

KINH TẾ THỊ TRƯỜNG KHI VIỆT NAM TRỞ THÀNH QUỐC GIA CÓ THU NHẬP TRUNG BÌNH

Báo cáo chung của các Nhà tài trợ tại
Hội nghị Nhóm tư vấn các nhà Tài trợ cho Việt Nam
Ngày 06, tháng 12, năm 2011



Dự thảo Tham vấn

25 năm chính sách Đổi mới

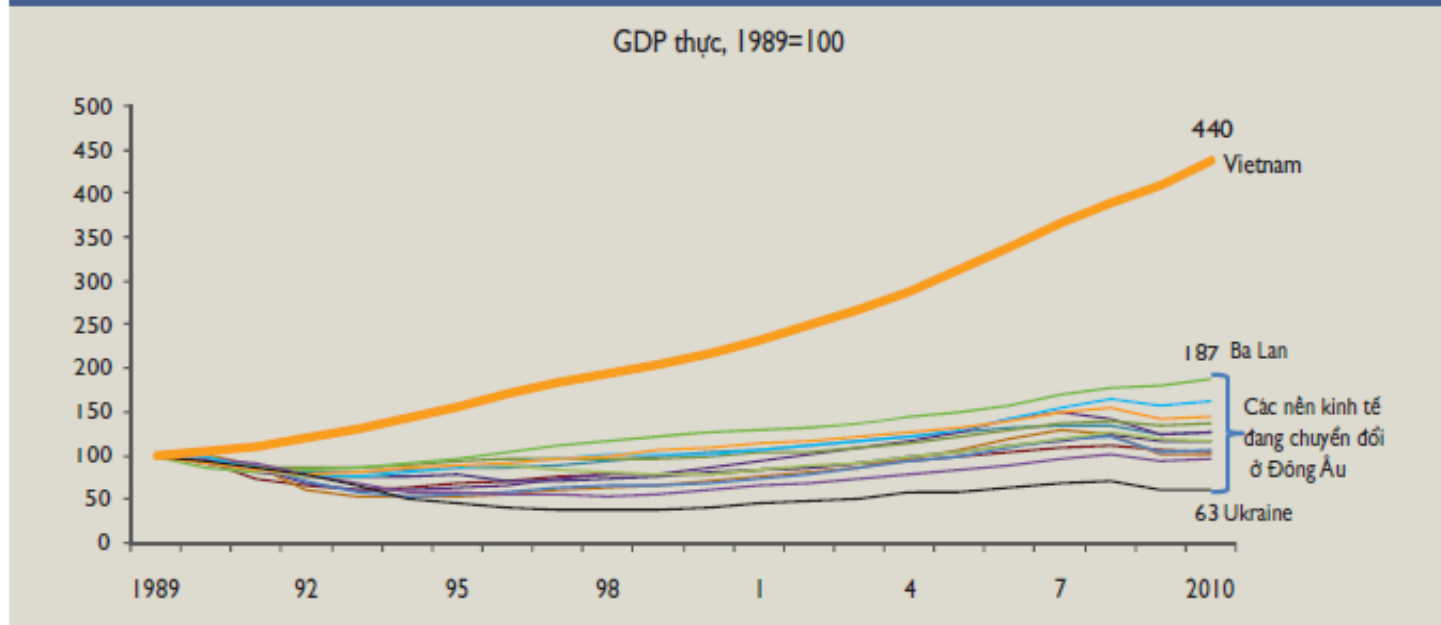
Đúng thời điểm này cách đây 25 năm, Đại hội Đảng lần thứ VI họp nhằm ...*nhìn thẳng vào sự thật, đánh giá đúng sự thật và nói rõ sự thật...* và nêu rõ ... *các chủ trương, chính sách phải tuân theo nguyên tắc chỉ đạo: giải phóng mọi năng lực sản xuất xã hội ... nhằm phát triển mạnh mẽ lực lượng sản xuất (của nước ta).*

Có lẽ rất ít thành viên tham dự Đại hội Đảng khi đó biết rằng họ đang viết lên một trong kịch bản chuyển đổi nền kinh tế từ kế hoạch tập trung sang kinh tế thị trường thành công nhất mà thế giới từng chứng kiến...

Nguồn: 75 năm Đảng Cộng sản Việt Nam (1930-2005), Nhà xuất bản Thế Giới.

Các yếu tố mang lại thành công ban đầu

Hình 1.1 Sản lượng của Việt Nam so với các nền kinh tế chuyển đổi khác



Nguồn: WDI 2010; <http://www.databasece.com/en/gdp-during-transition>; ước tính của NHTG.

1) Khác biệt về xuất phát điểm

2) Cách tiếp cận tuần tự, từ dưới lên

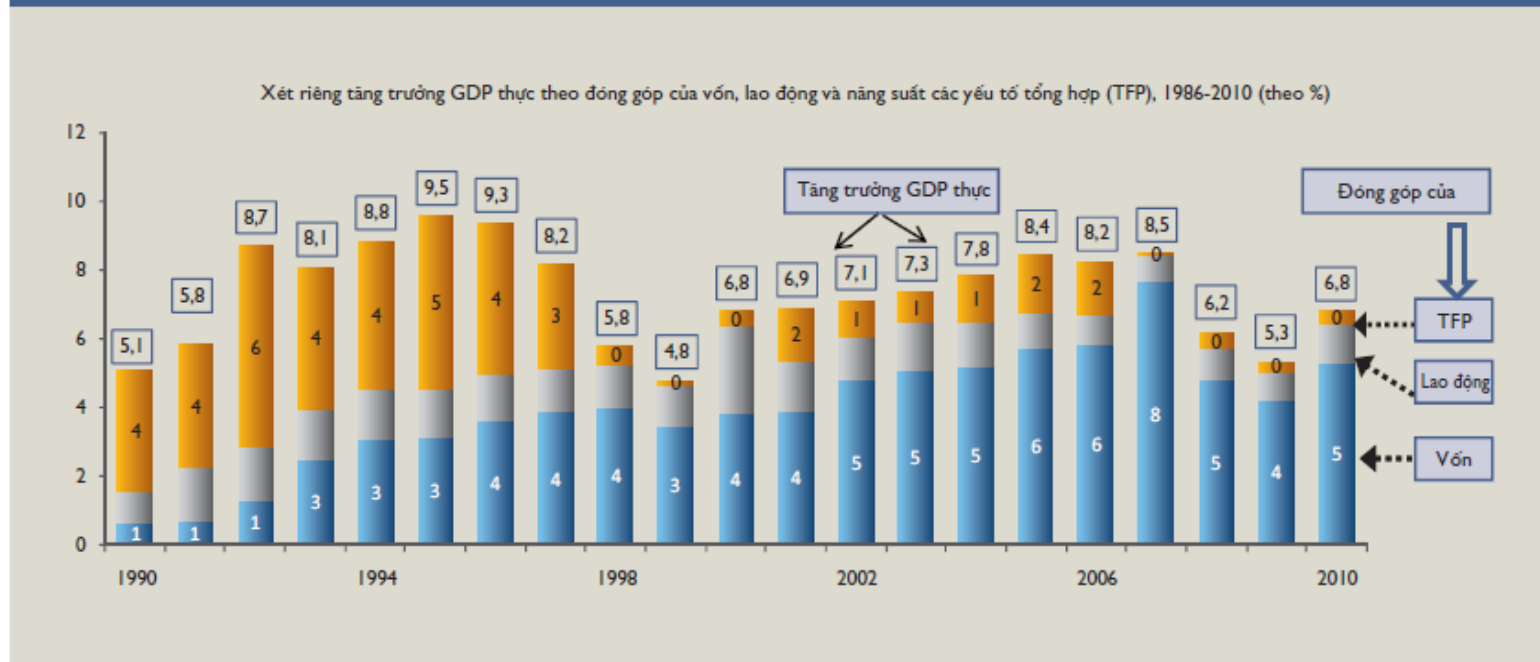
3) Cải cách chính sách và Cơ cấu Khuyến khích

