

Phương pháp Tiếp cận trong Hỗ trợ Xây dựng Môi trường kinh doanh cho Doanh nghiệp Nhỏ

Báo cáo Quốc gia: Việt Nam

Báo cáo được biên soạn bởi Raymond Mallon, Chuyên gia Tư vấn GTZ (mallon@netnam.org.vn)
với sự hỗ trợ của Dự án Phát triển Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa GTZ/VCA
(sme-promotion@sme-gtz.org.vn)

*Hà Nội, Việt Nam
Tháng Tám, 2002*

*Tổ chức Hợp tác Phát triển Đức (GTZ)
Tài trợ Qua Dự án Nghiên cứu và Phát triển: Thông lệ Ưu việt Nhất về Hình thành Môi trường
Kinh doanh cho DNNVV; Dự án Số 2001.9184.1*

MỤC LỤC

TÓM TẮT BÁO CÁO	IV
1. GIỚI THIỆU	1
Bối cảnh nghiên cứu	1
Thuật ngữ	2
Phương pháp và kế hoạch nghiên cứu	2
Cấu trúc của báo cáo	3
2. BỐI CẢNH PHÁT TRIỂN DOANH NGHIỆP NHỎ TẠI VIỆT NAM	4
Giới thiệu	4
Chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường	4
Sự xuất hiện của Doanh nghiệp Tư nhân tại Việt Nam	6
Luật Doanh nghiệp: Ảnh hưởng đối với quá trình phát triển doanh nghiệp nhỏ	9
Hỗ trợ phát triển DNNVV	10
Những sáng kiến khác nhằm cải thiện môi trường kinh doanh được thực hiện trong thời gian gần đây	12
3. CÁC TỔ CHỨC TRONG NƯỚC THAM GIA VÀO CẢI THIỆN MÔI TRƯỜNG KINH DOANH	14
Giới thiệu	14
Đánh giá quá trình đổi mới tại Việt Nam	14
Đảng	15
Chính phủ	16
Quốc hội	17
Bộ máy tư pháp	17
Doanh nghiệp nhà nước và các tổ chức dân sự	18
Trường đại học và Viện nghiên cứu	20
4. KINH NGHIỆM CỦA CÁC NHÀ TÀI TRỢ Ở VIỆT NAM	21
Giới thiệu	21
Lĩnh vực Trọng tâm trong Hỗ trợ của các Nhà Tài trợ nhằm Cải thiện Môi trường kinh doanh	23
Phương thức Hỗ trợ của các Nhà tài trợ	25
Phối hợp và quan hệ đối tác giữa các nhà tài trợ	30
Tác động và Kết quả của các Sáng kiến Mới đây của các Nhà tài trợ	31
5. TIẾP TỤC XÂY DỰNG MÔI TRƯỜNG KINH DOANH	35
Các xu hướng mới xuất hiện về sự hỗ trợ của các nhà tài trợ	35
Cải thiện sự phối hợp giữa các nhà tài trợ	36
Hỗ trợ của Nhà tài trợ cần Linh hoạt hơn	36
Ưu tiên hỗ trợ của các nhà tài trợ trong tương lai về môi trường kinh doanh	37
Khuyến nghị về các biện pháp tiếp theo ở phạm vi rộng	40
Tóm lại	42
6. KẾT LUẬN VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM	43
Vai trò của các nhà tài trợ đối với cải thiện môi trường kinh doanh ở Việt Nam	43
Bài học Kinh nghiệm: Cơ hội để cải tiến sự hỗ trợ của nhà tài trợ	45
<i>Tài liệu Tham khảo</i>	50
<i>Phụ lục 1: Đề xuất nhằm Cải thiện việc Chia sẻ Thông tin giữa các Tổ chức Tài trợ trong Hỗ trợ DNNVV</i>	52
<i>Phụ lục 2: Một số Phát triển về Môi trường Pháp lý cho DNNVV/ Khu vực Kinh tế Tư nhân ở Việt Nam</i>	53

DANH SÁCH 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
AusAID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Úc
Bộ KHĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
DVPTKD	Dịch vụ Phát triển Kinh doanh
CAS	Chiến lược Hỗ trợ Quốc gia
CDF	Khuôn khổ Phát triển Toàn diện
CEG	Xây dựng Năng lực cho Quản lý Hiệu quả (Quỹ do AusAID tài trợ)
CG	Nhóm Tư vấn các Nhà Tài trợ
CIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada
CIEM	Viện Quản lý Kinh tế Trung Ương
CPRGS	Chiến lược Giảm nghèo và Tăng trưởng Toàn diện
ĐCSVN	Đảng Cộng sản Việt Nam
DFID	Bộ Phát triển Quốc tế Anh
DNNN	Doanh nghiệp Nhà nước
FAO	Tổ chức Nông Lương của Liên Hợp Quốc
FES	Viện Friedrich-Ebert
EC	Ủy ban Châu Âu
FDI	Đầu tư Trực tiếp Nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm Quốc Nội
GoV	Chính phủ Việt Nam
GTZ	Tổ chức Hợp tác Kỹ thuật Đức
HEPR	Xoá đói, giảm nghèo
IFC	Công ty Tài chính Quốc tế
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
JBIC	Ngân hàng Hợp tác Nhật Bản
JICA	Tổ chức Hợp tác Quốc tế Nhật Bản
MDG	Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ
MFIs	Tổ chức Tài chính Đa biên
MPDF	Chương trình Phát triển Dự án Sông Mê Kông
NGOs	Tổ chức Phi Chính phủ
NHNN	Ngân hàng Nhà nước
ODA	Viện trợ Phát triển Chính thức
OECD	Tổ chức Phát triển và Hợp tác Kinh tế
PAR	Cải cách Hành chính Công
PG-SME	Nhóm Đối tác về Phát triển DNNVV và Khu vực Tư nhân
PIP	Chương trình Đầu tư Công cộng
PMU	Ban Quản lý Dự án
PRGF	Khuôn khổ Tăng trưởng và Xoá đói Giảm nghèo
PRSC	Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo
PRSP	Văn bản Chiến lược Giảm nghèo
SIDA	Tổ chức Hợp tác Phát triển Quốc tế Thụy Điển
DNNVV	Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa
SMED	Cục Phát triển DNNVV (trong Bộ KHĐT)
SNV	Tổ chức Hợp tác Kỹ thuật Hà Lan
SWAP	Phương pháp Tiếp cận Toàn ngành
TA	Trợ giúp Kỹ thuật
UN	Liên hợp Quốc
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
UNIDO	Tổ chức Phát triển Công nghiệp Liên Hợp Quốc
VCCI	Phòng Thương mại Công nghiệp Việt Nam
VND	Đồng Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới
WG	Nhóm Công tác (về môi trường kinh doanh cho DNNVV)
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới
ZDH	Liên đoàn Hiệp hội Thủ công Đức

TÓM TẮT BÁO CÁO

1. Năm 2000, Ủy ban các Nhà tài trợ Doanh nghiệp Nhỏ đã thành lập một nhóm công tác về vấn đề tạo môi trường kinh doanh thuận lợi cho doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV) nhằm đánh giá hoạt động của các nhà tài trợ trong lĩnh vực hỗ trợ cải thiện môi trường kinh doanh cho DNNVV ở một số nước đã được lựa chọn. Các nước được chọn đầu tiên để nghiên cứu bao gồm (trong ngoặc là các tổ chức phụ trách): Các nước thuộc khu vực Ban-căng (Ngân hàng Thế giới), vùng Ca-ri-bê (DFID), Pê-ru (DFID), Tan-za-nia (Hà Lan), và Việt Nam (GTZ). Kết quả tóm tắt của quá trình nghiên cứu tình huống này sẽ được trình bày tại cuộc họp Ủy ban Các nhà Tài trợ tổ chức ở Turin ngày 16-20 tháng 9 năm 2002. Báo cáo này khái quát kinh nghiệm hoạt động tại Việt Nam, mô tả bối cảnh đổi mới của đất nước này, những tổ chức chính tham gia, kinh nghiệm gần đây của các nhà tài trợ, những xu hướng mới xuất hiện và bài học kinh nghiệm.
2. Nghiên cứu này rất kịp thời đối với các tổ chức Việt Nam và các nhà tài trợ do Nghị định về Phát triển Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa đã được ban hành và Quyết định về việc thành lập Cục Phát triển DNNVV tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã được thông qua. Những diễn biến mới này làm các nhà tài trợ quan tâm hơn đến việc hỗ trợ phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ và khu vực kinh tế tư nhân.

Bối cảnh Phát triển Doanh nghiệp nhỏ tại Việt Nam

3. Việt Nam là một nước có thu nhập thấp đang trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Các chỉ số phát triển nhân lực tương đối cao trong điều kiện thu nhập trên đầu người thấp. Tuy nhiên, các định chế thị trường tại Việt Nam vẫn ở trong tình trạng kém phát triển. Nhà nước không khuyến khích các hoạt động kinh doanh tư nhân cho đến tận giữa những năm 1980. Hầu hết các doanh nghiệp tư nhân và các hợp tác xã ở Việt Nam là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, và khoảng 70% doanh nghiệp nhà nước cũng thuộc loại hình doanh nghiệp này.
4. Việt Nam rất thành công trong việc chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường với tốc độ tăng trưởng nhanh và nền kinh tế hầu như ổn định trong suốt những năm 1990. Từ một nền kinh tế bế quan toả cảng, tỷ lệ đầu tư trực tiếp nước ngoài và xuất khẩu đã tăng nhanh lên mức tương đối cao theo tiêu chuẩn quốc tế. Tỷ lệ đói nghèo đã giảm từ hơn 70% vào giữa những năm 1980 xuống còn khoảng 37% vào năm 1998. Tăng trưởng việc làm hầu hết tập trung vào khu vực tư nhân và khu vực kinh tế không chính thức. Việt Nam đã đạt được những thành công này trong bối cảnh còn nhiều yếu kém về phương diện thể chế và sự phân biệt đối xử về mặt chính sách đối với khu vực tư nhân.
5. Việc Quốc hội thông qua Luật Doanh nghiệp Tư nhân và Luật Công ty vào năm 1990 và sửa đổi Hiến pháp 1992 nhằm công nhận vai trò dài hạn của khu vực tư nhân là bước ngoặt quan trọng trong việc giảm nhẹ những phân biệt đối xử đối với khu vực tư nhân. Gần đây đã có nhiều thay đổi lớn trong việc giải quyết những khó khăn còn tồn tại như thông qua Luật Doanh nghiệp mới, ban hành Nghị định về Phát triển Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa, đơn giản hoá quá trình cấp phép kinh doanh, nới lỏng các quy định hạn chế về sự tham gia của doanh nghiệp tư nhân trong hoạt động xuất khẩu, các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài cùng được hưởng các đối xử ưu đãi và nới

lỏng quy định về đăng ký và yêu cầu vốn tối thiểu. Kết quả là số lượng doanh nghiệp đăng ký mới đã tăng nhanh chóng.

6. Tháng 11 năm 2001, Chính phủ đã ban hành Nghị định Phát triển Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa. Theo đó, doanh nghiệp vừa và nhỏ được hưởng *các chính sách đối xử ưu đãi*. Đầu năm nay, vị trí của khu vực tư nhân đã một lần nữa được khẳng định qua việc Hội nghị Ban chấp hành Trung Ương Đảng ra nghị quyết về phát triển khu vực tư nhân, coi đó là *"là một thành phần không thể tách rời của nền kinh tế quốc dân"*. Sự ủng hộ ngày càng mạnh mẽ đối với khu vực tư nhân được thể hiện trong những thay đổi gần đây về chính sách đã giúp tạo niềm tin cho các nhà đầu tư.

Các Tổ chức Trong nước tham gia vào Cải thiện Môi trường Hoạt động

7. Đặc điểm của quá trình đổi mới tại Việt Nam bao gồm: (1) hầu hết các quyết định chính sách công chỉ được đưa ra sau khi đạt được sự nhất trí rộng rãi về định hướng chính sách; (2) nhiều thay đổi chính thức về luật lệ kinh doanh chỉ là việc hợp thức hoá những hoạt động đã diễn ra ở một số địa phương trong nước; và (3) các nhà hoạch định chính sách quốc gia ít khi trực tiếp dựa vào các nhà tư vấn nước ngoài trong quá trình xây dựng chính sách.

8. Việt Nam chịu sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam (gọi tắt là Đảng). Tổng Bí thư Đảng Cộng Sản, Thủ tướng, Chủ tịch nước, và Chủ tịch Quốc hội đều là thành viên Bộ Chính trị (gồm 19 thành viên). Hầu hết các quan chức cấp cao của Chính phủ và đại biểu Quốc hội đều là đảng viên. Sự ủng hộ của Đảng có tính quyết định trong việc đưa ra những thay đổi lớn về chính sách và luật lệ ảnh hưởng tới doanh nghiệp. Một số quan chức của Đảng và Chính phủ có gia đình và bạn bè tham gia vào hoạt động kinh doanh và cá nhân họ nhận thức được những khó khăn trong hoạt động kinh doanh. Điều này đã thúc đẩy và tạo điều kiện cho hoạt động đối thoại giữa Chính phủ và doanh nghiệp.

9. Về mặt chính thức, Việt Nam có một hệ thống Chính phủ theo hình thức nhất thể. Trong thực tế, chính quyền cấp tỉnh có mức tự chủ nhất định. Có sự khác nhau đáng kể trong việc áp dụng các chính sách và quy định quốc gia ở các cấp tỉnh, huyện và xã. Điều này có ảnh hưởng lớn tới môi trường kinh doanh địa phương. Trong nội bộ Chính phủ, Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) là cơ quan đứng đầu trong các nỗ lực nhằm cải thiện môi trường. Nhóm Tư vấn của Thủ tướng và Viện Nghiên cứu Kinh tế cũng đóng vai trò tích cực tích cực trong việc thúc đẩy cải cách. Quốc hội chịu trách nhiệm lập pháp và cơ quan này ngày càng tham gia tích cực hơn vào việc giải quyết những khó khăn đối với việc phát triển doanh nghiệp.

10. Khi doanh nghiệp tư nhân phát triển, các nhà quản lý phải làm việc ngày một nhiều hơn với các quan chức từ các mạng lưới được thiết lập từ bên ngoài để đảm bảo đưa ra các quyết định quản lý. Các doanh nhân bắt đầu nhận thức được lợi ích của việc hợp tác với nhau, với các quan chức của Đảng, Nhà nước, và với giới truyền thông để thúc đẩy thay đổi. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt nam (VCCI) là hiệp hội doanh nghiệp năng động nhất trong việc thúc đẩy cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp.

Kinh nghiệm hoạt động của các nhà tài trợ tại Việt Nam

11. Chính phủ đã nỗ lực học tập kinh nghiệm quốc tế và tham khảo ý kiến đóng góp của chuyên gia nước ngoài về quá trình cải cách kể ngay từ thời gian đầu. Tuy nhiên do hoạt động của các tổ chức tài trợ đa phương tại Việt Nam gặp nhiều hạn chế nghiêm ngặt cho tới tận năm 1993, sự hỗ trợ nhằm giải quyết những vấn đề về môi trường kinh doanh còn hạn chế và chủ yếu là được tài trợ bởi các tổ chức như SIDA và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP). Khi các tổ chức tài trợ đa phương bắt đầu bình thường vào năm 1993, những đổi mới cơ bản đã được tiến hành. Trước đó, Việt Nam đã đạt được sự ổn định cơ bản về tình hình kinh tế vĩ mô và tốc độ tăng trưởng về tổng sản lượng của nền kinh tế, về công ăn việc làm, thương mại và đầu tư đã được đẩy nhanh.

12. Trong giai đoạn đầu của thời kỳ đổi mới, đối thoại chính thức về chính sách còn hạn chế vì mối quan hệ với người nước ngoài - đặc biệt là những người đến từ các nước phương Tây - đều bị kiểm soát. Khó khăn về ngôn ngữ cũng hạn chế quá trình đối thoại không chính thức.

13. Việt Nam rất thành công trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường với tốc độ tăng trưởng nhanh và nền kinh tế hầu như ổn định trong suốt những năm 1990. Tỷ lệ đói nghèo đã giảm từ hơn 70% vào giữa những năm 1980 xuống còn khoảng 37% vào năm 1998. Phần lớn số lượng công ăn việc làm mới được tạo ra là từ khu vực tư nhân, nhờ đó làm giảm tỷ lệ đói nghèo. Thành công trong mở cửa nền kinh tế đã giúp Việt Nam giảm phụ thuộc vào viện trợ phát triển chính thức (ODA). Điều này có nghĩa là mặc dù nguồn vốn ODA tăng mạnh từ giữa những năm 1990, tại Việt Nam các nhà tài trợ có áp lực thấp hơn về phương diện tài chính nhằm thúc đẩy cải cách so với các nền kinh tế phụ thuộc nhiều hơn vào nguồn vốn ODA.

14. Sự hỗ trợ của nhà tài trợ trong việc tạo môi trường kinh doanh thuận lợi bao gồm các hoạt động nhằm mục tiêu: (i) tạo ra một môi trường thể chế và kinh tế vĩ mô ổn định; (ii) cải thiện môi trường kinh doanh và luật pháp liên quan trực tiếp đến phát triển DNNVV; và (iii) củng cố các tổ chức và nâng cao tính hiệu quả của quá trình thực hiện chính sách nhằm thúc đẩy phát triển DNNVV.

15. Hoạt động của nhà tài trợ được triển khai dưới các hình thức sau: (i) đối thoại giữa nhà tài trợ và chính phủ về các vấn đề tạo môi trường kinh doanh; (ii) trực tiếp hỗ trợ xây dựng chính sách và luật lệ mới; (iii) xây dựng năng lực thể chế, và (iv) cho vay theo chính sách. Hầu hết những người tham gia thảo luận đều cảm thấy các hình thức hỗ trợ đều có một vai trò nào đó, tuy nhiên quan điểm về cho vay chính sách lại khác nhau. Hầu như các thành viên thảo luận đều nhất trí rằng do mức độ sở hữu trong nước đối với quá trình đổi mới rất cao, cho vay chính sách chỉ trở nên hiệu quả khi nó hỗ trợ các biện pháp đổi mới mà đã được sự ủng hộ rộng rãi trên phạm vi quốc gia.

16. Kết quả trực tiếp dễ nhận biết nhất của các hoạt động hỗ trợ của nhà tài trợ đối với việc tạo môi trường kinh doanh bao gồm: (i) tăng nhận thức về lợi ích của doanh nghiệp nhỏ trong việc tạo việc làm, tăng thu nhập, giảm đói nghèo, và khuyến khích thảo luận ở thế cân bằng; (ii) tăng cường khả năng phân tích các vấn đề liên quan đến phát triển doanh nghiệp; và (iii) nâng cao nhận thức về các phương pháp tiếp cận quốc tế và các thông lệ ưu việt nhất trong việc cải thiện môi trường kinh doanh thuận lợi cho phát triển doanh nghiệp.

17. Mặc dù giữa các nhà tài trợ vẫn tồn tại một số hình thức hợp tác có hiệu quả, các hoạt động phối hợp và cộng tác chính thức trong lĩnh vực phát triển DNNVV và khu vực tư nhân còn nhiều hạn chế. Nhóm đối tác về phát triển khu vực tư nhân và DNNVV không gặp gỡ thường xuyên và không có một đối tác duy nhất nào ở tầm quốc gia. Trong bối cảnh các nhà tài trợ ngày càng quan tâm hơn vào việc hỗ trợ phát triển khu vực tư nhân và DNNVV và mối quan ngại ngày một lớn hơn về khả năng tiếp nhận sự hỗ trợ của nhà tài trợ dành cho phát triển DNNVV, việc cải thiện cơ chế phối hợp có ý nghĩa hết sức cần thiết. Diễn đàn DNNVV do tổ chức phi chính phủ chủ trì hoạt động năng động hơn và hầu như tháng nào cũng họp một cách không chính thức.

Tiếp tục phát triển Môi trường kinh doanh

18. Mặc dù có nhiều tiến bộ trong thời gian gần đây, song vẫn còn nhiều việc cần làm. Hoạt động tư vấn về các vấn đề kinh doanh vẫn được thực hiện một cách *tình thế*. Những chương trình đổi mới gần đây không được triển khai một cách đồng bộ tại tất cả các khu vực và tỉnh thành. Cơ sở pháp lý cho việc hình thành các hiệp hội kinh doanh vẫn chưa được hoàn thiện. Tiến độ thực hiện thường xuyên (ít nhất là một phần) bị ảnh hưởng bởi sự trì trệ của khâu hành chính hoặc bởi sự ra đời của các quyết định mới và các thông tư mới. Năng lực của các cơ quan cấp quốc gia chịu trách nhiệm đảm bảo tuân thủ các quy định kinh doanh còn yếu. Một mặt điều này cho thấy cần có sự tiếp tục hỗ trợ của nhà tài trợ, mặt khác cũng cần phải thừa nhận rằng Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu trong bối cảnh sự hỗ trợ từ cộng đồng các nhà tài trợ là hết sức hạn chế. Cần có cơ sở lý luận chắc chắn nhằm lý giải cho việc tăng cường đáng kể các hỗ trợ đối với môi trường kinh doanh.

19. Sự quan tâm của nhà tài trợ vào việc hỗ trợ cải thiện môi trường kinh doanh cho sự phát triển của doanh nghiệp nhỏ đã tăng lên đáng kể trong những năm gần đây với một loạt dự án mới được triển khai ở các giai đoạn khác nhau. Cần phải nhận thức được rằng khả năng tiếp nhận của các tổ chức hoạt động trong lĩnh vực phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ còn hạn chế. Trong quá trình lập kế hoạch hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ, phải hiểu rằng nhiều cải thiện về môi trường kinh doanh có thể mang lại lợi ích lớn nhất cho doanh nghiệp vừa và nhỏ không nhất thiết được phân loại là các dự án doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Kết luận và Bài học Kinh nghiệm

20. Mức độ sở hữu đối với quá trình đổi mới của các tổ chức trong nước đóng vai trò đặc biệt quan trọng đảm bảo sự thành công trong quá trình triển khai thực hiện. Nếu như không có sự cam kết mạnh mẽ của các tổ chức trong nước đối với việc tạo việc làm, tăng thu nhập và nâng cao mức sống thông qua phát triển doanh nghiệp, sự hỗ trợ của nhà tài trợ sẽ khó có khả năng gặt hái được những thành công như ở Việt Nam. Do đó, kinh nghiệm tại Việt Nam có thể không áp dụng được tại những nước còn thiếu sự cam kết này.

21. Các nhà tài trợ có thể tạo ảnh hưởng tới lộ trình chính sách. Trong một số trường hợp, sự hỗ trợ của nhà tài trợ đã đẩy nhanh, thậm chí cải thiện, việc hình thành và thực hiện các biện pháp của Chính phủ nhằm cải thiện môi trường kinh doanh (ví dụ như Luật Doanh nghiệp). Trong những trường hợp khác, sự hỗ trợ của nhà tài trợ đã dẫn đến ban hành những văn bản chính sách mới (Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo - CPRGS) và các văn bản pháp quy (Nghị định về Phát triển

DNNVV) - những văn bản mà khó có thể được ban hành dưới những hình thức như hiện nay nếu không có sự giúp đỡ của nhà tài trợ mặc dù chúng phù hợp chính sách của Chính phủ.

22. Hình thành sự giúp đỡ của nhà tài trợ. Quyền sở hữu của các tổ chức trong nước đối với hoạt động hỗ trợ của nhà tài trợ trong quá trình đổi mới có ý nghĩa quyết định tới tính hiệu quả của các hỗ trợ. Khó có thể đạt được điều này nếu các dự án chủ yếu được thiết kế bởi các chuyên gia tư vấn nước ngoài - những người đến Việt Nam trong vài tuần ngắn ngủi. Cần phải có sự đối thoại rộng rãi giữa các tổ chức tài trợ và đối tác nhằm làm rõ nhu cầu và vai trò tiềm năng của hỗ trợ kỹ thuật đối với việc đáp ứng các nhu cầu đó. Cần đánh giá một cách thực tế về bối cảnh quốc gia đối với đổi mới chính sách nhằm đảm bảo rằng sự trợ giúp này đáp ứng các nhu cầu của quốc gia.

23. Cơ hội cải thiện môi trường thường xuất hiện một cách bất ngờ, không thể dự đoán trước. Các dự án cần được thiết kế sao cho chúng có thể phản ứng linh hoạt với các cơ hội sẽ xuất hiện. Mối quan hệ chuyên môn chặt chẽ giữa tổ chức tài trợ và đối tác có thể giúp tạo ra sự linh hoạt trong việc phản ứng với những nhu cầu thay đổi này.

24. Nhà tài trợ không cần phải tài trợ cho các "dự án DNNVV" nhằm hỗ trợ các cải thiện về môi trường kinh doanh cho DNNVV. Những yếu tố đổi mới có khả năng ảnh hưởng lớn đến việc phát triển doanh nghiệp nhỏ bao gồm: (i) cải cách quy chế, luật pháp và hành chính công; (ii) hệ thống chính sách và quản lý về đất đai; (iii) thuế; (iv) khả năng tiếp cận thông tin; (v) các dịch vụ tài chính; (vi) tính cưỡng chế thi hành hợp đồng; (vii) các hiệp hội doanh nghiệp và cải thiện các hỗ trợ về bảo vệ quyền lợi doanh nghiệp; (viii) tăng cường sự tham gia của địa phương vào việc lập kế hoạch hạ tầng cơ sở và dịch vụ.

25. Các vấn đề về tổ chức dự án và thời gian thực hiện. Xây dựng năng lực xử lý các vấn đề cải cách sẽ có nhiều khả năng thành công hơn khi các hoạt động hỗ trợ được lồng ghép vào các hoạt động của cơ quan đối tác. Các dự án được xây dựng độc lập với cơ cấu hiện tại có thể dẫn đến những khó khăn trong việc tiếp cận với cán bộ của tổ chức đối tác, hạn chế sự tiếp xúc không chính thức giữa các chuyên gia quốc tế và các đối tác chính, hạn chế khả năng tiếp cận tới các nhà lập chính sách, làm trì hoãn quá trình ra quyết định và làm giảm lợi ích tiềm năng của quá trình tăng cường năng lực thể chế.

26. Những tổ chức đối tác mạnh và có năng lực không có nhiều và họ thường nhận được quá nhiều sự hỗ trợ của các nhà tài trợ, và do vậy những tổ chức này gặp nhiều khó khăn trong việc cung cấp đủ nhân viên để thực hiện hoạt động hỗ trợ. Các nhà tài trợ cần tìm kiếm cơ hội hỗ trợ các định chế yếu hơn, đặc biệt ở cấp địa phương tại đó doanh nghiệp nhỏ hiện đang phải đương đầu với nhiều vấn đề thực tế. Trong các lĩnh vực cải cách nhạy cảm, các đối tác cấp cao thường muốn nhận sự hỗ trợ từ các tài trợ tài trợ được coi là "trung lập" hoặc mang nhẹ tính tư tưởng hơn trong quá trình tư vấn chính sách.

27. Trong khi các nhà tài trợ cảm thấy họ biết rõ về cấu thành của một môi trường kinh doanh lý tưởng, quá trình thực hiện các cải thiện về môi trường đó thường phức tạp và mất nhiều thời gian hơn so với dự kiến của các nhà tài trợ.

28. Củng cố sự ủng hộ cho quá trình cải cách. Các nhà tài trợ cần phối hợp với doanh nghiệp, các cơ quan thông tin đại chúng, các nhà lập pháp và các tổ chức ngành nghề để củng cố sự ủng hộ đối với quá trình cải cách. Việc phân tích tác động của quá

trình cải cách còn yếu kém. Hỗ trợ các tổ chức trong nước trong việc phổ biến nghiên cứu chính sách, dự thảo luật pháp và các tài liệu liên quan, thực hiện các nghiên cứu so sánh và tiến hành hội thảo với một chương trình hợp lý sẽ góp phần củng cố sự ủng hộ cho quá trình cải cách này.

29. Trong quá trình hình thành những ủng hộ cho quá trình cải cách tại Việt Nam, những lập luận rằng cải cách sẽ làm tăng việc làm, giảm nghèo đói và đảm bảo thu nhập được phân phối công bằng sẽ có hiệu quả hơn là chỉ tập trung vào việc khẳng định sự cần thiết phải đổi mới để khuyến khích sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân.

30. Sử dụng chuyên gia tư vấn. Sử dụng chuyên gia một cách kết hợp là một vấn đề quan trọng. Các chuyên gia dài hạn thường rất tốn nhiều chi phí và có thể không được sử dụng hết công suất, song họ có thể góp phần phát triển các mối quan hệ không chính thức với các đối tác nhằm nâng cao hiểu biết vấn đề và những ưu tiên trong nước. Tăng sử dụng chuyên gia trong nước có thể có hiệu quả hơn về kinh tế, tăng cường năng lực trong nước và hình thành một bộ phận cấu thành trong nước cho quá trình đổi mới.

31. Các quan chức chính phủ đã nhận thức được sự khác nhau đáng kể về hiệu quả của các chuyên gia tư vấn. Ngoài việc phải có kỹ năng, kiến thức chắc chắn về chuyên môn, các kỹ năng giao tiếp cũng là yếu tố quan trọng trong việc hỗ trợ quá trình cải cách.

32. Kinh nghiệm nước ngoài đôi khi có thể được khai thác hiệu quả hơn nhờ sử dụng công nghệ thông tin. Các chuyên gia quốc tế có thể đánh giá, nhận xét về cấu trúc của một nghiên cứu, báo cáo dự thảo và quy định dự thảo thông qua internet. Một khối lượng đáng kể những thông tin mang tính so sánh có thể được tải xuống từ Web.

33. Đào tạo và hội thảo. Hoạt động hỗ trợ của các nhà tài trợ đã mang lại những cải thiện đáng kể về trình độ kỹ năng của các cơ quan quốc gia trong suốt thập kỷ qua. Tuy nhiên, vẫn có quan điểm cho rằng còn có quá nhiều hội thảo và khảo sát do các nhà tài trợ đài thọ không mang lại hiệu quả do những yếu kém trong quá trình lập kế hoạch hoặc do ý nghĩa của các hoạt động đó không được đánh giá một cách nghiêm túc. Để các chương trình khảo sát thực sự có giá trị, việc lập kế hoạch chu đáo và lựa chọn những người tham gia gia cần phải được thực hiện một cách nghiêm túc.

