hộ gia đình. Ở Việt Nam, những nghiên cứu được rà soát bao gồm các số liệu được chia nhỏ, từ hai nhóm hộ gia đình (nông thôn và thành thị) đến 20 nhóm hộ (theo nhóm phần mười thu nhập, ở cả nông thôn và thành thị).

Bảng 12.1: Tác động kinh tế và xã hội trong một số ngành

Ngành	Tác động kinh tế	Tác động xã hội
Chăn nuôi	Tích cực	Không rõ
Thủy sản	Tích cực	Không rõ
Gạo	Tích cực	Tích cực
Ngô	Không rõ	Tiêu cực
Đường	Tích cực	Tiêu cực
Cà phê	Tích cực	Không rõ
Chè	Tích cực	Không rõ
Dệt	Tiêu cực	Không rõ

Nguồn: Theo Martin Rama và Lê Sa Kim (2005).

Có thể dùng những thay đổi về giá cả nhân tố sản xuất do hội nhập sâu hơn đưa đến để ước tính thay đổi tổng thu nhập theo loại hình hộ gia đình. Ví dụ, nếu như lợi nhuận trên vốn đầu tư tăng theo một tỉ lệ phần trăm thấp hơn so với tỉ lệ tăng lương của người lao động không có tay nghề, thì các hộ giàu sẽ hưởng lợi ít hơn (một cách tương đối) so với các hộ nghèo, và bất bình đẳng sẽ giảm xuống. Mặt khác, nếu như lương cho lao động không có tay nghề bị giảm xuống, thì nghèo đói sẽ tăng lên. Như vậy, mỗi một bối cảnh hội nhập toàn cầu về mặt nguyên tắc có thể gắn với một thay đổi về phân phối thu nhập nói chung, và về tỷ lệ nghèo.

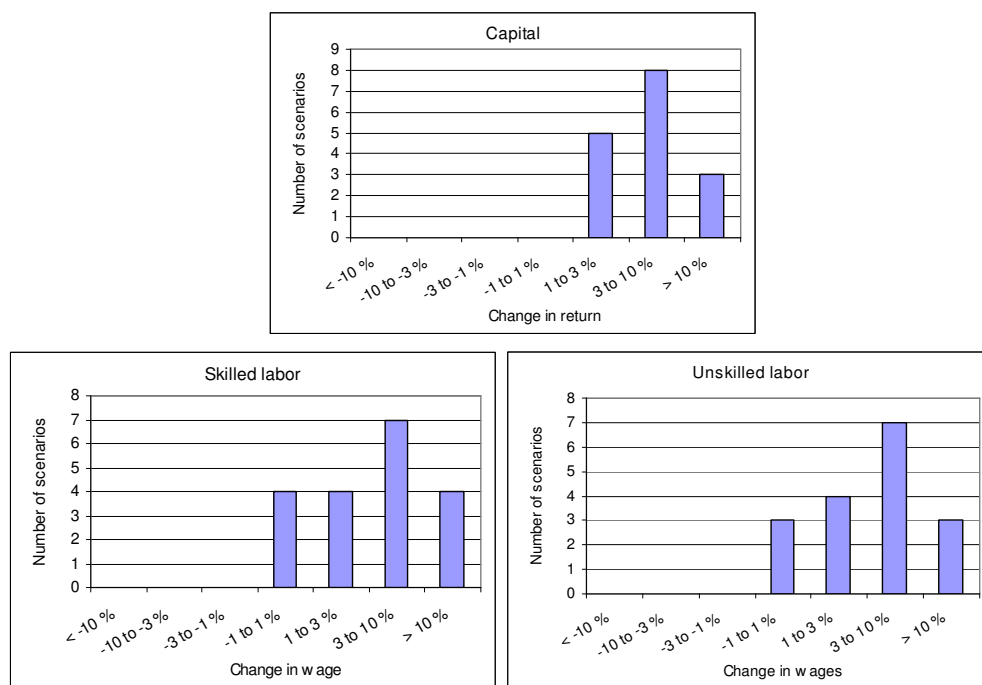
Tuy nhiên, trong những nghiên cứu về Việt Nam đã được xem xét lại, các kết quả dường như rất mơ hồ. Điều này là bởi tất cả giá cả của nhân tố sản xuất đều có xu hướng thay đổi theo một tỉ lệ phần trăm giống như nhau (Hình 12.2). Xuyên suốt tất cả các kịch bản hội nhập mà ta có

thể thu thập được số liệu, giá cả các nhân tố sản xuất có xu hướng khác nhau theo cùng một tỉ lệ. Xét bề ngoài, mức tăng dự đoán về lợi nhuận trên vốn đầu tư dường như có mạnh hơn một chút so với mức tăng lương dự đoán. Đối với mức lương, có một vài kịch bản còn dự đoán không hề tăng. Tuy nhiên sự khác biệt này có lẽ cũng quá nhỏ nên không có ý nghĩa. Như vậy, nhìn chung thì những nghiên cứu CGE hiện có về Việt Nam cũng không cho ta nhìn thấy trước được thay đổi lớn nào về tình trạng nghèo đói hay bất bình đẳng bắt nguồn từ việc tiếp tục hội nhập toàn cầu.

Chúng ta có thực sự biết không?

Những phân tích trên đây cho ta cảm giác yên tâm là chúng chính xác về mặt kỹ thuật, nhưng có lẽ sẽ an toàn hơn nếu coi các kết quả của chúng chỉ là những chỉ số khái quát về các tác động có thể xảy ra mà thôi, chứ không phải là các con số ước tính chính xác. Một hạn chế của những nghiên cứu kiểu này là chúng không có khả năng mô phỏng được tác động của việc cạnh tranh tăng lên đối với tích lũy vốn và năng suất ở cấp độ doanh nghiệp. Gia nhập WTO sẽ mang thêm nhiều công ty nước ngoài vào hoạt động ở Việt Nam hơn, và việc tiếp cận nhiều hơn với hàng hóa nhập khẩu cũng sẽ làm chất lượng ngày càng được nâng cao. Song những chuyển biến quan trọng có thể xảy ra này lại không hề được phản ánh trong các nghiên cứu đã nói ở trên. Mô hình CGE mà các nghiên cứu này sử dụng về cơ bản là các mô hình tĩnh, do chúng dựa trên số vốn và công nghệ sản xuất của mỗi ngành như trên thực tế, hay chỉ sửa đổi chúng trên cơ sở giả định phi thể thức.