4) Dùng cam kết với quốc tế để định hình cải cách trong nước

5) Vai trò của nguồn nhân lực, tinh thần doanh nghiệp và hệ thống Đảng-Nhà nước

Thay đổi, Thách thức và Trở ngại

Hình 1.2 Tăng trưởng ngày càng dựa vào yếu tố đầu vào sản xuất nhiều hơn



Nguồn: CIEM (2010), Ước tính cho năm 2009 và 2010 do Ngân hàng Thế giới thực hiện

1) Năng suất giảm sút

2) Bất ổn kinh tế vĩ mô

3) Phát triển mạnh mẽ và sức ì thể chế

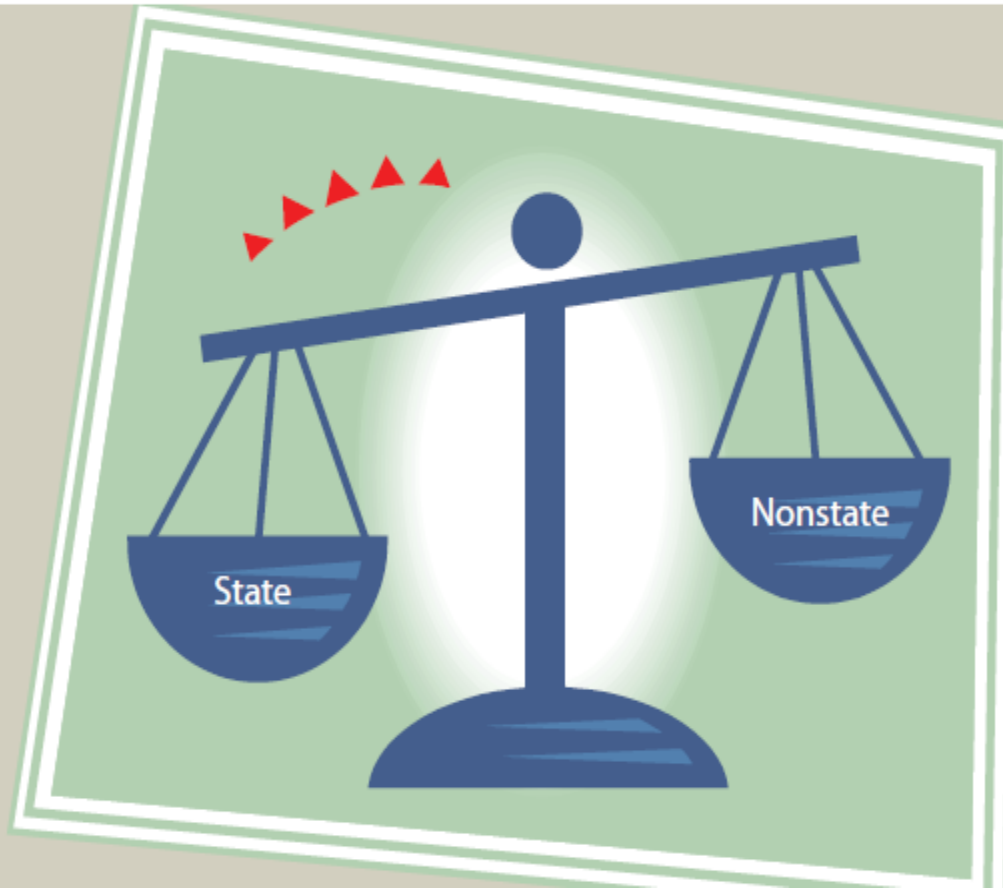
Cấu trúc của Báo cáo VDR 2012

Để hiểu rõ hơn về những vấn đề mang tính cơ cấu của Việt Nam, có thể bắt đầu bằng phân tích đơn giản về tình hình sở hữu, phân bổ và sử dụng nguồn vốn

- Sở hữu vốn. Nguồn vốn ở Việt Nam có thuộc về những người có thể đảm bảo hiệu quả sử dụng vốn cao nhất hay không? (Chương 2)
- Phân bổ vốn. Chủ sở hữu vốn có phân bổ cho những ngành có lợi ích kinh tế và xã hội cao nhất hay không? (Chương 3)
- Sử dụng vốn. Khi vốn được phân bổ cho một ngành hay một doanh nghiệp nào đó, nó có được khai thác một cách hiệu quả hay không? (Chương 4)
- Bài trình bày này chỉ thảo luận các kết quả nghiên cứu từ Chương 2 và Chương 3

Chương 2

MỘT SÂN CHƠI CÔNG BẰNG: CẢI CÁCH KHU VỰC NHÀ NƯỚC²⁰



Đặc điểm của các DNNN

(1) Quy mô lớn nhưng tầm quan trọng giảm dần

Hình 2.1 Số lượng DNNN so với doanh nghiệp phi nhà nước và DN nước ngoài

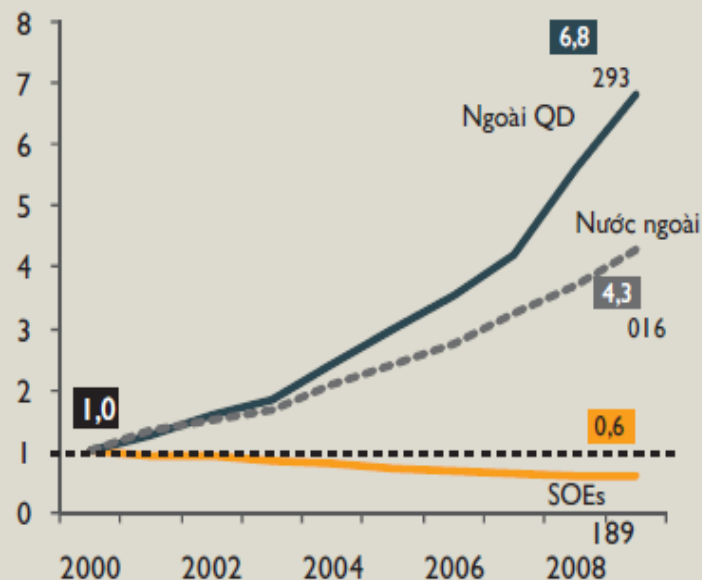
Bảng A

Số lượng DNNN



Bảng B

Số DN thuộc sở hữu nhà nước, ngoài quốc doanh và nước ngoài (số lượng năm 2000 có chỉ số là 1)