34. Thông lệ trả tiền *bồi dưỡng* cho thời gian tham dự các khoá đào tạo đã dẫn đến những sai lệch trong việc lựa chọn học viên. Những người có trách nhiệm công việc ít và chi phí cơ hội thấp đối với thời gian của mình, lại có thể tham dự các khoá học chỉ với mục đích nhận được khoản thù lao này. Trả tiền cho học viên có thể góp phần làm giảm chất lượng đào tạo. Người Việt Nam đã chứng minh rằng họ sẵn sàng trả tiền cho các khoá đào tạo có chất lượng qua tỷ lệ tham dự rất cao tại các khoá học được tổ chức ngoài giờ. Sự tăng lên nhanh chóng của các dịch vụ đào tạo nghề ngắn hạn do tư nhân tổ chức và tài trợ cho thấy rằng cần thận trọng khi phân tích liệu nhà tài trợ có nên tiếp tục hỗ trợ đối với các loại hình đào tạo đó hay không.

1. GIỚI THIỆU

Bối cảnh nghiên cứu

35. Ủy ban các Nhà tài trợ Doanh nghiệp Nhỏ (Ủy ban) được thành lập năm 1979 với mục đích: (i) trao đổi thông tin; (ii) chia sẻ kinh nghiệm; (iii) phối hợp hoạt động; và (iv) xây dựng cảm nang hướng dẫn về những thông lệ ưu việt nhất. Ban đầu, trọng tâm hoạt động chủ yếu là về tài chính vi mô và dịch vụ phát triển kinh doanh.

36. Năm 2000, Ủy ban thành lập một nhóm công tác về vấn đề tạo môi trường kinh doanh thuận lợi cho doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV). Nhóm công tác này do Chính phủ Hà Lan phụ trách. Tháng 3 năm 2002, Nhóm công tác nhất trí đánh giá kinh nghiệm hoạt động gần đây của nhà tài trợ về hỗ trợ hoạt động của Chính phủ nhằm cải thiện môi trường chính sách cho doanh nghiệp nhỏ ở một số nước đã được lựa chọn. Mục đích của việc nghiên cứu khảo sát này nhằm góp phần:

- Nâng cao hiểu biết về những điểm tương đồng và dị biệt trong hoạt động của các tổ chức tài trợ đang hoạt động nhằm giúp các quốc gia cải thiện môi trường chính sách cho sự phát triển của doanh nghiệp nhỏ;
- Đánh giá tổng thể nội dung, quá trình và kết quả hoạt động của các thành viên qua việc đánh giá kinh nghiệm hoạt động cụ thể tại từng nước; và
- Đưa ra các thông lệ ưu việt nhất mang tính định hướng cho các hoạt động phối hợp trong tương lai ở cấp quốc gia.

37. Nhóm công tác nhất trí ban đầu sẽ tiến hành nghiên cứu tại 5 nước. Các nước được lựa chọn bao gồm (trong ngoặc là các tổ chức phụ trách): các nước thuộc khu vực Ban-căng (Ngân hàng Thế giới), vùng Ca-ri-bê (DFID), Pê-ru (DFID), Tan-za-nia (Hà Lan), và Việt Nam (GTZ). Hai chuyên gia tư vấn được tuyển dụng nhằm viết báo cáo tổng hợp dự thảo. Báo cáo tổng hợp được Nhóm Công tác trình lên Ủy ban tại cuộc họp tổ chức ở Turin (Italy) từ ngày 16 đến 20 tháng 9 năm 2002. Báo cáo về kinh nghiệm hoạt động tại Việt Nam này do một chuyên gia tư vấn GTZ chuẩn bị với sự tài trợ của Dự án Nghiên cứu và Phát triển tại trụ sở chính của GTZ. Báo cáo được thực hiện với sự hỗ trợ đáng kể của Dự án GTZ về Phát triển DNNVV tại Việt Nam. Doanh nghiệp, Chính phủ và các nhà tài trợ tham gia vào báo cáo này thông qua đóng góp ý kiến về kết quả điều tra tại các cuộc phỏng vấn, nhận xét tại hội thảo, và qua cung cấp báo cáo đánh giá.

38. Nghiên cứu này có tính kịp thời đối với các tổ chức Việt Nam và nhà tài trợ do Nghị định về Phát triển DNNVV đã được ban hành và Quyết định về việc thành lập Cục Phát triển DNNVV tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã được thông qua. Những diễn biến mới này làm các nhà tài trợ quan tâm hơn đến việc hỗ trợ phát triển DNNVV và khu vực kinh tế tư nhân. Nghiên cứu này cũng nhằm mục đích cung cấp thông tin có thể hữu ích đối với nhà tài trợ trong việc lập kế hoạch hoạt động trợ giúp mới, và tạo cơ sở tăng cường trao đổi thông tin cũng như phối hợp hoạt động giữa các nhà tài trợ về hỗ trợ môi trường kinh doanh.

Thuật ngữ

39. Nhóm công tác định nghĩa "môi trường kinh doanh" hay "môi trường chính sách" là các chính sách, quy định và luật pháp ảnh hưởng tới hoạt động của doanh nghiệp nhỏ. Nó bao gồm cả chính sách kinh tế chung và chính sách cụ thể đối với doanh nghiệp nhỏ. Điều khoản tham chiếu cho nghiên cứu này không bao gồm hoạt động hỗ trợ của nhà tài trợ về dịch vụ phát triển kinh doanh hoặc dịch vụ tài chính. Các hoạt động về lĩnh vực chính sách ảnh hưởng đến doanh nghiệp nhỏ trong nghiên cứu này bao gồm:

- Các lĩnh vực của môi trường kinh doanh liên quan đến quá trình phát triển và tăng trưởng năng động của khu vực kinh tế tư nhân, ví dụ như một nền kinh tế vĩ mô ổn định và khuôn khổ luật pháp hiệu quả;
- Các lĩnh vực của môi trường kinh doanh có thể có ảnh hưởng cụ thể tới DNNVV (kể cả các doanh nghiệp hộ gia đình);
- Phương pháp tiếp cận của Chính phủ đối với các định chế hỗ trợ và chính sách DNNVV, và các chính sách cụ thể nhằm phát triển DNNVV.

40. Nhóm công tác quyết định rằng nghiên cứu này "*chỉ tập trung vào các hoạt động hỗ trợ có nội dung hoạt động nhằm phát triển doanh nghiệp nhỏ và hỗ trợ các chính sách phát triển hoặc có ảnh hưởng tới sự phát triển của doanh nghiệp nhỏ. Nghiên cứu này cần đề cập đến các quá trình trong đó nhà tài trợ tham gia vào các hoạt động hỗ trợ ở cấp quốc gia, tỉnh hay địa phương, bao gồm các hoạt động đã kết thúc (trong hai hoặc ba năm qua), các hoạt động đang triển khai và các kế hoạch hoạt động trong tương lai*". Về thuật ngữ doanh nghiệp nhỏ, "*Ủy ban cho rằng thuật ngữ này bao gồm các doanh nghiệp phi nông nghiệp quy mô nhỏ và vừa thuộc khu vực chính thức và không chính thức*".¹

41. Chính phủ định nghĩa DNNVV là: "*những cơ sở sản xuất và kinh doanh độc lập, đăng ký kinh doanh theo pháp luật hiện hành, và có vốn điều lệ dưới 10 tỷ đồng hoặc số nhân viên trung bình dưới 300 người/năm*"². Đến cuối năm 2001, gần như toàn bộ 70.000 doanh nghiệp tư nhân đăng ký chính thức là DNNVV, đồng thời tất cả các hợp tác xã và doanh nghiệp không chính thức cũng thuộc loại hình doanh nghiệp này. Khoảng 70% trong số 5.600 doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là DNNVV. Tóm lại, khu vực kinh tế tư nhân là một bộ phận hình thành DNNVV tại Việt Nam. Nghiên cứu này tập trung vào doanh nghiệp phi nông nghiệp thuộc khu vực chính thức và không chính thức và có quy mô từ nhỏ đến vừa.

Phương pháp và Thời gian Nghiên cứu

42. Mục tiêu của nghiên cứu này được trình bày tại hội thảo khởi động nghiên cứu tổ chức vào tháng 5 năm 2002 với sự tham dự của đại diện các nhà tài trợ. Ý kiến thảo luận tại hội thảo đã giúp xác định các vấn đề ưu tiên cần đưa vào báo cáo nghiên cứu

¹ Xem www.sedonors.org

² Nghị định 90/2001/CP-NĐ ngày 23/11/2001.

Việt Nam. Các nhà tài trợ chính và các cơ quan Chính phủ cung cấp thông tin tóm tắt bằng văn bản về các sáng kiến chính nhằm hỗ trợ phát triển môi trường kinh doanh cho phát triển doanh nghiệp nhỏ. Các cuộc thảo luận tiếp theo giúp nâng cao hiểu biết về phương pháp tiếp cận và các thông lệ ưu việt nhất. Bản dự thảo này sẽ được chuyển đến các thành viên của Nhóm công tác và các tổ chức quan trọng khác để lấy ký kiến đóng góp trước khi hoàn thiện. Báo cáo nghiên cứu dự thảo này được viết vào tháng 5 và tháng 6 năm 2002.

Cấu trúc của báo cáo

43. Phần tiếp theo giới thiệu ngắn gọn bối cảnh thực tế tại Việt Nam. Tiếp đó là đánh giá tóm tắt của các tổ chức chính tham gia vào lĩnh vực cải thiện môi trường kinh doanh, phần đánh giá kinh nghiệm và kết quả hoạt động hỗ trợ của nhà tài trợ và phần mô tả các xu hướng mới xuất hiện và các nhu cầu hỗ trợ. Phần cuối cùng tóm tắt các kết luận nghiên cứu chính và bài học kinh nghiệm.

2. ***BỐI CẢNH PHÁT TRIỂN DOANH NGHIỆP NHỎ TẠI VIỆT NAM***

Giới thiệu

44. Mục đích của chương này là giới thiệu tóm tắt bối cảnh phát triển doanh nghiệp tại Việt Nam. Phần giới thiệu này có ý nghĩa quan trọng do những nỗ lực trước đây nhằm xây dựng nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung khiến nền tảng về thể chế cho phát triển doanh nghiệp tư nhân tại Việt Nam khác với các nước có nền kinh tế thị trường. Thứ hai, kết quả đánh giá tiến trình đổi mới cho thấy quyền sở hữu quốc gia khá mạnh đối với quá trình đổi mới, và điều này có ý nghĩa quan trọng đối với phương thức các nhà tài trợ hỗ trợ – chứ không phải gây áp lực đối với – các nỗ lực cải thiện xây dựng môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp nhỏ.

Chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường

45. Việt Nam là một quốc gia có thu nhập thấp đang trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế định hướng thị trường. Việt Nam có các chỉ số phát triển nhân lực tương đối cao trong điều kiện thu nhập bình quân trên đầu người thấp. Tuy nhiên, nhiều định chế và tổ chức có ý nghĩa nền tảng cho một nền kinh tế thị trường cạnh tranh hiệu quả lại hầu như mới được thành lập và vẫn ở trong tình trạng kém phát triển. Hầu hết các chủ doanh nghiệp hoạt động tại Việt Nam đều có dưới 10 năm kinh nghiệm hoạt động kinh doanh. Cho đến tận giữa những năm 1980, Nhà nước và các tổ chức hỗ trợ vẫn không khuyến khích hoạt động kinh doanh và cho rằng doanh nghiệp tư nhân sẽ làm phương hại tới những lợi ích tốt nhất của xã hội³. Mặc dù Chính phủ đã ban hành các quyết định tạo điều kiện phát triển doanh nghiệp hộ gia đình vào đầu tháng 10 năm 1986⁴, cho đến tận năm 1990 Luật Doanh nghiệp Tư nhân và Luật Công ty mới được ban hành. Hiến pháp mới được thông qua năm 1992 đã chính thức công nhận vai trò của khu vực tư nhân.

46. Chiến lược chuyển đổi chính sách sang một nền kinh tế có định hướng thị trường hơn ("Đổi mới") được công bố tại Đại Hội Đảng VI tháng 12 năm 1986. Sự thay đổi định hướng chính sách này nhằm đối phó với cuộc khủng hoảng kinh tế ngày càng tăng với tỷ lệ siêu lạm phát và sự trì trệ về tăng trưởng kinh tế. Năm 1987, Quốc hội thông qua Luật Đất đai, và năm 1998 Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng thông qua nghị quyết cho phép nông dân được quyền sử dụng đất trong thời gian

³ Năm 1993, cố Thủ tướng Phạm Văn Đồng đã lưu ý rằng những định kiến đối với các thương gia trong thời phong kiến cũng như hoạt động kinh doanh trong chế độ cộng sản chủ nghĩa "không dễ được dỡ bỏ sau một đêm". (Xem Trương Lai, 1999, Vai trò của DNNVV trong Quá trình Đổi mới tại Việt Nam, trang 5).

⁴ Quyết định của Hội đồng Bộ trưởng số 169, 170 và 171 ngày 14/11/1986 về "Đổi mới Quản lý Nông trường Quốc doanh", "Định hướng Chính sách về Kinh tế Tư nhân và Doanh nghiệp Tư nhân trong Nông nghiệp, Ngư nghiệp và Lâm nghiệp", và "Sắp xếp lại và Đổi mới Quản lý tại các Hợp tác xã Nông nghiệp", và Quyết định của Hội đồng Bộ trưởng số 146 ngày 26/11/1986 về "Phát triển Kinh tế Hộ".

trung hạn với cho các mục đích sản xuất nông nghiệp. Những cải cách về chính sách ruộng đất, giảm tỷ giá hối đoái, nới lỏng kiểm soát giá và hoạt động thương mại trong nước đã giúp thúc đẩy nhanh tỷ lệ tăng trưởng của khu vực nông nghiệp. Sau đó, người dân được quyền sử dụng đất dài hạn với mục đích cư trú. Cải cách chính sách nội thương và công nghiệp tạo cơ sở mở rộng nhanh chóng hoạt động của các doanh nghiệp hộ gia đình. Những cải cách này tạo nên là cơ sở cho việc xuất hiện các chủ doanh nghiệp mới và tạo điều kiện tích lũy tư bản của khu vực tư nhân⁵.

47. Nền kinh tế ngày một ổn định, các rào cản đối với ngoại thương và đầu tư nước ngoài giảm mạnh, và cơ khuyến khích doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp Nhà nước có nhiều cải thiện đã góp phần làm cho nền kinh tế hoạt động hiệu quả trong suốt những năm 1990. Sự tăng trưởng này chủ yếu là nhờ sự phát triển của kinh tế hộ gia đình, tăng trưởng xuất khẩu, và đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) cho tới giữa những năm 1990. Nguồn Viện trợ Phát triển Chính thức (ODA) cũng tăng nhanh vào giữa những năm của thập kỷ 1990. Doanh nghiệp tư nhân trong nước nằm trong khu vực chính thức đóng vai trò thứ yếu trong tổng sản lượng kinh tế và tăng trưởng trong thời kỳ này. Nguồn vốn FDI tăng lên đỉnh điểm vào năm 1996 và người ta đã kịp nhận ra rằng việc xây dựng các khách sạn mới, văn phòng mới và các công trình bất động sản khác đã vượt xa nhu cầu. Cuộc khủng hoảng kinh tế Châu Á nổ ra vào năm 1997 cộng thêm tình trạng mất giá tiền tệ nhanh chóng của các đối thủ cạnh tranh lớn trong khu vực đã khiến cho xuất khẩu của Việt Nam từ chỗ tăng trưởng mạnh rơi vào thời kỳ suy giảm. Nguồn vốn FDI cũng giảm mạnh từ năm 1997. Ngay sau khi cuộc khủng hoảng bắt đầu, một số nhà quan sát Việt Nam cảnh báo rằng cuộc khủng hoảng Châu Á phản ánh mối nguy hại của quá trình toàn cầu hoá⁶. Một số khác lại nhấn mạnh sự cần thiết của những nỗ lực huy động nguồn vốn đầu tư trong nước. Lập luận thứ hai này có vẻ có tính thuyết phục và môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp tư nhân trong nước đã có nhiều cải thiện từ năm 1997.

48. Việt Nam rất thành công trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường với tốc độ tăng trưởng tương đối nhanh và kinh tế vĩ mô hầu như ổn định trong suốt những năm 1990. Từ một nền kinh tế bế quan toả cảng, tỷ lệ đầu tư trực tiếp nước ngoài và xuất khẩu so với GDP đã tăng nhanh lên mức tương đối cao theo tiêu chuẩn quốc tế. Việt Nam đã ký hiệp định thương mại song phương với nhiều thành viên của Tổ chức Hợp tác Phát triển Kinh tế (OECD), là thành viên AFTA, và đang trong quá trình đàm phán gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Những thành tích này giúp đa dạng hoá hợp tác kinh tế và giảm thiểu sự phụ thuộc vào ODA.

49. Quan trọng hơn cả, những cuộc cải cách nói trên đã làm giảm mạnh tỷ lệ đói nghèo. Tỷ lệ đói nghèo giảm từ hơn 70% vào giữa những năm của thập kỷ 1980 xuống còn khoảng 37% vào năm 1998. Phần lớn số lượng công ăn việc làm mới được tạo ra là từ khu vực kinh tế tư nhân và khu vực kinh tế không chính thức, nhờ đó làm giảm tỷ lệ

⁵ Những cuộc cải cách này còn giúp Việt Nam điều chỉnh với sự cắt giảm về viện trợ nước ngoài, và sự sút giảm về trao đổi thương mại với Liên Xô cũ trong giai đoạn 1988/1989.

⁶ Việt Nam bị ảnh hưởng mạnh bởi sự suy giảm kinh tế Châu Á, do 2/3 hoạt động xuất khẩu của Việt Nam được thực hiện tại Châu Á, đồng thời nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) từ Châu Á cũng chiếm đến 2/3 tổng số vốn FDI được phê duyệt vào Việt Nam. Tuy nhiên, ảnh hưởng thực tế của cuộc khủng hoảng này đối với Việt Nam không lớn như dự đoán. Tăng trưởng kinh tế giảm xuống khoảng 5,8% năm 1988 và 4,8% năm 1999, trước khi tăng trở lại mức hơn 6% năm 2001.

đói nghèo. Việc làm trong khu vực kinh tế Nhà nước đã thực sự giảm ngay từ thời gian đầu của quá trình đổi mới. Ảnh hưởng của tăng trưởng việc làm trong khu vực kinh tế tư nhân và khu vực kinh tế không chính thức đối với vấn đề giảm tỷ lệ nghèo có lẽ là một nhân tố quan trọng giúp giảm nhẹ các rào cản về tư tưởng trong lĩnh vực phát triển khu vực tư nhân. Những cuộc cải cách chính sách gần đây tại Trung Quốc cũng có ảnh hưởng tới các nhà hoạch định chính sách Việt Nam.

Sự xuất hiện của Doanh nghiệp Tư nhân tại Việt Nam

Giới thiệu

50. Trước khi thực hiện chính sách *Đổi Mới*, kinh tế tư nhân bị kìm hãm phát triển và chỉ giới hạn trong phần lớn các doanh nghiệp hộ gia đình với tư cách pháp nhân không rõ ràng, chủ yếu hoạt động trong nền kinh tế ngầm. Quá trình đổi mới có một yếu tố tự phát mạnh mẽ với sự xuất hiện của nhiều chủ doanh nghiệp với các sáng kiến và ý tưởng đi trước cả thay đổi về chính sách. Tiếp theo đó là sự không chắc chắn về điều gì được coi là hợp pháp trong quá trình đổi mới⁷. Nhiều doanh nghiệp tư nhân quy mô nhỏ và các thương gia thuộc khu vực không chính thức đã hoạt động từ cuối những năm của thập kỷ 1980. Số lượng doanh nghiệp hộ gia đình tăng lên từ khoảng 0,84 triệu năm 1990 lên 2,2 triệu năm 1996. Sau khi Luật Doanh nghiệp Tư nhân và Luật Công ty được ban hành vào năm 1990, số lượng công ty tư nhân dần tăng lên. Đến năm 1996 đã có 190 công ty cổ phần, 8.900 công ty trách nhiệm hữu hạn, và 21.000 doanh nghiệp tư nhân được đăng ký. Trong khi khu vực DNNVV còn nhỏ bé, các nền tảng cho phát triển khu vực này trong tương lai dần được xây dựng. Một nghiên cứu mới công bố về doanh nghiệp do SIDA tài trợ từ năm 1991 đến 1997 kết luận:

*“Nói chung, doanh nghiệp nhỏ của Việt Nam trong nghiên cứu khảo sát năm 1997 đã lớn hơn và năng động hơn so với trước đó 6 năm. Thu nhập, vốn và tài sản... đều tăng. Ngoài ra, mức giá trị gia tăng trên một công nhân cao hơn cho thấy rằng sự tăng trưởng không chỉ về quy mô mà còn về hiệu quả. Mức tăng năng suất lao động nói chung rất phổ biến và trong một số trường hợp, mức tăng đó rất đáng kể”*⁸.

51. Các hoạt động và các định chế không chính thức đóng vai trò quan trọng trong việc mở rộng nhanh chóng doanh nghiệp nhỏ và doanh nghiệp hộ gia đình trong giai đoạn đầu của thời kỳ đổi mới, đồng thời làm cơ sở tạo ra sự tăng trưởng việc làm trong

⁷ de Vylder, S và Fforde, A. 1988. *Vietnam: Nền kinh tế trong giai đoạn chuyển đổi*, SIDA, Stockholm, trang 62.

⁸ Per Ronnas và Bhargavi Ramamurthy (Eds), 2001, *Doanh nghiệp Việt nam: Quá trình chuyển đổi và Động cơ phát triển*, trang 327.

thời gian gần đây tại Việt Nam⁹. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển của các doanh nghiệp, các định chế không chính thức cũng bộc lộ những hạn chế sau:

- Nhu cầu về giao dịch với "các tổ chức bên ngoài" như các ngân hàng nước ngoài và thương nhân nước ngoài tăng lên do quy mô hoạt động kinh doanh tăng – trong quá trình này, mỗi bên đều có thể nghi ngờ rằng các cơ chế không chính thức sẽ không mang lại các kết quả công bằng và minh bạch.
- Cơ hội tham gia các hợp đồng phụ thuộc vào các quan hệ đã thiết lập trên cơ sở các mối quan hệ kinh doanh trong quá khứ. Như vậy, các định chế không chính thức có định kiến với các doanh nghiệp mới thành lập và do vậy gây ảnh hưởng tiêu cực tới tính công bằng và hiệu quả.
- Khu vực tài chính chính thức thường yêu cầu hợp đồng chính thức nhằm giảm chi phí giao dịch, giảm rủi ro trong việc đánh giá và cưỡng chế thi hành nghĩa vụ trả nợ.
- Những giao kết không chính thức có thể bị đổ vỡ trong bối cảnh nền kinh tế nói chung bị suy giảm. Khách hàng vay vốn tiếp tục kéo dài hoạt động kinh doanh thua lỗ lâu hơn, tình trạng thua lỗ trầm trọng hơn, và các khó khăn về tài chính có thể lan truyền sang cả nhà cung cấp và các chủ nợ.

52. Những hạn chế này đặc biệt rõ ở Việt Nam bởi vì các hệ thống doanh nghiệp – và "luật chơi" không chính thức – những yếu tố đóng vai trò quan trọng trong lĩnh vực tài trợ đầu tư tư nhân trong vùng vũng vùng khác của khu vực Đông Á, còn kém phát triển tại Việt Nam¹⁰.

Khủng hoảng tài chính Châu Á và nỗ lực phát triển doanh nghiệp

53. Khi cuộc khủng hoảng Châu Á lan rộng, Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 4 (tháng 12/1997) đã ra nghị quyết về sự cần thiết tăng cường cải cách doanh nghiệp và xây dựng một khuôn khổ pháp lý đồng bộ cho tất cả các loại hình doanh nghiệp nhằm tăng đầu tư và tạo thêm việc làm. Hội nghị đã thông báo các hoạt động nhằm: (i) sửa đổi luật đầu tư trong nước; (ii) xây dựng Luật Doanh nghiệp áp dụng cho tất cả các loại hình doanh nghiệp; (iii) đơn giản hoá thủ tục đăng ký kinh doanh, cấp hộ khẩu, và thủ tục xuất nhập cảnh nhằm hỗ trợ phát triển doanh nghiệp và tạo việc làm; (iv) làm rõ các quy định về thanh tra và giám sát doanh nghiệp; (v) phân biệt giữa vi phạm luật dân sự và hình sự; (vi) xây dựng các chính sách tạo điều kiện cho cạnh tranh lành mạnh; (vii) hình thành các định chế giải quyết tranh chấp thương mại¹¹.

⁹ Điều này không chỉ đặc thù ở Việt Nam. Phần lớn các giao dịch được thực hiện mà ít khi dựa vào các hợp đồng chính thức và các cơ chế thi hành luật pháp tại nhiều nền kinh tế thị trường, đặc biệt là ở Châu Á. Thay vào đó, các bên tham gia hợp đồng chỉ dựa vào mối quan hệ để thực hiện hoặc sửa đổi các cam kết, và/hoặc xử lý hành vi không thực hiện hợp đồng. Nếu không thực hiện hợp đồng, các hình thức phạt sẽ gắn trực tiếp với sự suy giảm về uy tín và mất cơ hội tham gia hoạt động kinh doanh trong tương lai. Xem Mallon. (1999), "Kinh nghiệm trong Khu vực và các Những hình thức khuyến khích Khu vực Kinh tế Tư nhân tại Việt Nam".

¹⁰ Mallon, R. (1999), "Kinh nghiệm trong Khu vực và những Hình thức Khuyến khích Khu vực Kinh tế Tư nhân tại Việt Nam".

¹¹ Bảy tháng sau, Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 5 (tháng 7/1998) nêu rõ sự cần thiết đổi mới hoạt động huy động vốn trong nước nhằm sử dụng tốt hơn nguồn vốn tiềm năng lớn chưa được khai thác.

54. Hầu hết những lĩnh vực này đều đạt được tiến bộ đáng kể trong những năm tiếp theo. Những thay đổi cơ bản và hoạt động hỗ trợ của nhà tài trợ đối với những thay đổi này được trình bày tóm tắt trong Phụ lục 1. Mặc dù môi trường kinh doanh đã được cải thiện trong thời gian gần đây, tỷ trọng đóng góp của khu vực ngoài quốc doanh trong nước đối với sản lượng công nghiệp của Việt Nam giảm từ 24,6% xuống 22,4% do sản lượng của doanh nghiệp đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực công nghiệp tăng nhanh hơn sản lượng của khu vực tư nhân trong nước (xem Bảng 1).

55. Cam kết mạnh mẽ hơn của Đảng về phát triển khu vực tư nhân trong nước đã sớm được thể hiện trong các chính sách quốc gia, đặc biệt là Luật Doanh nghiệp năm 1999. Những thay đổi lớn khác bao gồm: tự do hoá những quy định hạn chế sự tham gia của doanh nghiệp nhỏ và doanh nghiệp tư nhân vào hoạt động kinh doanh xuất khẩu, sửa đổi luật đầu tư trong nước giúp các nhà đầu tư tư nhân trong nước cũng được hưởng những ưu đãi như các nhà đầu tư nước ngoài, sửa đổi Hiến pháp năm 1992 công nhận vai trò trong dài hạn của khu vực tư nhân, và những thay đổi trong quá trình tư vấn với các nhà đầu tư tư nhân và xã hội về lĩnh vực giải quyết các rào cản đối với đầu tư tư nhân.