Hình 12.2: Thay đổi về lợi nhuận trên vốn đầu tư và tiền lương



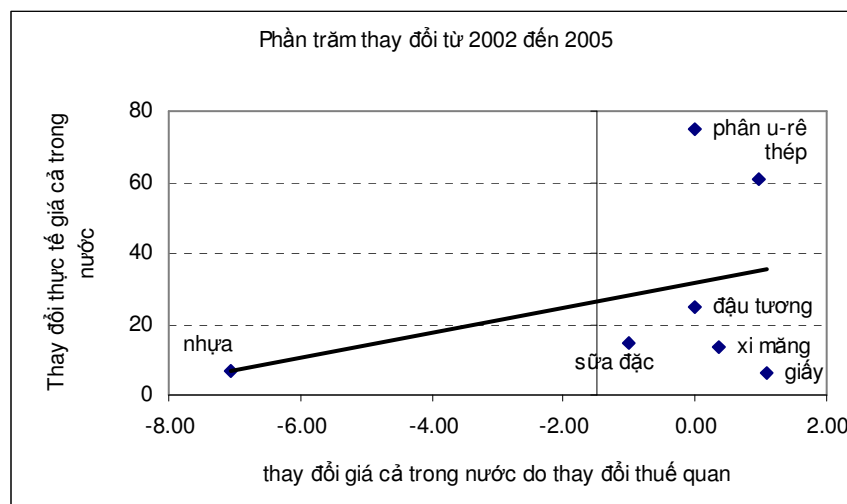
Nguồn: Theo Martin Rama và Lê Sa Kim (2005). Xem Hình 12.1 để có thêm chi tiết.

So sánh thận trọng giữa các kết quả kỳ vọng và kết quả thực tế, sau những tình tiết hội nhập thương mại tiêu biểu như Hiệp định Mậu dịch Tự do Bắc Mỹ, đã cho thấy một điều là các mô hình CGE không dự đoán được những thay đổi đột biến về xuất khẩu trong những ngành trước đây không có buôn bán nhiều với thị trường thế giới. Ngoài ra còn có những nguyên nhân

khác đòi hỏi phải thận trọng trong một nền kinh tế chuyển đổi như Việt Nam. Một trong những tác động quan trọng nhất của việc gia nhập WTO là đẩy mạnh cạnh tranh trong nước, giúp hoàn thiện các cơ chế thị trường “bên ngoài biên giới”. Nhưng các mô hình CGE giả định rằng thị trường trong nước đã ở trong trạng thái cạnh tranh hoàn hảo. Những khía cạnh đặc thù địa phương trong phát triển kinh doanh ở Việt Nam làm cho giả định này càng có vấn đề hơn. Giả định rằng tác động của hội nhập quốc tế đối với tiền lương của lao động không tay nghề sẽ giống nhau ở tất cả các vùng là không thực tế.

Hơn nữa, các nghiên cứu xem xét ở trên chỉ tập trung chủ yếu vào tác động của những thay đổi về rào cản thương mại như cắt giảm thuế hay bãi bỏ hạn ngạch, nhưng những thay đổi này dường như chẳng thấm vào đâu so với thay đổi về giá cả trên thị trường quốc tế. Từ giá gạo, cà phê cho đến giá dầu, sự bất ổn trên thị trường hàng hóa thế giới là một nguồn gây biến động nền kinh tế quan trọng hơn nhiều đối với Việt Nam so với việc tự do hóa thương mại (Hình 12.3). Do hội nhập toàn cầu làm cho nền kinh tế trong nước hội nhập sâu hơn với thị trường thế giới, những biến động về kinh tế này cũng cần phải được coi là các tác động xã hội của chương trình cải cách. Và dĩ nhiên, chúng khó tiên liệu hơn nhiều so với việc cắt giảm thuế hay bãi bỏ hạn ngạch.

Hình 12.3: Tác động cải cách so với các cú sốc từ bên ngoài



Nguồn: Tự tính, dựa trên số liệu của TCTK và BTM. Thay đổi giá cả ở cả hai trục được đo bằng phần trăm, giai đoạn 2002-2005.

Để giải quyết được những tác động xấu có khả năng xảy ra khi tiếp tục hội nhập vào nền kinh tế thế giới đòi hỏi phải có những cơ chế đối phó với những điều không tiên liệu được. Những hậu quả khó tiên liệu này có thể là mất việc làm trong những ngành đột nhiên phải đối mặt với cạnh tranh khốc liệt hơn so với dự tính; cũng có thể là tỉ lệ nghèo tăng lên ở một vùng chuyên canh một loại cây trồng mà giá cả đột nhiên sụt giảm. Không thể đoán biết được trước một cách chắc chắn là những công nhân nào hay vùng nào sẽ bị ảnh hưởng. Điều này làm cho bản chất vấn đề mà các nhà hoạch định chính sách phải đối mặt cũng giống như vấn đề của các nhà bảo hiểm. Thay vì cố phỏng đoán xem mối nguy hại tiếp theo sẽ diễn ra ở đâu, nhiệm vụ đặt ra ở đây là ước tính thiệt hại một cách chính xác nếu như và khi nào nó xảy ra, và kịp thời hỗ trợ một cách thích đáng.

Phản ứng nhanh

Chính phủ có thể dùng một số phương án để hỗ trợ trong trường hợp có tác động tiêu cực đối với xã hội do cải cách kinh tế gây nên, hoặc đơn thuần là do các cú sốc bên ngoài. Thực tế, những phương án này có thể được coi là các khả năng bổ sung cho chương trình hội nhập toàn cầu. Tuy nhiên, không phải phương án nào cũng mang lại hiệu quả giống nhau, do vậy cần phải thảo luận xem chúng sẽ hoạt động như thế nào và những hàm ý của chúng là gì.

Phương án thứ nhất là tập trung vào các công cụ chính sách thương mại. Trên thực tế, phương án này có nghĩa là đưa ra các biện pháp an toàn trong các cam kết gia nhập WTO. Ví dụ như đàm phán mức thuế quan cao hơn đối với những mặt hàng nông sản được cho là dễ bị ảnh hưởng bất lợi trong cạnh tranh với nước ngoài, và việc sản xuất mặt hàng đó đóng vai trò căn bản để đảm bảo được sinh kế cho người nghèo. Hoặc cố gắng giữ hạn ngạch thuế quan, đánh thuế cao hơn khi nhập khẩu vượt qua ngưỡng nhất định. Mặc dù về mặt kỹ thuật là có thể làm được, song phương án này có thể sẽ gây rất tổn kém cho Việt Nam. Khi không biết được chính xác là những ngành nào sẽ cần bảo vệ, có lẽ sẽ cần phải đưa ra nhiều ngành. Điều này đồng nghĩa với việc sẽ phải thỏa hiệp đáng kể ở các ngành khác với các đối tác đàm phán, nếu muốn đạt được sự ủng hộ của họ đối với việc gia nhập WTO. Hơn nữa, các công cụ chính sách thương mại cũng không phải là các công cụ tái phân phối đặc biệt hiệu quả, và chúng cũng có nguy cơ giảm bớt tác động của gia nhập WTO đối với hiệu quả của nền kinh tế. Chính vì vậy mà phương án đầu tiên này không thực sự hấp dẫn lắm.