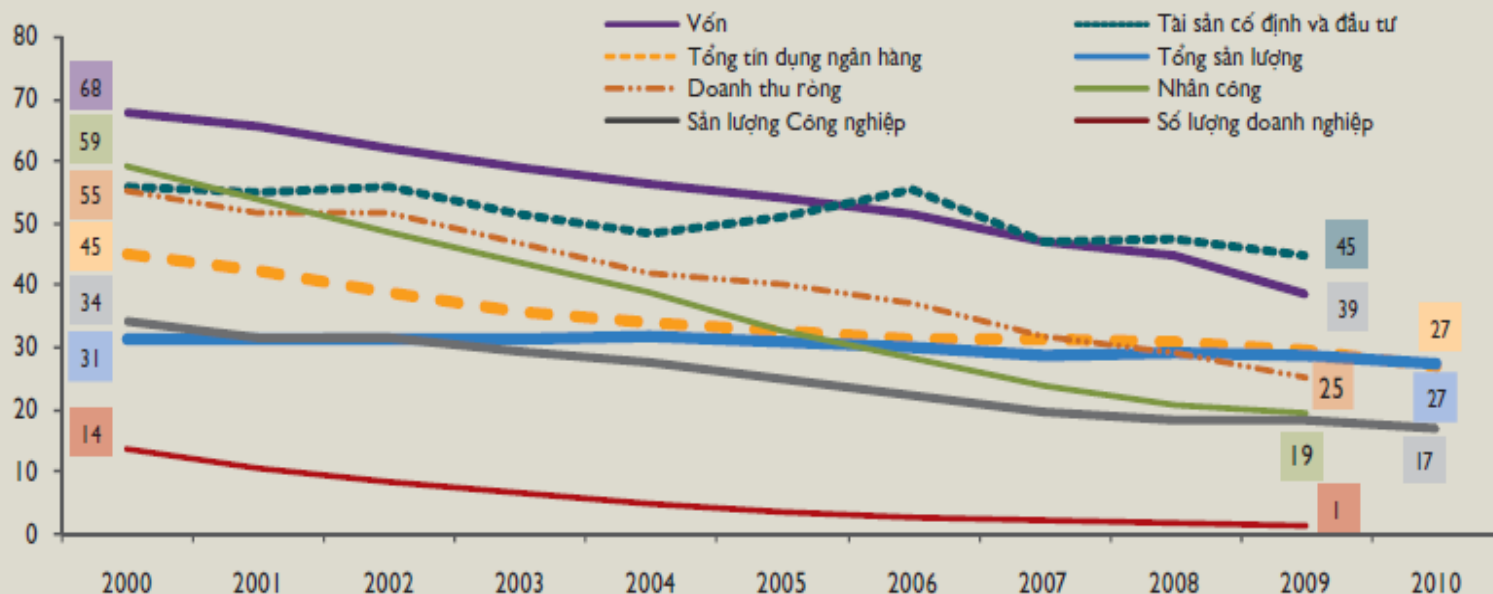
Nguồn: Khảo sát doanh nghiệp của TCTK (2009); ước tính của NHTG.

Mặc dù số DNNN đang giảm dần, số lượng tuyệt đối vẫn rất cao. Năm 2009, 175 DNNN mới được thành lập ở cấp trung ương.

Đặc điểm của các DNNN

(1) Quy mô lớn nhưng tầm quan trọng giảm dần

Hình 2.2 Tỷ trọng của DNNN theo một số chỉ số của khu vực doanh nghiệp



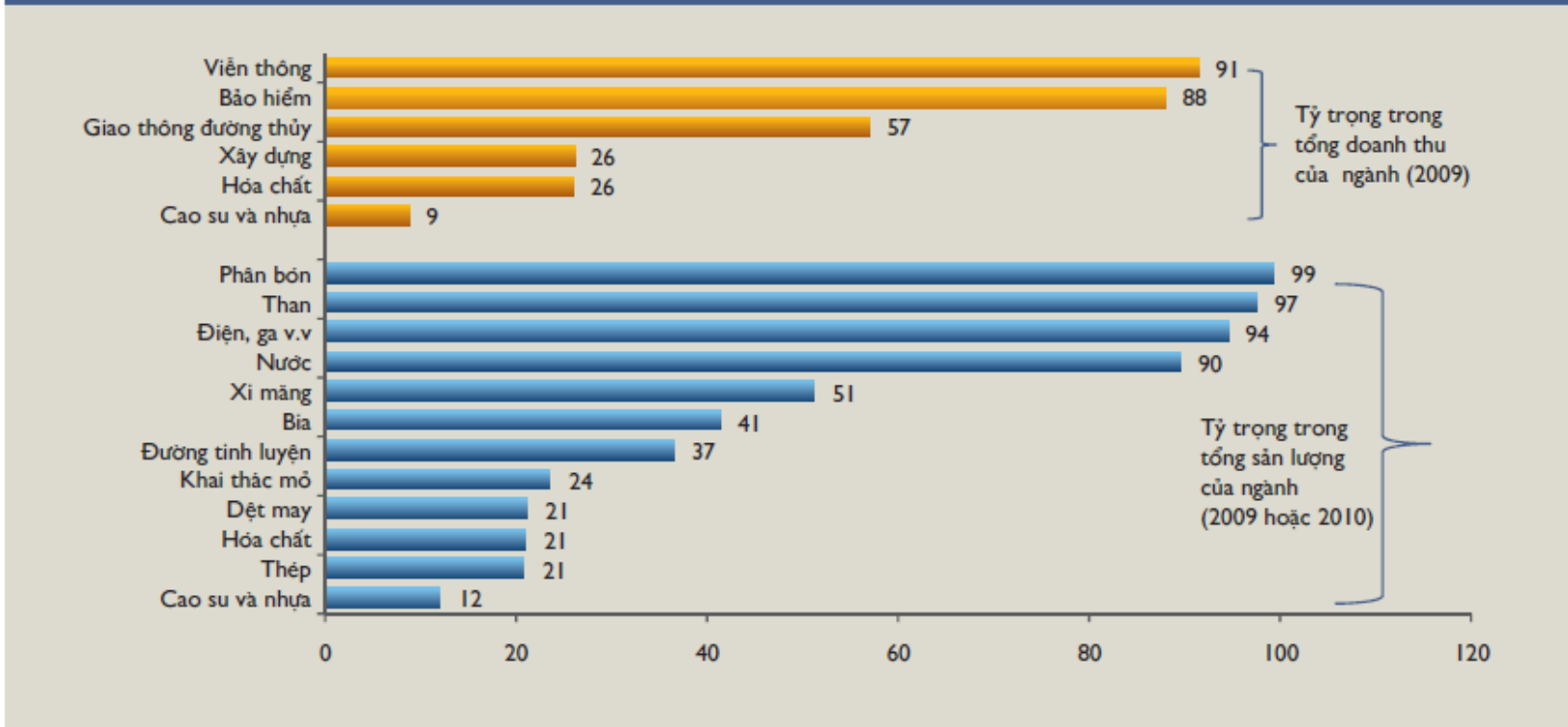
Nguồn: “Niên giám Tổng cục thống kê” 2010; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; ước tính của NHTG.