Bảng 1 : Tỷ trọng Sản lượng của từng Nhóm Ngành theo Hình thức Sở hữu

Nhóm ngành	1995				2000			
	Tổng số	Nhà nước	Tư nhân	Đầu tư nước Ngoài	Tổng số	Nhà nước	Tư nhân	Đầu tư nước Ngoài
TỔNG SỐ	100,0	50,3	24,6	25,1	100,0	42,0	22,4	35,5
<u>1. Khai khoáng</u>	<u>13,5</u>	<u>2,3</u>	<u>0,7</u>	<u>10,5</u>	<u>13,6</u>	<u>1,8</u>	<u>0,5</u>	<u>11,2</u>
Khai thác than	1,6	1,6	0,0	0,0	1,2	1,1	0,0	0,0
Khai thác dầu thô và khí tự nhiên	10,5	0,0	0,0	10,5	11,2	0,0	0,0	11,2
Khai thác quặng kim loại	0,2	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Khai thác đá và các mỏ khác	1,1	0,5	0,6	0,0	1,1	0,6	0,5	0,0
<u>2. Sản xuất</u>	<u>80,5</u>	<u>42,0</u>	<u>23,0</u>	<u>14,6</u>	<u>80,5</u>	<u>34,3</u>	<u>21,9</u>	<u>24,3</u>
Thực phẩm và đồ uống	26,1	12,5	8,7	5,0	20,2	9,3	6,6	4,2
Thuốc lá	3,9	3,8	0,0	0,0	2,9	2,9	0,0	0,0
Sản phẩm dệt	6,0	3,4	1,5	1,0	4,8	2,6	1,3	1,0
May mặc	2,9	1,0	1,3	0,5	3,1	1,0	1,4	0,7
Sản phẩm bằng da, giả da	3,4	1,3	0,9	1,2	4,6	1,4	1,2	2,0
Sản phẩm gỗ và lâm sản	3,2	0,7	2,2	0,3	1,9	0,4	1,3	0,2
Giấy và các sản phẩm bằng giấy	1,9	1,1	0,5	0,3	2,1	1,1	0,8	0,2
Xuất bản, in và sao bản ghi	1,5	1,4	0,1	0,0	1,1	1,0	0,1	0,0
Than cốc, dầu mỏ	0,3	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,1	0,0
Sản xuất hoá chất	4,9	3,7	0,5	0,7	6,1	3,8	0,7	1,6
Cao su và nhựa	2,2	1,0	0,9	0,3	3,5	1,1	1,6	0,8
Sản phẩm phi kim loại	8,9	6,0	2,5	0,4	8,9	5,2	2,0	1,7
Kim loại	3,3	2,0	0,3	1,0	3,0	1,3	0,4	1,3
Sản phẩm bằng kim loại	2,3	0,4	1,6	0,3	3,2	0,5	1,8	0,9
Máy móc và thiết bị	1,3	0,9	0,3	0,1	1,2	0,7	0,2	0,3
Thiết bị văn phòng, máy tính	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	2,6
Dụng cụ, thiết bị điện	1,1	0,8	0,1	0,2	1,9	0,9	0,3	0,7
Radio, tivi, thiết bị truyền thông	2,0	1,0	0,1	0,9	2,4	0,4	0,0	2,0
Dụng cụ y tế, chính xác	0,2	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2
Sản xuất, sửa chữa xe có động cơ	1,4	0,2	0,2	1,0	1,1	0,2	0,2	0,8
Sản xuất, sửa chữa các phương tiện vận tải khác	1,8	0,7	0,4	0,8	3,6	0,5	0,4	2,7
Giường tủ, bàn ghế	1,9	0,2	1,6	0,1	2,1	0,1	1,5	0,5
Sản phẩm tái chế	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
<u>3. Điện, gas và nước</u>	<u>5,99</u>	<u>6,0</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>6,0</u>	<u>6,0</u>	<u>0,01</u>	<u>0,0</u>
Sản xuất và phân phối điện, gas	5,27	5,3	0,0	0,0	5,4	5,4	0,0	0,0
Sản xuất và phân phối nước	0,73	0,7	0,0	0,0	0,5	0,5	0,0	0,0

Luật Doanh nghiệp: Ảnh hưởng đối với quá trình phát triển doanh nghiệp nhỏ

56. Dự thảo Luật Doanh nghiệp là một bước ngoặt quan trọng khác trong mối quan hệ giữa Chính phủ với khu vực tư nhân trong nước. Trong quá trình này, việc tham vấn với cộng đồng doanh nghiệp, giới truyền thông và các đại biểu Quốc Hội được thực hiện nhiều hơn và thời gian dài hơn so với các cuộc cải cách doanh nghiệp trước đó. Điều này đã giúp xây dựng lòng tin mà Đảng và Chính phủ đã cam kết phát triển khu vực tư nhân, đồng thời thay đổi thái độ của xã hội và các quan chức, và thiết lập được sự hỗ trợ rộng rãi của cộng đồng đối với quá trình đổi mới và phát triển khu vực tư nhân - đây là vấn đề cực kỳ quan trọng trong triển khai thực hiện thay đổi¹². Trong khi nội dung chính của các văn bản luật về doanh nghiệp trước kia quy định rằng doanh nghiệp tư nhân có thể được phép hoạt động nếu họ tuân thủ sự kiểm soát của Chính phủ, Luật Doanh nghiệp đã pháp điển hoá cơ chế bảo vệ quyền công dân được thành lập và điều hành doanh nghiệp tư nhân. Luật cũng quy định rằng nhà đầu tư có quyền được bảo vệ từ sự can thiệp không hợp lý của Chính phủ hoặc các quan chức khác với điều kiện họ hoạt động hợp pháp.

57. Tiếp đó, Chính phủ đã bãi bỏ 150 loại giấy phép kinh doanh và đơn giản hoá thủ tục cấp phép¹³. Trong khi việc cường chế thi hành còn là một vấn đề và nhiều loại giấy phép vẫn còn được duy trì thì cải cách luật pháp đã giảm đáng kể thời gian và chi phí cần thiết cho quá trình đăng ký kinh doanh¹⁴. Các thủ tục được đơn giản hoá đã góp phần làm giảm cơ hội và động cơ tham nhũng, giảm sự thiếu chắc chắn về tính hợp pháp của các hoạt động kinh doanh, và cho phép nhà đầu tư tập trung nỗ lực vào phát triển doanh nghiệp. Ảnh hưởng của những thay đổi này được phản ánh bằng sự tăng nhanh chóng về số lượng các doanh nghiệp đăng ký mới kể từ khi những thay đổi này được triển khai thực hiện.

58. Những thay đổi về mặt hành chính này rất thuận lợi đối với các doanh nghiệp có quy mô nhỏ hơn do chi phí phát sinh bởi các thủ tục phức tạp phần lớn là chi phí cố định: tức là những chi phí này không liên quan đến quy mô của doanh nghiệp. Đối với doanh nghiệp nhỏ, những chi phí này chiếm tỷ lệ lớn trong tổng cơ cấu chi phí của họ. Các doanh nghiệp quy mô lớn hơn có khả năng lớn hơn về việc phân bổ chi phí cố định trên cơ sở doanh thu và chi phí. Chi phí do các quy định phức tạp và do thiếu tính minh bạch thường cao hơn đối với những công ty không có khả năng tiếp cận các nhà hoạch

¹² Khó khăn trong quá trình thực hiện các chính sách, quy định và luật lệ mới tại Việt Nam chủ yếu liên quan tới những vấn đề về việc tạo ra sự đồng thuận ý kiến về cải cách. Đây là một vấn đề thực sự khó khăn nếu như hoạt động đổi mới được lèo lái bởi nhà tài trợ.

¹³ Hai văn bản bãi bỏ hầu hết những giấy phép này là Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 19/2000/QĐ-TTg ngày 3/2/2000 về "Bãi bỏ các giấy phép trái với Luật Doanh nghiệp"; và Nghị định số 30/2000/NĐ-CP ngày 11/08/2000 về "Hủy bỏ một loạt giấy phép và chuyển một số giấy phép khác thành các điều kiện kinh doanh".

¹⁴ Một thành viên Ban chỉ đạo triển khai Luật Doanh nghiệp lưu ý rằng các con số ước tính sơ bộ cho thấy thời gian để một doanh nghiệp đăng ký kinh doanh đã giảm từ trung bình 90 ngày xuống còn 7 ngày, và lệ phí trả cho các công ty tư vấn về đăng ký một công ty cũng giảm từ khoảng 10 triệu đồng xuống còn 500.000 đồng. Lệ phí tư vấn cũng có nhiều loại khác nhau tùy thuộc vào từng loại hình doanh nghiệp, và lệ phí ở các khu vực thành thị đắt hơn so với ở các khu vực nông thôn.

định chính sách trong Chính phủ (chẳng hạn, các công ty tại khu vực nông thôn và vùng xa vùng sâu, các công ty được lãnh đạo bởi người dân tộc thiểu số, phụ nữ và các nhóm người khác không có đại diện đủ mạnh trong Chính phủ). Do đó, việc đơn giản hoá thủ tục giúp giảm nhẹ thái độ phân biệt đối xử đối với những nhóm người trên trong việc thành lập doanh nghiệp mới.

59. Quá trình đơn giản hoá thủ tục và chi phí đã góp phần làm số lượng doanh nghiệp đăng lý mới tăng lên nhanh chóng, trong đó có các doanh nghiệp trước kia hoạt động trong nền kinh tế "ngầm". Trong năm đầu tiên ban hành Luật Doanh nghiệp, 14.444 doanh nghiệp được thành lập mới theo luật này, tăng gấp 2,5 lần số lượng doanh nghiệp đăng ký trong năm 1999 theo các luật trước đó. Cuối năm 2001 đã có khoảng 35.000 doanh nghiệp đăng ký mới theo Luật Doanh nghiệp. Một số doanh nghiệp trong số này đã hoạt động một cách không chính thức, nhưng hầu hết đều là doanh nghiệp mới thành lập¹⁵. Một số công ty đang hoạt động muốn thành lập các công ty mới nhằm thực hiện kế hoạch mở rộng và nhằm được hưởng các ưu đãi thuế dành cho doanh nghiệp mới.

60. Không chỉ số lượng doanh nghiệp tư nhân tăng nhanh, quy mô trung bình của các doanh nghiệp này cũng được mở rộng và sự đa dạng về hoạt động kinh doanh của các công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty một chủ sở hữu cũng tăng lên. Kể từ năm 2000, tốc độ tăng trưởng sản lượng của khu vực tư nhân trong nước nhanh hơn của cả DNNN và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Mặc dù có sự tăng trưởng này, gần như tất cả các doanh nghiệp tư nhân Việt Nam vẫn là DNNVV.

Xúc tiến Phát triển DNNVV

61. Trong khi hoạt động hỗ trợ của một số nhà tài trợ tập trung vào việc dỡ bỏ các rào cản đối với sự phát triển của khu vực tư nhân và tạo sân chơi bình đẳng cho mọi doanh nghiệp, các nhà tài trợ khác (điển hình là UNIDO/Đức, Nhật, ILO và một số tổ chức phi chính phủ) lại phối hợp với Chính phủ xây dựng các chính sách và hình thành các định chế hỗ trợ phát triển DNNVV. Với sự trợ giúp của những tổ chức này, tháng 11 năm 2001¹⁶ Chính phủ đã ban hành Nghị định về phát triển DNNVV với mục đích tạo việc làm¹⁷ thông qua các chính sách đảm bảo rằng "*DNNVV sẽ được hưởng các chính sách đối xử ưu đãi*". DNNVV được định nghĩa là: "*các cơ sở sản xuất và kinh doanh thực hiện đăng ký kinh doanh theo pháp luật hiện hành và là các doanh nghiệp có vốn điều lệ dưới 10 triệu đồng hoặc lao động hàng năm không vượt quá 300 người*".¹⁸ Tất cả các doanh nghiệp đã đăng ký theo Luật Doanh nghiệp, các doanh

¹⁵ Trong bài phát biểu tại Hội nghị Tư vấn các Nhà tài trợ (tháng 5/2002), Ngân hàng Thế giới ước tính 70% doanh nghiệp hiện nay là doanh nghiệp mới thành lập.

¹⁶ Nghị định 90/2001/CP-NDD, ngày 23/11/2001, Quyết định số 139/2001/QĐ-TTg, ngày 20/12/2001.

¹⁷ Điều 1 nêu rõ: "Nhà nước khuyến khích và tạo mọi điều kiện thuận lợi cho DNNVV phát huy tính năng động và sáng tạo của họ, nâng cao khả năng quản lý, phát triển khoa học, công nghệ và nhân lực, mở rộng quan hệ hợp tác với các doanh nghiệp trong các chương trình cải cách khác, tăng hiệu quả kinh doanh cũng như khả năng cạnh tranh trên thị trường; phát triển sản xuất và kinh doanh, tạo việc làm và nâng cao đời sống của người lao động."

¹⁸ Nghị định này còn nêu rõ, trong quá trình hỗ trợ DNNVV, có thể áp dụng những tiêu chí này một cách linh hoạt.

ng nghiệp Nhà nước (DNNN), hợp tác xã và doanh nghiệp hộ gia đình¹⁹ đã đăng ký có vốn không quá 10 triệu đồng hoặc số nhân công không vượt 300 người đều được coi là DNNVV.

62. Nghị định này tạo cơ sở cho việc thành lập Cục Phát triển DNNVV thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư nhằm mục đích: (i) xây dựng chính sách và văn bản pháp lý về hỗ trợ DNNVV và đánh giá ảnh hưởng của các chương trình hỗ trợ; (ii) tiến hành đào tạo nhân viên cho các tổ chức hỗ trợ DNNVV; (iii) điều phối hoạt động hỗ trợ của nhà tài trợ trong lĩnh vực phát triển DNNVV; (iv) phối hợp hoạt động cung cấp thông tin cho DNNVV; (v) phối hợp tiến hành hỗ trợ quản lý và kỹ thuật cho DNNVV; (vi) lập báo cáo về phát triển DNNVV; và (vii) hoạt động với tư cách là ban thư ký thường trực cho Ủy ban Hỗ trợ Phát triển DNNVV.

63. Nghị định này nêu rõ Hội đồng Xúc tiến Phát triển DNNVV sẽ được thành lập với mục đích tham mưu cho Thủ tướng về các chính sách và cơ chế khuyến khích phát triển DNNVV. Hội đồng này sẽ do Bộ trưởng Bộ Kế hoạch Đầu tư làm chủ tịch với các thành viên là đại diện các cơ quan Chính phủ cấp trung ương và địa phương, các hiệp hội doanh nghiệp và các hội viên hiệp hội khác²⁰. Hoạt động của Hội đồng này sẽ được tài trợ thông qua Cục Phát triển DNNVV.

64. Cục Phát triển DNNVV sẽ thành lập các Trung tâm Hỗ trợ Kỹ thuật cho DNNVV tại Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng. Mục đích của các trung tâm này là tham mưu cho Cục Phát triển DNNVV về các vấn đề thực tế của DNNVV nhằm cung cấp các hoạt động hỗ trợ trong lĩnh vực quản lý và kỹ thuật. DNNVV được khuyến khích tham gia các hiệp hội doanh nghiệp hiện hành và thiết lập các hiệp hội mới. Chính quyền các cấp cần gỡ bỏ thường xuyên DNNVV nhằm giúp họ xác định những hạn chế còn tồn tại và thúc đẩy cải cách với mục tiêu giải quyết những hạn chế này.

65. Những diễn biến gần đây trong lĩnh vực luật pháp đã đặt nền móng cho hoạt động hỗ trợ phát triển DNNVV. Tuy nhiên Cục trưởng Cục Phát triển DNNVV vẫn chưa được bổ nhiệm và mới chỉ có rất ít các hoạt động cụ thể triển khai Nghị định này. Hơn nữa, DNNVV không được đề cập đến một cách cụ thể trong Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng tổ chức vào tháng 3 năm 2002. Hội nghị này kêu gọi nỗ lực nhiều hơn nhằm đảm bảo tất cả các doanh nghiệp được Chính phủ đối xử công bằng. Hiện vẫn chưa rõ là bằng cách nào có thể dung hoà được yêu cầu của Ban chấp hành Trung ương Đảng về đối xử công bằng với các doanh nghiệp với điều khoản của Nghị định về phát triển DNNVV rằng DNNVV sẽ được hưởng "*các chính sách đối xử ưu đãi*".

¹⁹ Doanh nghiệp hộ gia đình đăng ký theo Nghị định Chính phủ số 02/2000/NĐ-CP (ngày 3/2/2000).

²⁰ Các thành viên bao gồm: (i) Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Chủ tịch); (ii) Cục trưởng Cục Phát triển DNNVV (Thư ký thường trực); (iii) đại diện các Bộ: Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Bộ Công nghiệp; Bộ Tài chính; Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn; Bộ Xây dựng; Bộ Giao thông Vận tải; Bộ Thương mại; Bộ Khoa học - Công nghệ và Môi trường; Bộ Giáo dục và Đào tạo; Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội; Bộ Tư pháp; (iv) Đại diện Ủy ban Nhân dân thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng và Đà Nẵng; (v) đại diện Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt nam (VCCI); Hội đồng Trung ương Liên Minh Hợp tác Xã Việt Nam; và các hiệp hội doanh nghiệp khác; và (vi) một số chuyên gia trong các lĩnh vực kinh tế, khoa học, công nghệ và đào tạo.

Những sáng kiến khác nhằm cải thiện môi trường kinh doanh được thực hiện trong thời gian gần đây

66. Một loạt sáng kiến được đưa ra kể từ khi ban hành Luật Doanh nghiệp – một văn bản tạo tiền đề cho việc tiếp tục cải thiện môi trường pháp lý cho doanh nghiệp nhỏ. Từ tháng 2 năm 2000, doanh nghiệp tư nhân được phép chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp tài sản hoặc góp vốn vào các ngân hàng hoặc các liên doanh²¹. Đại hội Đảng Cộng sản lần thứ IX (tháng 3 năm 2001) đã thông qua Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội giai đoạn 2001-2010, trong đó đưa ra cam kết mạnh mẽ hơn bao giờ hết về việc hướng tới một sân chơi bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp²². Kế hoạch Tổng thể về Cải cách Hành chính Công do Thủ tướng phê duyệt tháng 9 năm 2001 là một bước tiến quan trọng trong việc giải quyết những rào cản còn tồn tại đối với sự phát triển doanh nghiệp nhỏ và việc tạo sân chơi bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp²³.

67. Trong phiên họp tháng 12 năm 2001, Quốc hội đã sửa đổi Hiến pháp nhằm công nhận một cách rõ ràng hơn vai trò dài hạn của khu vực tư nhân trong nền kinh tế, và chính thức thông qua Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội giai đoạn 2001-2010.

68. Kỳ họp thứ 5 Đại hội Đảng khoá IX (tháng 3 năm 2002) nhấn mạnh khu vực tư nhân là *"một thành phần không thể tách rời của nền kinh tế quốc dân"* và đóng một vai trò quan trọng trong việc *"tạo thêm việc làm và đóng góp vào ngân sách Nhà nước cũng như góp phần quan trọng vào tăng trưởng GDP"*. Phiên họp này đã phê duyệt các biện pháp nhằm tạo môi trường kinh doanh hấp dẫn và một sân chơi cạnh tranh và công bằng cho tất cả các doanh nghiệp, đồng thời đưa ra các lĩnh vực ưu tiên tiếp tục cải cách nhằm hỗ trợ phát triển khu vực tư nhân, bao gồm: (i) tiếp tục sửa đổi Luật Doanh nghiệp và giảm các rào cản còn tồn tại cản trở sự hình thành các doanh nghiệp mới; (ii) sửa đổi Luật Đất đai và các thủ tục thế chấp giúp khu vực tư nhân thuận lợi hơn trong việc sử dụng quyền sử dụng đất làm vốn tự có và/hoặc tài sản thế chấp; (iii) hỗ trợ cho vay khu vực tư nhân thông qua bảo lãnh và các dịch vụ tư vấn; (iv) thay đổi hệ thống kế toán nhằm khuyến khích doanh nghiệp tư nhân áp dụng các hệ thống kế toán chuyên nghiệp; phân biệt rõ hơn những vi phạm về mặt dân sự và hình sự đối với các quy định thương mại; (v) đề nghị các nhà lãnh đạo quốc gia xây dựng hình ảnh của khu vực tư nhân; và (vi) cho phép các đảng viên hiện đang có các hoạt động kinh doanh vẫn tiếp tục là đảng viên.

69. Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo (CPRGS - tháng 5/2002) nhấn mạnh rằng DNNVV *"đóng một vai trò quan trọng đối với sự tăng trưởng kinh tế của quốc gia, tạo việc làm mới và giảm tỷ lệ nghèo"*²⁴. Văn bản chiến lược này nêu rõ

²¹ Nghị định số 04/2000/NĐ-CP (ngày 11 tháng 2 năm 2000).

²² Tuy nhiên tại nhiều điểm, Chiến lược này vẫn đề cập rằng Nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong phát triển kinh tế, không chỉ với tư cách quản lý, điều hành mà cả trong lĩnh vực cung cấp hàng hoá và dịch vụ trong các ngành chiến lược.

²³ Kế hoạch Tổng thể nêu rõ "Về cơ bản bãi bỏ những thủ tục hành chính quan liêu, phức tạp gây khó khăn cho doanh nghiệp và người dân; xây dựng các thủ tục hành chính minh bạch, đơn giản và thuận tiện cho nhân dân."

²⁴ Chính phủ Việt Nam (Tháng 5/2002), "Văn bản Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo", trang 50.

sự cần thiết tạo ra một môi trường kinh doanh bình đẳng "*cho tất cả cả doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế*" và nhấn mạnh vai trò quan trọng của DNNVV trong quá trình thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ổn định.

70. Việc khu vực tư nhân được chấp thuận một cách chính thức đã có ảnh hưởng quan trọng trong việc tạo niềm tin cho nhà đầu tư, đồng thời tăng áp lực đối với các quan chức bậc trung – những người còn miễn cưỡng triển khai quá trình đơn giản hoá thủ tục kinh doanh.

3. CÁC TỔ CHỨC TRONG NƯỚC THAM GIA VÀO CẢI THIỆN MÔI TRƯỜNG KINH DOANH

Giới thiệu

71. Mục đích của phần này là đánh giá vai trò của các tổ chức đối tác chính và những áp lực trong lĩnh vực cải thiện môi trường kinh doanh cho các doanh nghiệp nhỏ - và đặc biệt là các doanh nghiệp tư nhân nhỏ trong nước - trong năm năm qua, kể cả đánh giá về vai trò của các nhà tài trợ trong quá trình này. Cần phải nhắc lại rằng khu vực kinh tế tư nhân thực chất là một bộ phận của DNNVV tại Việt Nam. Hầu hết các doanh nghiệp tư nhân và hợp tác xã tại Việt Nam đều là DNNVV, và 70% DNNN cũng thuộc loại hình doanh nghiệp này. Khu vực kinh tế tư nhân trong nước của Việt Nam có ý nghĩa tương đương như khu vực DNNVV ở hầu hết các nước khác. Phần lớn các khó khăn mà DNNVV ở Việt Nam gặp phải đều do họ là doanh nghiệp tư nhân, chứ không phải do quy mô của các doanh nghiệp này.

72. Đa số tài liệu tham khảo về khu vực kinh tế tư nhân trong báo cáo này phần nào chứng tỏ một thực tế là các số liệu thống kê chính thức thường thống kê số liệu về doanh nghiệp theo hình thức sở hữu (Nhà nước, nước ngoài, tư nhân, hợp tác xã, hoặc hộ gia đình) chứ không theo quy mô doanh nghiệp. Trên thực tế, hầu hết các văn bản chính sách quốc gia - ví dụ như như Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội và Nghị quyết của Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng -- đều tập trung vào việc giảm bớt rào cản đối với phát triển kinh tế khu vực tư nhân chứ không phải là phát triển DNNVV. Tuy nhiên, bản báo cáo chính của Chính phủ với các nhà tài trợ tại Hội nghị Nhóm Tư vấn Các Nhà Tài trợ giữa kỳ - và trong Chiến lược Toàn diện về Tăng trưởng và Giảm nghèo -- thừa nhận rằng phát triển DNNVV là yếu tố quan trọng trong vấn đề tạo công ăn việc làm nhằm đảm bảo giảm nghèo một cách bền vững.

Đánh giá quá trình đổi mới tại Việt Nam

73. Yếu tố quan trọng có tính quyết định tới quá trình đổi mới tại Việt Nam là nhu cầu tạo thêm các cơ hội về công ăn việc làm mới nhằm nâng cao thu nhập và giảm nghèo. Tại Việt Nam hiện nay, khu vực nông nghiệp và khu vực kinh tế hộ gia đình tạo ra phần lớn công ăn việc làm. Hầu hết những việc làm này đều có thu nhập thấp. Áp lực từ phía người dân trong việc cải thiện các cơ hội kinh tế và nâng cao mức sống có ý nghĩa quan trọng tác động tới quá trình đổi mới. Điều kiện ngoại cảnh xấu đi cũng là yếu tố gây áp lực buộc phải thay đổi đối với cả người dân và cấp ra quyết định chính sách cao nhất. Lòng tin của Chính phủ và Đảng phụ thuộc vào việc tiếp tục cải thiện điều kiện sống. Đồng thời, sự hỗ trợ của lãnh đạo Đảng và Nhà nước đóng vai trò quan trọng trong quá trình gỡ bỏ các rào cản thể chế chính thức đối với phát triển doanh nghiệp. Kinh nghiệm quốc tế do nhà tài trợ cung cấp về vai trò của DNNVV trong vấn đề tạo công ăn việc làm, trong khả năng phân tích chính sách trong nước đã góp phần nâng cao nhận thức về lợi ích tiềm năng của các chính sách có tính hỗ trợ DNNVV.

74. Trong khi quá trình đổi mới nhìn chung vẫn còn chưa rõ ràng, một vài đặc điểm rõ ràng hơn đã đóng vai trò quan trọng đối với nỗ lực của nhà tài trợ tham gia hoạt động cải thiện môi trường kinh doanh. Thứ nhất, hầu hết các quyết định chính sách công cộng chỉ được đưa ra sau khi đạt được sự nhất trí rộng rãi về định hướng chính sách. Tác động nhằm thay đổi thể chế và chính sách lớn đòi hỏi nỗ lực bền bỉ và sự kiên trì trong việc xây dựng sự đồng thuận. Đây thường là một tiến trình được dẫn dắt ở tầm quốc gia và mất nhiều thời gian. Cơ hội cho hoạt động hỗ trợ của các tổ chức nước ngoài hầu như đều chỉ dừng lại ở việc trình bày các kinh nghiệm nước ngoài và trợ giúp trong phân tích các tác động tiềm năng của các phương án chính sách.

75. Thứ hai, nhiều thay đổi chính thức về luật lệ kinh doanh chỉ là việc hợp thức hoá những hoạt động đã diễn ra ở một số địa phương trong nước. Những nỗ lực cải cách khác bước đầu đã được thực hiện trên cơ sở thí điểm. Thực tế, "*học tập thông qua thực hành*" đã trở thành một đặc điểm quan trọng của các nỗ lực đổi mới. Ví dụ, khu vực kinh tế tư nhân bắt đầu xuất hiện và thương mại tư nhân với quy mô nhỏ được phổ biến trước khi chúng được công nhận về mặt pháp lý. Quyền sử dụng đất được sử dụng rộng rãi nhằm thế chấp vay vốn từ các nguồn tín dụng phi chính thức trước điều này được hợp pháp hoá. Gần đây, nhiều hiệp hội kinh doanh trong nước đã xuất hiện trong khi nghị định dự thảo về hoạt động của loại hình tổ chức này mới chỉ đang được soạn thảo. Nhiều DNNN quy mô nhỏ hơn đã nhanh chóng phản ứng với sự thay đổi điều kiện thị trường, nhưng không phải luôn phù hợp với các quy định của Nhà nước về quản lý doanh nghiệp. Trên thực chất, tài sản của DNNN đôi khi được sử dụng vì lợi ích cá nhân. Khi những cải cách chính sách được đưa ra từ trên xuống (ví dụ như Luật Pháp sản, Luật DNNN và cổ phần hoá), việc thực hiện thường gặp khó khăn.

76. Thứ ba, các nhà hoạch định chính sách quốc gia ít khi trực tiếp dựa vào các chuyên gia tư vấn nước ngoài trong quá trình xây dựng chính sách. Các chuyên gia tư vấn cần duy trì các cuộc tiếp xúc với các đối tác Việt Nam để nắm bắt được nhu cầu thông tin. Khi hiểu được nhu cầu này, chuyên gia tư vấn có thể hỗ trợ đối tác bằng cách cung cấp thông tin và kinh nghiệm nước ngoài, những vấn đề có thể giúp đối tác của họ xây dựng những lập luận trong cải thiện chính sách. Chuyên gia tư vấn nước ngoài cũng có thể giúp phát triển khả năng phân tích chính sách, và đánh giá, nhận xét về những nghiên cứu trong nước, đề xuất chính sách, quy định dự thảo. Đôi khi những thay đổi do các nhà tài trợ và chuyên tư vấn nước ngoài hỗ trợ cũng được chấp nhận, nhưng khó có thể xác định được sự đóng góp và hỗ trợ đó đối với những thay đổi chính sách trong quá trình này. Rất ít chuyên gia tư vấn nước ngoài khẳng định họ hiểu rõ toàn bộ quá trình hoạch định chính sách²⁵. Thậm chí để hiểu được những tổ chức nào đóng vai trò chính trong quá trình hoạch định chính sách cũng thường là một vấn đề khó khăn²⁶.

Đảng Cộng sản Việt Nam

77. Việt Nam là nhà nước một đảng, do Đảng Cộng sản Việt Nam (gọi tắt là Đảng) lãnh đạo. Những định hướng chính sách lớn được quyết định tại các Đại hội Đảng, thường được tổ chức theo định kỳ năm năm một lần. Ban Chấp hành Trung ương

²⁵ Những người tham gia thảo luận cho rằng khó có thể mô tả một cách chính xác quá trình hoạch định chính sách quốc gia.

²⁶ Tất cả những điều này cho thấy rằng đọc giả cần thận trọng khi đọc quá sâu phân tích trong các đoạn văn sau.

Đảng họp 2-3 lần trong một năm để thảo luận các chính sách quan trọng hoặc những vấn đề về phát triển ngành. Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch nước và các nhà lãnh đạo Nhà nước thường là thành viên Bộ Chính trị (gồm 19 thành viên). Hầu hết các quan chức cấp cao của Chính phủ và đại biểu Quốc hội đều là đảng viên. Hầu hết các Bộ trưởng và các lãnh đạo cấp tỉnh đều là ủy viên Ban chấp hành Trung ương Đảng.

78. Vấn đề xây dựng chính sách của Đảng được dựa trên nguồn lực của các viện nghiên cứu của Đảng, các cơ quan chính phủ và các viện nghiên cứu quốc gia. Trong cơ cấu tổ chức của Đảng, Ban Kinh tế Trung Ương và Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh trực tiếp tham gia vào các vấn đề về phát triển doanh nghiệp. Sự tách biệt giữa Đảng và Chính phủ thường không rõ ràng, nhưng Đảng đóng vai trò chủ yếu trong việc ra các định hướng chính sách và mục tiêu chiến lược. Đảng có mạng lưới rộng khắp tiếp cận với quần chúng nhân dân.

79. Sự ủng hộ của Đảng mang tính quyết định trong việc bảo đảm những thay đổi lớn về chính sách và các quy định có ảnh hưởng tới doanh nghiệp. Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ tư, Đại hội Đảng VIII (12/ 1997) đề ra những biện pháp căn bản về đổi mới doanh nghiệp đã được đưa vào thực hiện trong những năm qua. Nghị quyết của Đại hội Đảng IX (3/ 2001), và nghị quyết của Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ năm, Đại hội Đảng IX (3/ 2002) xác định định hướng tương lai về vấn đề đổi mới môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp. Hỗ trợ của nhà tài trợ đối với quá trình xây dựng chính sách cho khu vực kinh tế tư nhân của Đảng được thực hiện gián tiếp thông qua các dự án với các cơ quan Chính phủ, và qua các cuộc đối thoại chính sách cấp cao.

Chính phủ

80. Về mặt chính thức, Việt Nam có một hệ thống Chính phủ theo hình thức nhất thể, trong đó quyền lực tập trung của chính quyền nhà nước cấp trung ương. Trên thực tế, chính quyền cấp tỉnh có mức tự chủ nhất định. Chính phủ chịu trách nhiệm trong vấn đề soạn thảo và thực hiện các chính sách, quy định về doanh nghiệp. Chính phủ ngày càng cần phải tham khảo ý kiến các tổ chức quan trọng trong quá trình xây dựng những chính sách và luật lệ liên quan tới doanh nghiệp. Ở cấp trung ương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan chỉ đạo quá trình soạn thảo hầu hết các chính sách và quy định có tác động tới doanh nghiệp tại Việt Nam. Bộ KH-ĐT chịu trách nhiệm về các vấn đề hoạch định kế hoạch kinh tế tổng thể (hàng năm và dài hạn), kế hoạch đầu tư khu vực công cộng, điều phối ODA, đăng ký kinh doanh của doanh nghiệp và các chính sách về DNNVV. Bộ Thương mại đóng vai trò quan trọng trong việc soạn thảo Luật Thương mại và chính sách về cạnh tranh. Bộ Tài chính chịu trách nhiệm về chính sách và các quy định về thuế.