Phương án thứ hai là tập trung vào doanh nghiệp, bằng cách dựa vào các công cụ chính sách ngành. Ví dụ, bằng cách dùng trợ cấp của Chính phủ để hỗ trợ cho các doanh nghiệp hay ngành nào khó đối phó được với tình hình gia tăng đột biến hàng nhập khẩu, hoặc phải đối mặt với các nhà cung ứng có hiệu quả hơn trên thị trường ngoài nước. Khác với phương án trước, phương án này đơn giản là không khả thi. Các quy tắc của WTO về trợ cấp cơ bản đã trói tay Chính phủ, làm cho Chính phủ không thể thực hiện các khoản chuyển giao làm vi phạm nguyên tắc đãi ngộ quốc gia.

Phương án thứ ba là tập trung vào những người lao động bị mất việc làm. Đây chính là công việc của mạng lưới an sinh xã hội cho lao động của các DNNN bị xếp vào diện dôi dư. Quỹ này đã hoạt động được ba năm và hỗ trợ cho trên 100.000 người (Bảng 12.2). Các công nhân bị mất việc làm được thanh toán tiền trợ cấp thôi việc trọn gói tương đương với thiệt hại về thu nhập mà họ phải chịu. Việc làm này mang lại mức độ hài lòng tương đối cao về khoản trợ cấp được nhận, như đã thấy qua hai cuộc điều tra theo dõi các công nhân bị mất việc.

Bảng 12.2: Mạng lưới an sinh cho lao động dư thừa từ các DNNN

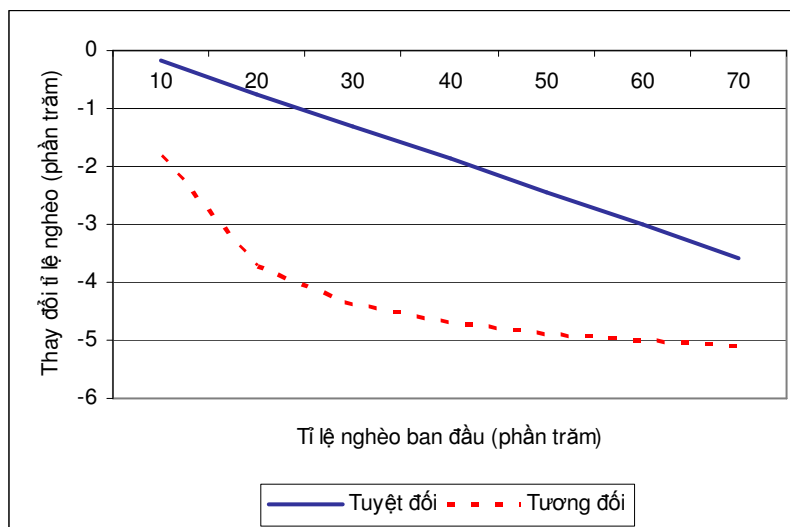
Chỉ số	2002	2003	2004	2005	Tổng
Tổng chi (tỉ đồng)	29	533	1.299	1.466	3.327
Số công nhân được trợ cấp (người)	1.147	18.445	43.659	46.815	110.066
DNNN tham gia (số)	34	453	873	868	2.228
Trợ cấp (triệu đồng/người lao động)	25,5	28,9	29,8	31,3	30,2
Số người được trợ cấp trên một DNNN (người)	33,7	40,7	50,0	53,9	49,4

Nguồn: Dựa trên số liệu của BTC. Số liệu năm 2005 tính cho chín tháng đầu năm. Số liệu về trợ cấp được báo cáo là số trung bình trong số tất cả các lao động bị cắt giảm.

Bản thân sự tồn tại của mạng lưới an sinh xã hội này có nghĩa là phương án thứ ba đã hoạt động có hiệu quả ở Việt Nam. Câu hỏi đặt ra là liệu có cần làm nhiều hơn như vậy hay không. Với tình hình các ngành được bảo vệ nhiều nhất, cũng có nghĩa là dễ tổn thương nhất khi hội nhập quốc tế, là những ngành mà nhà nước đóng vai trò chủ đạo, thì câu trả lời có lẽ là không. Hơn nữa, mở rộng thêm mạng lưới an sinh xã hội để bao quát cả người lao động trong khu vực tư nhân có thể sẽ tốn kém ghê gớm đến mức không khả thi, vì mức trợ cấp hào phóng cho người lao động. Công nhân trong khu vực tư nhân có việc làm chính thức sẽ được nhận trợ cấp thôi việc trong trường hợp mất việc làm, trợ cấp này do người sử dụng lao động thanh toán. Đây là cách làm tương đối hiệu quả để hỗ trợ thu nhập cho những người mất việc làm ở một quốc gia có trình độ phát triển như Việt Nam. Như vậy có thể cho rằng không cần làm thêm gì nhiều về mặt này.

Cuối cùng, phương án thứ tư là tập trung hỗ trợ cho các tỉnh, nếu như họ phải chịu thiệt hại nhiều hơn do những cú sốc từ ngoài, hoặc đơn giản là họ bị tụt hậu trong khi các nơi khác đều phát triển mạnh. Trợ cấp ngân sách nhắm vào các khu vực địa lý (ngược lại so với doanh nghiệp) là phù hợp với quy tắc của WTO. Hơn nữa, do tính chất tập trung theo địa lý của một số loại cây trồng, khả năng là một số tỉnh sẽ cảm thấy tác động tiêu cực mạnh hơn so với các tỉnh khác. Việt Nam đang có một cơ chế hiệu quả để điều tiết nguồn lực ngân sách từ tỉnh giàu sang cho những tỉnh nghèo hơn. Cơ chế này kết hợp phần doanh thu thuế mà các tỉnh được giữ lại, khoản cân đối từ ngân sách trung ương do Quốc hội phân bổ, chỉ tiêu cho các công trình hạ tầng cơ sở quy mô lớn, và kinh phí từ các chương trình mục tiêu quốc gia. Kết quả của cơ chế này là nguồn lực đã được tái phân bổ mạnh mẽ giữa các tỉnh trong những năm gần đây. Và việc tái phân bổ này đã được chứng minh là có hiệu quả trong việc giảm nghèo (Hình 12.4).

Hình 12.4: Trợ cấp ngân sách cho các tỉnh và giảm nghèo



Nguồn: Tự tính dựa trên số liệu của TCTK, BTC và BKHDĐT. Các đường mô tả giảm tỷ lệ nghèo đi đôi với phân bổ ngân sách ròng một triệu đồng một người, tùy theo tỷ lệ nghèo ban đầu của tỉnh. Tác động được ước tính đối với những thay đổi về tỷ lệ nghèo giữa các năm 2002 và 2004, dùng số liệu phân bổ năm 2003 và đối chiếu với những đặc điểm khác của tỉnh. Tỷ lệ nghèo ban đầu là của năm 1998.