Tầm quan trọng của DNNN giảm dần còn thể hiện qua hiện tượng liên tục giảm dần tỷ lệ sử dụng các yếu tố đầu vào

Đặc điểm của các DNNN

(3) Hoạt động trong nhiều ngành chiến lược cũng như thương mại

Hình 2.3 Tỷ trọng DNNN trong đầu ra/doanh thu trong khu vực doanh nghiệp (2009 hoặc 2010)



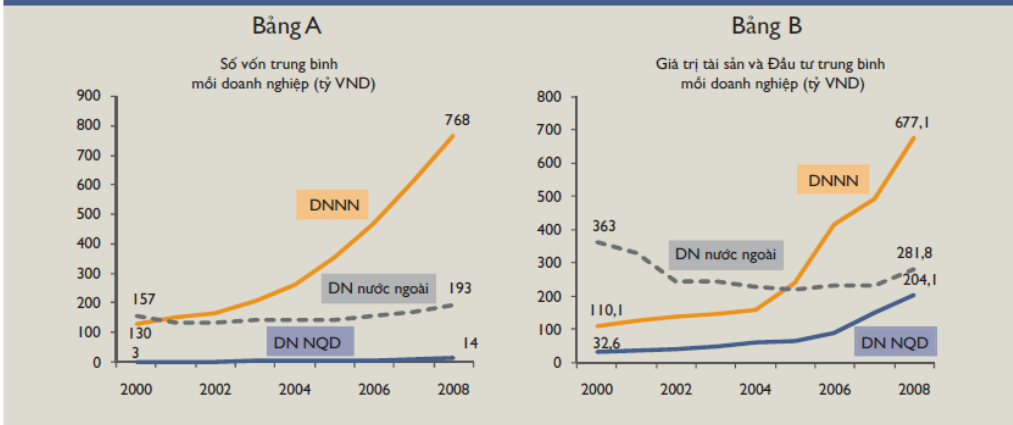
Nguồn: Khảo sát doanh nghiệp của TCTK 2009; ước tính của NHTG.

Mặc dù sở hữu nhà nước đang giảm đi, Nhà nước vẫn không chỉ kiểm soát tất cả các ngành chiến lược mà còn chiếm tỷ lệ đáng kể ở nhiều hoạt động thương mại khác nhau

Đặc điểm của các DNNN

(4) Sử dụng nguồn lực nhiều nhưng kém hiệu quả

Hình 2.9 So sánh hiệu quả kinh tế của DNNN với phần còn lại của khu vực doanh nghiệp

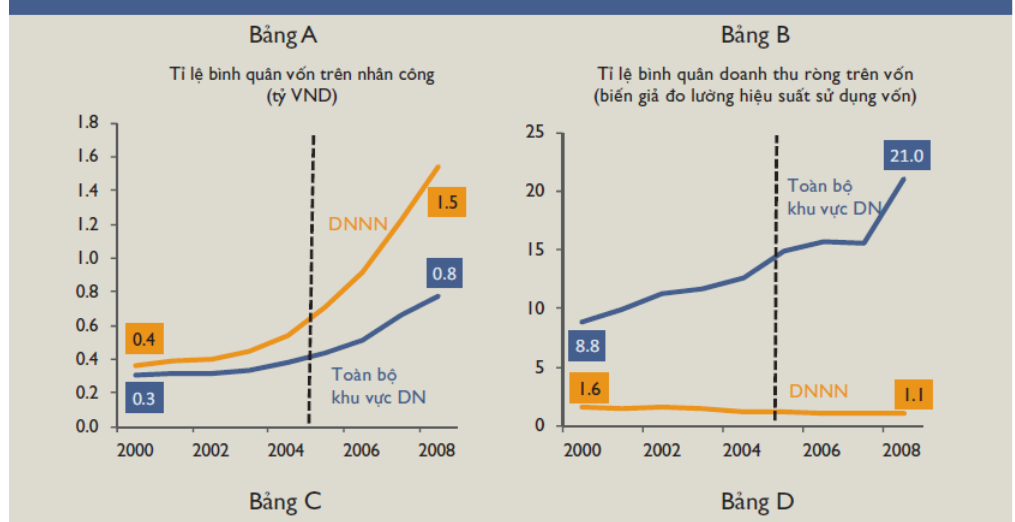


Nguồn: Khảo sát TCTK (2009); ước tính của NHTG.

Với 1 đồng vốn, DNNN thu được 1 đồng doanh thu, trong khi các khu vực kinh tế khác thu được 21 đồng