81. Trong nội bộ Chính phủ, Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan đứng đầu về đổi mới kinh tế nói chung và phát triển doanh nghiệp nói riêng. CIEM lập luận rằng phát triển các định chế thị trường và xoá bỏ các rào cản để phát triển doanh nghiệp trong nước là yếu tố quan trọng nhằm nâng cao sức cạnh tranh quốc gia, đảm bảo phát triển kinh tế cân bằng và đẩy nhanh tốc độ giảm nghèo. CIEM đã hợp tác chặt chẽ với Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam để đạt được sự thay đổi đó. Các tổ chức và cá nhân khác như Ủy ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ (PMRC), Viện Nghiên cứu Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh cũng đã

tích cực thúc đẩy quá trình cải thiện môi trường kinh doanh cho khu vực kinh tế tư nhân.

82. Có ba cấp quản lý hành chính địa phương: tỉnh, huyện và xã. Mỗi cấp hành chính địa phương đều có cơ quan hành pháp (Ủy ban Nhân dân) và cơ quan đại diện (Hội đồng Nhân dân). Hầu hết tác động qua lại giữa các doanh nghiệp nhỏ đều nằm trong phạm vi quản lý hành chính địa phương. Có sự khác nhau đáng kể trong việc áp dụng và thực hiện các chính sách và quy định quốc gia ở các cấp tỉnh, huyện và xã. Điều này có ảnh hưởng lớn tới môi trường kinh doanh địa phương. Việc cải cách cơ cấu hành chính các cấp có vai trò quan trọng nhằm cải thiện môi trường kinh doanh cho các doanh nghiệp nhỏ.

83. Hầu hết hoạt động hỗ trợ của nhà tài trợ đối với môi trường kinh doanh của doanh nghiệp đều được định hướng thực hiện qua các cơ quan chính phủ, đặc biệt là Chính phủ trung ương.

Quốc hội

84. Quốc hội là cơ quan cao nhất chịu trách nhiệm lập pháp. Trong những năm gần đây, Quốc hội ngày càng đóng vai trò quan trọng hơn là diễn đàn thảo luận chính sách quốc gia. Vai trò của Quốc hội dự kiến sẽ được tăng cường hơn nữa với quyết định về việc có 125 đại biểu quốc hội chuyên trách được trả lương trong tổng số 498 đại biểu.

85. Quốc hội ngày càng tham gia tích cực hơn vào việc giải quyết những khó khăn đối với phát triển doanh nghiệp. Quốc hội đóng vai trò tích cực trong việc đánh giá và tác động tới các điều khoản của Luật Doanh nghiệp. Các văn bản phân tích những yếu kém của luật doanh nghiệp cũ, xem xét các điều khoản của luật doanh nghiệp, và đề xuất những thay đổi trong bộ luật đã được các đại biểu quốc hội thảo luận ngay trước khi bản dự thảo Luật Doanh nghiệp mới được đệ trình. Khi các cuộc thảo luận chính sách công khai trở nên phổ biến, Quốc hội sẽ đóng vai trò ngày càng quan trọng trong quá trình đổi mới doanh nghiệp.

86. Việc duy trì cải thiện môi trường kinh doanh sẽ đòi hỏi những nỗ lực để củng cố khả năng tiếp cận của các đại biểu Quốc hội với vấn đề phân tích chính sách và các công tác dự thảo luật. Gần đây, hỗ trợ của nhà tài trợ đối với Quốc hội đã được tăng cường. Hội đồng Nhân dân (cơ quan tương đương với Quốc hội ở cấp tỉnh) đã nhận được sự hỗ trợ nhất định từ phía các nhà tài trợ.

Hệ thống Tư pháp

87. Cho đến nay vai trò của bộ máy tư pháp trong phát triển doanh nghiệp còn rất nhỏ bé. Rất ít doanh nhân nhờ tới toà án để giải quyết các tranh chấp thương mại. Các vụ phải đưa ra toà xử thường gặp nhiều chậm trễ về việc đi đến quyết định cuối cùng, với lý do thông thường là tham nhũng. Việc thi hành quyết định của toà án cũng là một vấn đề nan giải. Nhu cầu về một bộ máy tư pháp chuyên nghiệp và độc lập có thể sẽ tăng lên bởi quy mô doanh nghiệp ngày càng phát triển. Ngoài ra, có thể có những lĩnh

vực hỗ trợ nhằm củng cố các dàn xếp trọng tài không qua toà án²⁷. Biện pháp này có thể mang lại giải pháp với chi phí thấp và hiệu quả hơn trong giải quyết tranh chấp thương mại. Hiện mới chỉ có sự hỗ trợ hạn chế từ phía nhà tài trợ trong lĩnh vực này đối với vấn đề môi trường kinh doanh của doanh nghiệp.

Doanh nghiệp nhà nước và các tổ chức xã hội

Sự tương tác giữa doanh nghiệp và chính phủ

88. Trong khi chủ doanh nghiệp xuất thân từ nhiều bộ phận khác nhau trong xã hội, các mối quan hệ với bộ máy Nhà nước đặc biệt có giá trị trong giai đoạn còn tồn tại nhiều điều không rõ ràng về quy định và thể chế. Nhiều quan chức của Đảng và Chính phủ có gia đình và bạn bè tham gia hoạt động kinh doanh. Vì vậy, các quan chức này đều nhận thức được những khó khăn về hành chính, cơ chế quan liêu mà các chủ doanh nghiệp gặp phải. Điều này đã tạo điều kiện thuận lợi và khuyến khích những bước tiến gần đây tới việc tham vấn chính thức hơn giữa Nhà nước và giới doanh nghiệp nhằm giảm bớt các rào cản trong quá trình phát triển doanh nghiệp.

89. Khi doanh nghiệp phát triển, các nhà quản lý phải làm việc ngày một nhiều hơn với các quan chức từ các mạng lưới đã được thiết lập từ bên ngoài để đảm bảo giải quyết các vấn đề như xin giấy phép, nộp thuế, đảm bảo khả năng được vay vốn, nhận chứng chỉ chất lượng... Các doanh nhân ngày càng nhận thức rõ ràng hơn về các rào cản hành chính đối với sự phát triển của doanh nghiệp. Điều này cùng với số lượng ngày càng tăng các chủ doanh nghiệp không có khả năng tiếp cận trực tiếp tới những người ra quyết định đã góp phần tạo ra nhu cầu cần có những quy định minh bạch hơn về luật chơi. Các doanh nhân bắt đầu nhận thức được lợi ích của việc hợp tác với các doanh nhân khác, với các quan chức của Đảng, Nhà nước, với giới truyền thông để thúc đẩy cải cách. Nhu cầu về cải cách ngày càng tăng trùng hợp với việc các hoạt động tham vấn giữa Nhà nước và giới doanh nghiệp ngày một có tính hệ thống hơn để xử lý những trở ngại trong kinh doanh.

Các hiệp hội kinh doanh trong nước

90. Một chỉ số dễ nhận biết nhất về vai trò ngày càng tăng của các tổ chức xã hội là ngày càng có nhiều hơn các hiệp hội doanh nghiệp được thành lập trong những năm gần đây²⁸. Số lượng hiệp hội doanh nghiệp tăng có ý nghĩa quan trọng trong hoạt động hỗ trợ của nhà tài trợ nhằm cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp, và đòi hỏi các cơ quan chính phủ phải có trách nhiệm hơn đối với các doanh nghiệp nhỏ.

91. VCCI là hiệp hội doanh nghiệp nổi bật hơn cả trong những nỗ lực gần đây nhằm cải thiện môi trường kinh doanh của doanh nghiệp. VCCI khác với phòng thương mại công nghiệp tại nền các kinh tế thị trường về mức độ gần gũi với chính phủ. Phần lớn nhân viên của VCCI đã từng làm việc tại các cơ quan Chính phủ, nhiều quan chức cao cấp của VCCI là đảng viên²⁹, và Chính phủ đã tài trợ rất nhiều cho cơ sở vật chất

²⁷ Theo Nghị định 116/CP (5/9/1994)

²⁸ MPDF và Asia Foundation, 2002, Hiệp hội Kinh doanh tại Việt Nam: Thực trạng, Vai trò và Hoạt động

²⁹ Chủ tịch hiện nay của VCCI nguyên là Phó Thủ tướng Chính phủ và uỷ viên Ban chấp hành Trung ương Đảng

của VCCI. Hơn nữa, hiệp hội này có số lượng lớn các DNNN là thành viên. Một số nhà quan sát nước ngoài lập luận rằng VCCI gặp hạn chế trong việc phê phán Nhà nước do mối quan hệ mật thiết với Đảng và Chính phủ. Một vài doanh nhân lại cho rằng VCCI đặc biệt có hiệu quả trong việc trình bày những khó khăn của doanh nghiệp với Chính phủ vì mối quan hệ gần gũi của hiệp hội với các nhà lãnh đạo cấp cao của Đảng và Nhà nước. Rõ ràng là VCCI đã đóng vai trò tiên phong trong việc thúc đẩy nhiều cải cách, được thể hiện trong Luật Doanh nghiệp và những cải cách luật lệ kinh doanh có liên quan. VCCI phối hợp với Chính phủ tổ chức đối thoại thường xuyên với khu vực kinh tế tư nhân, kể cả đối thoại hàng năm ở cấp cao với sự tham gia của Thủ tướng Chính phủ.

92. Hai hiệp hội năng động khác có hoạt động trên phạm vi rộng là Hiệp hội Công thương và Hiệp hội Doanh nghiệp Trẻ. Hiệp hội Doanh nghiệp Trẻ ngày càng trở nên năng động hơn trong việc thúc đẩy bãi bỏ các rào cản đối với những hội viên mới. Bên cạnh đó, số lượng các hiệp hội doanh nghiệp theo ngành nghề ngày một tăng.

93. Một số các tổ chức phi chính phủ (NGOs) (bao gồm các hiệp hội kinh doanh quốc tế, Asia Foundation và ZDH, Đức, ILO, UNDP and UNIDO) đã hỗ trợ hoạt động của VCCI trong những năm vừa qua. VCCI còn là đối tác chính của Diễn đàn Doanh nghiệp do IFC tổ chức hai năm một lần cùng với Hội nghị Nhóm Tư vấn Các nhà Tài trợ.

Các phương tiện thông tin đại chúng trong nước

94. Việc phổ biến cho công chúng những thông tin về những ảnh hưởng tới khả năng tạo công ăn việc làm và bình đẳng của những hạn chế về luật pháp và cơ chế hành chính do các tổ chức như CIEM và VCCI thực hiện góp phần nâng cao nhận thức của công chúng về những vấn đề này, và củng cố sự ủng hộ cho quá trình cải cách. Nhờ dần dần nổi lỏng kiểm soát các phương tiện thông tin đại chúng, các phương tiện thông tin đại chúng đã bắt đầu đóng vai trò tích cực hơn trong những cuộc đối thoại quốc gia về khó khăn của doanh nghiệp. Hiện nay, các phương tiện thông tin đại chúng thường đưa tin về những lợi thế mà đầu tư tư nhân trong nước với quy mô nhỏ mang lại so với các khoản đầu tư cần nhiều vốn hơn, thường được thực hiện bởi các DNNN và các nhà đầu tư nước ngoài về các phương diện như tạo công ăn việc làm, những tác động về vốn và mạng lưới phân phối. Ngày càng có nhiều báo cáo nghiên cứu về ảnh hưởng tiêu cực của những luật lệ không cần thiết hoặc được soạn thảo một cách sơ sài, tạo điều kiện cho tham nhũng, hạn chế tăng trưởng về đầu tư và tạo việc làm. Thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng về các vấn đề kinh doanh ngày càng nhiều, phản ánh sự quan tâm ngày càng tăng của công chúng và các vị lãnh đạo cấp cao của Đảng và Nhà nước tới các rào cản hành chính đối với sự phát triển của doanh nghiệp.

95. Cơ hội để các nhà tài trợ làm việc trực tiếp với giới truyền thông có thể là rất hạn chế. Tuy nhiên, do chất lượng của các thảo luận chính sách công trên báo chí được cải thiện, cần phải nỗ lực hơn nữa để các nghiên cứu và báo cáo được tài trợ bởi các nhà tài trợ lớn có thể được đến được tới báo giới.

Trường Đại học và Viện nghiên cứu

96. Các viện nghiên cứu của Chính phủ (Viện Quản lý Kinh tế TW - CIEM) và Đảng (Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh) tham gia tích cực hơn so với các trường đại học và các viện nghiên cứu khác trong lĩnh vực cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp. Tuy nhiên, các viện ngày càng tham gia nhiều hơn các nghiên cứu về những vấn đề có tác động tới môi trường kinh doanh của doanh nghiệp. Một số viện nghiên cứu hàng đầu còn tham gia vào các cuộc thảo luận chính sách quốc gia, đôi khi ở cấp cao. Ngày càng có nhiều hơn những nghiên cứu quan trọng được triển khai và công bố một cách thường xuyên nhằm giải quyết những khó khăn đối với quá trình phát triển doanh nghiệp. Kết quả của các nghiên cứu đó cũng thường xuyên được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng. Hội Kinh tế học Việt Nam tham gia trực tiếp vào công tác xuất bản các ấn phẩm liên quan đến doanh nghiệp³⁰. Hội Khoa học và Công nghệ Việt Nam, một tổ chức tập hợp các hội chuyên ngành, cũng tham gia tích cực vào các cuộc thảo luận chính sách về các vấn đề cải cách. Các dự án do nhà tài trợ hỗ trợ tại các viện nghiên cứu góp phần cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp thông qua cải thiện năng lực phân tích chính sách bán độc lập về các vấn đề của doanh nghiệp, nâng cao khả năng tư vấn trong nước và phát triển năng lực đào tạo cho những người sẽ chịu trách nhiệm triển khai cải thiện môi trường kinh doanh.

³⁰ Hội Kinh tế học Việt Nam xuất bản một số ấn phẩm báo, tạp chí về doanh nghiệp và kinh tế đồng thời cung cấp dịch vụ tư vấn.

4. KINH NGHIỆM CỦA CÁC NHÀ TÀI TRỢ Ở VIỆT NAM

Giới thiệu

Tổng quan

97. Như đã nêu ở trên, do bản chất của quá trình xây dựng chính sách ở Việt Nam là không rõ ràng và đòi hỏi tính đồng thuận cao nên việc đánh giá chính xác đóng góp của các nhà tài trợ đối với việc cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp là điều hết sức khó khăn. Mục tiêu chính của phần này là đưa ra một cái nhìn tổng thể và mô tả một số kinh nghiệm của các tổ chức tài trợ nhằm đưa ra các bài học kinh nghiệm cho tới thời điểm hiện nay. Cần có những phân tích cơ bản hơn nhằm đánh giá chi tiết tác động của đóng góp của các nhà tài trợ đối với những tiến bộ gần đây về môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp nhỏ.

Vai trò của các nhà tài trợ trong toàn bộ quá trình cải cách

98. Hầu hết các cải cách cơ bản nhất để chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường đã được tiến hành khi các hỗ trợ từ bên ngoài còn hết sức khiêm tốn. Trong những năm cuối thập kỷ 1980 và đầu những năm thập kỷ 1990 khi không còn nữa nguồn viện trợ từ Liên Xô cũ và Việt Nam phải dựa vào một số hỗ trợ hạn chế của các tổ chức Liên hợp quốc, Thụy Điển, Phần Lan và Úc³¹. Việt Nam không phụ thuộc nhiều vào các điều kiện viện trợ. Khi các tổ chức tài chính đa phương (MFIs) bắt đầu trở lại hoạt động bình thường tại Việt Nam vào năm 1993, hầu hết các cải cách chính đã được thực hiện, nền kinh tế vĩ mô đã được ổn định và sản lượng kinh tế, việc làm, thương mại và đầu tư đã đạt được tốc độ tăng trưởng nhanh. Những áp lực dẫn đến các cải cách này chủ yếu là xuất phát từ nội bộ, mặc dù chúng thường được nhấn mạnh là do điều kiện ngoại cảnh ngày càng trở nên xấu đi.

99. Tuy nhiên, Chính phủ đã tích cực tìm cách học hỏi kinh nghiệm quốc tế, và tham khảo ý kiến từ các chuyên gia quốc tế về quá trình cải cách ngay từ giai đoạn đầu của thời kỳ Đổi mới. Các hỗ trợ này chủ yếu được tài trợ thông qua SIDA và UNDP, song các tổ chức tài chính đa phương (MFIs) cũng tham gia hỗ trợ tư vấn. Điều này giúp các nhà hoạch định chính sách được tiếp cận với kinh nghiệm quốc tế và các thông lệ ưu việt nhất.

100. Mặc dù trong giai đoạn này Chính phủ tích cực tìm kiếm sự hỗ trợ từ các nguồn bên ngoài, các hoạt động đối thoại chính sách rất hạn chế do quan hệ với người nước ngoài, đặc biệt là những người đến từ các nước Phương Tây, bị kiểm soát. Chỉ mới gần đây thôi những hoạt động trao đổi giữa các cơ quan Việt Nam và nhà tài trợ vẫn còn bị hạn chế trong những buổi gặp chính thức. Vấn đề về ngôn ngữ càng làm cho các hoạt động đối thoại, trao đổi không chính thức trở lên khó khăn hơn. Mặc dù đã có

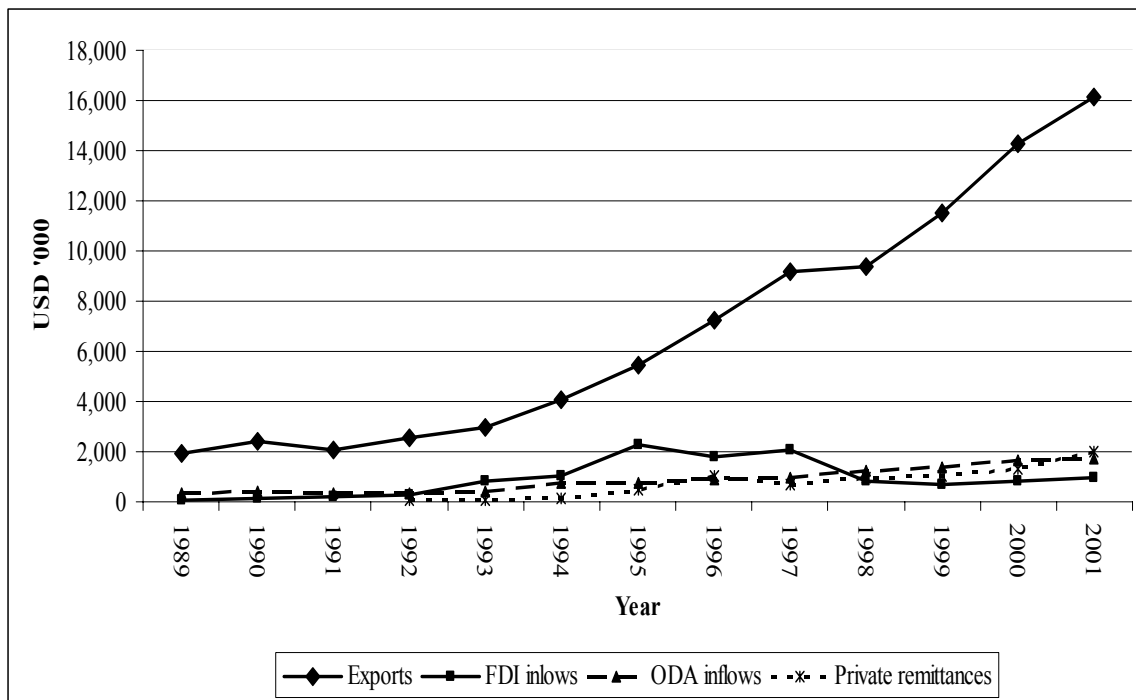
³¹ Chính phủ Việt Nam (1993), *Việt Nam: Triển vọng Phát triển, Báo cáo của Chính phủ tại Hội nghị các Nhà tài trợ, tháng 9 năm 1993.*

nhiều thái độ cởi mở hơn trong những năm gần đây, để hiểu được quá trình cải cách vẫn còn là một thách thức lớn đối với nhiều người. Donge, White & Nghĩa (1999) cho rằng:

“Tóm lại, quá trình đối thoại chính sách chính thức không đóng vai trò đáng kể trong quá trình cải cách kinh tế tại Việt Nam. Tuy nhiên, các ý tưởng, nghiên cứu đầu vào đã góp phần thay đổi chính sách và cho phép các thay đổi đó được thực hiện, và điều này chính là đầu vào được coi là thành công nhất ở Việt Nam nếu chúng ta xem xét kỹ cơ chế vận hành hiện tại của hệ thống chính trị”.

101. Như đã đề cập ở trên, tỷ trọng đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và xuất khẩu trên GDP của Việt Nam tăng khá nhanh, đạt mức khá cao so với tiêu chuẩn quốc tế. Việt Nam cũng thành công trong việc thu hút một khối lượng lớn kiều hối chuyển về Việt Nam từ người Việt định cư ở nước ngoài. Thành công của Việt Nam trong việc mở cửa nền kinh tế của mình cũng đồng nghĩa với việc quốc gia này ít phải phụ thuộc hơn vào các nguồn ODA để tài trợ cho các khoản chi nước ngoài. Điều này cũng có nghĩa là các nhà tài trợ có ít ảnh hưởng hơn về phương diện tài chính nhằm đẩy nhanh quá trình cải cách so với các nước phụ thuộc nặng nề vào ODA.

Hình 1: Một số nguồn ngoại tệ chuyển vào Việt Nam (1989-2001)



Lĩnh vực Trọng tâm trong Hỗ trợ của các Nhà Tài trợ nhằm Cải thiện Môi trường kinh doanh

Môi trường thể chế và tình hình kinh tế vĩ mô ổn định cho phát triển doanh nghiệp

102. Môi trường thể chế và tình hình kinh tế vĩ mô ổn định cho phát triển doanh nghiệp là yếu tố thiết yếu của môi trường kinh doanh thuận lợi cho doanh nghiệp. IMF, WB và Nhật Bản đã đóng vai trò chủ đạo trong việc cung cấp tư vấn chính sách về ổn định kinh tế vĩ mô. Thụy Điển và Đức cũng hỗ trợ thông qua CIEM, và UNDP thông qua Viện Chiến lược Phát triển về các vấn đề lập kế hoạch dài hạn và kết quả của các hỗ trợ này cũng đã được sử dụng trong quá trình lập kế hoạch dài hạn. Các nhà tài trợ khác đã hỗ trợ quá trình xây dựng kế hoạch phát triển địa phương và phát triển ngành.

103. Một loạt các nhà tài trợ đã tham gia vào các vấn đề chính sách cụ thể như thương mại và thuế. Các nhà tài trợ cũng tư vấn về các vấn đề chính sách và văn bản dự thảo liên quan tới chính sách cạnh tranh, độc quyền. Trên thực tế, hỗ trợ cho quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và coi đó là một phần trong chiến lược của họ dành cho Việt Nam đã là một chủ đề chung thường thấy trong hầu hết các chiến lược của các nhà tài trợ khi hỗ trợ cho Việt Nam.

104. Hầu hết các nhà tài trợ lớn đều có các dự án tăng cường năng lực thể chế và cải thiện công tác thực thi chính sách mở rộng. UNDP, Thụy Điển và ADB đã đóng vai trò chủ đạo trong các nỗ lực hỗ trợ cải cách hành chính công - một vấn đề cần thiết cho quá trình thực thi chính sách hiệu quả. Các hỗ trợ này đã góp phần vào kế hoạch tổng thể về cải cách hành chính vừa được thông qua mới đây, trong đó xác định trọng tâm là cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp. ADB đồng thời cũng hỗ trợ kỹ thuật cho Bộ KHĐT tiến hành nghiên cứu nhằm xác định những trở ngại chính đối với sự phát triển của doanh nghiệp.

105. Ủy ban Châu Âu đã hỗ trợ phát triển nhóm ngành bảo hiểm, kế toán và kiểm toán. UNDP hỗ trợ phát triển dịch vụ tư vấn. Mỹ và các nhà tài trợ khác hỗ trợ về bảo vệ quyền tác giả và sở hữu trí tuệ. Thụy Điển, Đan Mạch, Úc, UNDP và ADB hỗ trợ sự phát triển của dịch vụ và các tổ chức pháp lý. Các nhà cung cấp thương mại nước ngoài hiện đang cung cấp các dịch vụ đó cũng đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng năng lực về cung cấp dịch vụ.

Môi trường kinh doanh và pháp lý liên quan trực tiếp tới phát triển DNNVV

106. Cải thiện môi trường kinh doanh và pháp lý cho doanh nghiệp tư nhân trong nước và DNNVV là một chủ đề thường xuyên trong các cuộc đối thoại giữa Chính phủ và các nhà tài trợ trong một loạt các vấn đề phát triển rộng thông qua Nhóm Tư vấn các Nhà tài trợ và thông qua các cơ chế đối tác khác. Văn bản Chiến lược Giảm nghèo và Tăng trưởng Toàn diện (CPRGS) được xây dựng với sự đóng góp của các nhà tài trợ cũng đề cập rất nhiều tới tầm quan trọng của việc phát triển khu vực tư nhân và DNNVV đối với vấn đề tạo công ăn việc làm và giảm nghèo.

107. UNDP và GTZ hỗ trợ đáng kể về kỹ thuật nhằm xây dựng Luật Doanh nghiệp và Luật Khuyến khích Đầu tư Trong nước thông qua các dự án đặt tại Viện Quản lý Kinh tế Trung Ương (CIEM). UNDP (với sự đồng tài trợ của AusAID) đã hỗ trợ nhằm đơn giản hoá quá trình cấp giấy phép kinh doanh và các hoạt động đào tạo và nâng cao

nhận thức nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực thi Luật Doanh nghiệp và các cải cách pháp lý có liên quan. Các hỗ trợ ban đầu đã được thực hiện nhằm xây dựng một hệ thống đăng ký kinh doanh quốc gia, qua đó nối mạng giữa các phòng đăng ký kinh doanh các tỉnh với nhau³². GTZ hiện đang thực thi một dự án hỗ trợ cho CIEM trong khi đó UNDP gần đây đã thông qua chương trình tiếp theo nhằm hỗ trợ CIEM cải thiện môi trường pháp lý cho doanh nghiệp. AusAID dự kiến sẽ tiếp tục hỗ trợ CIEM thông qua quỹ CEG của mình.

108. Nhật Bản, GTZ, UNIDO và ILO hỗ trợ trực tiếp cho quá trình xây dựng chính sách, khuôn khổ pháp lý, và các định chế liên quan tới phát triển DNNVV, bao gồm việc thông qua và thực hiện Nghị định Phát triển DNNVV và việc thành lập các định chế hỗ trợ DNNVV. Nhật Bản đã đưa việc ban hành Nghị định DNNVV là một trong những điều kiện để giải ngân khoản tín dụng hỗ trợ cán cân thanh toán của Việt Nam. Hiện nay khi khuôn khổ thể chế và chính sách ở phạm vi rộng đã được hình thành, các nhà tài trợ trên và ADB đang tích cực lập kế hoạch hỗ trợ nhằm củng cố các tổ chức phát triển DNNVV. Phát triển Kinh tế Tư nhân/ DNNVV được coi là một trọng tâm chính trong mỗi hợp tác kinh tế Việt Đức.

109. Quỹ Châu Á (Asia Foundation), IFC/WB, UNDP/AusAID và UNIDO/Đức đã hỗ trợ quá trình đối thoại chính sách giữa Chính phủ và doanh nghiệp và điều này có ý nghĩa quan trọng đối với việc phát triển DNNVV.

110. Cuối cùng, các công ty chuyên môn nước ngoài cũng tư vấn về xây dựng luật pháp và quy định có ảnh hưởng tới sự phát triển của DNNVV.

Hỗ trợ chính sách và thể chế nhằm khuyến khích phát triển DNNVV

111. Cho tới nay khi những quyết định về chính sách ở phạm vi rộng và về cơ cấu thể chế nhằm khuyến khích DNNVV được hình thành, nhiều nhà tài trợ đã tích cực lập kế hoạch cho các hỗ trợ về thể chế với quy mô đáng kể cho quá trình thực hiện các chính sách về DNNVV.

112. Hỗ trợ phát triển hiệp hội kinh doanh ngày càng được chú ý hơn. ZDH (Đức) tham gia hỗ trợ soạn thảo nghị định về hiệp hội kinh doanh và Asia Foundation hỗ trợ quá trình đối thoại liên quan tới thành lập hiệp hội kinh doanh. Gần đây, Asia Foundation cùng với MPDF đã tiến hành một nghiên cứu về hiệp hội kinh doanh ở Việt Nam. Một số nhà tài trợ đã hỗ trợ Phòng Thương mại Công nghiệp thông qua nhiều dự án và nghiên cứu, như GTZ, ILO, MPDF, UNDP, và ZDH. Các nhà tài trợ khác (ví dụ như Canada và Đan Mạch) hỗ trợ thành lập hiệp hội kinh doanh và coi đó là một phần của các dự án phát triển doanh nghiệp và hoặc phát triển ngành.

113. Các nhà tài trợ hỗ trợ cung cấp dịch vụ kinh doanh và dịch vụ tài chính cho DNNVV bao gồm ADB, Canada, Đan Mạch, EC, Đức, IFC (MPDF), ILO, Italy, Nhật Bản, Hà Lan (SNV), Thụy Điển, Thụy Sĩ, UNIDO, và WB.

³² Một số phòng đăng ký kinh doanh cấp tỉnh được tăng cường năng lực qua các nỗ lực về cải cách hành chính. Tại TP. HCM, các đối tác tư nhân nước ngoài đã hỗ trợ xây dựng hệ thống đăng ký kinh doanh trực tuyến lần đầu tiên tại Việt Nam.