Mức độ phân bổ ngân sách cho mỗi tỉnh thay đổi theo từng năm. Một số cấu phần trong đó như đầu tư cơ sở hạ tầng quy mô lớn là khó điều chỉnh trong thời gian ngắn. Nhưng cân đối ngân sách thì được xác định theo từng năm một, như một phần của ngân sách. Có một số định mức phân bổ ngân sách được áp dụng đối với các khoản cân đối. Hiện nay do Việt Nam đang tiến tới áp dụng phương pháp đánh giá nghèo đáng tin cậy hơn, có thể điều chỉnh những định mức này để đưa được tỉ lệ nghèo vào trong các tham số. Làm như vậy có thể đảm bảo là những tỉnh khó khăn hơn sẽ được hỗ trợ nhiều hơn (mặc dù trong trường hợp này phải lưu ý để không thưởng cho cơ quan chức năng của tỉnh, tránh đưa ra những yếu tố khuyến khích tiêu cực). Tuy nhiên có thể có trường hợp là khoản hỗ trợ không thể đọi đến hết cả chu trình ngân sách. Để chuẩn bị cho những trường hợp này, có thể lập ra một quỹ dự phòng trong ngân sách, trong đó các nguồn lực dự phòng sẽ được phân bổ tùy theo tình hình khẩn cấp cho những tỉnh bị bão lụt.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Từ *Tài liệu không chính thức* miêu tả những tài liệu nghiên cứu không chính thức hoặc không được ấn hành. Những tài liệu này thường không có trong danh mục sách của các thư viện.

- ADB (Ngân hàng Phát triển Châu Á). 2004a. *Gia tăng giá trị cho ngành sản xuất lúa gạo Việt Nam và cải thiện thu nhập cho người nghèo*. Bản tin Thị trường và Phát triển Số 1. Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Hà Nội.
- , 2004b. *Tác động của thị trường đất đai đối với người nghèo: "thực hiện theo de Soto"*. Nâng cao hiệu quả thị trường cho người nghèo, báo cáo thảo luận số 3. Ngân hàng Phát triển Châu Á, Hà Nội.
- , 2004c. *Chuỗi giá trị của Chè ở Việt Nam: Triển vọng tham gia của người nghèo*. Nâng cao hiệu quả thị trường cho người nghèo, báo cáo thảo luận số 1. Ngân hàng Phát triển Châu Á, Hà Nội.
- , 2005a. *Thương mại hóa ngành nông nghiệp, Chuỗi giá trị và Xóa đói giảm nghèo*. Nâng cao hiệu quả thị trường cho người nghèo, báo cáo thảo luận số 7. Ngân hàng Phát triển Châu Á, Hà Nội.
- , 2005b. *Chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất công nghiệp*. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- , 2005c. *Phân mảnh Thị trường Lao động và Nghèo đói: Báo cáo Dự án MMW4P*. Ngân hàng Phát triển Châu Á, Viện Kinh tế và Chính trị Thế giới, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, và Viện Khoa học Lao động và Xã hội, Hà Nội.
- , 2005d. *Việt Nam: Đánh giá Khu vực Kinh tế Tư nhân*. Ngân hàng Phát triển Châu Á, Hà Nội.
- ADB (Ngân hàng Phát triển Châu Á) và VDF (Diễn đàn Phát triển Việt Nam). 2004. *Những thế chế nào đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì sự tăng trưởng dài hạn ở Việt Nam?* Ngân hàng Phát triển Châu Á, Hà Nội.
- ADB (Ngân hàng Phát triển Châu Á), JBIC (Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản) và Ngân hàng Thế giới. 2005. *Kết nối Đông Á: Một khuôn khổ mới cho vấn đề Hạ tầng*. Ngân hàng Phát triển Châu Á, Manila.
- AgriFood Consulting International. 2002. *Nghiên cứu về Chuỗi giá trị của Lúa gạo: Việt Nam*. Báo cáo gửi cho Ngân hàng Thế giới. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Arulpragasam, Jehan, Francesco Goletti, Tamar Manuelyan Atinc và Vera Songwe. 2004. *Thương mại trong những ngành quan trọng đối với người nghèo: Lúa gạo ở Cam-pu-chia, Việt Nam và Ca-sơ-mia ở Mông Cổ*. Trong Kathie Krumm và Homi Kharas (biên tập), *Đông Á hội nhập: Chương trình cải cách chính sách thương mại để cùng tăng trưởng* (pp. 149-169). Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Athukorala, Prema-chandra. Sắp xuất bản. *Cải cách Chính sách Thương mại và Cơ cấu Bảo hộ ở Việt Nam*. *Kinh tế Thế giới*.