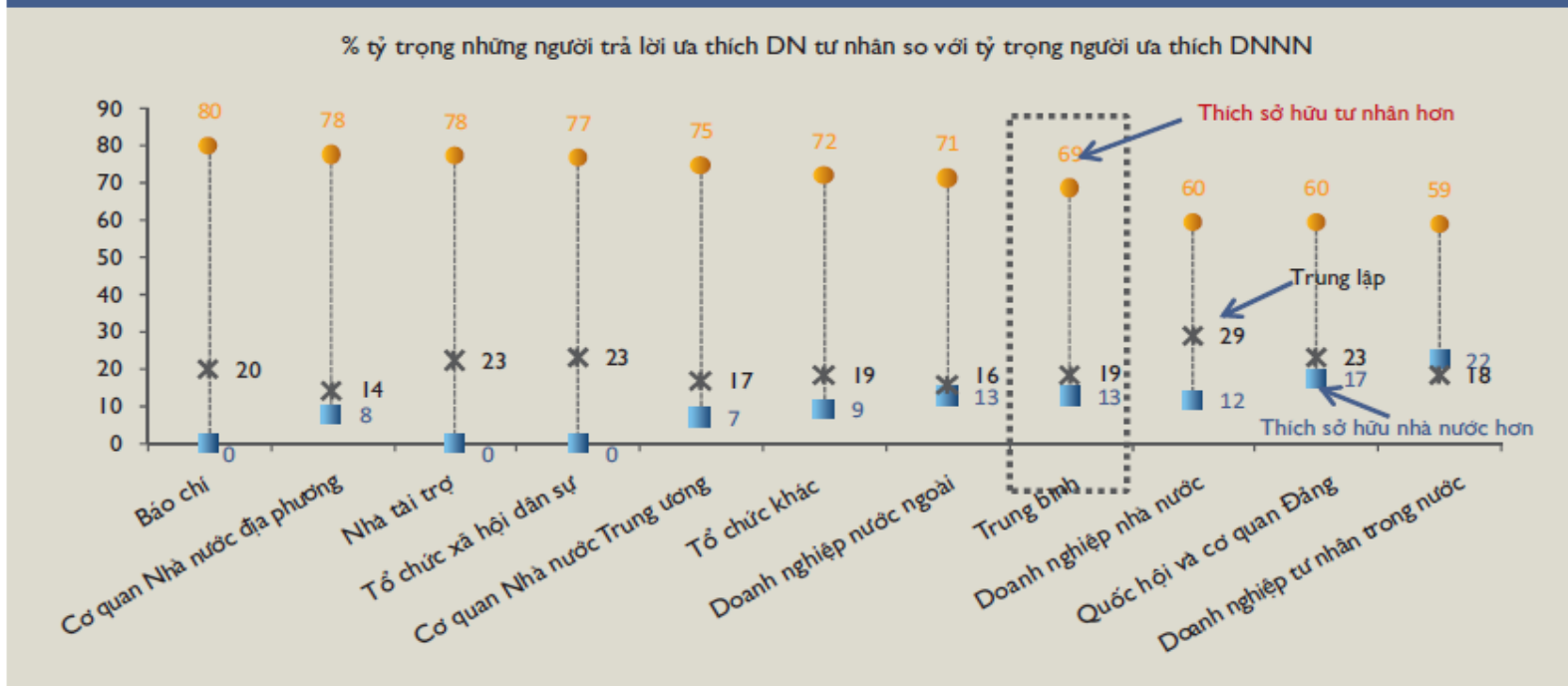
Với 1 đồng chi phí nhân công, DNNN thu được 1,7 đồng doanh thu, trong khi các khu vực kinh tế khác thu được 16,3 đồng.

Hình 2.10 Hiệu quả kinh tế của các DNNN so với các doanh nghiệp còn lại trong khu vực doanh nghiệp



Nhận thức của công chúng đối với Sở hữu Nhà nước trong khu vực Doanh nghiệp

Hình 2.12 Đại đa số người được khảo sát trả lời cho rằng sở hữu tư nhân hiệu quả hơn sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp



Trong một cuộc khảo sát do Ngân hàng Thế giới và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam thực hiện năm 2011 về “Thay đổi nhận thức đối với Thị trường và Nhà nước” (CAMS 2011), 967 người từ nhiều thành phần trong xã hội đã được khảo sát, một tỷ lệ đại đa số, 7/10 người, mong muốn sở hữu tư nhân là cơ cấu sở hữu chính trong khu vực doanh nghiệp

10 lý do tái cơ cấu

1. DNNN hoạt động kém hiệu quả hơn các DN ngoài quốc doanh và DN nước ngoài.
2. Cổ phần hóa đến nay vẫn hữu ích đối với các DNNN.
3. Thực hiện chính sách công nghiệp không nhất thiết đồng nghĩa với việc phải sử dụng công cụ Tập đoàn kinh tế nhà nước.
4. DNNN quá lớn nên không thể thất bại, quá công kênh nên không thể cứu nổi.
5. Vai trò của nhà nước trong nền kinh tế đang thay đổi.
6. Một sân chơi không bình đẳng.
7. Chậm áp dụng quản trị doanh nghiệp hiện đại và thiếu tính minh bạch.
8. Khuôn khổ pháp lý yếu kém và chưa hoàn thiện.
9. Thiếu tầm nhìn và rõ ràng về vai trò của các DNNN.
10. Có thể sử dụng cải cách DNNN làm đòn bẩy để phát triển khu vực kinh tế tư nhân.

Các phương án cải cách

Xác định và phân loại
3400 DNNN thành 3
nhóm

- Nhóm 1: DNNN cần cổ phần hóa ngay (đến 100%).
- Nhóm 2: DNNN cần sắp xếp trước, và sau đó cổ phần hóa (đến 49%).
- Nhóm 3: DNNN luôn duy trì dưới 100% sở hữu nhà nước

Áp dụng Khung khổ cải
cách toàn diện: DREAM

- Công bố thông tin (Disclose): Thực hiện chính sách minh bạch thông tin mới cho các DNNN, bao gồm các Tập đoàn kinh tế Nhà nước
- Điều tiết (Regulate): Hệ thống quản trị doanh nghiệp hiện đại.
- Cổ phần hóa (Equitize): Thúc đẩy cổ phần hóa các DNNN, kể cả công ty mẹ của Tập đoàn kinh tế Nhà nước.
- Trách nhiệm giải trình (Account(able)): Khen thưởng thực hiện tốt, phạt khi vi phạm
- Giám sát (Monitor): Xây dựng hệ thống giám sát thực thi

Hệ thống theo dõi kết quả hoạt động

- Bốn bước thiết lập Hệ thống theo dõi kết quả hoạt động:
 1. Xác định *chiến lược và mục tiêu* của doanh nghiệp
 2. Xây dựng *chỉ số đo lường kết quả hoạt động chính* để theo dõi và so sánh với kết quả dự kiến.
 3. Chính thức hóa thành *bản cam kết* về mục tiêu, chỉ số và mục đích giữa Nhà nước và DNNN.
 4. *Rà soát và đánh giá* kết quả thực hiện và hành động khi phát hiện vấn đề..
- Sắp xếp thứ tự thực hiện
 1. Không thể tiến hành với tất cả các DNNN. Bắt đầu thí điểm thực hiện với 12 Tập đoàn kinh tế nhà nước.
 2. Mỗi Tập đoàn kinh tế, thành lập một “ Tổ công tác”, gồm các cán bộ nhà nước đã về hưu, các nhà quản lý chuyên nghiệp, học giả quốc gia và thành viên độc lập nhưng có kinh nghiệm tương ứng (không phải quan chức chính phủ)
 3. Sử dụng Hệ thống theo dõi kết quả hoạt động để đảm bảo DNNN phải có trách nhiệm giải trình.