Phương thức Hỗ trợ của các Nhà tài trợ

Đối thoại Chính sách giữa Chính phủ và Nhà tài trợ về các vấn đề môi trường kinh doanh

114. Các nhà tài trợ gặp gỡ với các cán bộ cao cấp của chính phủ một cách chính thức theo định kỳ một năm hai lần trong khuôn khổ Hội nghị Nhóm Tư vấn các Nhà tài trợ nhằm thảo luận các vấn đề phát triển kinh tế xã hội. Phương pháp nhằm cải thiện môi trường kinh doanh cho khu vực tư nhân luôn là một chủ đề được đưa ra thảo luận tại các cuộc họp tư vấn. Tuy nhiên, một số người tham gia thảo luận cảm thấy rằng trong những năm vừa qua vấn đề này ít được quan tâm hơn so với cải cách DNNN và môi trường pháp lý cho đầu tư nước ngoài.

115. Diễn đàn Doanh nghiệp do IFC chủ trì (trước đây là diễn đàn khu vực tư nhân) thường được tổ chức cùng vào thời điểm Hội nghị Nhóm Tư vấn các Nhà Tài trợ nhằm thảo luận các vấn đề liên quan tới trở ngại trong quá trình kinh doanh và đề ra giải pháp nhằm giải quyết các trở ngại này. Mặc dù trọng tâm của diễn đàn doanh nghiệp chủ yếu tập trung vào các vấn đề về đầu tư nước ngoài - và một số lại cho rằng những người tham gia tích cực nhất tại diễn đàn lại là các nhà đầu tư phương Tây và Nhật Bản - nhiều vấn đề được đưa ra bàn thảo tại diễn đàn là trở ngại chung đối với cả nhà đầu tư trong và ngoài nước. Hơn nữa, quá trình này có thể mang lại hiệu ứng chảy tràn về phương diện cải thiện hoạt động đối thoại trực tiếp giữa Chính phủ và khu vực tư nhân.

116. Nghiên cứu chính sách và hội thảo chung là những đầu vào quan trọng cho Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội, Chiến lược Giảm nghèo và Tăng trưởng Toàn diện, chương trình cải cách hành chính, đánh giá về nhu cầu pháp lý, và các tiến trình hoạch định kế hoạch khác cũng tạo cơ hội hữu ích cho các nhà tài trợ và Chính phủ thảo luận các phương án và xây dựng mối quan hệ hợp tác nhằm cải thiện môi trường kinh doanh.

Hội nghị Nhóm Tư vấn các Nhà Tài trợ và Diễn đàn Doanh nghiệp

Dưới sự chủ trì của Bộ KHĐT và WB, Hội nghị Tư vấn các Nhà tài trợ hiện nay là một cơ chế trong đó tất cả các tổ chức tài trợ cùng thảo luận công khai các ưu tiên và vấn đề phát triển với Chính phủ. Hội nghị Nhóm Tư vấn bao gồm một hội nghị chính mỗi năm và thường được tổ chức vào cuối năm, và một hội nghị giữa kỳ nhằm đánh giá tiến độ thực hiện các hành động đã được cam kết tại các hội nghị thường niên. Lợi ích tiềm tàng của Hội nghị là nhằm cải thiện môi trường kinh doanh về phát triển kinh tế tư nhân, và các hành động ưu tiên nhằm phát triển khu vực này là một chủ đề thường xuyên tại các hội nghị.

Diễn đàn Doanh nghiệp do IFC chủ trì được thực hiện song song với hội nghị tư vấn các nhà tài trợ nhằm thảo luận các trở ngại hiện doanh nghiệp đang gặp phải và đề xuất giải pháp. Mặc dù vấn đề của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có xu hướng lấn át phần lớn các thảo luận, diễn đàn doanh nghiệp, cùng với việc đặt trọng tâm vào phát triển khu vực tư nhân tại các hội nghị CG, có thể đã giúp nâng cao hình ảnh của khu vực tư nhân và của DNNV trong các cuộc thảo luận về chính sách công.

Hỗ trợ trực tiếp đối với các chính sách và quy chế mới

117. Hầu hết hỗ trợ của các nhà tài trợ nhằm cải thiện môi trường kinh doanh và pháp lý liên quan trực tiếp tới phát triển DNNVV đều được thực hiện dưới hình thức này. Điều này bao gồm hỗ trợ về luật pháp liên quan tới hoạt động của doanh nghiệp, HTX và đầu tư trong nước; quản lý kinh doanh, cải cách về đăng ký và cấp phép kinh doanh; nghị định DNNVV. Hình thức hỗ trợ được các nhà tài trợ cung cấp nhằm hỗ trợ chính sách và luật lệ bao gồm:

- Cung cấp tư vấn chuyên gia nhằm đóng góp ý kiến và tư vấn về các vấn đề chính sách và về các văn bản dự thảo,
- Cung cấp chuyên gia, tư vấn nhằm hỗ trợ thiết kế và thực hiện các nghiên cứu chính sách do Chính phủ khởi xướng nhằm sử dụng cho quá trình xây dựng chính sách mới và luật pháp mới,
- Tổ chức các khoá đào tạo / hội thảo theo yêu cầu có liên quan trực tiếp tới chính sách hoặc các vấn đề pháp lý cụ thể,
- Tổ chức thăm quan khảo sát nhằm học hỏi kinh nghiệm xử lý các vấn đề chính sách và pháp lý tại các nước khác,
- Tài trợ chi phí cho quá trình tham vấn với các đối tác có liên quan, và
- Tiến hành nghiên cứu về chính sách và pháp lý, và trong một số trường hợp với đóng góp trực tiếp từ phía các tổ chức trong nước ở mức tối thiểu.

Hỗ trợ của UNIDO/ Đức đối với Nghị định DNNVV và Cục Phát triển DNNVV

Dự án UNIDO do Đức tài trợ mang tên "Hỗ trợ DNNVV trong ngành Công nghiệp tại Việt Nam" đã góp phần cải thiện môi trường kinh doanh thông qua: (i) tư vấn trực tiếp về môi trường kinh doanh; (ii) xây dựng năng lực phân tích các vấn đề về chính sách DNNVV; và (iii) củng cố năng lực của các tổ chức tư nhân và nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ. Cấu phần thứ ba giúp nâng cao hiểu biết về một số vấn đề cụ thể, thông qua thử nghiệm phương pháp mới và đảm bảo rằng những ý kiến tư vấn trong hai cấu phần trước được điều chỉnh cho phù hợp nhất. Quá trình thực hiện có sự tham gia đồng đẳng thông qua phỏng vấn với các đối tác liên quan và tổ chức hội thảo nhằm giới thiệu kết quả và khuyến nghị. Báo cáo nghiên cứu dự án về các vấn đề phát triển DNNVV được ấn hành năm 1999 và được phổ biến và thảo luận rộng rãi. Quá trình này được coi là đóng vai trò quan trọng nhằm hình thành sự ủng hộ để DNNVV được đặt ở một vị trí ưu tiên cao hơn trong lịch trình chính sách. Đồng thời, nó cũng đóng góp vào các bản dự thảo đầu tiên của Nghị định về DNNVV.

Với nguồn tài trợ của Đức và UNDP, UNIDO đã tiến hành hoạt động hỗ trợ bổ sung trong vòng hai năm từ tháng 10 năm 2000 trên cơ sở những kết quả đạt được trước đó nhằm hình thành một môi trường kinh doanh riêng nhằm khuyến khích DNNVV. Hỗ trợ này giúp xác định nhu cầu trợ giúp kỹ thuật cho quá trình thực hiện nghị định DNNVV. Hội thảo cuối cùng dự kiến được tiến hành vào cuối năm nay nhằm giới thiệu Cục Phát triển DNNVV với các nhà tài trợ và giúp huy động nguồn tài trợ cho các hoạt động xúc tiến DNNVV.

Kinh nghiệm từ dự án này cho thấy rằng các nhà tài trợ cần hỗ trợ qua một giai đoạn kéo dài nhằm xây dựng lòng tin và hình thành các ý kiến ủng hộ cho sự thay đổi. Để đi đến sự đồng thuận đòi hỏi cần có thời gian. Hỗ trợ này cũng chứng minh rằng các nhà tài trợ có thể ảnh hưởng tới quá trình xây dựng chính sách thông qua các hỗ trợ kiên trì về chính sách.

Tăng cường Năng lực Thể chế

118. Hầu hết các nhà tài trợ đều đưa cấu phần tăng cường năng lực thể chế vào trong thiết kế dự án của mình. Hình thức tăng cường năng lực thể chế phổ biến nhất bao gồm:

- Đào tạo tại chỗ qua làm việc với các chuyên gia quốc tế,
- Đào tạo về quá trình chính sách qua làm việc với các đối tác trong nước và các chuyên gia tư vấn nhằm thiết kế và tiến hành nghiên cứu chính sách về các vấn đề liên quan tới phát triển doanh nghiệp nhỏ trong khu vực tư nhân.
- Tổ chức đào tạo và/ hoặc hội thảo nhằm hình thành và xây dựng một môi trường kinh doanh thuận lợi hơn cho doanh nghiệp,
- Đào tạo chuyên ngành và sau đại học cho cán bộ.
- Hỗ trợ tham gia các hội thảo, hội nghị về nghiên cứu, chính sách trong khu vực và quốc tế.
- Dự án nghiên cứu hợp tác giữa chuyên gia trong và ngoài nước.
- Tổ chức khảo sát tại nước ngoài nhằm học hỏi kinh nghiệm về quá trình phát triển chính sách và thực hiện chính sách tại các nước khác.

- Hỗ trợ tư vấn về cải tiến các thông lệ kinh doanh, đơn giản hoá thủ tục, tăng tính minh bạch, và tăng khuyến khích nâng cao hiệu quả thực hiện.

Dự án CIEM/UNDP Cải thiện Môi trường Kinh doanh cho Doanh nghiệp

Đặc điểm Dự án

Dự án sử dụng rộng rãi phương pháp tham vấn nhằm hình thành ủng hộ cho cải cách pháp lý. Tư vấn trong nước có trách nhiệm chính thực hiện nghiên cứu về chính sách. Chuyên gia nước ngoài giúp thiết kế nghiên cứu, và đóng góp ý kiến về kết quả nghiên cứu và các phân tích trong đó, về các chính sách và văn bản pháp luật dự thảo, đồng thời đưa ra một quan điểm quốc tế mang tính so sánh.

Các yếu tố góp phần cho thành công của Dự án

- Tham vấn rộng rãi trong quá trình hình thành, các ủng hộ trước đó, quan hệ được thiết lập và cho phép đánh giá chi tiết về nhu cầu của Đơn vị Thực hiện và về những tổ chức và chuyên gia bên ngoài nào có khả năng được sử dụng.
- Cam kết chặt chẽ của Đơn vị Thực hiện đối với Dự án. Đơn vị này thấy được lợi ích từ các hỗ trợ trước đó và có tâm nhìn rõ ràng về khả năng hỗ trợ của dự án với công việc đang diễn ra. Nhân viên có động cơ làm việc cao cũng là một nhân tố quan trọng.
- Dự án thực hiện theo nhu cầu của Đơn vị Thực hiện, và được thiết kế nhằm hỗ trợ năng lực thực hiện công việc hàng ngày của đơn vị đó. Bởi vậy, đối tác luôn sẵn sàng hợp tác và hỗ trợ, đồng thời Dự án không tạo thêm quá nhiều gánh nặng về hành chính cho đối tác đó.
- Các hoạt động đào tạo, bao gồm cả khảo sát, có mục tiêu học tập rõ ràng và được chuẩn bị tốt.
- Linh hoạt về thiết kế, đơn vị thực hiện có quan hệ tốt với đơn vị tài trợ và chuyên gia, tối đa hoá cơ hội điều chỉnh đầu vào phù hợp với các ưu tiên và cơ hội có thể xuất hiện.
- Sự pha trộn một cách hợp lý chuyên gia trong và ngoài nước giúp tiết kiệm chi phí.
- Tham vấn rộng rãi, đặc biệt với cộng đồng doanh nghiệp, và các nghiên cứu ứng dụng về hạn chế và tác động của đề xuất có ý nghĩa quan trọng đối với việc hình thành sự ủng hộ cải cách. Tham vấn rộng rãi cũng sẽ giúp đẩy nhanh quá trình thực hiện.
- Cán bộ dự án tích cực xây dựng mối quan hệ hợp tác với các phương tiện truyền thông nhằm nâng cao nhận thức của công chúng về các vấn đề và trở ngại, qua đó hình thành sự ủng hộ cho đề xuất cải cách.

Cho vay với điều kiện điều chỉnh chính sách tạo môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp

119. Dưới hình thức hỗ trợ này, Chính phủ và nhà tài trợ tham gia "đối thoại chính sách" về một chương trình có thể kiểm soát được về các hành động hỗ trợ thực hiện các mục tiêu kinh tế xã hội đã xác định. Trợ giúp kỹ thuật thường hỗ trợ xây dựng kế hoạch hành động, hỗ trợ quá trình thực hiện kế hoạch hành động.

120. Các nhà tài trợ chính thực hiện hình thức này bao gồm ADB, IMF, Nhật Bản (Sáng kiến Miyazawa) và WB. Các nhà tài trợ như Đan Mạch, Thụy Điển và Anh cũng tham gia một số hỗ trợ theo hình thức này do WB khởi xướng, song ít tham gia trực tiếp vào quá trình đàm phán về các điều kiện cải cách chính sách. Sáng kiến Miyazawa có mối quan hệ trực tiếp và gần gũi nhất với việc xây dựng một môi trường chính sách thuận lợi cho DNNVV. Hỗ trợ của WB và IMF chủ yếu liên quan tới cải thiện tình hình kinh tế vĩ mô chung và khuôn khổ thể chế cho phát triển kinh doanh. Khoản Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo của WB (thông qua vào năm 2001) có bao gồm một số sáng kiến cụ thể về phát triển khu vực tư nhân và củng cố thêm những biện pháp đã được thoả thuận trong khuôn khổ chương trình Miyazawa. Hỗ trợ của ADB tập trung vào các vấn đề cải cách chính sách trong các lĩnh vực nông nghiệp và tài chính, quản trị doanh nghiệp, song cũng bao gồm các hoạt động nhằm giảm bớt những trở ngại đối với phát triển kinh tế tư nhân³³.

Sáng kiến Miyazawa

Tháng 9 năm 1999, Chính phủ Nhật Bản thoả thuận cung cấp Khoản vay Hỗ trợ Cải cách trị giá 20 tỷ JPY nhằm hỗ trợ các cải cách chính sách và thể chế trong các lĩnh vực: (i) phát triển khu vực tư nhân (tập trung vào DNNVV và phát triển hiệp hội kinh doanh); (ii) kiểm toán 100 DNNN quy mô lớn; và (iii) thuế hoá hàng rào phi thuế quan.

Nhằm đạt được các thoả thuận về tiến trình cải cách, Việt Nam và Nhật Bản đã dựa trên Nghiên cứu Việt Nhật về Chính sách Phát triển Kinh tế trong giai đoạn chuyển đổi sang Nền Kinh tế Thị trường do JICA tài trợ và tiến hành trong ba giai đoạn từ 1995-2001. Quá trình khá dài của các hoạt động nghiên cứu chung chuyên sâu này và các hoạt động đối thoại chính sách ở cấp cao với các tổ chức trong nước (kể cả Đảng Cộng sản) giúp các giới chức phía Nhật nắm được những biện pháp chính sách quan trọng lúc đó đang nhận được sự ủng hộ và cam kết rộng rãi. Điều này góp phần đẩy nhanh quá trình thực hiện Chương trình Miyazawa.

121. Hầu hết các nhà quan sát quốc gia đều cảm thấy rằng dù đã có những đối thoại chính sách đáng kể giữa chính phủ và các nhà tài trợ về các vấn đề chính sách và điều đó giúp cải thiện và xây dựng tiến trình phát triển kinh tế tại Việt Nam³⁴, cho vay với

³³ Nhiều yếu tố cơ bản của tiến trình dự kiến về đổi mới doanh nghiệp được hình thành trong các hỗ trợ kỹ thuật chuẩn bị dự án của chương trình cải cách doanh nghiệp của ADB không được đưa vào là điều kiện đối với khoản vay chương trình (chương trình của ADB chỉ tập trung vào quản trị doanh nghiệp), song được đề ra tại Nghị quyết Trung Ương 4, Kỳ họp khoá VIII của ĐCSVN (tháng 12/1997), và đang được tiến hành. Điều này có thể là một chỉ số cho thấy rằng tiến trình đổi mới dự kiến cũng được hình thành bởi Bộ KHĐT và ADB theo các mục tiêu phát triển quốc gia đang xuất hiện. Tuy nhiên trong một báo cáo mới đây mang tên "Xây dựng Luật Công ty: một Phân tích về Văn hoá và Tư tưởng về Tham gia Thị trường tại Việt Nam", Gillespie (2002) cho rằng các chuyên gia kỹ thuật của ADB đã phân nào đóng góp vào Luật Doanh nghiệp và nhấn mạnh "sự phức tạp về kỹ thuật trên những hiểu biết thông thường".

³⁴ Ví dụ, gần đây thường xuyên có đối thoại giữa các nhà tài trợ và Chính phủ (và một cách gián tiếp với Đảng) trong quá trình xây dựng chiến lược phát triển kinh tế xã hội năm và mười năm. Quá trình đối thoại này được thực hiện ở cả cấp độ chính trị (với các đại sứ quán và các quan chức của tổ chức phát triển), và ở cấp độ kỹ thuật giữa chuyên gia tư vấn quốc tế và trong nước.

điều kiện điều chỉnh chính sách không đóng một vai trò quan trọng nhằm đảm bảo cải cách sẽ được thực hiện. Nhiều người cho rằng do sự sở hữu quốc gia đối với quá trình cải cách khá cao, các khoản vay chính sách này chỉ có hiệu quả khi chúng hỗ trợ những biện pháp cải cách hiện đang nhận được sự ủng hộ rộng rãi ở trong nước. Một số cho rằng nỗ lực của các nhà tài trợ nhằm đẩy nhanh cải cách trong những lĩnh vực chưa có sự đồng thuận trong nước - ví dụ như đẩy nhanh quyền sở hữu đối với các DNNN - có thể gây phản tác dụng. Một số lại cho rằng hỗ trợ ngân sách qua các khoản vay chính sách làm giảm áp lực đối với Chính phủ trong việc thực hiện các cải cách cần thiết.

Các Hành động về Khu vực Tư nhân trong khuôn khổ Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo (PRSC) của Ngân hàng Thế giới

Các biện pháp cải cách được thoả thuận trong khuôn khổ khoản Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo (PRSC) bao gồm:

- *Loại bỏ và/hoặc đơn giản, minh bạch hoá các hạn chế về cấp phép kinh doanh đối với doanh nghiệp mới tham gia các ngành công nghiệp, thương mại, dịch vụ*
- *Kiểm soát việc thực hiện các cải cách cơ chế tại các tỉnh,*
- *Ban hành nghị định về DNNVV*
- *Tạo điều kiện thuận lợi cho việc thành lập hiệp hội doanh nghiệp trong nước*
- *Phân bổ đất đai minh bạch hơn, và cải thiện chính sách và công tác quản lý đất đai nhằm khuyến khích sử dụng bất động sản làm thế chấp ngân hàng, và*
- *Loại bỏ chính sách hai giá của Nhà nước.*

Các biện pháp này dựa trên các hành động đã được thoả thuận trong chương trình Miyazawa và các hỗ trợ kỹ thuật của các nhà tài trợ khác nhằm cải thiện môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp nhỏ tư nhân.

Phối hợp và quan hệ đối tác giữa các nhà tài trợ

122. Hầu hết những người tham gia thảo luận đều đồng ý rằng mặc dù có một số mối quan hệ đối tác khá hiệu quả giữa các nhà tài trợ³⁵, các cơ chế phối hợp và quan hệ đối tác chính thức trong lĩnh vực phát triển DNNVV và kinh tế tư nhân còn nhiều bất cập. Nhóm đối tác về DNNVV nhóm họp không thường xuyên và không có một đối tác Chính phủ chịu trách nhiệm cung cấp thông tin đầu vào trong nước cho nhóm. Với sự quan tâm ngày càng lớn của các nhà tài trợ đối với lĩnh vực DNNVV/ phát triển kinh tế tư nhân và do một số quan ngại về năng lực của các tổ chức trong nước trong việc hấp thụ các nguồn ODA, việc cải thiện cơ chế phối hợp có ý nghĩa hết sức cần thiết. Cần phải có hành động nhằm sớm thiết lập một cơ chế chia sẻ thông tin, cập nhật thông tin thường xuyên về các hoạt động hỗ trợ của các nhà tài trợ trong lĩnh vực phát

³⁵ Một số ví dụ như mối quan hệ chặt chẽ giữa các vấn đề chính sách về phát triển khu vực tư nhân hiện đang được hỗ trợ bởi Đức, Nhật Bản, UNDP, UNIDO và WB, và các dự án chung được tiến hành bởi UNIDO (với nguồn tài trợ của Đức và UNDP) tại Bộ KHĐT, và bởi UNDP và AusAID (trong đó IFC hỗ trợ tuyển dụng chuyên gia quốc tế) tại CIEM. Dự án của UNDP và AusAID phối hợp chặt chẽ với Dự án Cải cách Kinh tế của Đức đặt tại CIEM.

triển DNNVV/ khu vực tư nhân. Một số người tham gia thảo luận đã đề nghị thiết lập một trang web cho mục đích này.

123. Một số nhà tài trợ gợi ý rằng mặc dù phương pháp tiếp cận toàn ngành nhằm cải thiện cơ chế phối hợp có thể là một giải pháp, song (ít nhất là cho tới gần đây) điều này vẫn còn khó khăn do chưa có một cơ quan chính phủ duy nhất với vai trò chủ đạo về phát triển DNNVV. Quyết định gần đây về việc thành lập Cục Phát triển DNNVV nằm trong Bộ KHĐT tạo điều kiện để phương pháp toàn ngành có thể được sử dụng trong tương lai.

124. Tình hình này sáng sủa hơn đối với cấp độ các tổ chức phi chính phủ. Các tổ chức này có Diễn đàn DNNVV thường nhóm họp không chính thức vào hầu hết các tháng. Mục đích của diễn đàn là cùng học hỏi và chia sẻ thông tin giữa các đối tác trong nước và quốc tế về phát triển doanh nghiệp. Những người tham dự gồm có đại diện của các tổ chức chính phủ, hiệp hội kinh doanh, các tổ chức phi chính phủ trong nước, và các tổ chức phát triển quốc tế. Các hoạt động của diễn đàn được tổ chức xung quanh các chủ đề liên quan tới phát triển doanh nghiệp.

Tác động và Kết quả của các Sáng kiến Mới đây của các Nhà tài trợ

125. Hầu hết những người tham gia thảo luận đều cho rằng sự hỗ trợ của các nhà tài trợ giúp chuyển giao ý tưởng và kinh nghiệm quốc tế. Chương trình đào tạo của các nhà tài trợ góp phần cải thiện rõ rệt năng lực phân tích chính sách và kỹ năng kỹ thuật của một phần đáng kể các cơ quan hành chính trung ương, các viện nghiên cứu, hiệp hội kinh doanh và doanh nhân. Một số nghiên cứu do các nhà tài trợ hỗ trợ thực hiện đã được sử dụng cho các cuộc thảo luận về chính sách trong nước và đưa vào các văn bản hoạch định kế hoạch quốc gia. Chuyên gia quốc tế cũng góp phần cải thiện năng lực kỹ thuật trong các nghiên cứu trong nước và trong các văn bản pháp lý dự thảo.

126. Mặt khác, hầu như tất cả những người tham gia thảo luận đều đồng ý rằng động lực thay đổi là các áp lực trong nước nhằm cải thiện đầu tư và việc làm nhằm nâng cao điều kiện sống và giảm đói nghèo. Hầu hết các thay đổi cũng có thể diễn ra mà không cần có sự hỗ trợ của các nhà tài trợ, song sự hỗ trợ của các nhà tài trợ góp phần đẩy nhanh quá trình và giúp đảm bảo rằng Việt Nam học hỏi được kinh nghiệm quốc tế và nhờ đó, tiến nhanh hơn so với trường hợp không nhận được sự giúp đỡ. Sự hỗ trợ của các nhà tài trợ đối với các hoạt động giáo dục, đào tạo góp phần cải thiện rõ rệt tính chuyên nghiệp của các công chức chịu trách nhiệm xây dựng một môi trường chính sách thuận lợi cho doanh nghiệp nhỏ.

127. Tác động của các hỗ trợ của nhà tài trợ có thể được nhận biết từ góc độ nhà tài trợ đã ảnh hưởng như thế nào đối với một số sáng kiến chính sách mới đây có ảnh hưởng tới doanh nghiệp ở Việt Nam.

- *Đối thoại giữa Chính phủ và doanh nghiệp.* Phương pháp tiếp cận là đảm bảo sự đồng thuận trong quá trình hoạch định chính sách ở Việt Nam cho thấy rằng quá trình tham vấn đã được coi là một phần của quá trình hình thành chính sách. Tuy nhiên, vị thế còn chưa rõ ràng đối với khu vực tư nhân đồng nghĩa với việc tham vấn ý kiến của cộng đồng doanh nghiệp cách đây một vài năm còn rất hạn chế. Hoạt động tham vấn giữa Chính phủ và khu vực tư nhân bắt đầu vào đầu những năm 1990. Vào thời điểm đó, các công ty tổ chức hội

thảo tư nhân tổ chức các buổi hội nghị bàn tròn về vấn đề đầu tư nước ngoài với Chính phủ (chủ yếu nằm ngoài Việt Nam). Giờ đây Chính phủ gặp gỡ cộng đồng doanh nghiệp (chủ yếu nước ngoài) theo định kỳ một năm hai lần trong khuôn khổ của quá trình Hội nghị Tư vấn các Nhà Tài trợ. Quan trọng hơn là Chính phủ đã bắt đầu gặp gỡ chính thức với khu vực tư nhân theo định kỳ từ giữa những năm 1990. Thủ tướng Chính phủ hàng năm gặp cộng đồng doanh nghiệp trong nước theo định kỳ mỗi năm một lần, và nhiều buổi gặp thường xuyên ở quy mô nhỏ hơn³⁶. Viện Quản lý Kinh tế TW đã đề nghị rằng quá trình tham vấn sẽ được đưa vào dự án do UNDP tài trợ nhằm cải thiện môi trường kinh doanh khi dự án này được xây dựng vào năm 1997. Hoạt động đối thoại có thể xảy ra, song sự hỗ trợ của các nhà tài trợ giúp cho các hoạt động này có tính hệ thống hơn và có các tài liệu phân tích tốt hơn về các vấn đề được đưa ra đối thoại. Sự hỗ trợ của các nhà tài trợ có thể giúp tăng tần suất của các buổi gặp mặt, và giúp mở rộng đối tượng tham dự các buổi gặp mặt này.

- *Luật Doanh nghiệp và các cải cách về luật kinh doanh.* Các cải cách này được tiến hành chủ yếu là nhằm xử lý các áp lực trong nước: trong các văn kiện của Đảng đã thể hiện một cam kết mạnh mẽ đối với những thay đổi này trước khi các nhà tài trợ cung cấp hỗ trợ. Sự hỗ trợ hạn chế của các nhà tài trợ được đưa ra nhằm đáp ứng các yêu cầu hỗ trợ cụ thể của Chính phủ, đồng thời góp phần cải thiện chất lượng các phân tích được sử dụng cho công tác soạn thảo, giúp Việt Nam học hỏi kinh nghiệm quốc tế (đặc biệt kinh nghiệm khu vực) về cải cách doanh nghiệp. Đồng thời nó có thể đã giúp nâng cao chất lượng của các văn bản dự thảo về chính sách và luật pháp, đồng thời mở rộng tiến trình tham vấn.
- *Nghị định về phát triển DNNVV và Cục Phát triển DNNVV.* Nếu như không có sự hỗ trợ của các nhà tài trợ, có thể chưa có một môi trường pháp lý riêng cho DNNVV. Các văn bản chính sách và kế hoạch của Đảng và Chính phủ ngày một nhấn mạnh nhiều hơn tới tầm quan trọng của khu vực tư nhân và sự cần thiết của việc xây dựng một sân chơi bình đẳng cho các doanh nghiệp. Tuy nhiên, các văn bản này không đề cập cụ thể tới sự cần thiết phải hỗ trợ đặc biệt cho DNNVV. Hỗ trợ của UNIDO/ Đức, Nhật Bản, ILO và một số tổ chức phi chính phủ đã có tác động đáng kể dẫn đến những thay đổi về chính sách và thể chế này.
- *Chiến lược Giảm nghèo và Tăng trưởng Toàn diện (CPRGS).* Giảm nghèo luôn được coi là mục tiêu quan trọng nhất của Đảng và các văn bản chiến lược của Đảng và Chính phủ luôn đặt trọng tâm hàng đầu đối với việc xoá đói giảm nghèo ngay trong những năm cuối thập kỷ 1980 và đầu thập kỷ 1990 khi hỗ trợ ODA còn hạn chế. Chiến lược Xoá đói Giảm nghèo của Chính phủ là một trong những văn bản chiến lược phát triển quan trọng nhất của Chính phủ trong thập niên vừa qua. Tuy nhiên, sự hỗ trợ của các nhà tài trợ giúp mở rộng phương pháp tiếp cận đối với công tác giảm nghèo, mở rộng tiến trình tham vấn và đặt trọng tâm cao hơn vào mối quan hệ giữa phát triển doanh nghiệp

³⁶ Ví dụ Asia Foundation hỗ trợ VCCI tổ chức hoạt động tham vấn hàng tháng giữa khu vực tư nhân và Chính phủ về những vấn đề cụ thể có ảnh hưởng tới hoạt động của doanh nghiệp.

(đặc biệt là DNNVV), tăng trưởng và giảm nghèo. Điều kiện để tiếp cận khoản Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo (PRSC) của WB và Khuôn khổ Tăng trưởng và Giảm nghèo của IMF là phải xây dựng được một văn bản chiến lược về giảm nghèo (PRSP) được WB và IMF chấp thuận. Văn bản Chiến lược về Giảm nghèo và Tăng trưởng Toàn diện (CPRGS) có thể đã không được soạn thảo nếu như không có sự hỗ trợ của các nhà tài trợ.