- Auffret, Philippe. 2003. *Cải cách Thương mại ở Việt Nam: Cơ hội cùng với những thách thức mới nổi. Tài liệu nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới 3076*. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Bosworth, Malcolm và Đỗ Trọng Khánh. 2005. *Việt Nam gia nhập WTO: Phân tích về Thuế quan, Công nghiệp và Trợ cấp. Quyển 2: Báo cáo về Tình hình trợ cấp và Quá trình gia nhập WTO: Sự tuân thủ và Ý nghĩa Chính sách đối với Việt Nam*. Việt Nam: Hỗ trợ Kỹ thuật Quy mô nhỏ Tăng cường Năng lực của Bộ Tài chính nhằm hỗ trợ Phân tích về Thuế quan, Công nghiệp và Trợ cấp cho gia nhập WTO. Bộ Tài chính, Ngân hàng Phát triển Châu Á và Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.
- Brasdt, Loren. 2005. *Quan sát sơ bộ về Đất đai*. Tài liệu không chính thức.
- Bùi, Sỹ Lợi. 2004. *Thanh tra Lao động và Trách nhiệm Xã hội Doanh nghiệp*. Báo cáo trình bày tại Hội thảo "Trách nhiệm Xã hội Doanh nghiệp trong quá trình Hội nhập Kinh tế Quốc tế của Việt Nam", Thành phố Hồ Chí Minh, Tháng 2/2004.
- Carrier, Amanda S. và Trần Thanh Sơn. 2004a. *Sự năng động của doanh nghiệp: Sau khi đăng ký kinh doanh, các Doanh nghiệp Tư nhân mới của Việt Nam hoạt động như thế nào? Phân tích Chính sách phát triển Khu vực Kinh tế Tư nhân của Việt Nam*. Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, Hà Nội.
- , 2004b. *Khu vực Tư nhân và Đất đai: Quỹ đất, Chi phí liên quan và Quản lý*. Phân tích Chính sách phát triển Khu vực Kinh tế Tư nhân của Việt Nam. Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, Hà Nội.
- , 2005. *Thúc đẩy Quan hệ Hợp đồng giữa các Doanh nghiệp ở Việt Nam: Quan hệ Hợp đồng giữa các Doanh nghiệp lớn và nhỏ ở Việt Nam: Giải quyết tranh chấp và Thực thi Hợp đồng*. Phân tích Chính sách phát triển Khu vực Kinh tế Tư nhân của Việt Nam. Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, Hà Nội.
- Castel, Paulette và Martin Rama. 2005. *Nhận xét Dự thảo Luật Bảo hiểm Xã hội mới*. Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Chan, Anita và Hongzen Wang. 2004. *Tác động của Nhà nước đối với Điều kiện của Người lao động: So sánh các Nhà máy Đài Loan ở Trung Quốc và Việt Nam. Các vấn đề Thái Bình Dương, 77(4), 629-646*.
- Cheshier, Scott, Jago Penrose và Jonathan Pincus. 2005. *Ngõ ngách hay Ngõ ngách? Tiến trình hội nhập của Việt Nam vào nền thương mại khu vực và toàn cầu*. UNDP, Hà Nội.
- Chu, Quang Khôi. 2004. *Các yếu tố quyết định đến Tăng Năng suất các Nhân tố Tổng hợp ở Việt Nam, 1986-2002*. Báo cáo trình bày tại Hội thảo Khoa học Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội, Tháng 3/2004.
- CIEM (Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương) và Ngân hàng Thế giới. 2005. *Báo cáo Nghiên cứu về Hậu cổ phần hóa các Doanh nghiệp Nhà nước*. Hà Nội: Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương và Ngân hàng Thế giới. Tài liệu không chính thức.
- Clarke, Simon. 2004. *Tính chất thay đổi của các cuộc đình công ở Việt Nam*. Tài liệu không chính thức.
- Đảng Cộng sản Việt Nam. 2005. *Báo cáo Kết quả Sơ bộ Điều tra Phân tích về Chống tham nhũng ở Việt Nam*. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Daley-Harris, Sam. 2004. *Báo cáo Tình hình Chiến dịch cấp cao về Tín dụng vi mô 2004. Chiến dịch cấp cao về Tín dụng vi mô*, Washington, DC.

- Dalton, Russell J. và T. Ông Như Ngọc. 2001. *Công chúng Việt Nam trong thời kỳ chuyển đổi: Điều tra các Giá trị Thế giới 2001*. Trung tâm Nghiên cứu Dân chủ, Trường Đại học California, Irvin, Irvin, CA.
- Đặng, Như Vân. 2005. *Tự do hóa Thương mại Dịch vụ: Ý nghĩa chính sách và Tác động thể chế*. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Davidsen, Soren và Carrie Turk. Sắp xuất bản. *Dịch vụ Thẻ Báo cáo tại Việt Nam: Cách tiếp cận, Phương pháp và Quy trình*. Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, Hà Nội.
- DFC (Tư vấn chiến lược và Quản lý dự án trong lĩnh vực tài chính). 2005. *Đánh giá các Vấn đề Then chốt trong Khu vực Tài chính của Việt Nam: Dự thảo Báo cáo cuối cùng, 1 tháng 9, 2005*. Báo cáo viết cho Ngân hàng Thế giới. DFC, Barcelona. Tài liệu không chính thức.
- Đoàn, Quang, Nguyễn Lan Hương và Giản Thành Công. 2004. *Bất bình đẳng về lương như một hệ quả của cải cách: Tác động của Tự do hóa Thương mại và Trình độ học vấn*. Tài liệu không chính thức.
- Đông, Hiếu. 13 tháng 10, 2005. Sản xuất Công nghiệp: Doanh nghiệp Nhà nước mất chỗ đứng, Doanh nghiệp đầu tư nước ngoài đang trỗi dậy. *VietNamNet*.
- Dufhues, Thomas, Franz Heidhues và Gertrud Buchenrieder. 2004. Thiết kế Sản phẩm có sự tham gia bằng cách sử dụng phân tích kết hợp về Thị trường Tài chính Nông thôn miền Bắc Việt Nam. *Tạp chí Kinh tế Châu Á*, 18(1), 81-113.
- Ernst & Young. 2004. *Đánh giá Hoạt động của Tổng công ty than Việt Nam (Trong khuôn khổ khoản viện trợ của Quỹ Tín thác đặc biệt Miyazawa Nhật Bản)*. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Freeman, Nick J. 2004. *Mở rộng chân trời: Nguồn tài chính cho vốn cổ phần ở Việt Nam*. Chương trình Phát triển Kinh tế Tư nhân MPDF, Báo cáo thảo luận số 16. MPDF, Hà Nội.
- Freeman, Nick, Nguyễn Văn Làn và Nguyễn Hạnh Nam. 2005. *Đằng sau các con số tóm tắt: Đăng ký Kinh doanh và Khởi nghiệp ở Việt Nam*. Chương trình Phát triển Kinh tế Tư nhân MPDF, Báo cáo thảo luận số 20. MPDF, Hà Nội.
- Greig, Froniga và Nguyễn Thi. 2005. *Tiếng nói của Doanh nghiệp nữ ở Việt Nam*. Tài liệu không chính thức.
- GSO (Tổng cục Thống kê). 2004. *Kết quả Điều Tra Mức sống Hộ gia đình (VHLSS) 2002*. Nhà Xuất bản Thống kê, Hà Nội.
- GSO (Tổng cục Thống kê) và UNFPA (Quỹ Dân số Liên hợp quốc). 2005. *Điều tra về tình trạng Di dân ở Việt nam năm 2004: những phát hiện chính*. Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
- GTZ (Cơ quan Hợp tác Kỹ thuật Đức). 2005a. *Cấp giấy phép kinh doanh: Hiện trạng và Phương hướng trong tương lai (Dự thảo)*. Báo cáo trình bày tại Hội thảo “Cấp phép Kinh doanh ở Việt Nam: Hiện trạng và Phương hướng tương lai”, Hà Nội, 18/10/2005.
- , 2005b. *Giám sát hoạt động Cấp Giấy phép Kinh doanh và Điều kiện Kinh doanh ở Việt Nam*. Báo cáo trình bày tại Hội thảo “Cấp phép Kinh doanh ở Việt Nam: Hiện trạng và Phương hướng tương lai”, Thành phố Hồ Chí Minh, 14/10/2005.
- GTZ (Cơ quan Hợp tác Kỹ thuật Đức) và VQLKTTU (Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương). 2005. *Từ Ý tưởng Kinh doanh đến Thực tế: Chặng đường còn dài và tốn kém*. Các vấn đề Kinh tế Số 3. Hà Nội.