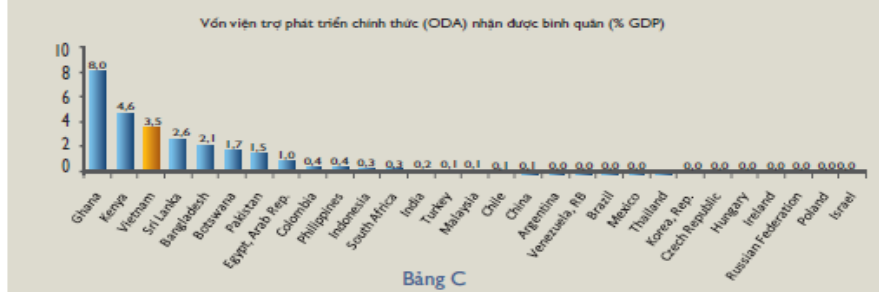
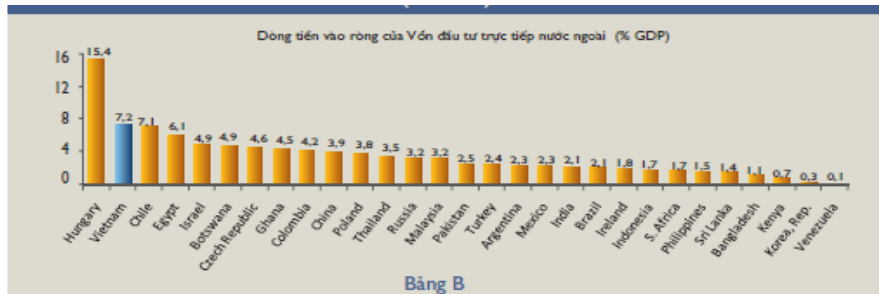
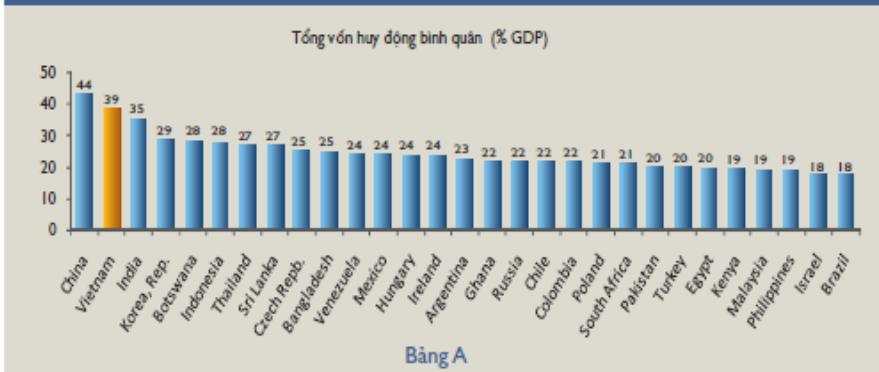
Chương 3

LÀM NHIỀU HƠN TRONG BỐI CẢNH ÍT
NGUỒN LỰC HƠN:
CẢI THIỆN HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÔNG⁴¹



Bối cảnh cho cải thiện hiệu quả của Đầu tư công

Figure 3.1 Thành công của Việt Nam trong việc huy động vốn đầu tư từ nhiều nguồn khác nhau (2005–10)

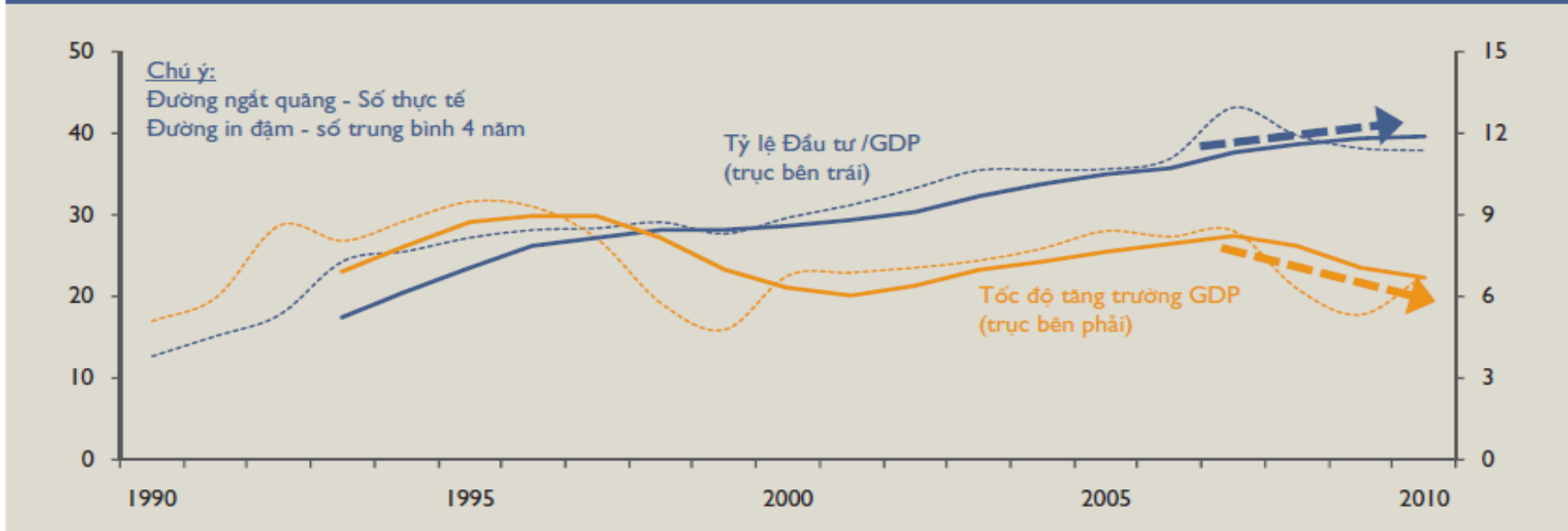


Nguồn: Các chỉ số Phát triển Thế giới, Ngân hàng Thế giới (2011)

- Việt Nam đã rất thành công trong việc huy động một lượng vốn đầu tư lớn để hỗ trợ quá trình tăng trưởng nhanh chóng của đất nước
- Quan trọng không kém là khả năng chuyển đổi các khoản đầu tư lớn thành các dịch vụ hạ tầng cơ bản, khiến cho quá trình phát triển của Việt Nam mang tính toàn diện một cách đáng kinh ngạc
- Nhưng cơ chế đầu tư của Việt Nam, nhất là trong đầu tư công, đang càng ngày càng vượt khả năng chi trả, thiếu hiệu quả trong nhiều năm vừa qua và do đó, thiếu bền vững.