128. Hai lĩnh vực thay đổi đầu tiên được thảo luận ở trên rõ ràng là những sáng kiến xuất phát từ ý định của Chính phủ trong đó các nhà tài trợ đóng góp thêm giá trị trong quá trình thay đổi và hình thành chính sách. Tác động của các sáng kiến này được nhận thấy trên toàn quốc. Hai thay đổi sau phù hợp với động lực phát triển của Chính phủ, song những thay đổi cụ thể này có thể đã không diễn ra nếu như không có sự hỗ trợ của các nhà tài trợ. Có thể còn quá sớm để đánh giá tác động của hai thay đổi sau này, song chúng đã giúp nâng cao nhận thức ở mọi cấp độ về tầm quan trọng của doanh nghiệp nhỏ đối với quá trình tạo việc làm và giảm nghèo.

129. Tuy nhiên, vẫn còn những quan ngại về việc Chính phủ nhấn mạnh quá nhiều về sử dụng các hình thức hỗ trợ bao cấp trong các chính sách phát triển DNNVV, và về mối quan tâm ngày càng mạnh của các nhà tài trợ trong việc mở rộng và xây dựng các chương trình hỗ trợ DNNVV. Điều này có thể dẫn đến những lệch lạc mới và có thể là một nguồn tham nhũng mới đối với nền kinh tế.

Tóm tắt những Hỗ trợ chính của các Nhà Tài trợ Nhằm Xây dựng Môi trường kinh doanh Thuận lợi cho Doanh nghiệp Nhỏ*

Hình thức hỗ trợ Trọng tâm hỗ trợ	Tham vấn chung giữa Nhà tài trợ với Chính phủ	Hỗ trợ trực tiếp đối với việc xây dựng chính sách, luật pháp mới	Dự án tăng cường năng lực thể chế	Cho vay chính sách phụ thuộc vào việc đáp ứng được các cam kết, điều kiện đề ra
Ổn định kinh tế vĩ mô và hình thành môi trường thể chế cho phát triển doanh nghiệp	Tham vấn về kế hoạch trung hạn Quá trình xây dựng CPRGS Quá trình Tư vấn cho các Nhà Tài trợ (CG) bao gồm Diễn đàn doanh nghiệp VN Nhóm đối tác trong các lĩnh vực liên quan	IMF, WB, UNDP, ADB, UNIDO, Nhật Bản, Đức, Thụy Điển và các NGO quốc tế.	UNDP, WB, IMF, ADB, Nhật, Thụy Điển, Đức, Canada, Pháp, Úc, Viện Friedrich-Ebert-Foundation (FES, Đức), Asia Foundation và các NGO quốc tế	IMF, WB, ADB và Nhật Bản (Miyazawa)
Môi trường kinh doanh và pháp lý liên quan trực tiếp tới phát triển DNNVV	Quá trình xây dựng CPRGS Quá trình Tư vấn cho các Nhà Tài trợ (CG)	UNDP, UNIDO, ILO, Đức, ADB, Nhật, FES và Asia Foundation (Mỹ)	UNIDO, ILO, Đức, Nhật và các NGO quốc tế. Nhiều nhà tài trợ mới đang lập kế hoạch hỗ trợ.	WB, ADB và Nhật
Hỗ trợ chính sách và thể chế DNNVV nhằm khuyến khích phát triển DNNVV	Các tổ chức chính phủ và quốc gia chưa tham dự một cách đáng kể vào các nhóm đối tác DNNVV.	ILO, UNIDO, SNV (Hà Lan), Đức	UNIDO, ILO, Đức, Nhật, Hà Lan và nhiều NGO quốc tế. Nhiều nhà tài trợ mới đang lập kế hoạch hỗ trợ.	Nhật (Miyazawa).
Hiệp hội Doanh nghiệp	Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam	ZDH (Đức) và Asia Foundation.	UNDP, UNIDO, ILO, DANIDA, MPDF, Asia Foundation, Oxfam (Canada), ZDH (Germany).	Nhật (Miyazawa).

* Bên cạnh đó, một số nhà tài trợ còn hỗ trợ về đào tạo, giáo dục chung - một yếu tố thiết yếu đảm bảo thực hiện hiệu quả các hoạt động của nhà tài trợ khác.

5. TIẾP TỤC XÂY DỰNG MÔI TRƯỜNG KINH DOANH

130. Mặc dù đã đạt được nhiều tiến bộ, vẫn còn rất nhiều việc phải làm. Việc tham vấn về các vấn đề doanh nghiệp vẫn mới chỉ được thực hiện một cách *tình thế* không thường xuyên. Những cải cách gần đây vẫn chưa được thực hiện thống nhất và đồng bộ tại các ngành và các tỉnh. Cơ sở pháp lý cho việc thành lập hiệp hội doanh nghiệp vẫn còn đang trong quá trình hoàn thiện. Các tiến bộ đạt được trong việc giảm bớt những rào cản trong một lĩnh vực thường (hoặc ít nhất là một phần) bị giảm bớt bởi sự trì trệ của cơ chế hành chính, hoặc/ và các quyết định và thông tư mới (thường gây mâu thuẫn) từ các bộ ngành và/ hoặc của chính quyền cấp tỉnh. Năng lực các tổ chức quốc gia chịu trách nhiệm đảm bảo tuân thủ các quy chế kinh doanh còn yếu. Điều này cho thấy cần phải có sự hỗ trợ bổ sung đáng kể từ phía các nhà tài trợ.

131. Tuy nhiên, rất nhiều tiến bộ đã đạt được trong việc cải thiện môi trường kinh doanh với sự hỗ trợ hạn chế của các nhà tài trợ. Môi trường kinh doanh đã được cải thiện hơn rất nhiều so với một vài năm trước đó mặc dù môi trường này còn xa mới đạt được mức độ hoàn thiện. Trên cơ sở này và do tầm quan trọng của sự sở hữu quốc gia đối với các sáng kiến cải cách, cần có cơ sở lý luận chắc chắn nhằm lý giải cho các hỗ trợ đối với môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp nhỏ. Chính phủ và nhà tài trợ cần đánh giá cẩn trọng liệu nguồn tài trợ bổ sung nên được sử dụng nhằm cải thiện môi trường kinh doanh cho DNNVV, cho dịch vụ phát triển kinh doanh cho DNNVV, hay cho việc xây dựng nguồn nhân lực và vật lực cần thiết nhằm nâng cao khả năng cạnh tranh quốc gia.

Các xu hướng mới xuất hiện về sự hỗ trợ của các nhà tài trợ

132. Mối quan tâm của các nhà tài trợ nhằm hỗ trợ phát triển DNNVV, bao gồm cải thiện môi trường kinh doanh đã tăng lên rõ rệt kể từ khi ban hành Luật Doanh nghiệp, Nghị định DNNVV, và Nghị quyết Trung ương 5. Nghị định về phát triển DNNVV được nhiều người coi là cơ hội để tăng sự hỗ trợ của các nhà tài trợ cho phát triển DNNVV. Một số nhà tài trợ lớn đã cam kết xây dựng dự án nhằm nâng cao năng lực của Cục Phát triển DNNVV tại Bộ KHĐT. Điều đó làm nảy sinh một vấn đề quan trọng liên quan tới khả năng hấp thụ. Một số người tham gia thảo luận đã tỏ ra lo ngại về rủi ro liên quan tới khả năng hấp thụ hỗ trợ như đã từng xảy ra khi có sự tăng đột biến về hỗ trợ kỹ thuật cho công tác cải cách DNNN tại Việt Nam trong những năm cuối của thập kỷ 1990. Họ nhấn mạnh rằng cần phải có sự hợp tác giữa các nhà tài trợ trong quá trình xây dựng chương trình, và cần chú ý đặc biệt tới việc xây dựng một hệ thống minh bạch nhằm đảm bảo rằng các chương trình hỗ trợ đặc biệt của các nhà tài trợ dành cho DNNVV đến được những người hưởng lợi mục tiêu. Cũng có những lo ngại về việc phát triển các DNNVV phụ thuộc vào nguồn tài trợ bao cấp của nhà tài trợ. Để giảm bớt những lo ngại này cần lập những kế hoạch chi tiết về những hỗ trợ trong tương lai và phối hợp chặt chẽ hơn nữa giữa các nhà tài trợ.

Cải thiện sự phối hợp giữa các nhà tài trợ

133. Hầu hết những người tham gia thảo luận đều cho rằng cần phải cải thiện sự phối hợp giữa các nhà tài trợ xuất phát từ những lý do như sự quan tâm ngày càng lớn của các nhà tài trợ đối với phát triển DNNVV và những lo ngại về khả năng hấp thụ nguồn ODA của các cơ quan trong nước. Một số nhà tài trợ cho rằng mặc dù phương pháp tiếp cận toàn ngành có thể được coi là một giải pháp nhằm cải thiện sự hợp tác, việc áp dụng phương pháp này còn khó khăn do chưa có một cơ quan chính phủ với trách nhiệm chính về phát triển DNNVV. Đã có nhiều đề nghị về việc thiết lập một cơ chế nhằm cập nhật và chia sẻ thông tin một cách thường xuyên về sự hỗ trợ của các nhà tài trợ trong lĩnh vực phát triển DNNVV/ khu vực tư nhân. Một số nhà tài trợ đã đề nghị xây dựng một trang web cho mục đích này.

Hỗ trợ của Nhà tài trợ cần Linh hoạt hơn

134. Khó có thể đoán trước được tiến trình cải cách. Cơ hội thay đổi và cải cách có thể xuất hiện một cách hoàn toàn bất ngờ, và có thể bị trì hoãn bởi những lý do khó có thể lường trước được. Cũng khó có thể đoán trước một cách chắc chắn kết quả của các hỗ trợ đó. Các dự án truyền thống – trong đó có xác định rõ ràng kết quả, hoạt động và các điểm mốc – thường không được coi là công cụ phù hợp nhằm hỗ trợ cải cách. Cần thực hiện các hỗ trợ theo định hướng quá trình nhằm cho phép các nhà tài trợ đáp ứng linh hoạt những nhu cầu mới xuất hiện. Các hỗ trợ đó thường rủi ro và đòi hỏi có sự hỗ trợ chuyên môn có trình độ cao từ các tổ chức tài trợ trong suốt giai đoạn thực hiện, song kết quả tiềm năng thường lớn. Bảng sau mô tả một số chiến lược mới được áp dụng gần đây bởi các nhà tài trợ nhằm đảm bảo cơ chế hỗ trợ linh hoạt.

Chiến lược của Nhà Tài trợ nhằm Đáp ứng Linh hoạt những Nhu cầu mới Xuất hiện

Trong những năm gần đây, các nhà tài trợ đã áp dụng nhiều chiến lược nhằm tăng tính linh hoạt trong việc đáp ứng các nhu cầu mới xuất hiện. Ví dụ:

- Chương trình Phát triển Dự án Sông Mê Kông (MPDF) được hình thành bởi một số nhà tài trợ nhằm tập hợp hỗ trợ của mình đối với lập kế hoạch phát triển kinh doanh. Mặc dù trọng tâm hoạt động của MPDF là hỗ trợ trực tiếp cho doanh nghiệp và cải thiện thị trường dịch vụ phát triển kinh doanh (BDS), Chương trình đã tài trợ cho nhiều nghiên cứu nhằm gây ảnh hưởng đối với công tác thảo luận về môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp.*
- UNDP đã chuyển từ các hoạt động lập kế hoạch cho suốt thời hạn dự án (thường là 2-4 năm) sang lập kế hoạch hàng năm trên cơ sở cảm nang xây dựng cho thiết kế dài hạn của dự án. Dự án tiếp nối mới được thông qua gần đây về môi trường pháp lý cho doanh nghiệp cũng áp dụng phương pháp tiếp cận này.*
- AusAID gần đây đã thành lập một Quỹ Xây dựng Thể chế để Quản lý Hiệu quả (CEG) nhằm đảm bảo tính linh hoạt trong việc đáp ứng những nhu cầu mới xuất hiện về hỗ trợ kỹ thuật nhằm cải thiện công tác quản lý, bao gồm các tiến bộ trong môi trường kinh doanh của khu vực tư nhân.*
- Một số nhà tài trợ (ví dụ như DFID) đã phân quyền ra quyết định cho các văn phòng tại địa phương, cho phép linh hoạt hơn trong việc đáp ứng cơ hội hỗ trợ mới.*
- Đức đang xem xét thành lập Quỹ Hỗ trợ Cải cách nhằm hỗ trợ ngắn và trung hạn cho cải cách qua dịch vụ tư vấn, hỗ trợ nghiên cứu và đào tạo. Phương pháp quỹ cho phép các các hoạt động được điều chỉnh cho phù hợp trực tiếp đối với các nhu cầu mới xuất hiện trong một cơ quan đối tác phù hợp, theo nguyên tắc việc tiếp tục tài trợ phụ thuộc vào tiến bộ và kết quả thực hiện của các hỗ trợ trước.*

Ưu tiên hỗ trợ của các nhà tài trợ trong tương lai về môi trường kinh doanh

Giáo dục và Đào tạo

135. Tất cả những người tham gia thảo luận đều cho rằng việc thực hiện là vấn đề lớn nhất. Sự sở hữu quốc gia đối với quá trình cải cách được coi là có tầm quan trọng thiết yếu đối với quá trình thực hiện, song đào tạo nguồn nhân lực cũng hết sức quan trọng. Giáo dục và đào tạo nhằm xây dựng kỹ năng phân tích chính sách có thể làm tăng mức độ sở hữu này. Đây là yếu tố quan trọng đối với các nỗ lực nhằm phát triển các tổ chức cần thiết cho việc xây dựng một nền kinh tế thị trường cạnh tranh. Đào tạo có thể giúp Việt Nam học hỏi kinh nghiệm quốc tế và xúc tiến quá trình đối thoại với các nhà tài trợ. Đào tạo và giáo dục đã được một số nhà tài trợ (cả trong và ngoài nước) thực hiện và đã góp phần thay đổi đáng kể sự hiểu biết trong nước về nền kinh tế thị trường và các định chế trong nền kinh tế đó. Hiệu quả của các hỗ trợ hiện tại đã được cải thiện đáng kể nhờ công tác đào tạo trong thập niên vừa qua.

136. Mặc dù đã có tiến bộ, vẫn còn tồn tại một nhu cầu đáng kể chưa được đáp ứng về đào tạo chuyên môn trong các lĩnh vực như kế toán, kiểm toán, ngân hàng, kinh doanh, kinh tế học, tài chính, bảo hiểm, luật, quản lý văn phòng, bất động sản, phân tích

rủi ro, định giá... Các kinh nghiệm đó cần cho chính phủ, hiệp hội kinh doanh, các nhà cung cấp dịch vụ, doanh nghiệp, các định chế thị trường và các tổ chức đào tạo. Chúng cần thiết cho mọi cấp độ của nền kinh tế. Tăng chi tiêu cho đào tạo và giáo dục được coi là một chiến lược rủi ro thấp đối với các hoạt động hỗ trợ của các nhà tài trợ nhằm cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp nhỏ.

Đầu tư dài hạn vào việc nâng cao thể chế

137. Bên cạnh phát triển nguồn nhân lực, cần tập trung hoạt động hỗ trợ vào việc tăng cường các định chế được coi là bộ phận thiết yếu của một môi trường kinh doanh hiệu quả cho doanh nghiệp nhỏ. Một số định chế đó bao gồm:

- *Tổ chức Chính phủ.* Cục Phát triển DNNVV và Trung tâm Thông tin thuộc Vụ Doanh nghiệp của Bộ KHĐT, các phòng đăng ký kinh doanh được coi là ưu tiên hàng đầu. Có thể có những cơ hội hợp tác với các tổ chức chính phủ khác có quan hệ trực tiếp với doanh nghiệp nhỏ, bao gồm các bộ tài chính, thương mại, xây dựng và lao động nhằm cải thiện dịch vụ và quá trình cấp phép.
- *Các viện nghiên cứu chính sách.* CIEM đóng vai trò quan trọng trong việc cải thiện môi trường kinh doanh, song có thể được hưởng lợi từ các hỗ trợ bổ sung. Có thể có khả năng nâng cao hơn nữa năng lực của Viện Kinh tế TP. HCM, và phát triển các viện tương tự tại các tỉnh khác. Cần tăng cường năng lực nghiên cứu chính sách ứng dụng – ví dụ như tại các viện nghiên cứu – nhằm đảm bảo có các phân tích độc lập về các vấn đề chính sách và thể chế ảnh hưởng tới doanh nghiệp.
- *Hiệp hội kinh doanh.* Trong những năm vừa qua, số lượng hiệp hội kinh doanh đã tăng đáng kể song các tổ chức này có năng lực hạn chế trong việc phân tích những trở ngại đối với doanh nghiệp, hoặc trong việc đề xuất giải quyết các vấn đề về chính sách liên quan tới môi trường kinh doanh. Năng lực của các hiệp hội kinh doanh nằm ngoài khu vực đô thị còn đặc biệt yếu.
- *Tư pháp.* Cần có nỗ lực dài hạn nhằm cải thiện năng lực của ngành này. Đào tạo cán bộ chuyên môn, phát triển các tổ chức đào tạo trong nước, cải thiện cơ cấu tổ chức và quản lý của hệ thống toà án, tăng cường năng lực của các cơ quan trọng tài³⁷ là hết sức cần thiết để ngành tư pháp có thể đóng góp tích cực vào việc cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp.
- *Quốc hội và Hội đồng Nhân dân.* Các đại biểu dân bầu tại cấp quốc gia và cấp tỉnh ngày một tham gia nhiều hơn vào việc đại diện cho quyền lợi của doanh nghiệp. Các tổ chức này cần đóng vai trò này một cách hiệu quả hơn.

138. Một phương pháp thực tế nhằm nâng cao năng lực thể chế là các nhà tài trợ cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và đào tạo nhằm thực hiện các nghiên cứu chính sách trong nước về những vấn đề chính ảnh hưởng tới doanh nghiệp. Ví dụ, một số nghiên cứu có thể bao gồm:

³⁷ Quy định tại Nghị định 116/CP (5 tháng 9, 1994).

- Rà soát lại các rào cản về hành chính và pháp lý đối với việc phát triển của một ngành hoặc tiểu ngành thông qua quá trình tham vấn với công chúng.
- Phân tích sự khác biệt giữa các tỉnh trong việc thực hiện các chính sách và luật pháp về đầu tư, doanh nghiệp và tạo công ăn việc làm. Sử dụng nghiên cứu này làm cơ sở nhằm hình thành các thông lệ ưu việt nhất.
- Xây dựng cơ chế nhằm hình thành mối quan hệ đối tác giữa nhà nước và tư nhân nhằm xử lý các rào cản cụ thể đối với sự phát triển doanh nghiệp tại cấp tỉnh và huyện.
- Phân tích điểm yếu của các định chế thị trường hiện đang hạn chế sự phát triển của các doanh nghiệp nhỏ tại khu vực nông thôn.
- Nghiên cứu các biện pháp nhằm tăng sử dụng đất không cho mục đích ở làm tài sản thế chấp đối với các khoản đầu tư từ vay nợ của các doanh nghiệp nhỏ.
- Đánh giá tác động của chi phí cao do độc quyền nhà nước (ví dụ như trong lĩnh vực viễn thông và vận tải) đối với khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp nhỏ.

139. Các nghiên cứu đó không chỉ giúp tăng cường năng lực thể chế mà còn giúp hình thành sự ủng hộ đối với cải cách tiếp theo. Khuyến khích phát triển mối quan hệ với các ngành phù hợp, các tổ chức liên quan tới các doanh nghiệp nước ngoài có thể là một phương pháp tiếp cận nhằm phát triển năng lực.

Cải cách hành chính công tại cấp tỉnh và huyện

140. Hầu hết các doanh nghiệp nhỏ phải làm việc trực tiếp với công chức cấp huyện và tỉnh. Vì vậy, các năng lực của các cơ quan hành chính cấp huyện và tỉnh cần được tăng cường. Cần có các hình thức hỗ trợ nhằm nâng cao nhận thức về vai trò kinh tế, quyền lợi và nghĩa vụ của khu vực doanh nghiệp, cải thiện quá trình kinh doanh, và xây dựng mối quan hệ đối tác giữa nhà nước và tư nhân ở cấp địa phương và cải thiện cơ chế tham vấn đối với cộng đồng doanh nghiệp nhằm loại bỏ những cản ngại đối với quá trình tăng đầu tư và tạo công ăn việc làm.

141. Hầu hết hỗ trợ của các nhà tài trợ ở cấp độ này được cung cấp với tư cách là một phần rất nhỏ của quá trình cải cách hành chính hoặc các dự án cấp tỉnh khác. Một số người tham gia thảo luận trong nước cho rằng đây là một trong những lỗ hổng rõ ràng nhất trong các hoạt động hỗ trợ của nhà tài trợ. Một số khác tỏ ra thận trọng cho rằng cho tới nay chưa có nhiều ví dụ thành công về sự hỗ trợ của nhà tài trợ nhằm cải cách hành chính ở cấp tỉnh.

Chính sách quản lý đất đai

142. Cải cách chính sách quản lý đất đai và tăng cường hệ thống quản lý đất đai được coi là thách thức lớn nhằm cải thiện môi trường kinh doanh thuận lợi trong vòng 5-10 năm tới. Quyền sử dụng đất và công trình kiến trúc/ xây dựng trên đất là những tài sản đáng kể đối với hầu hết các doanh nghiệp nhỏ. Hệ thống và quy chế cho thuê đất hiện tại gây khó khăn cho việc phát huy tối đa việc sử dụng các tài sản này nhằm huy động thêm các nguồn đầu tư bổ sung. Hầu hết các doanh nghiệp nhỏ đều khởi sự bằng việc sử dụng đất ở của mình làm địa điểm sản xuất kinh doanh, song thường gặp nhiều khó khăn khi có nhu cầu thuê thêm đất nhằm mở rộng quy mô hoạt động. Những hạn chế về quy mô tối đa về quyền nắm giữ đất đai góp phần đảm bảo sự phân bổ công

bằng nguồn lực, song cũng là hạn chế đối với phát triển đàn vật nuôi, một số loại cây trồng và phát triển một số ngành nghề nông thôn. Những vấn đề này cần phải được xử lý trong vòng 5-10 năm tới, và các nhà tài trợ cần đóng góp vào quá trình này qua việc chia sẻ kinh nghiệm quốc tế và tài trợ cho quá trình phát triển thể chế, bao gồm cả những cải thiện về cho thuê đất.

Tiếp cận thông tin với chi phí thấp hơn

143. Tiếp cận tới thông tin một cách kịp thời với chi phí thấp ngày càng trở nên quan trọng đối với sự phát triển của doanh nghiệp, và điều này đóng vai trò thiết yếu đối với khả năng tiếp cận tới và cạnh tranh trên hầu hết các thị trường xuất khẩu. Các nhà tài trợ có thể tiếp tục cho thấy những hạn chế đối với dòng chảy thông tin, và chi phí cao do độc quyền đang kiềm chế sự phát triển của doanh nghiệp và tạo công ăn việc làm như thế nào. Họ có thể giúp phát triển các dịch vụ thông tin, cải thiện sử dụng công nghệ thông tin nhằm tăng tính hiệu quả và tạo điều kiện cho những doanh nhân quản lý doanh nghiệp nhỏ thực thụ thăm một số nước phát triển nhằm mở rộng cơ hội kinh doanh.

Khuyến khích Thương mại

144. Một hỗ trợ đơn lẻ rất quan trọng mà nhà tài trợ có thể cung cấp là giảm trở ngại đối với các doanh nghiệp nhỏ trong việc bán sản phẩm vào các thị trường của các nước phát triển. Rào cản tại các nước nhập khẩu là những yếu tố quan trọng gây khó khăn cho việc xuất khẩu nông sản, hàng thủ công và hàng may mặc sản xuất bởi các doanh nghiệp nhỏ tại Việt Nam.

145. Chứng nhận chất lượng được quốc tế công nhận ngày càng trở thành một mối quan tâm đối với các nhà xuất khẩu quy mô nhỏ, đặc biệt là đối với thực phẩm. Các nhà tài trợ có thể hỗ trợ tăng cường năng lực chứng nhận nhằm đáp ứng được các tiêu chuẩn quốc tế về chứng nhận an toàn thực phẩm, tiêu chuẩn môi trường và các sản xuất hữu cơ.

146. Cơ chế hải quan có thể được cải tiến hơn nữa. Các nhà tài trợ có thể hỗ trợ thông qua đào tạo, cung cấp kiến thức, phân cứng và phần mềm máy tính.

Khuyến nghị về các biện pháp tiếp theo ở phạm vi rộng

Cải thiện sự Phối hợp và Quan hệ Đối tác cho Hỗ trợ DNNVV

147. Những người tham gia thảo luận đã đề cập tới những lo ngại về sự phối hợp thiếu chặt chẽ giữa các nhà tài trợ trong lĩnh vực hỗ trợ phát triển DNNVV, và những yếu kém trong hoạt động của Nhóm Đối tác về Phát triển DNNVV và Khu vực Tư nhân (PG-SME). Trước mắt, cải thiện tối thiểu nhất có thể được thực hiện là cập nhật và chia sẻ thông tin thường xuyên về sự hỗ trợ của nhà tài trợ đối với DNNVV. Đề xuất dự kiến về trang web nhằm đẩy mạnh việc chia sẻ thông tin đó được trình bày tại Phụ lục 1.

148. Hệ thống thông tin về hỗ trợ của các nhà tài trợ trên trang web đó sau này có thể được mở rộng nhằm cho phép các bên có quan tâm tải xuống các tài liệu về thiết kế

và giám sát dự án, các nghiên cứu của các Dự án về DNNVV, báo cáo của các chuyên gia tư vấn và danh sách các hoạt động hỗ trợ trong tương lai cho DNNVV.

149. Có nhiều ý kiến cho rằng các cuộc nhóm họp của Nhóm Đối tác về Phát triển DNNVV và Khu vực Tư nhân (PG-SME) cần phải thường xuyên hơn. Đồng thời có nhiều đề nghị cho rằng các buổi họp cần có nội dung chuyên sâu hơn (thường là về vấn đề kỹ thuật) về các vấn đề liên quan tới những nội dung cụ thể và về hỗ trợ của các nhà tài trợ cho DNNVV. Lịch trình cho các cuộc họp cần được gửi trước để các thành viên của Nhóm Đối tác về Phát triển DNNVV và Khu vực Tư nhân (PG-SME) có thể lựa chọn những buổi họp phù hợp với chương trình hỗ trợ của họ. Không phải toàn bộ các thành viên đều được lợi từ việc tham gia các buổi họp có tính chất chuyên môn cao.

150. Sự tham gia ở cấp độ cao hơn của các đối tác trong nước được coi là có ý nghĩa quan trọng đối với việc cải thiện tính phù hợp và tác động của Nhóm Đối tác về Phát triển DNNVV và Khu vực Tư nhân (PG-SME). Việc Cục Phát triển DNNVV được thành lập mới đây tạo cơ hội cải thiện vấn đề này. Các nhà tài trợ cần chuẩn bị để hỗ trợ các nỗ lực trong nước nhằm điều phối Nhóm Công tác về DNNVV.

151. Bên cạnh đó, các buổi gặp thường xuyên của nhóm nhà tài trợ lớn tham gia hỗ trợ trực tiếp (hoặc có kế hoạch hỗ trợ) Cục Phát triển DNNVV cũng sẽ có tác dụng cần thiết.

Nghiên cứu để hiểu quan niệm của các đối tác trong nước về sự hỗ trợ của các nhà tài trợ

152. Trọng tâm của nghiên cứu này chủ yếu là về quan niệm đối với nhà tài trợ. Bản chất của nghiên cứu và nguồn lực hạn chế cũng có nghĩa là việc tham vấn ý kiến của các đối tác trong nước sẽ bị hạn chế. Các nhà tài trợ có thể học được nhiều từ việc uỷ quyền một nghiên cứu tương tự cho một công ty tư vấn trong nước thực hiện nhằm đánh giá quan niệm của các đối tác trong nước về vai trò của các nhà tài trợ đối với việc cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp nhỏ, và quan niệm của các đối tác trong nước về các thông lệ ưu việt nhất và tối nhất. Một nghiên cứu như vậy có thể bao gồm một nghiên cứu chính thức đối với các tổ chức đối tác chính. Trợ giúp quốc tế đối với nghiên cứu này chỉ nên giới hạn trong các ý kiến tư vấn về thiết kế nghiên cứu và hỗ trợ phân tích chính sách.

Hình thành chiến lược toàn ngành về phát triển doanh nghiệp nhỏ

153. Nghiên cứu cấp quốc gia về tác động của hỗ trợ từ các nhà tài trợ đối với cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp nhỏ có thể tạo cơ sở để Chính phủ xây dựng chiến lược trung hạn cho phát triển doanh nghiệp nhỏ/ khu vực tư nhân – một chiến lược có thể được hỗ trợ thông qua hình thức tập hợp nguồn tài trợ từ các tổ chức tài trợ.

Nâng cao tính minh bạch trong hỗ trợ của các nhà tài trợ cho DNNVV

154. Một số người tỏ ra lo ngại về việc liệu các hỗ trợ bao cấp của các nhà tài trợ sẽ mang lại kết quả ở mức độ nào cho DNNVV. Đã có những đề nghị về việc áp dụng các nguyên tắc minh bạch và đơn giản về việc tiếp cận sự hỗ trợ của các nhà tài trợ và các nguyên tắc này phải thường xuyên được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng, hoặc thông qua các ấn phẩm định kỳ (giả định là hàng quý) về những tổ chức, doanh nghiệp thực sự nhận được hỗ trợ tại địa phương. Thông tin về các hỗ trợ bao cấp

có thể được công chúng tiếp cận dễ dàng có ý nghĩa quan trọng nhằm tăng tính trách nhiệm. Việc hình thành các cơ chế hiệu quả về chi phí nhằm tăng khả năng tiếp cận thông tin đòi hỏi phải có nghiên cứu ở mức độ sâu hơn.