- Hansen, Henrik, John Rand và Finn Tarp. 2004. *Sự tăng trưởng và tồn tại của các Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa ở Việt Nam: Vai trò Hỗ trợ Trực tiếp của Chính phủ?* Viện Kinh tế, báo cáo tham luận của Trường Đại học Copenhagen 04-13. Copenhagen.
- Huang, Haimin và Thái Thanh Vân. 2005. Điểm tin: Việt Nam Phấn đấu Phát triển Thị trường Chứng khoán. *Báo Nhân dân trực tuyến*, 21 tháng 8, 2005.
- IFC (Công ty tài chính Quốc tế) và Ngân hàng Thế giới. 2005. *Hoạt động kinh doanh năm 2006: Tạo việc làm*. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- ILO (Tổ chức Lao động Quốc tế)/Dự án Quan hệ Lao động Việt Nam. 2005. *Hướng dẫn sử dụng Bộ luật Lao động*, Hà Nội.
- VKHLĐXH (Viện Khoa học Lao động và Xã hội). 2004. *Nghiên cứu các vấn đề lao động trong Trách nhiệm Xã hội của Doanh nghiệp*. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- IMF (Quỹ Tiền tệ Quốc tế). 2005. *Việt Nam – Báo cáo tham vấn điều IV năm 2005*. Soạn thảo bởi đại diện cán bộ cho đợt tham vấn năm 2005 với Việt Nam. Tài liệu không chính thức.
- JBIC (Ngân hàng Phát triển Quốc tế Nhật Bản). Nhiều năm. *Báo cáo điều tra về hoạt động kinh doanh ở nước ngoài của các công ty chế tác Nhật Bản*. Kết quả Điều tra năm tài khóa 2003 của JBIC: Triển vọng cho đầu tư trực tiếp nước ngoài của Nhật Bản (Điều tra hàng năm lần thứ 15). Viện JBIC, Tokyo.
- JETRO (Tổ chức Thương mại Hải ngoại Nhật Bản). 2005. *Điều tra lần thứ 15 về So sánh chi phí đầu tư ở các thành phố lớn và các khu vực thuộc châu Á*. JETRO, Tokyo.
- Kazmin, Amy. 11 tháng 10, 2005. Thời điểm tiến lên hay dừng lại của các doanh nghiệp IT Việt Nam. *Thời báo Tài chính trực tuyến*.
- KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau). 2005. *Việt Nam thí điểm việc hài hòa hóa thủ tục và thông lệ viện trợ - Chuẩn bị dự án: Báo cáo cuối cùng*. Colenco Power Engineering Ltd., Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Kim, Annette M. 2004. Một Thị trường không có Quyền sở hữu tài sản “thích hợp”: Thành phố Hồ Chí Minh, Thị trường Bất động sản Tư nhân mới nổi ở Việt Nam. *Kinh tế chuyển đổi*, 12(2), 275-305.
- Kim, Jong Seok. 2005. *Cải cách Quy chế tiến tới Môi trường Kinh doanh và Đầu tư Cạnh tranh hơn*. Báo cáo trình bày tại Hội thảo "Cấp giấy phép kinh doanh ở Việt Nam: Hiện trạng và phương hướng tương lai", Thành phố Hồ Chí Minh, 14/10/2005.
- Kokko, Ari, Katarina Kotoglou and Anna Krohwinkel-Karlsson. 2003. Tình hình thực hiện FDI ở Việt Nam: Phân tích đặc điểm của các dự án đã thất bại. *Các công ty liên quốc gia*, 12(3), 40-76.
- Kokko, Ari và Fredrik Sjöholm. 2004. *Quốc tế hóa các Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa của Việt Nam*. Dự thảo. Trường Đại học Kinh tế Stockholm. Tài liệu không chính thức.
- Lanjouw, Jean O. và Peter Lanjouw. 2001. Khu vực phi nông nghiệp ở nông thôn: Các vấn đề và sự kiện từ các quốc gia đang phát triển. *Tạp chí Kinh tế Nông nghiệp*, 26(1): 1-23.
- Phạm, Hoàng Mai. 2002. Phát triển Kinh tế Vùng và Dòng vốn Đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam, 1988-98. *Tạp chí Kinh tế châu Á Thái Bình Dương*, 7(2), 182-202.
- Malesky, Edmund J. và Markus Taussig. 2005. *Vay Tín dụng ở đâu? Công ty, Ngân hàng và Tăng trưởng Đầu tư ở những địa phương khác nhau*. Báo cáo trình bày tại Hội nghị Quốc tế các học giả châu Á, Thượng Hải, Trung Quốc, 19-23/08/2005.

- Mani, Muthukumara và Shreyasi Jha. 2005. *Tự do hóa Thương mại và Môi trường ở Việt Nam*. Tài liệu không chính thức.
- Marsh, Sally P., T. Gordon MacAulay và Lê Hữu Anh. 2004. *Sử dụng tín dụng trong các hộ gia đình nông dân Việt Nam: Ý nghĩa đối với Chính sách Tín dụng Nông thôn*. Báo cáo trình bày tại Hội nghị thường niên lần thứ 48 Hội Kinh tế Nông nghiệp và Nguồn lực Australia, Sheraton Towers, Melbourne, 11-13/02/2004.
- Mekong Economics. 2004. *Vấn đề giới trong nhà máy: Nghiên cứu các vấn đề giới nảy sinh trong các ngành may mặc và giày dép ở Việt Nam (Dự án của Ủy ban Quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ - UNDP - RNE VIE-01-015)*. Mekong Economics, Hà Nội.
- Meyer, Klaus E. và Nguyễn Hùng Võ. 2005. Chiến lược đầu tư nước ngoài và các thể chế địa phương trong các nền kinh tế mới nổi: Bằng chứng từ Việt Nam. *Tạp chí Nghiên cứu Quản lý*, 42(1), 63-93.
- MPDF (Chương trình Phát triển Kinh tế Tư nhân MPDF) và IFC (Công ty Tài chính Quốc tế). 2005. *Điều tra toàn quốc về tình hình doanh nghiệp nữ ở Việt Nam: Báo cáo Tổng quan*. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- BKHĐT (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) và JICA (Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản). 2004. *Công trình Hợp tác giữa Việt Nam và Nhật Bản nhằm tăng cường năng lực cạnh tranh của các ngành công nghiệp Việt Nam trong bối cảnh xây dựng Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2006-2010: Báo cáo chính*. Hà Nội.
- BKHĐT (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) và UNDP (Chương trình Phát triển Liên hợp quốc). 2005. *Phát triển Khu vực Dịch vụ: Chìa khóa cho sự tăng trưởng bền vững của Việt Nam*. UNDP, Hà Nội.
- Nguyễn, Duy Vũ. 2004. *Vai trò của Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam trong việc phát triển việc làm ở Việt Nam*. Báo cáo trình bày tại Hội thảo không chính thức ASEM "Tương lai việc làm trong ASEM: Chương trình phát triển việc làm tốt trong nền kinh tế toàn cầu", Hà Nội, Tháng 4/2004.
- Nguyễn, Hà Thanh và Klaus E. Meyer. 2004. Quản lý Quan hệ đối tác với các công ty liên doanh thuộc sở hữu nhà nước: Kinh nghiệm của Việt Nam. *Đánh giá Chiến lược Kinh doanh*, 15(1), 39-50.
- Nguyễn, Hoa và Ulrike Grote. 2004. *Chính sách nông nghiệp ở Việt Nam: Đánh giá hoạt động hỗ trợ nhà sản xuất, 1986-2002*. Tham luận của Trung tâm Nghiên cứu Phát triển (ZEF) số 93. Viện Nghiên cứu Chính sách Lương thực Quốc tế, Washington, DC.
- Nguyễn, Khắc Minh, Giang Thanh Long và Bạch Ngọc Thắng. 2005. *Hiệu suất Kỹ thuật trong các Doanh nghiệp sản xuất nhỏ ở Việt Nam: Hàm sản xuất biên kinh viện và cách tiếp cận DEA. Dự thảo lần 1*. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Nguyễn, Phương Quỳnh Trang và cộng sự. 2001. *Kinh doanh theo Luật Doanh nghiệp mới: Điều tra các công ty mới đăng ký*. Chương trình Phát triển Kinh tế Tư nhân MPDF. Tham luận về khu vực tư nhân, số 12. MPDF, Hà Nội.
- Nguyễn, Phương Quỳnh Trang và Jonathan A. Stromseth. 2002. *Các Hiệp hội Kinh doanh ở Việt Nam: Vị thế, Vai trò và Hoạt động*. Chương trình Phát triển Kinh tế Tư nhân MPDF. Tham luận về khu vực tư nhân, số 13. MPDF, Hà Nội.
- Nguyễn, Thắng. Sắp xuất bản. *Chính sách và vấn đề nghèo đói ở nông thôn: Nghiên cứu về trường hợp Việt Nam trong việc sử dụng mô hình dự báo nghèo để đánh giá chính sách có sự tham gia*. Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, Hà Nội.