Đầu tư công: Khả năng chi trả, Tác động và Mối liên kết với tăng trưởng

Hình 3.2 Sự bùng nổ đầu tư trong thời gian gần đây không đem lại sự tăng trưởng tương ứng (tất cả các biến được thể hiện bằng %)

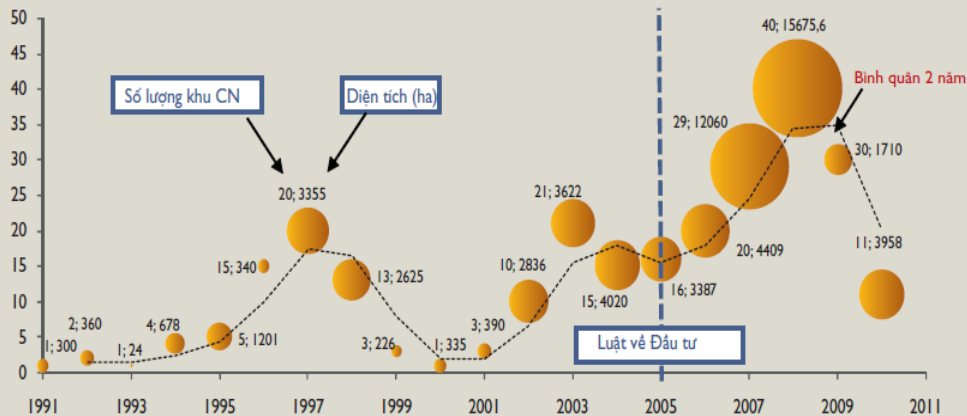


Nguồn: Các chỉ số Phát triển Thế giới, Ngân hàng Thế giới (2011)

- Cơ sở hạ tầng vẫn là một trở ngại đáng kể đối với sự tăng trưởng của Việt Nam.
- Việt Nam cần khoảng 25 tỉ đô la mỗi năm để đầu tư cho Cơ sở hạ tầng.
- Trong những năm qua, đầu tư công tăng song tăng trưởng lại giảm.
- → Cần đạt nhiều hơn trong điều kiện “có ít hơn” → Tập trung vào hiệu quả của đầu tư công

Nghiên cứu trường hợp #1: Khu công nghiệp

Hình 3.4 Phê duyệt các khu công nghiệp mới ở Việt Nam (1991–2010)

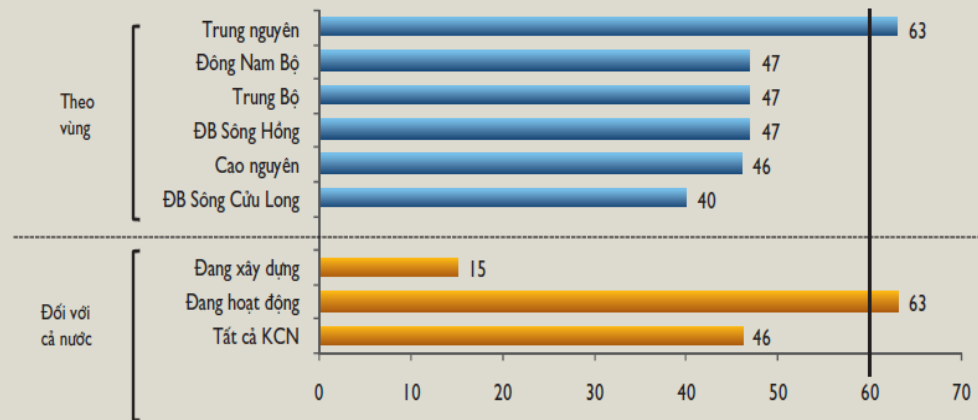


Tốc độ xây dựng các khu công nghiệp đang vượt quá mức cầu hợp lý trong thời gian gần đây.

Nguồn: Ước tính của các tác giả dựa trên số liệu do Vụ Quản lý các Khu kinh tế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư công bố.

Tỉ lệ bao phủ KCN không chỉ thấp mà còn liên tục giảm; dù cũng có một số KCN hoạt động tốt. Tại sao?

Hình 3.5 Tỷ lệ sử dụng ở các khu công nghiệp hiện tại (đến cuối năm 2010)



Nguồn: Ước tính của các tác giả dựa trên số liệu công bố của Vụ Quản lý các Khu kinh tế thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Nghiên cứu trường hợp #2: Hệ thống cùm cảng thành phố Hồ Chí Minh

Tại sao phải chuyển đến vị trí mới?

- Chiếm dụng đất bờ sông ngay trong khu vực buôn bán kinh doanh tại trung tâm thành phố.
- Hạn chế môn nước và chiều dài đã khiến cho các tàu lớn không thể cập cảng.
- Gây ra ách tắc giao thông.
- Thành phố đã lỡ mất cơ hội do không tái phát triển khu vực này thành khu thương mại và dân cư.

Kết quả sau 10 năm

Việc di chuyển được đề xuất lần đầu vào cuối những năm 90, với sự đồng ý của các bên liên quan chính. Nhưng 1 năm sau thời hạn, chỉ có duy nhất 1 cảng được di chuyển, còn lại vẫn nguyên vị trí cũ. Tại sao vậy?

Nghiên cứu trường hợp #3: Tắc nghẽn ở thành phố HCM và không khai thác hết công suất tại Bà Rịa Vũng Tàu

- Nằm ở vùng lân cận TP. Hồ Chí Minh, sông Cái Mép – Thị Vải thuộc Bà Rịa Vũng Tàu (BRVT) được xác định là địa điểm phù hợp để xây cảng cửa ngõ quốc tế chính của Việt Nam.
- Các chủ đầu tư vào cảng này:
 - Trong nước: Vinalines, Hải quân nhân dân, Bộ Giao thông
 - Quốc tế: Cảng quốc tế PSA (Singapore), Tập đoàn quốc tế SSA (Mỹ), APM Terminals (Đan Mạch), Công ty vận tải Hanjin, Công ty Hutchison Port Holdings (Hong Kong), JBIC, CMA-CGM
- Dù được đầu tư nhiều, nhưng khối lượng công ten nơ qua cảng sụt giảm đáng kể so với kỳ vọng. Tại sao vậy?

Lý giải

A) Quy hoạch sử dụng đất và Quyền sở hữu

- Thu hồi đất bắt buộc dựa theo giá thị trường của mảnh đất có mục đích sử dụng trước đó (nông nghiệp), thay vì dựa vào giá trị tương lai (công nghiệp).
- Quyền sử dụng đất cho phép sử dụng đất cho mục đích cụ thể, và do đó, phải theo nguyên tắc thị trường chứ không phải theo chính sách hành chính.
- UBND thành phố Hồ Chí Minh vừa là bên vận hành cảng vừa là cơ quan phê duyệt kế hoạch sử dụng đất.