Tóm lại

155. Trong những năm qua, các nhà tài trợ ngày một quan tâm hơn đối với việc cải thiện môi trường kinh doanh cho các doanh nghiệp nhỏ ở Việt Nam với một loạt các dự án mới đang trong giai đoạn thiết kế. Cần phải thừa nhận rằng năng lực hấp thụ của các tổ chức liên quan trực tiếp tới DNNVV còn hạn chế. Trong quá trình các nhà tài trợ lập kế hoạch hỗ trợ cho DNNVV, điều quan trọng là họ phải thừa nhận rằng rất nhiều những tiến bộ về môi trường kinh doanh mà có thể mang lại những kết quả lớn nhất không hẳn được hân loại là những dự án hỗ trợ cải thiện môi trường kinh doanh. Việc phát triển các hiệp hội kinh doanh, dịch vụ và truyền thông đại chúng, cải cách hệ thống hành chính cấp địa phương, phát triển một loạt các kỹ năng và năng lực đào tạo, hình thành hệ thống tư pháp chuyên nghiệp và đáng tin cậy là một vài ví dụ về những lĩnh vực trong đó các tiến bộ đạt được sẽ cải thiện rất nhiều môi trường kinh doanh của doanh nghiệp.

6. KẾT LUẬN VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM

Vai trò của các nhà tài trợ đối với cải thiện môi trường kinh doanh ở Việt Nam

156. Sự sở hữu quốc gia đối với tiến trình cải cách. Sự sở hữu quốc gia đối với tiến trình cải cách được coi là đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc thực hiện thành công các thay đổi. Cam kết trong nước đối với cải thiện môi trường kinh doanh cho phát triển doanh nghiệp nhỏ xuất phát chủ yếu từ áp lực trong nước về tạo công ăn việc làm và thu nhập. Áp lực này đặc biệt mạnh trong giai đoạn mất ổn định và trì trệ về kinh tế, trong một vài trường hợp là do điều kiện ngoại cảnh hoặc do sự đổ vỡ của Liên Xô cũ vào cuối những năm thập kỷ 1980 và cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á năm 1997.

157. Cam kết quốc gia đối với việc nâng cao mức sống. Nếu thiếu sự cam kết quốc gia đối với việc nâng cao mức sống thông qua phát triển doanh nghiệp, sự hỗ trợ của các nhà tài trợ khó có thể mang lại những tác động như vậy. Kinh nghiệm ở Việt Nam có thể không áp dụng được tại những nước thiếu cam kết này. Tuy nhiên trong trường hợp cam kết này yếu, sự hỗ trợ của các nhà tài trợ trong việc xây dựng một phân tích rõ ràng về tác động đối với tạo công ăn việc làm, bình đẳng và xoá đói giảm nghèo của các tiến bộ trong môi trường kinh doanh có thể giúp hình thành cam kết thay đổi.

158. Các nhà tài trợ hỗ trợ thực hiện các sáng kiến cải cách trong nước. Trong một số trường hợp, sự hỗ trợ của các nhà tài trợ đã đẩy nhanh, và có nhiều khả năng cải thiện, công tác xây dựng và thực hiện các biện pháp của Chính phủ nhằm cải thiện môi trường kinh doanh (ví dụ như Luật Doanh nghiệp và các cải cách pháp lý có liên quan, và đối thoại ngày một tăng giữa Chính phủ và doanh nghiệp). Những sáng kiến này đã có những tác động to lớn tới hoạt động đầu tư của doanh nghiệp, tăng trưởng việc làm và nhờ đó giảm nghèo. Những tác động này có chắc chắn là đã mạnh hơn nhờ sự hỗ trợ của các nhà tài trợ. Các nhà tài trợ đồng thời cũng góp phần, và có thể giúp nâng cao vị thế của các hoạt động tranh luận về chính sách công cộng như chính sách cạnh tranh và độc quyền.

159. Các nhà tài trợ có thể ảnh hưởng tới tiến trình hình thành chính sách. Trong những trường hợp khác, sự hỗ trợ của các nhà tài trợ đã mang lại những chính sách mới (ví dụ như Chiến lược Giảm nghèo và Tăng trưởng toàn diện) hoặc văn bản pháp quy mới (ví dụ như Nghị định về DNNVV) - những văn bản mà khó có thể đã được ban hành dưới hình thức như hiện nay nếu sự không có sự hỗ trợ của các nhà tài trợ mặc dù chúng phù hợp với các chính sách của Chính phủ. Các nhà tài trợ đã nâng cao vị thế của các hoạt động thảo luận chính sách về cạnh tranh và độc quyền.

160. Tuy nhiên, các sáng kiến do các nhà tài trợ chủ trì cũng có thể góp phần làm tăng tính thiếu rõ ràng. Ví dụ, các nhà tài trợ coi hỗ trợ DNNVV là một công cụ quan trọng nhằm hỗ trợ phát triển khu vực tư nhân, trong khi đó các chính sách phát triển

DNNVV tại Việt Nam lại hướng tới DNNN, HTX và khu vực tư nhân³⁸. DNNVV là một thuật ngữ ít được sử dụng trong các tài liệu hoạch định kế hoạch quốc gia ví dụ như trong Nghị quyết Ban Chấp hành TW Đảng mới đây (tháng 3 năm 2002) về các vấn đề cải cách nhằm khuyến khích phát triển khu vực kinh tế tư nhân.

161. Phương pháp tiếp cận đối với hỗ trợ của các nhà tài trợ. Hỗ trợ của các nhà tài trợ đối với công tác xây dựng môi trường kinh doanh bao gồm các hoạt động nhằm: (i) tạo một môi trường thể chế và kinh tế vĩ mô ổn định; (ii) cải thiện môi trường pháp lý và chính sách liên quan trực tiếp tới phát triển DNNVV; và (iii) củng cố các tổ chức và công tác thực hiện chính sách nhằm phát triển DNNVV. Phương thức hỗ trợ bao gồm: (i) cùng đối thoại chính sách với chính phủ về các vấn đề liên quan tới môi trường kinh doanh; (iii) tăng cường năng lực thể chế; và (iv) cho vay với điều kiện điều chỉnh chính sách. Hầu hết những người tham gia thảo luận đều cho rằng mỗi phương thức đều có vai trò riêng, song quan niệm về cho vay chính sách rất khác nhau. Hầu hết đều thống nhất rằng do mức độ sở hữu quốc gia cao đối với tiến trình cải cách, cho vay trên cơ sở điều chỉnh chính sách chỉ thực sự có hiệu quả khi chúng được sử dụng nhằm hỗ trợ cho các biện pháp cải cách mà đã nhận được sự ủng hộ rộng rãi ở trong nước.

162. Mặc dù trọng tâm của nghiên cứu này là về sự hỗ trợ của các nhà tài trợ đối với môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp nhỏ, phần lớn các khoản tiền của các nhà tài trợ đã được sử dụng cho các hoạt động mang tính bao cấp như cấp tín dụng cho DNNVV và dịch vụ phát triển kinh doanh ở Việt Nam. Nhưng cũng đã có nhiều cải thiện về môi trường kinh doanh và đã mang lại những tác động đáng kể đối với sự phát triển của DNNVV. Luật Doanh nghiệp và các cải cách pháp lý liên quan đóng vai trò quan trọng đối với sự tăng trưởng nhanh chóng của các DNNVV tư nhân trong thời gian vừa qua. Điều này đặt ra một vấn đề về tính hữu dụng của các hỗ trợ của nhà tài trợ đối với công tác xúc tiến DNNVV trong bối cảnh chưa tồn tại một môi trường kinh doanh thuận lợi. Đây là một vấn đề phức tạp không thể được giải quyết trong khuôn khổ báo cáo này. Tuy nhiên khi đưa ra vấn đề này, một số người tham gia thảo luận cho rằng sự tham gia trực tiếp vào việc cung cấp dịch vụ cho DNNVV giúp các nhà tài trợ hiểu được hạn chế thực tế của doanh nghiệp, và nâng cao uy tín của các hoạt động đối thoại với Chính phủ về môi trường kinh doanh. Sự hỗ trợ của MPDF và UNIDO (Đức) đối với DNNVV là ví dụ về những dự án trong đó các lý luận này được đưa ra.

163. Kết quả trước mắt của hỗ trợ từ các nhà tài trợ. Các kết quả cụ thể của hỗ trợ của các nhà tài trợ đối với môi trường kinh doanh bao gồm: (i) tăng nhận thức về lợi ích tiềm năng của các doanh nghiệp nhỏ đối với tạo công ăn việc làm và thu nhập, giảm nghèo và khuyến khích các đối thoại cân bằng; (ii) tăng nhận thức về các phương pháp tiếp cận quốc tế về các thông lệ ưu việt nhất đối với cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp nhỏ.

³⁸ Vẫn chưa rõ là việc các nhà tài trợ sử dụng thuật ngữ này chủ yếu là do cách đây một thời gian, thuật ngữ này được coi là mang tính trung lập về chính trị hơn tại Việt Nam so với tập trung vào phát triển khu vực tư nhân, hoặc là do kinh nghiệm của các nhà tài trợ đối với hỗ trợ phát triển DNNVV tại những nơi khác (tại những nước ở đó DNNVV không bao giờ được coi là bao gồm cả DNNN).

Bài học Kinh nghiệm: Cơ hội để cải tiến sự hỗ trợ của nhà tài trợ

Hình thành sự hỗ trợ của nhà tài trợ

164. Sở hữu hữu quốc gia đóng vai trò quan trọng. Sở hữu quốc gia đối với tiến trình cải cách và sự hỗ trợ của các nhà tài trợ đối với tiến trình này có ảnh hưởng mạnh tới sự hỗ trợ của các nhà tài trợ. Điều này không thể thực hiện được thông qua một dự án được thiết kế chủ yếu bởi chuyên gia nước ngoài tới Việt Nam trong vòng một vài tuần. Các tổ chức đối tác cần đóng vai trò chủ đạo trong việc xác định nhu cầu trợ giúp kỹ thuật và tham gia tích cực vào công tác thiết kế dự án. Các đối tác và cơ quan tài trợ cần chia sẻ quan điểm về nhu cầu và vai trò của hỗ trợ từ các nhà tài trợ. Mặc dù điều này có thể tầm thường, trên thực tế những quan niệm khác nhau về sự hỗ trợ của nhà tài trợ là nguyên nhân thường xuyên dẫn đến những sự hiểu nhầm. Đạt được một quan điểm chung thường đòi hỏi một quá trình đối thoại khá dài giữa đối tác và cơ quan tài trợ. Khi nhà tài trợ lần đầu tiên làm việc với một đối tác, một giai đoạn chuẩn bị hỗ trợ sẽ giúp xác định yêu cầu và cơ hội và xây dựng một mối quan hệ đối tác hiệu quả giữa nhà tài trợ và đối tác.

165. Hiểu bối cảnh quốc gia đối với tiến trình đổi mới. Cần đánh giá một cách thực tế bối cảnh quốc gia trước khi tham gia các nỗ lực cải cách chính sách sẽ đẩy nhanh quá trình hình thành hỗ trợ của nhà tài trợ nhằm xử lý các nhu cầu quốc gia. Các công cụ mà nhà tài trợ sử dụng nhằm hiểu rõ về quá trình cải cách bao gồm:

- Tham vấn rộng rãi với một loạt các đối tác nhằm phát triển chiến lược - bao gồm cả một viễn cảnh về các kết quả dự kiến của các hỗ trợ này. Thực hiện các nghiên cứu đặc biệt trước khi tiến hành hỗ trợ.
- Phương pháp tiếp cận theo từng giai đoạn đối với việc thiết kế và thực hiện hỗ trợ giúp cơ quan tài trợ và đối tác vừa thực hiện vừa học hỏi kinh nghiệm.
- Việc chuẩn bị và phổ biến các nghiên cứu điển hình về những gì đã hoạt động hiệu quả, những gì chưa, đặc biệt là về những lĩnh vực và/ hoặc tình cụ thể sẽ giúp hiểu rõ thêm tiến trình đổi mới.
- Đối thoại với các quan chức về quá trình đổi mới và phát triển tại các nước đang phát triển khác giúp hiểu rõ hơn về các hạn chế và vấn đề mà các nhà hoạch định chính sách Việt Nam đang gặp phải.

166. Cần thiết phải linh hoạt. Đã có những lo ngại rằng cả nhà tài trợ và các cơ quan điều phối của Chính phủ chưa đủ linh hoạt để đáp ứng những thay đổi về hoàn cảnh. Các cơ hội nhằm giúp cải thiện môi trường kinh doanh thường xuất hiện một cách bất ngờ. Các dự án hỗ trợ cải thiện về môi trường kinh doanh cần hành động nhanh chóng nhằm nắm bắt được các cơ hội mới xuất hiện, gây ảnh hưởng tới sự thay đổi. Đồng thời, khi các hoạt động dự án phụ thuộc vào các quyết định cấp cao, chậm trễ là điều khó tránh khỏi. Bởi vậy cần có sự linh hoạt (bởi Chính phủ và nhà tài trợ) trong quá trình thực hiện. Một mối quan hệ chuyên nghiệp giữa cơ quan đối tác và tài trợ có thể giúp tạo ra sự linh hoạt trong việc đáp ứng các nhu cầu thay đổi. Cam kết mạnh mẽ của các cán bộ lãnh đạo của cơ quan tài trợ cũng hết sức cần thiết cho quá trình thực hiện.

167. Các định chế về DNNVV thường chỉ là một yếu tố của môi trường kinh doanh. Các nhà tài trợ không nhất thiết phải tài trợ cho các "Dự án DNNVV" nhằm mục đích

cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp nhỏ. Rất nhiều những vấn đề về môi trường kinh doanh mà các doanh nghiệp nhỏ đang gặp phải là những vấn đề chính trong toàn bộ tiến trình phát triển. Các vấn đề cải cách có thể mang lại những tác động đáng kể tới doanh nghiệp nhỏ bao gồm: (i) cải cách hành chính và pháp lý; (ii) chính sách và hệ thống quản lý đất đai; (iii) thuế; (iv) khả năng thu thập thông tin; (v) dịch vụ tài chính; (vi) thực thi hợp đồng; (vii) hiệp hội kinh doanh và cải thiện năng lực đại diện; (viii) tăng sự tham gia trong nước vào các hoạt động lập kế hoạch cơ sở hạ tầng và cung ứng dịch vụ.

Tổ chức Dự án và Thời gian

168. Lồng ghép nhằm xây dựng năng lực. Nhiều dự án do của các nhà tài trợ đã thành lập (chính thức hoặc không chính thức) ban quản lý dự án để thực hiện dự án. Điều này có thể là vấn đề đối với bất kỳ dự án nào, song đặc biệt là đối với các dự án hỗ trợ cải cách thể chế và phát triển. Cam kết đối với cả dự án của nhà tài trợ thường chỉ mạnh mẽ nhất khi hỗ trợ được lồng ghép vào hỗ trợ các trách nhiệm chính của đơn vị đối tác, và khi các hoạt động dự án, quản lý, nhân viên và báo cáo được lồng ghép vào các hoạt động của phía đối tác ở một mức độ hợp lý. Các dự án được thành lập ngoài cấu trúc tổ chức của đối tác thường là những gánh nặng về tài chính và nguồn lực cho đơn vị đối tác. Điều này có thể dẫn đến những khó khăn trong việc tiếp cận nguồn nhân lực của đối tác, hạn chế sự giao lưu không chính thức giữa chuyên gia quốc tế và cán bộ của cơ quan đối tác, hạn chế khả năng tiếp cận tới các nhà hoạch định chính sách, trì hoãn quá trình ra quyết định và thiệt hại về phương diện kết quả tiềm năng dự kiến từ quá trình tăng cường năng lực thể chế.

169. Phù hợp giữa đối tác và nhà tài trợ. Hỗ trợ cải cách có khả năng mang lại hiệu quả nhất khi các nhà tài trợ làm việc với các tác nhân thay đổi trong một định chế mạnh mà các nhà tài trợ đã thiết lập được mối quan hệ đáng kể. Những đối tác có năng lực thường thiếu và do vậy thường nhận được quá nhiều đề nghị hỗ trợ từ phía các nhà tài trợ và do vậy gặp khó khăn trong việc cung cấp đủ cán bộ đối tác để làm việc thường xuyên. Cũng có một nguy hiểm là các đối tác đáp ứng lại dư cung về ODA này bằng cách chấp thuận thực hiện những nghiên cứu, khảo sát mà ít mang lại giá trị cho quá trình cải cách. Về phương diện này, một số người tham gia thảo luận đã đề cập tới việc có quá nhiều các khảo sát nghiên cứu về khó khăn, hạn chế trong việc phát triển khu vực tư nhân.

170. Một giải pháp nhằm xử lý vấn đề này là các nhà tài trợ tìm kiếm cơ hội hỗ trợ các định chế có năng lực yếu hơn, đặc biệt là tại cấp tỉnh tại đó doanh nghiệp nhỏ còn gặp nhiều vấn đề tồn tại. Đây không phải là một sự lựa chọn dễ dàng, rủi ro thất bại cũng cao hơn, song lợi ích quốc gia tiềm năng và các tác động về giảm nghèo cũng lớn hơn.

171. Trong những lĩnh vực cải cách có tính nhạy cảm, các đối tác cấp cao thường muốn nhận được sự hỗ trợ từ các tổ chức tài trợ được coi là "trung lập" hoặc ít mang tính tư tưởng hơn khi cung cấp tư vấn. Có lúc phía đối tác muốn sử dụng các nhà tài trợ đa phương, những tổ chức có khả năng cung cấp một kết hợp tốt hơn về quan điểm quốc tế về những vấn đề nhạy cảm. Cũng có lúc phía đối tác lại muốn nhận được sự hỗ trợ từ một nhà tài trợ có mối quan hệ đã được thiết lập lâu dài. Các nhà tài trợ cần tỉnh táo về khả năng của những vấn đề nhạy cảm đó.

172. Cải cách đòi hỏi thời gian. Một số nhà tài trợ chỉ hỗ trợ ngắn hạn (3-18 tháng). Quá trình cải cách thể chế và phát triển nhằm mang lại những cải thiện đáng kể về môi trường kinh doanh đòi hỏi phải có thời gian. Các nhà tài trợ cần xác định một thời gian trung hạn (5-10 năm) để hỗ trợ cải thiện môi trường kinh doanh (mặc dù các dự án đơn lẻ có thể có khoảng thời gian ngắn hơn). Thời gian và phân tích kỹ lưỡng là những yếu tố cần thiết nhằm chuẩn bị cho các hỗ trợ kỹ thuật nhằm hỗ trợ cải cách. Mặc dù các nhà tài trợ có thể tự tin hiểu rằng hình dáng của một môi trường kinh doanh lý tưởng cần phải như thế nào, quá trình thực hiện các cải thiện luôn luôn phức tạp hơn nhiều.

Thay đổi thái độ và hình thành sự ủng hộ cho cải cách

173. Thái độ xã hội có ý nghĩa quan trọng. Các dự án của các nhà tài trợ thường tập trung vào một nhóm đối tượng nhỏ. Doanh nghiệp, báo chí, đại biểu quốc hội và các tổ chức ngành ngày một tham gia nhiều hơn vào việc cải thiện môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp. Hỗ trợ các cán bộ cao cấp của Đảng và Chính phủ có thể giúp ích nhiều cho quá trình thực hiện. Sự hỗ trợ của nhà tài trợ có thể được cải thiện qua làm việc với nhiều đối tác khác nhau nhằm hình thành và thực hiện các hỗ trợ cải thiện môi trường kinh doanh.

174. Hiểu được tác động phân phối của cải cách. Không phải tất cả những đối tác đều được hưởng lợi từ quá trình cải cách. Do vậy một số có thể phải ứng lại những thay đổi cần thiết. Việc phân tích các tác động phân phối của quá trình cải cách vẫn còn yếu và dường như là chưa có. Việc xây dựng năng lực phân tích về những tác động phân phối của những thay đổi dự kiến có thể giúp giải quyết được những phản ứng đối với các biện pháp cải cách.

175. Phổ biến thông tin nhằm xây dựng sự ủng hộ. Hỗ trợ các tổ chức trong nước nhằm tuyên truyền và thảo luận rộng rãi các nghiên cứu chính sách, dự thảo luật, và các văn bản liên quan có thể giúp gây dựng sự ủng hộ đối với quá trình cải cách. Các cuộc hội thảo được cấu trúc hợp lý có thể giúp nâng cao nhận thức về mối quan tâm của doanh nghiệp và thực thể thực hiện luật và chính sách kinh doanh. Các nghiên cứu so sánh có thể là những công cụ hữu hiệu nhằm xây dựng sự ủng hộ đối với cải cách, đặc biệt khi các định chế trong nước tích cực tham gia vào các nghiên cứu so sánh. Trong những trường hợp có thể, báo chí nên được mời tham dự các buổi hội thảo và nhận thông tin về kết quả của những nghiên cứu chính.

176. Cơ sở lý luận cho cải cách có ý nghĩa quan trọng. Các dự án và hoạt động của nó được lý giải trên cơ sở tạo công ăn việc làm, giảm nghèo, và khuyến khích phát triển công bằng có thể sẽ thu hút được sự ủng hộ lớn hơn so với các hoạt động dự án chỉ đơn thuần nhấn mạnh mục tiêu khuyến khích phát triển khu vực tư nhân hoặc/ và tư nhân hoá DNNVV. Đây có thể là một lý do mà nhiều nhà tài trợ ban đầu tập trung hơn vào phát triển DNNVV hơn là phát triển khu vực tư nhân.

Sử dụng chuyên gia tư vấn

177. Sử dụng chuyên gia tư vấn hiệu quả. Sử dụng kết hợp chuyên gia tư vấn (giữa trong/ ngoài nước, ngắn/ dài hạn) là một vấn đề quan trọng. Chuyên gia dài hạn thường tốn kém chi phí hơn và thường không được sử dụng hết công suất. Mặt khác, chuyên gia dài hạn có thể đóng vai trò quan trọng trong việc phát triển các mối quan hệ không chính thức với các đối tác - điều hết sức quan trọng để hiểu được các vấn đề và ưu tiên trong nước, và về những loại hình hỗ trợ nào có thể mang lại hiệu quả nhất. Phương

pháp tiếp cận chương trình hoặc toàn ngành có thể giúp chuyên gia tư vấn dài hạn được sử dụng ở mức công suất cao hơn³⁹.

178. Xây dựng năng lực tư vấn trong nước. Nhiều người cho rằng chuyên gia tư vấn trong nước không được sử dụng đúng công suất. Sử dụng nhiều hơn chuyên gia tư vấn trong nước có thể giúp tiết kiệm chi phí, tăng cường năng lực trong nước, và có thể mang lại hiệu quả cao hơn trong việc hình thành một nhóm tác nhân hỗ trợ cải cách trong nước. Các cơ hội sử dụng chuyên gia tư vấn trong nước ngày một tăng do (i) năng lực của các chuyên gia trong nước ngày một được cải thiện, và (ii) Chính phủ ngày một cởi mở hơn với các chuyên gia trong nước từ khu vực ngoài quốc doanh.

179. Quá trình lựa chọn chuyên gia tư vấn. Các quan chức chính phủ đã đề cập tới sự khác nhau rất nhiều về hiệu quả sử dụng chuyên gia tư vấn. Họ cho rằng không phải tất cả các "chuyên gia" do nhà tài trợ cung cấp đều nắm bắt được những vấn đề về lý thuyết và thực tiễn trong lĩnh vực chuyên môn của họ. Năng lực giao tiếp cũng có ý nghĩa quan trọng nhằm hỗ trợ quá trình cải cách. Các quan chức Chính phủ đã đề nghị được tham gia ở mức độ cao hơn vào quá trình lựa chọn. Một số cơ quan đối tác thường mong muốn có được các chuyên gia có kinh nghiệm so sánh đáng kể tại Châu Á và các nền kinh tế chuyển đổi.

180. Sử dụng công nghệ thông tin nhiều hơn. Rất nhiều kiến thức và kinh nghiệm quốc tế có thể được khai thác một cách hiệu quả về chi phí qua sử dụng công nghệ thông tin. Các chuyên gia quốc tế có thể cho ý kiến về thiết kế nghiên cứu, dự thảo báo cáo, và dự thảo văn bản pháp lý thông qua internet và thư điện tử. Nhiều thông tin, báo cáo so sánh về thông lệ ưu việt nhất có thể được tải xuống từ trên Web⁴⁰.

Đào tạo

181. Tiếp cận kinh nghiệm quốc tế. Nâng cao trình độ chuyên môn của các định chế trong nước trong thập niên vừa qua là một trong những tác động trực tiếp và rõ ràng nhất của các hỗ trợ từ các nhà tài trợ. Kết hợp giữa đào tạo đại học và sau đại học tại nước ngoài, đào tạo chuyên sâu, hội thảo, khảo sát, đào tạo tại chỗ đã góp phần thay đổi rõ rệt chất lượng công việc của các tổ chức trong nước. Nó cũng góp phần nâng cao phạm vi của các đối thoại có ý nghĩa về các vấn đề phát triển doanh nghiệp.

182. Sự cần thiết phải có mục tiêu đào tạo rõ ràng. Mặt khác, không phải các hoạt động đào tạo đều được coi là có hiệu quả. Thường có quan điểm cho rằng có quá nhiều hội thảo và khảo sát do các nhà tài trợ hỗ trợ cũng không tốt. Chuẩn bị kỹ lưỡng được coi là một yếu tố quan trọng đảm bảo giá trị của các chuyến khảo sát và hội thảo. Ví dụ, một dự án thành công trong vấn đề này⁴¹ thường đòi hỏi phải có đề xuất cụ thể về mục đích và nội dung của chuyến khảo sát, đề cương báo cáo khảo sát trước khi tiến hành khảo sát. Cán bộ quản lý dự án cần tích cực liên hệ với cơ quan đón tiếp nhằm

³⁹ GTZ đã tìm cách đặt chuyên gia dài hạn tại các đối tác chính song chịu trách nhiệm với các dự án có liên quan khác nhằm tăng tính hiệu quả về chi phí của chuyên gia dài hạn.

⁴⁰ Ví dụ, các công việc của OECD về cải cách pháp lý đặc biệt có tác dụng cho dự án do UNDP hỗ trợ về cải cách môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp. Bên cạnh khảo sát, đóng góp ý kiến về luật dự thảo và các văn bản pháp lý cũng được thực hiện qua email với chi phí khá thấp trong khuôn khổ dự án này.

⁴¹ Dự án CIEM/UNDP về "Cải thiện Môi trường Pháp lý cho Doanh nghiệp".

đảm bảo rằng các tổ chức đón tiếp hiểu rõ về mục đích của chuyến khảo sát. Trong khuôn khổ dự án này, một báo cáo khảo sát về so sánh luật doanh nghiệp của các nước ASEAN đã được sử dụng cho báo cáo của Chính phủ và được chuyển tới các đại biểu quốc hội trước khi xem xét thông qua Luật Doanh nghiệp.

183. Lựa chọn người tham dự. Một thách thức lớn đối với các tổ chức tài trợ là đảm bảo lựa chọn được đúng đối tượng tham gia đào tạo. Cần có thủ tục minh bạch hơn về việc lựa chọn đối tượng cho các hoạt động đào tạo.

184. Đảm bảo đồng cơ đào tạo đúng đắn. Một vấn đề mang tính hệ thống là thông lệ các nhà tài trợ trả tiền *ăn trua* cho các học viên. Điều này có ảnh hưởng tiêu cực tới quá trình lựa chọn. Những người có trách nhiệm công việc ít, và chi phí cơ hội thấp đối với thời gian của mình, thường tham dự đào tạo đơn giản là để nhận tiền *ăn trua*. Điều này trong nhiều trường hợp dẫn đến quy mô lớp học lớn và không khuyến khích được học viên tiềm năng có thể hưởng lợi được lớn nhất từ khoá học đó. Trả tiền để tham gia khoá học cũng làm giảm nhiệt tình của giảng viên để giảng dạy có chất lượng. Nếu như các khoá đào tạo ngắn hạn được tổ chức tốt và có nội dung phù hợp, khi đó không cần phải trả tiền để các học viên tham gia khoá học.

185. Sự sẵn sàng trả tiền cho các khoá đào tạo có chất lượng. Người Việt Nam đã chứng minh rằng họ sẵn sàng trả tiền cho các khoá đào tạo có chất lượng qua tỷ lệ rất cao những người tham gia các khoá đào tạo riêng sau giờ làm việc. Sự tăng lên nhanh chóng của các dịch vụ đào tạo dạy nghề ngắn hạn cho thấy rằng cần phải thận trọng khi phân tích về việc liệu có cần sự hỗ trợ của các nhà tài trợ trong lĩnh vực đó nữa hay không.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- CIE (1998), “*Dự án Cải cách Doanh nghiệp*”, Báo cáo cho ADB và Bộ KHĐT, Hà Nội
- CIEM (1998), *Đánh giá Luật Công ty Hiện tại và Khuyến nghị Sửa đổi*, Báo cáo soạn thảo trong khuôn khổ dự án VIE/97/016 do UNDP tài trợ.
- CIEM (2000) *Môi trường Pháp lý cho Doanh nghiệp: Báo cáo Đánh giá*. Dự án CIEM/UNDP Project VIE/97/016. Tài liệu chưa công bố. Hà Nội
- Chinh, Trường (1986), *Chuẩn bị cho Đại hội Đảng VI*, Nhà Xuất bản Ngoại văn, Hà Nội.
- ĐCSVN (1987), các văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 6 của ĐCSVN, NXB Thế giới, Hà Nội.
- ĐCSVN (1991), các văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 7 của ĐCSVN, NXB Thế giới, Hà Nội.
- ĐCSVN (1997), các văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 8 của ĐCSVN, NXB Thế giới, Hà Nội..
- ĐCSVN (2001) các văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 9 của ĐCSVN, NXB Thế giới, Hà Nội.
- Dam, Đặng Đức (1997) *Kinh tế Vĩ mô Việt Nam và Loại hình Doanh nghiệp: Hiện trạng và Triển vọng*. NXB Thế Giới, Hà Nội
- de Vylder, S và Fforde, A. 1988. *Việt Nam: Nền kinh tế Chuyển đổi*, SIDA, Stockholm, trang 62.
- Dongé, J., White, H. & Lê Xuân Nghĩa (1999), *Đẩy nhanh tăng trưởng cao tại các Nước Thu nhập thấp: Chương trình Hỗ trợ cho Việt Nam*. SIDA, Stockholm.
- Hàng, Phạm Thị Thu (2002), *Tạo Việc làm Tố bằng các Chính sách Phát triển Doanh nghiệp Nhỏ*, Báo cáo Dự thảo của VCCI cho ILO.
- Fforde, Adam và Stefan de Vylder (1996), *Từ Kế hoạch tới Thị trường: Chuyển đổi Kinh tế ở Việt Nam*, Westview Press, Oxford.
- Fforde, Adam, ed. (1997), *Đổi mới: Mười năm sau Đại hội Đảng năm 1986*, Tài liệu Đại hội, Đại học Quốc gia Úc, Canberra.
- Gillespie, John (2002), “*Luật Công ty: Một Phân tích về Văn hoá và Tư tưởng về Tham gia Thị trường ở Việt Nam*”, International Comparative Law hàng quý số. 51 (3), trang. 641-672.
- Chính phủ Việt Nam (2002), “*Văn bản Chiến lược Giảm nghèo và Tăng trưởng Toàn diện*”, Công văn số 2685/VPCP-QHQT (21/5/02).
- JBIC (2002), *Môi trường Kinh doanh của doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam*, chưa xuất bản, JBIC, Hà Nội
- JICA (2001), “*Nghiên cứu về Chính sách Phát triển Kinh tế trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế theo định hướng thị trường tại Nước CHXHCN Việt Nam (Giai đoạn 2): Tóm tắt Báo cáo*”. chưa phát hành, JICA, Hà Nội.