- Nguyễn, Thị Thu Trang. 2005. *Tổng quan về tình hình giấy phép kinh doanh ở Việt Nam (Báo cáo số 1. Hợp phần Cấp phép Dự án ADB-TA 4418-VIE)*. Báo cáo trình bày tại Hội thảo "Cấp phép Kinh doanh ở Việt Nam: Hiện trạng và Phương hướng tương lai", Hà Nội, 18/10/2005.
- Nguyễn, Thị Tuệ Anh, Vũ Xuân Nguyệt Hồng, Trần Toàn Thắng và Nguyễn Mạnh Hải. 2005. *Tác dụng của Đầu tư Nước ngoài đối với Tăng trưởng Kinh tế ở Việt Nam: Báo cáo Nghiên cứu của Dự án Tăng cường năng lực nghiên cứu chính sách nhằm thực hiện Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội Việt Nam giai đoạn 2001-2010*. Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương và SIDA, Hà Nội.
- Nguyễn, Việt Cường. 2005. *Tác động của Tín dụng Vi mô đối với người nghèo và người dễ bị tổn thương ở Việt Nam: Kết quả thực nghiệm từ phương pháp đánh giá theo cặp*. Báo cáo nộp cho Hiệp hội Nghiên cứu Kinh tế Việt Nam (VERCON), 24/05/2005. Hà Nội. Tài liệu không chính thức .
- Oostendorp, Remco. 2004. *Di cư và tình trạng phân mảnh cấp doanh nghiệp trong ngành dệt may Việt Nam*. Ghi chép nghiên cứu. Tài liệu không chính thức.
- Oxfam. 2004. *Ngưỡng cửa hội nhập: Liệu Việt Nam có gia nhập WTO với những điều kiện vì phát triển?* Báo cáo tóm tắt của Oxfam số 67. Oxfam International, Washington, D.C.
- . 2005. *Làm như tôi nói chứ đừng như tôi làm: Những điều kiện không công bằng đối với Việt Nam khi gia nhập WTO*. Báo cáo tóm tắt của Oxfam Số 74. Oxfam International, Washington, D.C.
- Phạm, Minh Hạc và Phạm Thanh Nghị. 2004. *Thái độ của người dân đối với nền kinh tế thị trường ở Việt Nam*. Báo cáo trình bày tại Hội nghị "Công dân, Thị trường và Dân chủ quanh vành đai Thái Bình Dương", 19-20 tháng 3, 2004, Trung tâm Nghiên cứu Dân chủ, UC Irvine, Trường Đại học Missouri.
- Phạm, Thị Thu Hằng. 2005. *Các nữ doanh nhân ở Việt Nam*. Tài liệu không chính thức .
- Rama, Martin và Lê Kim Sa. 2005. *Tác động của việc gia nhập WTO: Có thể tiên liệu được? Cần phải làm gì?* Báo cáo trình bày tại Hội thảo "Tăng trưởng và Tác động xã hội của việc gia nhập WTO", Viện Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội, 2/11/2005.
- Rand, John. 2005. *Hạn chế tín dụng và những yếu tố quyết định chi phí vốn trong khu vực sản xuất của Việt Nam*. Trường Đại học Copenhagen. Khoa Kinh tế. Tham luận.
- Ravallion, Martin và Dominique van de Walle. 2005. *Đất đai và Nghèo đói trong quá trình chuyển đổi của ngành Nông nghiệp ở Việt Nam*. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- Roa, Jorge Velazquez. 2005. *Kinh nghiệm Quốc tế và các Cách làm Tốt nhất về Cải cách Cấp phép khi xem xét Hệ thống Cấp phép của Việt Nam (Báo cáo số 3. Hợp phần Cấp phép, Dự án ADB-TA 4418-VIE)*. Báo cáo trình bày tại Hội thảo "Cấp phép Kinh doanh ở Việt Nam: Hiện trạng và Phương hướng Tương lai", Hà Nội, 18/10/2005.
- Ronnas, Per và Bhargavi Ramamurthy (biên tập). 2001. *Tinh thần Kinh doanh ở Việt Nam: Chuyển đổi và Động lực*. Viện Nghiên cứu châu Á của Bắc Âu và Viện Nghiên cứu Đông Nam Á, Singapore.
- Seward, James. 2004. *Ghi chép về các Vấn đề Chính sách trong ngành Tài chính: Ngân hàng Chính sách Xã hội Việt Nam. Dự thảo*. Ngân hàng Thế giới, Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- Sikor, Thomas. 2004. *Các quan điểm mâu thuẫn: Quan hệ đất đai gây nhiều tranh cãi ở vùng Tây Bắc Việt Nam*. *Bảo tồn và Xã hội*, 2(1), 75-95.