B) Các cơ chế ưu đãi cho chính quyền địa phương

- KCN tạo ra nguồn doanh thu quý báu cho chính quyền các địa phương: thu từ thuế đất và thuế doanh nghiệp (thuế thu nhập doanh nghiệp và VAT)
- Thất thu từ việc củng cố cơ sở hạ tầng

Lý giải (tiếp)

C) Thiếu khung chiến lược và thiếu gắn kết

- Gắn kết giữa: Kế hoạch phát triển 5 năm; Quy hoạch phát triển KCN, Quy hoạch khu kinh tế, Quy hoạch sử dụng đất, Kế hoạch phát triển đô thị, Quy hoạch giao thông và quy hoạch điện.
- Gắn kết với ngân sách: Nhà nước cần đầu tư khoảng 40 tỉ đô la để xây dựng hạ tầng hỗ trợ như nhà máy xử lý nước thải, hệ thống xử lý rác độc hại, xử lý khí thải và đường sá kết nối KCN với cảng hoặc đường cao tốc gần nhất.

D) Luật không thống nhất, yếu kém trong thực hiện

- Tỷ lệ bao phủ là 60% mới được thành lập KCN mới.
- Độ trễ thời gian khi ban hành Nghị định và kế hoạch thực hiện chi tiết ở các chính quyền địa phương.

Các phương án cải cách

Làm rõ và tăng cường quyền sở hữu

- Quy hoạch sử dụng đất phải linh hoạt hơn và cho phép người mua chuyên mục đích sử dụng sau khi trả phí hợp lệ cho Nhà nước.
- Thiết lập một thị trường có tổ chức để giao dịch quyền sử dụng đất giữa những người sử dụng.
- Khi Nhà nước là chủ sở hữu mảnh đất cũng như là người đầu tư, hoặc vận hành, sử dụng mảnh đất đó, quy hoạch sử dụng đất đối với những dự án như vậy phải do 1 cơ quan độc lập thực hiện.

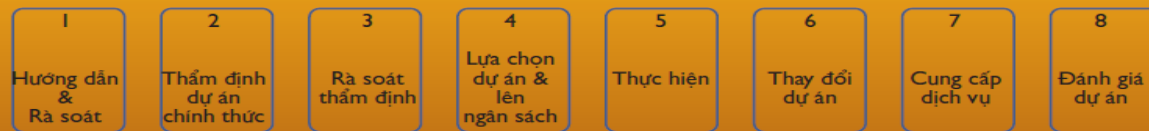
Thành lập cơ quan quản lý điều tiết trong các ngành cơ sở hạ tầng chủ chốt

- Thành lập cơ quan Quản lý Cơ sở hạ tầng cấp quốc gia hoặc cấp khu vực cho các ngành chính như Cơ quan quản lý Cảng Đông Nam Bộ.
- Trách nhiệm chính của các cơ quan này sẽ là phê duyệt các dự án mới, thiết lập các tiêu chuẩn cho ngành, tạo ra một sân chơi bình đẳng để đảm bảo sự cạnh tranh công bằng giữa các đơn vị vận hành, bảo vệ lợi ích của người dân, và quy định mức phí cho người sử dụng dịch vụ.

Cơ chế ưu đãi tài chính công để thúc đẩy hợp tác vùng và quốc gia

- Cơ chế chia sẻ nguồn thu cấp vùng từ cơ sở hạ tầng được toàn vùng đóng góp xây dựng.
- Phân bổ ngân sách đầu tư của nhà nước phải cần ưu tiên cho các dự án quốc gia, tiếp đó là các dự án liên tỉnh/thành phố, sau đó mới đến các dự án của từng tỉnh.

Tăng cường Quản lý đầu tư công



Kết luận

- 25 năm trước, Việt Nam đã biến khủng hoảng thành cơ hội. Liệu Việt Nam có thể làm tương tự như vậy với bối cảnh các vấn đề kinh tế như hiện nay không?
- Việt Nam có thể tận dụng sức mạnh thị trường và vai trò điều phối tiết của Nhà nước để hoạch định con đường phát triển mới nhằm xây dựng một nền kinh tế hiệu quả hơn và một xã hội có năng suất cao hơn.
- Đi theo con đường đó, Việt Nam cần phải tuân thủ tốt hơn những nguyên tắc thị trường chặt chẽ hơn. Cụ thể là, cần phải thực hiện chiến lược ba “I”:
 - Institutions- Thể chế : (a) Quyền sử dụng đất và khả năng thương mại hóa các quyền không bị hạn chế bởi vị trí địa lý; (b) Cơ quan quản lý độc lập cho lĩnh vực cơ sở hạ tầng; (c) Ủy ban Cải cách DNNN; (d) Hệ thống theo dõi kết quả hoạt động của các DNNN .
 - Incentives- Tạo động lực đúng trong: (a) Cơ chế tài khóa; (b) Cổ phần hóa các DNNN;
 - Information- Thông tin: (a) Minh bạch, công khai chính sách cho các DNNN; (b) Công bố chi tiết ngân sách đầu tư nhà nước; và (c) Minh bạch các giao dịch đất đai.

Đối tác phát triển

Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB)
Cơ quan Phát triển Quốc tế Úc (AusAID)
Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada (CIDA)
Phái đoàn Liên minh Châu Âu (EU)
Cơ quan Phát triển Quốc tế Anh (DFID)
Đại sứ quán Pháp
Hợp tác Phát triển Đức
Cơ quan Viện trợ Ai Len
Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA)
Đại sứ quán Hà Lan
Đại sứ quán Mỹ
Ngân hàng Thế giới

Các thành viên đóng góp cho báo cáo

CIEM

GS., TS. Lê Xuân Bá, Ông Trần Kim Chung, Ông Trần Tiến Cường, Ông Nguyễn Cảnh

Nam **VCCI**

Ông Trần Hữu Huỳnh, Ông Đậu Anh Tuấn và Ông Trần Văn Hải

Chương trình giảng dạy Kinh tế Fulbright

Johnathan Pincus và Nguyễn Xuân Thành

Nhà nghiên cứu độc lập

Bill Allan (ex-IMF), bà Phạm Chi Lan, ông Trương Đình Tuyển, Claudio Dordi (MUTRAP III)

Công ty tư vấn Nexus

Ông Nguyễn Việt Hùng, Ông Nguyễn Hữu Hiệu, Ông Nguyễn Quang Thuận

Nhóm Ngân hàng Thế Giới

Deepak Mishra (Trưởng nhóm dự án), và các thành viên: Bô Thị Hồng Mai, Chul Ju Kim, Đinh Tuấn Việt, Đoàn Hồng Quang, Habib Rab, Ivailo V. Izvorski, James Anderson, Keiko Kubota, Nguyễn Nguyệt Nga, Nguyễn Phương Anh, Nguyễn Tâm Giang, Phạm Minh Đức, Sameer Goyal, Sunita Kikeri, Trần Thị Lan Hương, Triệu Quốc Việt, Valerie J. Kozel, Vũ Hoàng Quyên và Nguyễn Lan Phương.



Thank You

dmishra@worldbank.org