- Mallon, Raymond (1998), *Xác định Lộ trình tiến tới Sân chơi Bình đẳng: Các giải pháp giảm trở ngại đối với Khu vực Tư nhân tại Việt Nam*, báo cáo soạn thảo cho Đại sứ quán Thụy điển, Hà Nội.
- Mallon, Raymond (1999), *Kinh nghiệm trong Khu vực và Khuyến khích Phát triển Khu vực Tư nhân tại Việt Nam*, tại Leung, S. (Ed.) *Việt Nam và cuộc Khủng hoảng Đông Á*, Edward Elgar, London.
- MPDF và Asia Foundation (2002), *Hiệp hội Doanh nghiệp tại Việt Nam: Hiện trạng, Vai trò và Hoạt động*, MPDF, Hà Nội.
- Quốc hội (1995), *Hiến pháp Việt Nam năm 1946-1959-1980-1992*, NXB Thế giới, Hà Nội
- Reidel, James và Chương S. Trần (1997), *Khu vực Tư nhân mới Xuất hiện trong quá trình Công nghiệp hoá tại Việt Nam*, Báo cáo soạn thảo cho Công ty Tài chính Quốc tế (IFC), Hà Nội.
- Ronnas, Per và Bhargavi Ramamurthy, phiên bản (2001), *Tinh thần kinh doanh ở Việt Nam; Chuyển đổi và động lực*, ISEAS, Singapore.
- Tương Lai, 1999, *Vai trò của DNNVV trong quá trình đổi mới tại Việt Nam*, Tài liệu của Duisberg về Nghiên cứu Đông Á Số 24/1999.
- Van Arkadie, Brian Vũ Tất Bội và Trần Dũng Tiến (2000), *Đánh giá về Hỗ trợ Hợp tác Kỹ thuật dành cho Việt Nam*, Báo cáo soạn thảo cho UNDP, Hà Nội.
- WB (2001) *Báo cáo Phát triển Việt Nam 2001: Thực hiện Cải cách nhằm đạt được tốc độ Tăng trưởng nhanh hơn và xoá đói giảm nghèo*, Hà Nội.

Phụ lục 1: Đề xuất nhằm Cải thiện việc Chia sẻ Thông tin giữa các Tổ chức Tài trợ trong Hỗ trợ DNVVN

Bối cảnh

Hầu hết các nhà tài trợ và những người tham gia thảo luận đều đồng ý rằng việc phối hợp các hoạt động hỗ trợ cho DNNVV cho tới nay còn kém hiệu quả, và đây có thể ngày càng trở thành một vấn đề đối với sự tham gia của các tổ chức tài trợ mới trong lĩnh vực này. Họ cho rằng bước đi đầu tiên nhằm cải thiện tình hình này là thiết lập một hệ thống nhằm thường xuyên ghi chép, cập nhật và phổ biến thông tin về các hoạt động hỗ trợ DNNVV của các tổ chức tài trợ. Trong khuôn khổ nghiên cứu này, nhiều nhà tài trợ đã cung cấp thông tin tóm tắt về các dự án của mình trong lĩnh vực phát triển DNVVN, và kết quả tổng hợp các dự án này được trình bày trong một phụ lục riêng. Phần đề xuất dưới đây gợi ý một cơ chế nhằm cập nhật thường xuyên các thông tin này.

Đề xuất

Ma trận hiện tại về các dự án do các nhà tài trợ tiến hành trong lĩnh vực phát triển DNVVN cần được đưa trên một trang web. Các nhà tài trợ trên cơ sở đó có thể thường xuyên xem xét và cập nhật thông tin về những dự án phù hợp của mình sau đó chuyển cho một cán bộ quản trị mạng.

Sau này, trang web đó có thể được mở rộng nhằm bao gồm thiết kế dự án, nghiên cứu và báo cáo đánh giá. Đồng thời, trang web này có thể bao gồm tài liệu về các thông lệ ưu việt nhất và kết nối với các trang trình bày về kinh nghiệm quốc tế và thông lệ ưu việt nhất.

Thực hiện

Tốt nhất là trang web này được thực hiện bởi một cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm về vấn đề DNVVN. Nhằm đảm bảo duy trì được những kết quả đã được thực hiện cho tới nay, một tổ chức tài trợ có thể đứng ra đưa các thông tin cơ bản đã được thu thập trong khuôn khổ nghiên cứu này trên trang web đó.

Dự kiến chi phí

Trang web này có thể được thiết lập với khoảng một tháng nhân công dành cho một nhà thiết kế trang web trong nước (với chi phí khoảng 1.200 USD), và có thể được duy trì với 2 tháng nhân công trong một năm (với chi phí khoảng 2.400 USD). Trang web này có thể được duy trì tại một máy chủ với chi phí không quá 300 USD/năm. Có thể cần có chi phí bổ sung nếu trang web này được mở rộng để đăng thiết kế dự án và các thông lệ ưu việt nhất.

PHỤ LỤC 2: MỘT SỐ PHÁT TRIỂN VỀ MÔI TRƯỜNG PHÁP LÝ CHO DNNVV/ KHU VỰC KINH TẾ TƯ NHÂN Ở VIỆT NAM

Những cải cách chính (Văn bản về Môi trường kinh doanh: Số và Ngày)	Đối tác chính trong nước tham gia	Hỗ trợ từ nguồn ODA	Kết quả	Vấn đề tồn tại
A. MÔI TRƯỜNG TỔNG THỂ VỀ CHÍNH SÁCH/ PHÁP LÝ/ THỂ CHẾ ĐỐI VỚI DNNVN				
Hiến pháp năm 1992	Quốc hội		<ul style="list-style-type: none"> • Thừa nhận và bảo vệ quyền của khu vực ngoài quốc doanh trong một nền kinh tế "nhiều thành phần" 	<ul style="list-style-type: none"> • Mặc dù đã có những thay đổi Hiến pháp, "doanh nghiệp tư nhân" vẫn còn được coi là một cụm từ không được ưa chuộng. Những đối xử không công bằng đối với khu vực tư nhân vẫn còn tiếp tục.
Sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (tháng 11 năm 2001)	Quốc hội		<ul style="list-style-type: none"> • Khu vực tư nhân được chính thức thừa nhận là một bộ phận quan trọng không thể tách rời của nền kinh tế quốc dân. • Góp phần dỡ bỏ những "kiềng kê" còn lại khi nói về khu vực tư nhân. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nhà nước vẫn đóng vai trò "chủ đạo" trong nền kinh tế.
Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội 2001-2010 được thông qua tại Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam vào tháng 4 năm 2001 (Báo cáo Ban Chấp hành Trung Ương)		Các tổ chức tài trợ thảo luận văn bản và tổ chức các buổi thảo luận giữa nhà tài trợ và Chính phủ về văn bản dự thảo.	<ul style="list-style-type: none"> • Nhấn mạnh tầm quan trọng của một nền kinh tế "nhiều thành phần" và khu vực kinh tế tư nhân. Khuyến khích sự phát triển kinh tế tư nhân, kinh tế hợp tác và đầu tư nước ngoài. • Khẳng định mạnh mẽ về việc xoá bỏ những phân biệt đối xử và tạo một "môi trường kinh doanh bình đẳng". • Tập trung vào phát triển các hệ thống thị trường. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tính chưa rõ ràng vẫn còn tồn tại trong các khẳng định rằng Nhà nước sẽ "đóng vai trò chủ đạo trong nền kinh tế". • Các kế hoạch thực hiện chi tiết vẫn trong quá trình soạn thảo.
Nghị quyết TW 5 của Đảng Cộng sản Việt Nam.	Ban Kinh tế TW, Đảng Cộng sản		<ul style="list-style-type: none"> • Đảng Cộng sản Việt Nam thừa nhận rõ ràng hơn về vai trò của khu vực kinh tế tư nhân, tạo tiền đề cho các cải thiện về môi trường khung thuận lợi hơn cho khu vực kinh tế này. • Đảng viên hiện đang có các hoạt động kinh doanh có thể duy trì tư cách đảng viên của mình. • Nhấn mạnh rằng thái độ đối với các doanh nghiệp tư nhân và đối với lợi nhuận cần phải được thay đổi và khẳng định Đảng và Chính phủ cần khuyến khích hình thành một môi trường thuận lợi hơn cho khu vực kinh tế 	<ul style="list-style-type: none"> • Việc thực hiện thành công Nghị quyết bởi các bộ ngành trung ương và địa phương.

Những cải cách chính (Văn bản về Môi trường kinh doanh: Số và Ngày)	Đối tác chính trong nước tham gia	Hỗ trợ từ nguồn ODA	Kết quả	Vấn đề tồn tại
			tư nhân.	
Đánh giá Nhu cầu Pháp lý	Bộ Tư pháp, Văn phòng Quốc hội, Tòa án Tối cao, Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ), và các tổ chức khác.	Hầu hết các tổ chức tài trợ hỗ trợ quá trình này.	<ul style="list-style-type: none"> Tạo một khuôn khổ xác định chiến lược ưu tiên nhằm cải thiện môi trường pháp lý tổng thể, và xác định nhu cầu hỗ trợ từ các nguồn ODA để thực hiện quá trình này. 	<ul style="list-style-type: none"> Công tác thực hiện nên bắt đầu từ năm 2002.
B. LUẬT, VĂN BẢN VỀ KINH DOANH				
Luật Doanh nghiệp Tư nhân và Luật Công ty (1990)	Viện Quản lý Kinh tế TW (Bộ KHĐT)	Hỗ trợ hạn chế của SIDA (Thụy Điển)	<ul style="list-style-type: none"> Lần đầu tiên, các công ty tư nhân được luật pháp thừa nhận. Khoảng 30.000 doanh nghiệp tư nhân được thành lập trong vòng 9 năm luật có hiệu lực (1991-2000) 	<ul style="list-style-type: none"> Các bộ luật này được thay thế bởi Luật Doanh nghiệp vào năm 2000.
Luật Doanh nghiệp (2000) và các văn bản hướng dẫn thi hành.	Viện Quản lý Kinh tế TW (Bộ KHĐT), Phòng Thương mại Công nghiệp	UNDP, GTZ UNDP cam kết tiếp tục hỗ trợ nhằm cải thiện bộ luật này.	<ul style="list-style-type: none"> Trong một phiên họp Chính phủ gần đây, bộ luật này đã được đánh giá là: (i) một đột phá về tư duy kinh tế; (ii) một bước tiến dài nhằm đảm bảo tự chủ kinh doanh; và (iii) một cải thiện đáng kể trong công tác cải cách hành chính. Quá trình cấp phép kinh doanh đã được cải thiện và rút ngắn một cách đáng kể. Tính tới tháng Tư năm 2002, đã có khoảng 41.000 doanh nghiệp được thành lập theo Luật Doanh nghiệp với tổng vốn đầu tư đạt khoảng 3,6 tỷ USD. 	<ul style="list-style-type: none"> Các văn bản thực hiện cần được củng cố. Một số cơ quan nhà nước vẫn còn thái độ tiêu cực đối với doanh nghiệp tư nhân. Các doanh nghiệp đăng ký chính thức chủ yếu tập trung tại các tỉnh, thành có trình độ phát triển cao hơn (TP. HCM, Bình Dương, Đồng Nai, Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng). Xây dựng một bộ luật thống nhất cho các doanh nghiệp (cho các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân và HTX) vào năm 2005.
Quyết định số 19/2000/QĐ-TTG về việc bỏ một số giấy phép kinh doanh. Nghị định 30/2000/NĐ-CP về việc bỏ một số giấy phép	Tổ Công tác thi hành Luật Doanh nghiệp (Bộ KHĐT) Viện Quản lý	UNDP (AusAID) hỗ trợ cho Tổ công tác.	<ul style="list-style-type: none"> Hơn 160 giấy phép kinh doanh đã được bãi bỏ. Các bộ ngành đã tiến hành bãi bỏ giấy phép kinh doanh. Thể hiện quyết tâm của Chính phủ trong việc cải thiện quá trình cấp giấy phép kinh doanh. 	<ul style="list-style-type: none"> Các giấy phép kinh doanh khác vẫn đang được Tổ Công tác Thi hành Luật Doanh nghiệp xem xét. Sự phản ứng từ một số bộ ngành và cấp chính quyền đối với việc bãi bỏ giấy phép kinh doanh.

Những cải cách chính (Văn bản về Môi trường kinh doanh: Số và Ngày)	Đối tác chính trong nước tham gia	Hỗ trợ từ nguồn ODA	Kết quả	Vấn đề tồn tại
kinh doanh.. Nghị định 59/2002/NĐ-CP về việc bỏ một số giấy phép kinh doanh.	Kinh tế TW (Bộ KHĐT)			anh. • Tổ Công tác đang xem xét việc ra một nghị định trong đó quy định những giấy phép còn hiệu lực, và các giấy phép khác là không có hiệu lực.
Luật Khuyến khích Đầu tư Trong nước (ban hành năm 1994 và điều chỉnh năm 1998).	Viện Quản lý Kinh tế TW (Bộ KHĐT)	GTZ và UNDP.	• Dành cho các nhà đầu tư trong nước nhiều ưu đãi giống như dành cho các nhà đầu tư nước ngoài.	• Thủ tục phức tạp và không rõ ràng làm hạn chế việc nhận được các khuyến khích đầu tư. Tốt hơn hết là nên có một luật về khuyến khích đầu tư dành chung cho cả nhà đầu tư trong nước và nước ngoài.
Luật HTX và Nghị quyết TW 5 của Đảng Cộng sản về phát triển kinh tế HTX Nghị Định 90/2001/NĐ-CP	Liên minh HTX Việt Nam, Viện Quản lý Kinh tế TW (Bộ KHĐT)	GTZ, Việtn FES (Đức), ILO	• Củng cố vai trò của HTX, trao cho HTX nhiều quyền tự chủ hơn đồng thời yêu cầu các HTX hoạt động theo các nguyên tắc thương mại. • Nghị định 90 cũng coi HTX là DNNVV.	• Vai trò kinh tế của HTX còn nhỏ bé. • Công tác quản lý của HTX yếu kém. Một số còn gặp nhiều vấn đề về công nợ. Một số khác không hoạt động và cần được đóng cửa. • Định kiến và thái độ tiêu cực về HTX vẫn còn tồn tại.
Nghị định 90/2001/NĐ-CP của Chính phủ về Phát triển DNNVV	Bộ KHĐT	UNIDO (Đức), Nhật Bản, ILO	• Đưa ra định nghĩa chính thức về DNNVV • Là cơ sở pháp lý hình thành các thể chế hỗ trợ, phát triển DNNVV (nhằm cải thiện khả năng của DNNVV tiếp cận đất đai, tín dụng, công nghệ, thông tin thị trường, dịch vụ kinh doanh). • Có thể là bước đi đầu tiên nhằm chuyển từ việc quản lý doanh nghiệp theo "khu vực kinh tế" (tức là theo hình thức sở hữu) sang quản lý theo "quy mô". Điều này có thể làm giảm những phân biệt đối xử đối với khu vực tư nhân.	• Việc thành lập các thể chế bao gồm Cục Phát triển DNNVV, Hội Đồng Xúc tiến DNNVV vẫn đang trong quá trình chuẩn bị. • Nghị định nhằm hỗ trợ DNNVV trong cả khu vực tư nhân và nhà nước. DNNVV có thể có khả năng tiếp cận tốt hơn tới những tổ chức, cá nhân ra quyết định và trong quá trình nhận các hỗ trợ bao cấp. • Liệu việc tập trung quản lý theo quy mô có tốt hơn việc quản lý theo hình thức sở hữu?
Luật Phá sản (1993)	Tòa án Nhân dân Tối cao, Bộ Tư Pháp, Viện Quản lý Kinh tế TW (Bộ KHĐT)	UNDP/WB hỗ trợ cho bộ luật đầu tiên.	• Hình thành cơ sở pháp lý cho các chủ nợ thu hồi nợ. Khuôn khổ pháp lý đó có ý nghĩa quan trọng cho việc nâng cao khả năng tiếp cận tín dụng và giảm chi phí vốn.	• Định kiến của xã hội đối với vấn đề phá sản. • Thủ tục phá sản quá phức tạp: bộ luật hiếm khi được sử dụng và không đạt được mục tiêu đề ra. • Bộ luật sửa đổi đang được soạn thảo và dự kiến sẽ được trình Quốc hội vào cuối năm 2002.

Những cải cách chính (Văn bản về Môi trường kinh doanh: Số và Ngày)	Đối tác chính trong nước tham gia	Hỗ trợ từ nguồn ODA	Kết quả	Vấn đề tồn tại
C. CẢI CÁCH PHÁP LÝ CÓ LIÊN QUAN (ĐẤT ĐAI, THUẾ, LAO ĐỘNG VÀ CẠNH TRANH...).				
<i>Tín dụng và Tài trợ cho DNNVV</i>				
Luật Ngân hàng Nhà nước và Luật các Tổ chức Tín dụng	Quốc hội, NHNN, Bộ Tài chính và Bộ Tư pháp	WB, IMF, ADB, Canada, Pháp và Đức	<ul style="list-style-type: none"> Cải thiện môi trường pháp lý cho các hoạt động tài chính và ngân hàng. 	
Nghị định 165/1999/NĐ-CP về cho vay không đòi hỏi tài sản thế chấp; Nghị định 178/1999/NĐ-CP về bảo đảm tiền vay của các tổ chức tín dụng; Nghị định 08/2000/ND-CP về đăng ký giao dịch bảo đảm. Quyết định 546/2002/QĐ-NHNN của NHNN về cơ chế lãi suất thoả thuận.	NHNN	WB, IMF, ADB, Canada, Pháp và Đức	<ul style="list-style-type: none"> Ngân hàng thương mại có tính tự chủ cao hơn trong việc cho vay doanh nghiệp (không xét đến cơ cấu sở hữu), mà không đòi hỏi tài sản thế chấp. Một số ngân hàng đã thành lập Quỹ cho vay DNNVV. Doanh nghiệp tư nhân ngày càng được coi là khách hàng có tiềm năng cao. Lãi suất đã được tự do hoá một cách cơ bản và các ngân hàng thương mại giờ đây đã có thể cho vay với lãi suất "thoả thuận", tạo cơ sở cho một cơ chế cho vay "dựa trên rủi ro". 	<ul style="list-style-type: none"> Các ngân hàng còn ngần ngại trong việc cho vay không đòi hỏi tài sản thế chấp đối với các doanh nghiệp tư nhân. Các ngân hàng nước ngoài gặp hạn chế trong việc cung cấp dịch vụ (tiết kiệm/ tín dụng) cho các doanh nghiệp trong nước. Hầu hết các khoản vay của ngân hàng còn hướng tới DNNN. Ngân hàng còn gặp nhiều khó khăn trong việc xử lý tài sản thế chấp và tiến hành biện pháp xử lý đối với doanh nghiệp phá sản.
Quyết định 193/QĐ-TTg về Thành lập Quỹ Tín dụng cho DNNVV	Bộ Tài chính và NHNN	JBIC, EC, UNIDO và WB	<ul style="list-style-type: none"> Hình thành cơ sở pháp lý cho các quỹ bảo lãnh. 	<ul style="list-style-type: none"> Chưa được thực hiện.
Nghị định 43/1999/NĐ-CP về Tín dụng Đầu tư Nhà nước và Nghị định 50/1999/NĐ-CP về Quỹ Hỗ trợ Phát triển.	Bộ Tài chính		<ul style="list-style-type: none"> Trong năm 2000 đã cho vay 337 món cho doanh nghiệp tư nhân và trong năm 2001 khoảng 700 món. Về mặt nguyên tắc, doanh nghiệp tư nhân và DNNN bình đẳng trong việc tiếp cận vốn vay từ Quỹ. 	<ul style="list-style-type: none"> Hầu hết (khoảng 77,2% trong năm 2000) vốn vay do Quỹ Hỗ trợ Phát triển giải ngân dành cho DNNN. Một số vấn đề về tính minh bạch.

Những cải cách chính (Văn bản về Môi trường kinh doanh: Số và Ngày)	Đối tác chính trong nước tham gia	Hỗ trợ từ nguồn ODA	Kết quả	Vấn đề tồn tại
Nghị định 48 48/1998/NĐ-CP về thành lập thị trường chứng khoán.	Ủy ban Chứng khoán Nhà nước	IFC, Anh, các nhà tài trợ khác và các công ty tư nhân.	<ul style="list-style-type: none"> Thị trường chứng khoán tạo ra một nguồn vốn mới cho doanh nghiệp tư nhân và khuyến khích giao dịch các chứng khoán nợ. Thị trường chứng khoán được khởi động ở TP. Hồ Chí Minh và dự kiến sẽ sớm hoạt động tại Hà Nội. 	<ul style="list-style-type: none"> Số lượng công ty niêm yết ít ỏi. Quá trình cổ phần hoá chậm chạp. Thiếu thống nhất trong các văn bản pháp luật. Vấn đề công bố thông tin/ quản trị doanh nghiệp Thiếu các nhà đầu tư là tổ chức.
Đất đai				
Luật Đất đai năm 1993 Luật Đất đai sửa đổi năm 1998 Luật Thuế Sử dụng Đất đai	Tổng cục Địa chính	Thụy Điển, Úc, UNDP và WB	<ul style="list-style-type: none"> Hình thành một khuôn khổ thể chế nhằm quản lý thống nhất về đất đai. Theo luật sửa đổi, đất đai có thể được cấp cho các mục đích sản xuất phi nông nghiệp. Một số tỉnh đang xây dựng các khu công nghiệp cho DNNVV. Một số khuyến khích về đất đai trong Luật Khuyến khích Đầu tư Trong nước. 	<ul style="list-style-type: none"> Doanh nghiệp tư nhân vẫn gặp khó khăn trong việc tiếp cận đất đai cho mục đích sản xuất kinh doanh. Phí thuê đất trong khu công nghiệp cao. Thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất sang kinh doanh còn phức tạp. Nhiều DNNVV không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, do đó hạn chế khả năng tiếp cận vốn ngân hàng. Các giao dịch về đất và quyền về bất động sản không rõ ràng. Hệ thống đăng ký bất động sản yếu.
Lao động				
Luật Lao động Luật Lao động sửa đổi (2002)	Bộ LĐ-TB-XH	ILO và một số nhà tài trợ song phương	<ul style="list-style-type: none"> Một khuôn khổ pháp lý cho thị trường lao động đã được hình thành. Trước Đổi mới, lao động không được coi là hàng hoá và do vậy không được phép "mua và bán". 	<ul style="list-style-type: none"> Bộ luật có nhiều giới hạn và do vậy có thể hạn chế sử dụng lao động và/ hoặc tuân thủ. Không có quy định đặc biệt nhằm đáp ứng các điều kiện đặc biệt của DNNVV.
Tiếp cận Thị trường Xuất khẩu				
Nghị định 57/ND-CP ban hành ngày 31/7/1998 Luật Hải quan (tháng Sáu 2001 và có hiệu lực vào năm 2002)	Bộ Thương mại Tổng cục Hải quan	Các cơ quan của LHQ, WB và các tổ chức tài trợ song phương hỗ trợ quá trình cải cách chính sách thương mại	<ul style="list-style-type: none"> Cho phép các doanh nghiệp xuất khẩu hàng hoá/ dịch vụ trong phạm vi giấy phép của mình mà không phải xin giấy phép xuất nhập khẩu. Số lượng DNNVV được phép xuất khẩu trực tiếp tăng từ 500 năm 1998 lên tới 4.500 vào giữa năm 1999. Các thủ tục hải quan được cải tiến. 	<ul style="list-style-type: none"> Thông tin thị trường xuất khẩu còn hạn chế. DNNN có thuận lợi hơn trong việc tiếp cận thông tin. Thủ tục hải quan phức tạp vẫn còn là càng hàng rào "phi quan thuế" và có ảnh hưởng lớn tới các doanh nghiệp có mức xuất khẩu

Những cải cách chính (Văn bản về Môi trường kinh doanh: Số và Ngày)	Đối tác chính trong nước tham gia	Hỗ trợ từ nguồn ODA	Kết quả	Vấn đề tồn tại
		theo nhiều cách khác nhau.		nhỏ.
Chính sách Cạnh tranh và Sở hữu Trí tuệ				
Luật Dân sự Luật Thương mại	Quốc hội và Bộ Thương mại	Các cơ quan của LHQ, WB và một số nhà tài trợ song phương.	<ul style="list-style-type: none"> Đưa ra một số hướng dẫn về vấn đề cạnh tranh và về bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ. 	<ul style="list-style-type: none"> Độc quyền nhà nước hạn chế sự tham gia của khu vực tư nhân vào một số lĩnh vực, song đồng thời tăng chi phí cơ cấu cho hầu hết các lĩnh vực khác. Bảo vệ sở hữu trí tuệ còn yếu.
Thuế				
Thuế Trị giá Gia tăng (1999)	Quốc hội và Bộ Tài chính	IMF, WB, Canada, Pháp, Đức và Thụy Điển	<ul style="list-style-type: none"> Một hệ thống mới về thuế được hình thành nhằm tránh việc đánh thuế nhiều lần. Giảm tình trạng gian lận thuế, làm cho hệ thống thuế trở nên minh bạch hơn. 	<ul style="list-style-type: none"> Còn quá nhiều mức thuế VAT (4) và quá nhiều ngoại lệ (26). Quá trình hoàn thuế mất nhiều thời gian. Một số quy định không rõ ràng, dẫn đến khó khăn trong quá trình thực hiện. Quá nhiều thông tư hướng dẫn. Hệ thống thuế, văn bản quy định quá phức tạp. Thay đổi của các văn bản pháp luật về thuế là thường xuyên và khó dự đoán trước.
Luật Thuế Thu nhập Doanh nghiệp (1997)	Quốc hội và Bộ Tài chính	IMF, WB, Canada, Pháp, Đức và Thụy Điển	<ul style="list-style-type: none"> Hệ thống thuế minh bạch hơn giúp đơn giản hoá việc thực hiện, tăng thu thuế và giảm gian lận thuế. 	<ul style="list-style-type: none"> Thuế thu nhập doanh nghiệp quá cao (hiện này là 32%, cộng thuế bổ sung trong một số lĩnh vực). Hệ thống ưu đãi, ngoại lệ quá phức tạp. Một số chi phí chính đáng không được coi là hợp lệ khi tính thu nhập chịu thuế do các đòi hỏi về báo cáo quá phức tạp. Chi phí marketing, quảng cáo bị giới hạn ở mức 5-7% tổng chi phí.

Những cải cách chính (Văn bản về Môi trường kinh doanh: Số và Ngày)	Đối tác chính trong nước tham gia	Hỗ trợ từ nguồn ODA	Kết quả	Vấn đề tồn tại
Giao dịch Kinh doanh				
Pháp lệnh về Hợp đồng Kinh tế (1989) Luật Thương mại (1997)	Toà án Tối cao Bộ Thương mại	Pháp, Thụy Điển và UNDP	<ul style="list-style-type: none"> • Thúc đẩy các giao dịch thương mại giữa các doanh nghiệp. • Nhà nước chính thức bảo vệ quyền của các bên trong hợp đồng. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pháp lệnh về hợp đồng kinh tế cần được sửa đổi nhằm phản ánh tình hình thực tại và việc cưỡng chế thi hành hợp đồng còn khó khăn. • Việc hình sự hoá các thất bại trong kinh doanh và các tranh chấp dân sự là một điều đáng lo ngại đối với các nhà đầu tư. • Sự chông chéo, thiếu thống nhất giữa các hợp đồng dân sự, kinh tế và thương mại.
D. VẤN ĐỀ KHÁC				
Bảo hiểm Xã hội				
Luật Lao động Luật Lao động sửa đổi năm 2002	Bộ LĐ-TB-XH	ILO và WB	<ul style="list-style-type: none"> • Môi trường pháp lý cho bảo hiểm xã hội đã được hình thành. • Công nhân/ nhân viên làm việc tại các doanh nghiệp được bảo vệ hơn. • Giảm gánh nặng cho ngân sách. 	<ul style="list-style-type: none"> • Phí bảo hiểm xã hội các chủ doanh nghiệp phải trả là 15% quỹ lương. Điều này làm tăng tình trạng gian lận và không tuân thủ luật. • Các trường hợp vi phạm luật bảo hiểm xã hội không được xử lý thoả đáng, dẫn tới tình trạng không coi trọng luật.
Hiệp hội Kinh doanh				
Nghị định về hiệp hội kinh doanh đang được soạn thảo.	Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) và Bộ Tư pháp	ZDH DANIDA CIDA Asia Foundation	<ul style="list-style-type: none"> • Nhiều hiệp hội kinh doanh đã được thành lập. • Gần đây có hiện tượng xuất hiện khá nhiều các "câu lạc bộ doanh nghiệp", "hiệp hội doanh nghiệp" và các nhóm doanh nghiệp khác nhau nhằm đại diện cho một số ngành cụ thể, một số vấn đề hoặc một khu vực địa lý. 	<ul style="list-style-type: none"> • Một số hiệp hội chủ yếu là do các DNNN điều khiển. • Khuôn khổ pháp lý cho việc thành lập hiệp hội kinh doanh chưa rõ ràng. • Các thủ tục thành lập hiệp hội kinh doanh hết sức phức tạp.