- Smith, William. 2005. *Tăng cường Quản lý Môi trường và Quản lý Đất đai (SEMLA): Báo cáo tư vấn ngắn hạn cho các đoàn công tác tiến hành từ 11-29 /4 và 8/8 – 1/9/2005*. BTNMT (Bộ Tài nguyên và Môi trường) và SIDA, Hà Nội.
- Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. 2002. *Luật Sửa đổi và bổ sung một số điều của Bộ Luật Lao động. Quốc hội khóa X, Kỳ họp thứ 11. Hà Nội, Tháng 3-4/2002.*, Hà Nội.
- STAR-Việt Nam. 2003. *Đánh giá Tác động Kinh tế của Hiệp định Thương mại Song phương Việt – Mỹ*. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- . 2005. *Tác động của Hiệp định Thương mại Song phương Việt – Mỹ đối với Đầu tư trực tiếp nước ngoài nói chung và Đầu tư của Mỹ và Việt Nam*. Hà Nội. Tài liệu không chính thức .
- Sunoo, Jan Jung-Min. 2005. *Tìm hiểu và ngăn ngừa tình trạng đình công ở Việt Nam*. ILO/Dự án Quan hệ Lao động Việt Nam, Hà Nội.
- Tarp, Finn, John Rand, Nguyễn Hữu Dũng và Đào Quang Vinh. 2003. *Tài liệu Điều tra Doanh nghiệp nhỏ và vừa (SME) ở Việt Nam năm 2002*. Khoa Kinh tế, Trường Đại học Copenhagen, Copenhagen.
- Trần, Quốc Trung và cộng sự. 2005. *Tình hình phát triển Hộ Kinh doanh Phi nông nghiệp ở Việt Nam*. Báo cáo Nghiên cứu sửa đổi số 1. Mạng lưới Nghiên cứu Kinh tế Việt Nam (VERN). Viện Kinh tế, Hà Nội.
- Trần, Tuấn. 2005, 19/9. Các công ty bảo hiểm nhân thọ đã tái đầu tư 15 nghìn tỉ đồng vào nền kinh tế Việt Nam. *Vanguard*, p. 4.
- Tổ chức Minh bạch Quốc tế. 2005. *Chỉ số Nhận thức Tham nhũng 2005*. Tổ chức Minh bạch Quốc tế, London.
- UNCTAD (Diễn đàn Thương mại và Phát triển Liên hiệp quốc). 2005. *Báo cáo đầu tư Thế giới 2005: Các công ty xuyên quốc gia và việc Quốc tế hóa hoạt động nghiên cứu và triển khai*. Liên Hiệp Quốc, New York.
- UNDP (Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc) và BKHĐT (Bộ Kế hoạch và Đầu tư). 2005. *Nghiên cứu về Năng lực Vượt tranh và Tác động của Tự do hóa Dịch vụ Tài chính: Trường hợp các Dịch vụ Tài chính: Dự thảo Báo cáo cuối cùng*. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc - VIE/02/009. Do công ty tư vấn quản lý MCG soạn thảo. Hà Nội. Tài liệu không chính thức .
- UNICEF (Quỹ Nhi đồng Liên hiệp quốc). 2005. *Đánh giá điều tra về Thanh niên Việt Nam*. Bộ Y tế, Tổng cục Thống kê, với sự hỗ trợ kỹ thuật và tài chính của Tổ chức Y tế Thế giới và Quỹ Nhi đồng Liên Hiệp quốc, Hà Nội.
- VCCI (Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam) và Quỹ Châu Á. 2005. *Thay thế Giấy phép Kinh doanh bằng Hệ thống Giám sát Điều tiết*. VCCI, Hà Nội.
- Vijverberg, Wim. 2005. *Hộ kinh doanh phi nông nghiệp: So sánh các khái niệm của Điều tra Mức sống Hộ gia đình và Điều tra Hộ Kinh doanh*. Dự thảo. Tài liệu không chính thức.
- VNCI (Sáng kiến Cạnh tranh Việt Nam). 2005. Các biện pháp khuyến khích về tài chính cho đầu tư trong nước ở Việt Nam: Có hiệu quả hay không? *Tài liệu nghiên cứu chính sách số 2 của VNCI*. VNCI, Hà Nội.
- Võ, Trí Thành. 2005. *Chính sách Thương mại của Việt Nam và việc Gia nhập*. Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Hà Nội. Tài liệu không chính thức .

- Vũ, Quốc Ngữ. 2002. *Cải cách Doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam: Quá trình và Thành tựu*. Loạt bài của các nghiên cứu viên khách mời, 4 (2002). Viện Nghiên cứu Đông Nam Á, Singapore.
- , 2003. Hiệu quả Kỹ thuật của các Doanh nghiệp nhà nước trong ngành công nghiệp ở Việt Nam. *Tạp chí Kinh tế châu Á*, 17(1), 87-101.
- Ngân hàng Thế giới. 2003. *Tăng cường sự tham gia của Chính phủ các nước đang phát triển vào lĩnh vực Trách nhiệm Xã hội Doanh nghiệp: Kết luận và Khuyến nghị từ hoạt động hỗ trợ kỹ thuật ở Việt Nam*. Tài liệu không chính thức .
- , 2005a. *Quyển Đầu tư Phát triển Địa phương ở Việt Nam: Dự thảo Báo cáo tóm tắt*. Ngân hàng Thế giới, Ban Hạ tầng khu vực Đông Á và Thái Bình Dương. Tài liệu không chính thức .
- , 2005b. *Tổng quan về Thị trường Vốn ở Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, và Khuyến nghị cho Chiến lược Phát triển*. Dự thảo. Hà Nội. Tài liệu không chính thức.
- , 2005c. *Tài liệu Thẩm định Dự án cho khoản vay dự kiến {vay/tín dụng} trị giá 45,5 triệu SDR (tương đương 65,9 triệu USD) cho nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam cho dự án Hiện đại hóa ngành Hải quan*. Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, Hà Nội. Tài liệu không chính thức .
- , 2005d. *Việt Nam: An ninh lương thực và Kế hoạch hành động vì nền Nông nghiệp lành mạnh*. Hà Nội. Tài liệu không chính thức .
- , 2005e. *Chỉ số Phát triển Thế giới 2005*. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.
- , Sắp xuất bản. *Chiến lược Phát triển Cơ sở Hạ tầng của Việt Nam*. Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, Hà Nội.
- Ngân hàng Thế giới, Tổ chức Phát triển Hà Lan và Bộ NN&PTNT (Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn). 2005. *Cải cách Lâm trường Quốc doanh: Đánh giá Chính sách và Khuôn khổ thực hiện Nghị định 200*. Hà Nội. Tài liệu không chính thức .
- Diễn đàn Kinh tế Thế giới. 2005. *Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Tăng trưởng*. Trong Augusto Lopez-Claros, Michael E. Porter và Klaus Schwab (biên tập), *Báo cáo Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu 2005-2006*. Palgrave Macmillan, New York.